

Se mettre d'accord autour du renouveau de la base de connaissances des systèmes d'enseignement.

Réflexions à partir de l'effort international sur les indicateurs

*Walo Hutmacher,
Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation et
Service de la recherche en éducation,
Genève*

L'accueil qui a été réservé à la troisième édition des indicateurs de l'enseignement¹ de l'OCDE confirme le succès des précédentes et témoigne de l'intérêt grandissant des médias et des responsables politiques et administratifs pour ce type d'instruments de connaissance des systèmes éducatifs. Progressivement, les indicateurs font leur entrée dans la base de connaissances des systèmes éducatifs et contribuent à son renouveau. Ils servent à constater, à comparer (entre pays ou entre périodes), leur interprétation conduit à évaluer et à juger la situation.

Les indicateurs publiés ne figureront pas au coeur de cette contribution. C'est plutôt au processus de construction d'indicateurs que je voudrais m'attacher en présentant quelques réflexions sur les problèmes à caractère politique que pose la construction d'indicateurs et plus généralement, la construction de connaissances dans et à propos des systèmes éducatifs. J'entends ici "politique" au sens le plus large du terme, comme le travail que font les communautés humaines et les groupes pour construire les accords minimaux, le consensus minimal qui rendent possible la vie et le travail en commun, les décisions et l'action concertée. Ce travail est bien sûr en premier lieu celui des hommes et femmes politiques et des responsables qui les conseillent ou les secondent. Mais la négociation et la concertation d'accords qui harmonisent les vues, les critères de décision et les principes d'action ne se limitent pas au travail des politiques. Celui-ci est au contraire lui-même tributaire d'une foule d'accords entre d'autres acteurs.

Si cette question de l'accord est au centre, c'est d'abord parce que la situation offerte par cette conférence s'y prête: des responsables et des scientifiques de pays et de disciplines différentes discutent des conditions de leur action visant le renouvellement de la base de connaissance des systèmes d'enseignement. Mais qu'est-ce que connaître en l'occurrence? Il existe de nombreuses façons de connaître ou de savoir, certaines très intuitives, fondées sur l'expérience et le flair du praticien, d'autres plus construites, systématiques. Je crois pouvoir partir du point de vue que ce qui est recherché ici c'est, à la différence des croyances et des opinions, un ensemble d'informations qui, si on peut hésiter à les appeler "objectives", sont en tous cas descriptives et analytiques, construites sur des bases conceptuelles explicites et fondées sur l'observation ou le constat de ce qui se passe. Des connaissances construites selon les règles de base des sciences sociales, en d'autres termes.

Mais, et c'est la deuxième raison de me centrer sur la question de l'accord, ces connaissances, ou cette base de connaissances plus généralement, pose aussi des problèmes d'accord, de définition commune ou partagée de la réalité. Parce que l'accord autour de ces questions ne va pas de soi, il n'est pas donné. Dès que l'on y regarde de

¹ CERI/OCDE, *Regards sur l'éducation, Indicateurs des systèmes d'enseignement*, Paris, 1995

plus près, on voit qu'il soulève une foule de questions: "qu'est-il pertinent, utile ou nécessaire de connaître et pour qui?" mais aussi "qu'est-il légitime de connaître et pour qui?" et puis "Comment est-il légitime de connaître?" Pour être complet, il faudrait d'ailleurs poser ces questions, et d'autres encore, sur le mode négatif également, remplacer chaque fois «connaître» par «ignorer».

La connaissance est objet de choix, de débat, de lutte souvent, entre des gens qui, différemment placés dans une configuration d'acteurs, n'ont pas les mêmes points de vue, n'ont pas la même information ou n'y ont pas accès, et/ou n'ont pas les mêmes intérêts ni les mêmes projets. Inversement, l'accord sur la connaissance est recherché parce qu'il est fondateur d'unité de vue, d'intégration des critères de jugement, de décision et d'action. Nous ne prenons que rarement garde à cet aspect potentiellement conflictuel de la connaissance car, la plupart du temps, nous sommes précisément impliqués, situés et engagés dans le débat.

Les indicateurs sont des outils de connaissance d'un type particulier. Ils entrent progressivement dans la base de connaissance des systèmes d'enseignement ou du moins de celle d'une fraction des acteurs de ces systèmes et autour de ces systèmes. Un certain nombre des questions que pose leur construction se posent, d'une façon plus générale lorsqu'il est question de renouveler la base de connaissances des systèmes d'enseignement. A propos de la construction des indicateurs, j'essaierai donc de dégager quelques unes de ces questions générales en tant que sociologue et en sachant que je n'épuiserai pas le sujet. Ces réflexions - personnelles au demeurant et n'engageant que moi-même - s'appuient entre autres sur ma participation de longue date au projet international "Indicateurs du système d'enseignement" (INES) du CERI, dont une récente assemblée générale à Lahti (Finlande) en juin 1995 vient de faire un bilan intermédiaire.

Qu'est-ce qu'un indicateur?

En première approximation, disons que c'est une grandeur quantifiée quelconque qui fournit une information, qui indique quelque chose. Dans le domaine du social, il s'agit la plupart du temps d'une mesure statistique plus ou moins complexe et fondée sur des observations systématiques, scientifiquement fondées à partir d'un point de vue conceptuel explicite. Rien de tout cela ne va de soi, en particulier dans les systèmes éducatifs. La quantification suppose qu'il existe des phénomènes qui ont trait à des populations (des gens, des événements, des écoles, etc.) et qui sont susceptibles d'être classés, dénombrés, chiffrés. L'observation systématique, scientifiquement fondée, suppose que ces phénomènes peuvent être définis de façon suffisamment claire et observés sur un mode relativement univoque. L'ensemble de la démarche suppose qu'il est juste (correct, utile, nécessaire, légitime à la fois) de fonder la connaissance (au moins partiellement) sur de tels procédés et leurs présupposés. Nous connaissons tous des gens qui partagent ces convictions, mais nous en connaissons aussi qui les refusent ou qui rechignent à admettre l'un ou l'autre des présupposés, soit en général soit sur un aspect particulier de la réalité éducative. Nous connaissons aussi tous l'adage qui dit que "la statistique est une forme supérieure du mensonge".

Dans la réalité, nous vivons quotidiennement avec des indicateurs. Par exemple, nous savons interpréter un indice du coût de la vie ou un produit intérieur brut (PIB) et son taux de croissance. De tels indicateurs permettent aux agents économiques (des individus, des entreprises, les pouvoirs publics) de se repérer, de prendre des décisions informées. La plupart du temps, ces agents peuvent cependant ignorer sans dommage le travail de mise en accord préalable à l'existence de ces instruments de connaissance.

Plus banalement, dans notre voiture, nous nous servons de toute une série d'indicateurs qui figurent au tableau de bord: le tachymètre, le thermomètre, la jauge de carburant, etc. Ces instruments nous permettent de piloter, c'est-à-dire, sachant où nous voulons aller, de prendre à chaque instant des décisions en fonction d'informations pertinentes. La métaphore du tableau de bord nous permettra d'illustrer quelques unes des

questions-clef qui se posent plus généralement à propos des indicateurs et de leur conception:

1. Dans une voiture, un indicateur informe en général à propos d'un phénomène spécifique parmi un ensemble de phénomènes (la vitesse ou la température); il opère nécessairement une réduction de la réalité et de la complexité des phénomènes. La complexité peut être partiellement reconstituée par la combinaison d'indicateurs distincts (l'indicateur de vitesse et le thermomètre). Un tableau de bord représente de ce point de vue un (petit) système d'indicateurs; il peut être plus ou moins riche (certains indicateurs sont présents dans toutes les voitures (indicateurs-clef), d'autres sont optionnels). Mais quelle que soit sa richesse, un système d'indicateurs n'épuise jamais toute la complexité du réel.
2. L'indicateur n'est évidemment pas le phénomène. Celui-ci ne peut souvent pas être appréhendé directement avec suffisamment de précision ou d'objectivité (pensons par exemple à l'estimation subjective de la vitesse du véhicule au moment où il s'agit de ralentir après un long trajet sur une autoroute). L'indicateur est la traduction d'un phénomène par le biais d'un instrument et il se pose évidemment la question de la validité de l'instrument: traduit-il bien le phénomène que l'on veut mesurer et rien d'autre?
3. La fiabilité de l'information fournie par l'indicateur dépend du mode de fonctionnement de l'instrument et de son état; il faut qu'il ne soit pas affecté par d'autres phénomènes ou du moins qu'il le soit de manière prévisible et stable (par exemple, le compteur de vitesse doit indiquer la vitesse correctement, que le véhicule circule en ligne droite ou dans un virage, par vent arrière ou par vent debout).
4. Le dispositif technique qui fournit l'information vient s'ajouter aux éléments vitaux du véhicule; ce circuit spécialisé n'est pas nécessaire au fonctionnement de la voiture mais à celui du pilote (par exemple, le moteur fonctionne parfaitement sans compteurs, celui-ci n'a de pertinence que pour le conducteur).
5. L'information fournie au tableau de bord ne traduit donc pas une théorie de la voiture, mais une "théorie" de l'utilisateur, du pilote. Un tableau de bord qui traduirait une théorie de la voiture serait non seulement différent de ceux que nous connaissons mais aussi sans doute plus complexe et plus riche. La pertinence du choix d'un ensemble d'indicateurs dépend de l'utilisateur (par exemple, certains conducteurs se satisfont d'un tableau de bord rudimentaire, d'autres exigent une multitude d'instruments de précision).
6. Enfin, il est utile de rappeler qu'un indicateur n'est qu'un instrument; s'il fournit de l'information valide et fiable, il permet à l'utilisateur de se repérer; mais c'est l'utilisateur qui interprète cette information, qui en détermine le sens et qui prend les décisions (par exemple, le compteur de vitesse peut indiquer que le véhicule roule à 120 km/h à l'entrée d'une localité, mais c'est le conducteur qui décide des conséquences qu'il doit en tirer).

La métaphore du tableau de bord a évidemment ses limites pour notre propos. L'analogie entre système éducatif et voiture sera perçue comme réductionniste et je ne prétends certainement pas qu'un système éducatif est une voiture, ni surtout qu'il se conduit comme une voiture. Les niveaux de complexité sont incomparables, ne serait-ce que parce que les "usagers", les "concernés" et les "pilotes" des systèmes d'enseignement sont nombreux, n'ont pas tous les mêmes finalités, ni les mêmes logiques d'usage. La métaphore du tableau de bord éclaire quelques notions et quelques unes des questions que pose la construction d'indicateurs de fonctionnement de systèmes complexes. Dans plusieurs cas, la transposition n'est pas illégitime. Pour notre propos, nous retiendrons en tous cas trois idées-force qui, toutes, soulignent la nécessité de se mettre d'accord:

- 1) Un système d'indicateurs ne peut pas être simplement déduit d'une théorie du système d'enseignement. Tout d'abord parce qu'aucune théorie du système d'enseignement ne fait aujourd'hui l'objet d'un accord suffisamment général. Ensuite parce que, comme le suggère la métaphore du tableau de bord, un système

d'indicateurs ne se déduit pas d'une théorie du système à piloter mais à partir d'une "théorie" du ou des pilote(s) ou des usagers.

- 2) La question pertinente serait dès lors: de quelle information les usagers et/ou les pilotes ont-ils besoin et pourquoi? Or, les usagers et les pilotes des systèmes éducatifs sont nombreux et leurs rôles et leurs attentes diffèrent selon les pays. Les systèmes nationaux de formation ont chacun leur histoire, leur culture, leurs structures; leurs modes de régulation et de pilotage. Au sein de chaque système, il y a une multitude de pilotes et d'usagers qui ont des intérêts et des besoins de connaissance différents et parfois contradictoires. Il n'est pas surprenant dans ces conditions que les idées concernant les indicateurs qu'il serait pertinent, opportun et possible de construire foisonnent et que les gens s'affrontent à ce sujet. D'autant que, du côté des sciences de l'éducation, le terrain n'est pas impréparé. De nombreuses propositions et tentatives ont déjà été explorées par des chercheurs, mais de ce côté non plus, il n'y a pas un système cohérent tout prêt qui fasse l'unanimité.
- 3) Quelle que soit sa richesse, un système d'indicateurs est toujours une sélection parmi un grand nombre d'indicateurs possibles; c'est un choix, c'est-à-dire aussi des renoncements. En tant que choix, un système d'indicateurs dépend de la définition de ce qu'il est considéré comme pertinent de connaître et/ou de faire connaître à propos des systèmes d'enseignement; cette définition - plus ou moins stable - s'élabore dans l'arène politico-scientifique.

Le renouveau de la base de connaissance s'inscrit dans une contexte politique nouveau

Le début du projet INES et du mouvement qu'il a entraîné à travers tous les pays membres de l'OCDE coïncide avec un moment - vers la fin des années quatre-vingt - où divers acteurs politiques exprimaient le souhait de pouvoir mieux mesurer l'état des systèmes éducatifs dont ils étaient responsables politiquement ou administrativement, et le besoin à cet effet de disposer d'une plus riche panoplie d'indicateurs fiables. Car des indicateurs existaient déjà. L'OCDE publiait par exemple régulièrement des statistiques de l'éducation des pays membres, de même que quelques informations plus complexes tels que les taux de scolarisation ou les dépenses d'enseignement et leur relation au PIB. Mais deux problèmes se posaient. D'une part, la fiabilité de ces indicateurs était critiquée par les spécialistes de la statistique scolaire de divers pays; leur crédibilité était de ce fait compromise, de même que la comparabilité dans le temps et entre les pays. D'autre part, les indicateurs disponibles n'étaient plus considérés comme suffisamment pertinents. On leur reprochait en particulier de négliger les *processus* des systèmes éducatifs et leurs résultats, les *outputs*.

En 1987 (Washington) et 1988 (Poitiers), deux conférences internationales ont été organisées par l'OCDE avec les pays-hôtes pour débattre de la question de l'évaluation des systèmes de formation. Elles ont clairement démontré le besoin de mieux connaître les caractéristiques des systèmes de formation, leur accessibilité, leurs coûts et leurs effets quantitatifs et qualitatifs. Elles ont aussi souligné le souhait des pays membres de pouvoir mieux comparer leurs systèmes éducatifs sous différents angles et, par le biais de cette démarche comparative, de se donner les moyens d'apprécier leurs performances, de les juger et le cas échéant de les améliorer.

Comme il fallait s'y attendre, les idées et les propositions foisonnaient, les attentes étaient multiples, souvent floues, parfois contradictoires. Mais en faisant le point de ces deux conférences, il apparut assez rapidement au petit groupe d'experts réunis à Paris pour en faire le bilan, qu'il fallait repenser fondamentalement le système des indicateurs des systèmes éducatifs au plan international dans le sens d'une plus grande richesse et d'une plus grande fiabilité à la fois.

Dans les années soixante-soixante-dix, la plupart des pays membres de l'OCDE privilégiaient un certain type d'indicateurs. Les mesures avec lesquelles les pays se comparaient entre eux, concernaient en particulier l'investissement dans l'éducation, les

taux de participation des jeunes à la formation post-obligatoire (accessibilité) ou encore les nombres d'élèves par classe (conditions d'enseignement). Ces préférences correspondaient aux dominantes des politiques éducatives de l'époque, prioritairement orientées vers l'élévation du niveau général de formation des jeunes par l'amélioration de l'accessibilité des cursus de formation élevée. On se souvient qu'à l'époque, plus un pays investissait dans l'éducation, et plus ses jeunes fréquentaient des formations élevées, plus il était considéré (et plus il se considérait) comme avancé dans la progression vers un idéal de haut niveau de formation dans une société de plus en plus scolarisée. Les relevés statistiques et les indicateurs correspondants ne sont pas tombés du ciel; ils avaient été discutés et définis au cours des années soixante, c'est-à-dire aussi à un moment où les politiques éducatives prenaient un nouveau cours dans de nombreux pays.

A son tour, le projet INES coïncide avec un infléchissement de la philosophie politique en matière d'éducation. Du point de vue d'une sociologie de la connaissance, on peut même le considérer lui-même comme indicatif d'un changement plus profond des préoccupations politiques. Les pays industrialisés n'abandonnent pas la visée d'un niveau élevé de formation, bien au contraire, ce but est partout considéré comme vital. Trois questions ont cependant acquis un statut politique central à partir du début des années quatre-vingt: la question de la qualité de la formation acquise par les jeunes, la question de l'efficacité des systèmes de formation (entendue comme rapport entre les buts poursuivis et les effets observés) et la question de l'efficience de ces systèmes (entendue comme rapport entre les ressources engagées et les effets observés). Une sorte de changement de paradigme se produit donc, dont quatre dimensions pertinentes au moins intéressent notre propos:

1. Sous l'effet des politiques de développement des possibilités de formation, les engagements financiers des États ont rapidement cru dans ce domaine. Mais même dans les sociétés riches, les ressources deviennent plus difficiles à mobiliser, notamment parce que d'autres aspects de l'action publique, également légitimes, revendiquent des ressources croissantes et qu'en même temps les pays peuvent difficilement augmenter leur fiscalité, de crainte de perdre en compétitivité sur le terrain économique. L'éducation n'a pas de prix, mais elle a un coût. La question de savoir si on peut faire mieux avec les ressources disponibles se pose partout aujourd'hui. Elle entraîne une exigence de contrôle accru sur l'usage des ressources. Une plus grande transparence dans ce domaine suppose entre autres des informations statistiques plus cohérentes et des indicateurs plus fiables.
2. En parallèle, l'exigence de qualité de l'éducation a changé. De nouvelles conceptions éducatives ont pris racine, en particulier dans les classes moyennes salariées qui deviennent par ailleurs majoritaires dans les pays industrialisés. Ces nouvelles conceptions de l'éducation misent plus sur la dynamique de la motivation que sur celle de la discipline autoritaire. Elles reposent par ailleurs sur un postulat d'éducabilité étendue: à condition de recourir aux bonnes méthodes, tous les enfants peuvent apprendre². Enfin, la question des résultats de la formation - des acquis de connaissances et de compétences - est posée plus radicalement. Les jeunes apprennent-ils ce qu'ils sont sensés apprendre? Pour diverses raisons, les diplômes délivrés par les écoles ne sont plus entièrement crédibles pour l'attester. D'autant que, au delà des acquis liés au curriculum, les résultats de la formation sont aussi de plus en plus jugés sous l'angle de compétences et d'attitudes qui ne figurent dans aucun curriculum particulier (des compétences transversales), telles que la capacité et le désir d'apprendre, la confiance en soi, la capacité de communiquer, etc.
3. Les attentes de l'opinion publique sont très élevées dans ce domaine, tandis que la confiance dans l'école est plutôt réduite, comme le montrent les indicateurs publiés récemment par l'OCDE³. L'un dans l'autre, l'augmentation considérable de l'offre de formation ne semble pas avoir réduit une certaine insatisfaction à l'égard des systèmes

² En centrant leur dernière réunion sur le thème "Une éducation de qualité pour tous", les ministres de l'éducation des pays de l'OCDE ont renforcé cette tendance et ce postulat.

³ *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris, 1995

de formation. Fait de multiples mécontentements partiels additionnés, différents selon les situations, souvent contradictoires entre eux, le mécontentement moyen reste relativement élevé. En présence de ces attentes, les systèmes de formation ne peuvent plus répondre sur le mode défensif seulement ou par des visions utopiques. Leur légitimité souffre entre autres de l'absence d'instruments de mesure et d'évaluation crédibles de leurs effets.

4. A différentes occasions s'exprime le sentiment que l'école n'a pas d'avenir telle qu'elle est, qu'il ne suffit pas de réclamer ni d'offrir "plus du même", mais qu'il faut inventer autre chose. Dans ce sens, une meilleure école serait une autre école. Dans tous les pays, des réformes sont entreprises actuellement pour transformer non plus seulement les curricula et les structures d'orientation et de sélection des élèves, mais le management des systèmes de formation (mots-clefs: décentralisation et déconcentration des pouvoirs; pilotage stratégique plutôt que planification, différenciation des rythmes et des parcours de formation, etc.) ainsi que les modes de régulation du travail des professionnels scolaires et des élèves (piloter par l'évaluation du degré de réalisation des finalités plutôt que par la prescription des modalités de l'action). Ces nouvelles rationalités du management scolaire exigent à leur tour de nouveaux instruments de pilotage, aux niveaux macro-systémique, méso-systémique (les écoles) ou micro-systémique (les groupes d'élèves).

Le changement de paradigme est loin d'être achevé. Nous n'en mesurons encore ni toutes les déterminations ni toutes les implications et conséquences. Les quatre dimensions évoquées ci-dessus n'en épuisent pas tous les aspects. Mais il apparaît clairement que l'exigence de renouveau de la base de connaissance est associée à ce changement. Une bonne analyse (c'est-à-dire aussi une analyse partagée) des transformations majeures qui affectent les systèmes de formation et les politiques éducatives permet de comprendre les besoins de repères nouveaux. Elle aide aussi à préciser les contours de ces repères et d'orienter le travail de conception des nouveaux instruments de connaissance et des indicateurs des systèmes d'enseignement. Le projet INES s'inscrit dans cet effort.

Il est honnête de dire que cette analyse du contexte est partiellement *post hoc*. Comme l'est d'ailleurs la conviction qu'un système d'indicateurs, partie intégrante de la base de connaissance des systèmes d'enseignement, ne peut être que la résultante d'accords construits entre spécialistes et usagers. Cette manière de voir n'était pas toute faite au début du projet INES; plutôt, elle s'est progressivement imposée, clarifiée et partagée en cours d'expérience, dans la confrontation d'idées et dans le débat entre les différents acteurs et spécialistes engagés dans les réseaux de coopération internationale.

La rencontre dans ce débat, entre des gens d'horizons nationaux différents et entre des responsables scolaires et politiques d'une part, des chercheurs et des spécialistes de la statistique d'autre part, mérite une mention particulière, car la circulation des idées qu'elle a favorisé est un des facteurs-clefs de la progression, non seulement au plan de la conception mais aussi à celui de la réalisation. C'est là une des grandes leçons du projet INES. Il a fallu franchir deux barrières majeures. Prenons la barrière des nationalités d'abord. Nos systèmes d'enseignement sont profondément ancrés - et enfermés - dans une histoire nationale, voire souvent un héritage nationaliste. Chacun avait l'habitude de penser que le système d'enseignement de son pays était incomparable - à la fois fondamentalement différent de tous les autres et le meilleur du monde - et qu'il était par conséquent aussi confronté à des problèmes uniques, incomparables. Par le biais de la coopération internationale, le projet INES a permis à ses partenaires de découvrir la grande parenté des systèmes éducatifs et de leurs problèmes et de faire mieux la part des réelles spécificités. L'autre barrière qui a été franchie est celle qui divisait les différentes spécialités réunies dans le cadre du projet INES. Il y a cinq ans, le dialogue et la coopération entre des statisticiens, des décideurs politiques, des responsables administratifs et des chercheurs paraissaient sinon impossibles du moins très difficiles. Ils apparaissent aujourd'hui comme une exigence et une source de plus-value, dans les réunions internationales aussi bien qu'au sein de chaque pays.

A l'expérience, il apparaît que la construction d'un système d'indicateurs des systèmes de formation n'est possible qu'à travers un processus de négociation et de concertation au cours duquel une multitude de partenaires cherchent à se mettre d'accord à propos des réponses à donner à trois questions majeures:

1. Qu'est-ce qui doit être indiqué?
2. Peut-on le mesurer? Sait-on le mesurer valablement?
3. La mesure est-elle techniquement, économiquement et socialement praticable?

A des paliers et des moments différents, la recherche de réponses suffisamment consensuelles à ces questions engage tout à la fois des responsables politiques et scolaires, des usagers et des agents des systèmes de formation, des experts de la statistique scolaire et des chercheurs en sciences de l'éducation. Le projet INES est de ce point de vue un grand chantier de coopération et de concertation internationale et interdisciplinaire à la fois qui, depuis 1988-89 mobilise en permanence les compétences de quelque 300-400 spécialistes de 17 pays membres de l'OCDE au début, des 26 maintenant. La direction d'un tel chantier est en soi un défi qui, soit dit en passant avec reconnaissance, a été brillamment relevé par la direction et le personnel du secrétariat de l'OCDE. La formule du travail en réseaux a été particulièrement appréciée et efficace. Dans ces réseaux internationaux, des chercheurs, des statisticiens et des responsables ont pu mieux se connaître et se comprendre, tirer parti de l'expertise partagée et, progressivement, négocier des accords autour d'indicateurs concernant leur thématique particulière.

Qu'est-ce qui doit être indiqué? Que veut-on savoir?

C'est la toute première question qui se pose: que faut-il savoir et faire savoir par le biais d'indicateurs statistiques? Quelles sont les mesures pertinentes, utiles, souhaitables et légitimes à propos des systèmes de formation? Les réponses à ces questions sont loin d'être simples, notamment parce que, comme on l'a déjà dit, un système d'indicateurs ne peut pas se déduire d'une théorie du système d'enseignement mais correspond bien plus à une "théorie" des usagers et des pilotes. Elles ont toujours une dimension politique et pratique et une dimension scientifique ou conceptuelle. Mais ni les milieux politico-pratiques ni les milieux scientifiques sont unanimes. Les besoins, les attentes et les priorités qu'expriment les responsables diffèrent selon les pays, les options stratégiques et les orientations idéologiques. Les milieux scientifiques proposent des idées ou des conceptions qui divergent souvent selon les orientations disciplinaires et épistémologiques; rien n'assure non plus *a priori* leur cohérence par rapport aux attentes politiques. En d'autres termes, ce qui est sûr - au sens où l'on peut le constater - c'est que ces questions se discutent et qu'il faut se mettre d'accord entre plusieurs. L'accord est parfois facile à réaliser (par exemple sur les taux de participation à la formation secondaire) parfois plus difficile (par exemple à propos des indicateurs de résultats de la formation, ou ceux qui concernent les structures de décision des systèmes de formation). Les divergences concernent tantôt la pertinence ou l'urgence politique, tantôt des questions conceptuelles.

L'analyse partagée du nouveau contexte dans lequel évoluent les systèmes d'enseignement et qui réoriente leurs politiques et leurs méthodes de pilotage a certainement joué un rôle important d'intégration des points de vue entre les partenaires. Le transfert d'intérêt depuis les inputs vers les processus et les outputs imposait en tous cas un cadre de référence élargi pour délimiter les grands domaines que le système des indicateurs est appelé à couvrir. C'est le sens du schéma organisateur du projet INES qui définit en somme trois grands chapitres liés entre eux sur le mode systémique⁴: 1) le

⁴ La simplicité de ce modèle de base est cependant trompeuse parfois. L'appartenance de certains indicateurs à l'un des grands chapitres du schéma systémique n'est pas toujours univoque, en particulier parce que, selon les horizons temporels dans lesquels on pense, certains d'entre eux mesurent des phénomènes qui sont à la fois des effets du système éducatif et des éléments de son contexte. C'est le cas

contexte des systèmes d'enseignement (démographie, économie, attitudes et attentes, etc.); 2) les ressources engagées, les structures et les processus scolaires (ressources humaines et financières, participation à l'enseignement, structures organisationnelles, etc.) et 3) les résultats de l'enseignement (acquis et compétences des élèves, diplômes, insertion dans le marché du travail, etc.).⁵ Ce schéma organisateur très ouvert a permis de progresser assez pragmatiquement, entre autres parce qu'il est ouvert et n'impose pas trop de contraintes *a priori* sur le degré d'accord entre les partenaires. Il a ménagé beaucoup d'espace à la créativité des réseaux.

En cours d'exercice, quelques règles de base se sont imposées qui concernent également de près ou de loin la recherche concertée d'accords autour des indicateurs internationaux et la nature de ces indicateurs:

1. Concernant la participation au projet: Tous les indicateurs ne s'imposent pas nécessairement à tous les pays dès qu'ils sont conçus. Certains sont présentés comme expérimentaux ou à l'essai avant d'être recommandés plus généralement et adoptés par une majorité de pays. La participation des pays aux différents réseaux et groupes de travail est d'ailleurs basée sur le principe du volontariat. Certains réseaux ont démarré avec une large participation; d'autres avec six ou sept pays seulement. La plupart en comptent aujourd'hui une vingtaine. Un problème d'économie du projet est aujourd'hui posé, car même si les coûts pour chaque pays sont inférieurs à ce qu'ils seraient s'il progressait seul, chacun est entraîné dans des dépenses croissantes. La dernière assemblée générale a longuement discuté de cette question pour arriver à la conclusion que, dans de nombreux domaines, le niveau d'interconnaissance et de confiance est aujourd'hui suffisant au sein du projet pour que des groupes de travail plus réduits puissent se charger au nom de tous de la préparation de certains dossiers et sans engager d'emblée tous les pays dans tout le processus de concertation conceptuelle. Il faudra vraisemblablement assortir cette nouvelle division du travail de processus étendus et fluides de communication.
2. Concernant le rapport entre systèmes d'indicateurs nationaux et internationaux: En même temps que se développe un système d'indicateurs au plan international, les pays membres développent leurs systèmes nationaux d'indicateurs. A la faveur du projet INES, les deux plans sont entrés dans un processus d'émulation très actif, le *set* des indicateurs nationaux étant tantôt plus riche, tantôt moins que le *set* international. Dans le cadre du projet INES, on a admis comme principe que la comparabilité internationale d'un indicateur constitue une plus-value pour les indicateurs nationaux. La règle veut donc que la plus grande part des indicateurs retenus au plan international doivent représenter un sous ensemble de ceux qui sont considérés comme pertinents au plan national. Cette règle vise notamment à modérer la charge que représentent les statistiques internationales pour les pays.
3. Concernant type de mesure statistique: Au plan international, on compare des pays entre eux et on le fait en général par le biais de valeurs moyennes ou centrales résultant des statistiques agrégées par pays; par exemple le taux de participation à la formation des jeunes de 17 ans. De tels indicateurs permettent de mesurer les différences entre pays, mais ils laissent dans l'ombre les disparités qui peuvent exister au sein des pays. Il est parfois souhaitable de pouvoir comparer les pays précisément du point de vue de leurs disparités intranationales. Par exemple: les différences entre les sexes ou entre couches socioprofessionnelles, ou entre ville et campagne, ou entre régions riches et pauvres sont-elles comparables entre les divers contextes nationaux?

par exemple des opinions et des attentes du public à l'égard de l'école ou encore du niveau global de formation de la population. On touche là à une caractéristiques centrales des systèmes humains et des systèmes d'enseignement en particulier: à terme, ils participent eux-mêmes à la création du contexte culturel, social et économique dans lequel ils évoluent.

⁵ On trouvera une liste détaillée des domaines identifiés dans la dernière édition de *Regards sur l'éducation*, op.cit.

Il s'agit alors d'associer des indicateurs de disparité aux valeurs centrales que reflètent les moyennes nationales.⁶

Le cadre organisateur et les quelques règles délimitent le champ de rencontre, d'échange et de discussion qui donnent corps à l'entreprise. Je mets une certaine insistance à souligner la nécessité et l'utilité du débat car il importe que les responsables politiques et administratifs prennent leur part de responsabilité dans ce processus au même titre que les scientifiques. C'est le prix à payer pour que les finalités de l'entreprise soient partagées et fondées sur une analyse commune, réaliste et ouverte, des transformations en cours dans et autour des systèmes éducatifs.

Par ailleurs, un système d'indicateurs repose sur un ensemble de relevés statistiques fiables, relativement stable dans sa conception et durable dans son application. S'il est international, la conception et l'application doivent en plus être concertées entre les pays concernés. À côté des questions conceptuelles et méthodologiques on ne peut pas ignorer l'économie d'un système d'indicateurs et de l'appareil statistiques qu'il suppose. Cette dimension mérite attention au plan international et, peut-être plus encore au plan de chaque pays. La conception et la mise en oeuvre d'un système de statistique supposent du temps et de l'argent et ce n'est pas négligeable. Mais l'économie est aussi celle des ressources de légitimité qui a deux composantes distinctes mais liées entre elles: 1) le temps et l'argent engagés dans la production de données statistiques et d'indicateurs sont d'une manière ou d'une autre soustraits aux autres fonctions du système d'enseignement et cela ne va pas de soi; et 2) le relevé de données statistiques repose sur des informateurs (élèves, parents, enseignants, chef d'établissement, etc.) qui doivent être d'une manière ou d'une autre convaincus de la nécessité, de l'utilité ou de la pertinence qu'il y a à fournir l'information demandée et à la fournir de façon correcte. Ce sont les deux questions auxquelles je voudrais consacrer quelques mots encore.

Peut-on mesurer ce qu'il est souhaitable d'indiquer? Peut-on connaître? La problématique de l'acceptabilité.

Dans la littérature concernant les indicateurs, la question de savoir s'il est possible de mesurer les aspects du système que l'on souhaite connaître et refléter par des indicateurs se limite souvent aux problèmes conceptuels, méthodologiques et techniques réservés aux spécialistes. Les responsables politiques et administratifs ne seraient que marginalement concernés par la question "Peut-on mesurer?". Bien entendu, les questions de théorie et de méthode doivent être traitées. La discussion scientifique doit permettre de préciser la définition du ou des phénomène(s) que l'on veut connaître; répondre à des questions telles que "Comment le(s) mesurer? Quelles sont les conditions de validité, de fiabilité, de comparabilité des mesures possibles ou envisagées?" Elle doit permettre d'aboutir à un certain degré d'accord autour d'une conception théorique, d'une méthodologie et d'une technologie appropriées. Comme il existe d'excellents ouvrages au sujet de ces questions, il n'est pas utile de trop s'y attarder ici. Mentionnons cependant au passage qu'au point de vue politique, l'accord entre experts importe, parce qu'il détermine pour une grande part la crédibilité des données et des indicateurs.

Mais l'implication des politiques ne s'arrête pas là, car en parallèle et sur le terrain, se pose la question des conditions d'acceptabilité de la mesure, de l'observation méthodique, de la quantification et des indicateurs. Et cette question est éminemment politique.

Autour et au sein des systèmes éducatifs il existe un nombre incalculable d'aspects dont on pourrait, à partir des réponses à la question précédente (que s'agit-il d'indiquer?),

⁶ Cela peut se faire parfois en désagréant les populations (p.ex. la valeur nationale moyenne pour les hommes et pour les femmes). Parfois, notamment lorsque les sous-groupes seraient trop nombreux ou qu'ils sont particuliers à chaque pays (p.ex. les États, les provinces, les régions ou les cantons) on peut recourir à une indication de l'étendue de la variation entre les sous-groupes où la valeur moyenne est la plus élevée et ceux où elle est la plus basse.

considérer qu'il importe d'en savoir plus. En comparaison, les questions auxquelles il existe actuellement des réponses quantifiées ou des indicateurs, sont assez rares. Serait-ce parce que la plupart des aspects intéressants des systèmes d'enseignement ou des écoles ne se prêteraient pas à l'observation et à la description de type quantitatif? C'est un argument que l'on entend souvent. Mais ce n'est pas si simple.

On connaît le débat qui agite les sciences sociales depuis une vingtaine d'années ou plus entre "quantitatifs" et "qualitatifs". Il est d'ailleurs aussi d'actualité dans les milieux qui s'occupent d'évaluation des systèmes d'enseignement et des écoles. Dans ce débat, il ne faut pas choisir un camp; mais au contraire adopter une attitude ouverte et éclectique, considérant que la démarche se décide en fonction du problème à résoudre et de la conjoncture scientifique et pratique.

Les démarches dites qualitatives (études de cas, recherche-action, observation participante, etc.) favorisent en effet la découverte ou la compréhension de certaines dimensions, de certains enjeux ou de certaines logiques de fonctionnement dans les systèmes humains qui ne sont pas directement quantifiables, en tous cas pas avant d'avoir été découvertes, avant d'avoir fait l'objet d'un travail de conceptualisation théorique. Ce type de recherche a une fonction heuristique indiscutable. Il débouche parfois sur des catégories ou des typologies fort intéressantes mais dont on souhaiterait précisément connaître la pondération dans les environnements sociaux ou les populations concernés.

D'un autre côté, les enquêtes portant sur les attitudes, les attentes, les opinions, les représentations ou les attributions ont démontré la possibilité et l'intérêt de mesurer de tels phénomènes, pourtant très "qualitatifs", d'en estimer les fréquences et d'en analyser statistiquement les facteurs déterminants⁷. Les mesures de type quantitatif font sens particulièrement lorsque les questions que l'on se pose concernent des ensembles ou des systèmes humains impliquant de grands nombres de personnes ou d'acteurs ou de grands nombres de sous-ensembles ou sous-systèmes (par exemple, des classes ou des établissements scolaires) dont on souhaite saisir et/ou comparer l'état et la diversité des caractéristiques ou des performances. Les caractéristiques ou performances qu'il s'agit de dénombrer sont bien des "qualités" qui demandent à être définies à partir d'un point de vue conceptuel qui doit naturellement être fondé. La standardisation des instruments d'observation (questionnaires, grilles d'observation, etc.) que suppose une observation à grande échelle, d'un côté limite certainement la focale au point de vue choisi, mais d'un autre côté oblige à une grande rigueur et transparence du dispositif d'observation; elle facilite de ce fait l'accès critique de tiers à la méthode utilisée, favorise la reproductibilité de la démarche et aussi sa modification. C'est sans doute une des clés de son succès.

On conviendra toutefois que l'approche quantitative ou statistique est trop souvent associée à une épistémologie positiviste dépassée et réductrice, parfois à tort, souvent à raison. De même il est vrai qu'elle débouche trop souvent sur des interprétations simplistes, chez les chercheurs aussi bien que du côté des usagers, des publics et des médias.⁸

A priori et sans exclusive par rapport à d'autres approches, la démarche quantitative semble en tous cas appropriée pour décrire un grand nombre d'aspects des systèmes d'enseignement et de leur diversité interne, parce que ce sont toujours des ensembles de grande envergure formés d'acteurs et d'unités hétérogènes, et que la connaissance des caractéristiques et des performances de ces unités sous différents angles permet de juger de l'état du système, de nourrir la réflexion interne et d'orienter l'action politique. On est

⁷ Qu'y a-t-il d'ailleurs de plus qualitatif que les différences et les relations entre hommes et femmes? Et pourtant, le sexe est une des catégories les plus courantes dans toutes les statistiques, y compris scolaires. Mais cet exemple permet aussi de voir que le problème ne réside pas nécessairement dans le fait de dénombrer ou de quantifier mais dans le sens qui est donné aux catégories: le sexe est-il traité comme une simple caractéristique biologique des individus? Ou bien, la différenciation sociale construite sur cette caractéristique est-elle prise en compte?

⁸ Cette question importante de l'usage social des bases de connaissances mériterait d'être approfondie, mais elle dépasse le cadre de cet exposé.

donc surpris que les dimensions sur lesquelles les systèmes d'enseignement se donnent des mesures quantifiées soient relativement rares, peu usités.

On pourrait dire que ces systèmes résistent à la mesure quantifiée. L'approche statistique ne fait en tous cas pas partie de leur tradition, ni de leur culture d'organisation, ni de leurs méthodes d'auto-connaissance. La pédagogie expérimentale par exemple, qui, du point de vue scientifique a connu un certain essor depuis une trentaine d'années, ne s'est que médiocrement naturalisée en tant que méthode de connaissance régulièrement pratiquée dans les écoles. Tout se passe comme si l'observation méthodique et quantifiée contrevenait à quelque règle ou principe de fonctionnement des systèmes éducatifs. Trois pistes de réflexion au moins mériteraient d'être explorées. D'une part, comme dans toutes les organisations bureaucratiques, l'idée de diversité qui est à la base même de l'approche statistique semble contrevenir au principe d'uniformité qui est encore souvent présenté et perçu comme garant de l'équité dans les systèmes éducatifs, entre les élèves, entre les personnels ou entre les écoles. D'autre part, mis à part dans l'évaluation des élèves, la comparaison est d'une certaine façon tabouisée dans les systèmes éducatifs; dans cet environnement très individualiste, il n'y a que des cas particuliers. Enfin, le sentiment de l'ineffable domine encore fortement dans la culture pédagogique, le sentiment que l'on ne peut ni décrire ni expliquer, ni surtout mesurer le développement des enfants ou les processus éducatifs, que c'est du domaine du "mystère de l'humain". A tort ou à raison, l'observation méthodique et la quantification sont rejetées par une partie des acteurs (responsables, enseignants ou parents), comme inutiles voire menaçantes, tantôt parce qu'elles mettent en question certaines de leurs croyances et certitudes fondamentales, tantôt aussi parce qu'elles paraissent associées à l'idée d'évaluation ou de contrôle.

On ne peut pas ignorer ces réalités lorsque se pose la question des indicateurs, c'est-à-dire de la possibilité de saisir méthodiquement et de quantifier un certain nombre de phénomènes dans et autour des systèmes éducatifs. Parce que les statistiques reposent sur des informations fournies par des informateurs et que, lorsque ceux-ci pensent que la démarche est inutile ou bien qu'ils y voient une menace, la fiabilité de l'information récoltée est compromise. La portée de cette observation dépasse largement le domaine des statistiques et des indicateurs; elle s'applique, *mutatis mutandis*, à tout projet de renouveau de la base de connaissance des systèmes éducatifs fondé sur les principes de la démarche scientifique (qualitative ou quantitative d'ailleurs). Des observations méthodiquement conduites supposent des gens et des environnements minimalement disposés à informer ou à se prêter à l'observation.

La question de l'acceptabilité des sciences de l'éducation est en débat au sein des systèmes éducatifs et dans leur environnement. Le sens de la démarche scientifique n'y fait pas encore l'objet d'un accord général, qu'elle soit qualitative ou quantitative d'ailleurs. La position des responsables politiques et administratifs est déterminante ici, car c'est d'elle que dépend l'engagement du débat et son orientation. Mais les statisticiens et les chercheurs ne peuvent pas se tenir à l'écart. Les conditions d'acceptabilité touchent pour une part les représentations, la culture de l'organisation pédagogique et ses méthodes de management. Mais des intérêts y sont engagés aussi; il s'agit de créer un climat suffisant de confiance, entre les professionnels en particulier, de donner d'une part des assurances et des garanties aux acteurs concernés que l'information qu'ils fournissent ne se retournera pas contre leurs intérêts légitimes et d'autre part, des raisons plausibles de penser que la démarche contribuera au moins médiatement à améliorer les conditions de réalisation des buts de l'action pédagogique. Les problèmes complexes d'éthique et de déontologie qui sont ainsi posés n'ont pas encore reçu l'attention qu'ils méritent. Ils sont liés au changement de paradigme dont il a été question plus haut, en particulier lorsque la connaissance vise à mieux gérer le changement et affecte les méthodes de pilotage et de régulation.

La mesure est-elle praticable? La problématique des ressources.

La question des conditions d'acceptabilité fait bien la transition vers celle de la praticabilité de mesures statistiques et d'indicateurs, en particulier s'il s'agit d'en

développer de plus complexes et plus proches du terrain scolaire, comme par exemple les acquis de connaissances et de compétences des élèves. Lorsque, comme Claude Thélot le montre ailleurs, le ministère français s'engage dans une opération qui consiste à "tester" 800.000 élèves, il fait oeuvre de précurseur aux plans conceptuel et méthodologique, mais aussi, tout simplement, en s'engageant dans une opération d'une pareille envergure.

La question de l'acceptabilité pose inévitablement aussi celle des buts qui justifient un tel engagement de ressources, aux yeux des hommes et des femmes politiques certes, mais aussi aux yeux des enseignants, des élèves, de leurs parents et d'un plus large public. Dans un ouvrage récent⁹, Claude Thélot justifie les observations systématiques et l'évaluation dans les systèmes éducatifs en rapport avec une conception du changement dans les systèmes d'enseignement:

- "- *alimenter la réflexion de chaque acteur (enseignants, administrateurs, ...) sur l'état du système dans lequel il travaille et, indirectement, sur sa propre action dans ce système;*
- *provoquer, grâce à une démarche comparative, une meilleure compréhension, une appréhension plus exacte des systèmes, des établissements scolaires ou, plus généralement, des unités éducatives, et aussi favoriser une certaine émulation entre eux.*

Ces deux fonctions, la première interne, la seconde externe ou publique, ont pour but, in fine, d'améliorer l'École grâce aux inflexions de l'action qu'elles entraînent."

Si tel est bien le but des efforts autour du renouveau de la base de connaissances dans les systèmes éducatifs, on ne peut pas laisser la question des ressources entre parenthèses. Ces entreprises coûtent cher, c'est vrai. Quelle est la légitimité de ces dépenses? La question était aussi au coeur des discussions de l'assemblée générale du projet INES.

La construction d'indicateurs et plus généralement le renouveau de la base de connaissance ne sont pas des buts en soi; c'est des voies vers l'amélioration des systèmes d'enseignement en tant que tout et dans leurs différentes composantes. Lorsqu'il est question des dépenses engagées pour créer les bases de connaissances, on a (encore) tendance à considérer leur coût dans l'absolu, sans le mettre en relation avec les bénéfices. Ne serait-il pas plus juste de les considérer comme des investissements dans la capacité d'innovation. Les systèmes éducatifs de tous nos pays sont confrontés à la difficile mission de faire mieux et plus avec des ressources stables ou en diminution; en d'autres termes avec la problématique de l'amélioration de leur productivité, pour évoquer un problème classique dans le monde des entreprises.

Sans vouloir prôner des formules de simple transposition de ce monde vers celui de l'enseignement, il est possible de tirer quelques enseignements de l'analyse sociologique des entreprises en tant qu'organisations qui apprennent et qui changent. L'étude du développement de la productivité dans les entreprises montre en particulier que pour améliorer leurs performances elles ont investi des ressources considérables dans la production et/ou l'acquisition de connaissances en relation avec leurs produits, avec leurs méthodes de production et de distribution et avec leur organisation du travail: connaissances scientifiques, *know how* technologique et méthodologique, mais aussi études de marketing portant sur le contexte, études de management. Cette stratégie fondée sur le savoir a été payante, que ce soit dans l'industrie, dans l'agriculture ou dans les banques, le commerce ou la finance.

L'investissement dans la connaissance a été croissant partout parce qu'il est facteur de gain de qualité et/ou de productivité. La médecine, un domaine plus proche de l'éducation, en donne une illustration exemplaire. En comparaison, les systèmes d'enseignement semblent fonctionner selon une toute autre logique. Leur différenciation fonctionnelle est en général faible et la tradition veut au contraire que l'essentiel des

⁹ Claude Thélot, *L'Évaluation des systèmes éducatifs*, Nathan Université, 1993

ressources y soit directement affecté au travail du front, les classes, le travail avec les élèves. Personne ne conteste évidemment la nécessité de s'engager à cet endroit-là. La tradition de concentration des forces "au front" est d'ailleurs très ancrée dans la culture scolaire et elle se maintient sous la pression des enseignants et des parents. Toutefois, sous l'angle de la différenciation interne, les systèmes d'enseignement ressemblent plus aux mines de charbon ou aux aciéries de la fin du siècle passé, ou encore aux hôpitaux de la même époque, qu'aux organisations des secteurs d'activité les plus dynamiques de la fin du vingtième siècle.

En proportion, on est en particulier frappé du peu de ressources qui sont affectées au travail sur la connaissance, à l'investissement stratégique dans la connaissance (peu de recherche, peu de développement technologique, peu d'équivalents du marketing). La dernière édition de *Regards sur l'éducation* donne une estimation de la part de leurs ressources que les systèmes d'enseignement de quelques pays consacrent à la recherche en éducation: (entre 0,15 et 0,4%). Comparativement aux secteurs d'activité de pointe, cette part est dérisoire. Aujourd'hui, dans la chimie, dans l'informatique ou dans les biotechnologies, par exemple, les entreprises consacrent entre 12 et 15% de leur chiffre d'affaires à la recherche et au développement, sans compter les études de marketing; en tous cas 30 fois plus que les systèmes éducatifs.

Il est possible que tout en ayant l'impression de dépenser beaucoup pour la base de connaissance, nous investissons en fait trop peu pour avoir un réel impact sur le potentiel d'innovation. Sur ce point encore, le débat est en cours sans que des accords stables soient en vue.

En m'appuyant sur l'exemple des indicateurs, j'ai tenté de montrer que le renouvellement de la base de connaissance revêt un intérêt stratégique pour le renouveau des systèmes éducatifs et des écoles, mais, dans un contexte d'intérêts différents et parfois opposés, il suppose l'engagement simultané et durable du scientifique et du politique. Ces deux sphères, par ailleurs autonomes, s'appuient réciproquement. L'une et l'autre jouent le rôle de sources de légitimité des choix et des accords sur les connaissances pertinentes, valides et fiables, sur les règles de leur mise à jour et transformation ainsi que sur les engagements de ressources. Dans ce sens leur coopération accrue apparaît comme condition *sine qua non* de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des systèmes éducatifs.

Genève, décembre 1995

Traduction: je pense que la notion "accord" devrait pouvoir se traduire par "agreement", (agreement-building, agree with, etc)

La construction d'indicateurs comme processus d'accord à quatre phases entre des acteurs multiples

