

## L'École entre évaluation et contrôle

Introduction

Alain Bouvier et Philippe Duval

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/413>

DOI : 10.4000/ries.413

ISSN : 2261-4265

### Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

### Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2008

Pagination : 27-35

ISBN : 978-2-85420-573-2

ISSN : 1254-4590

### Référence électronique

Alain Bouvier et Philippe Duval, « L'École entre évaluation et contrôle », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 48 | septembre 2008, mis en ligne le 27 juin 2011, consulté le 14 novembre 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/ries/413> ; DOI : 10.4000/ries.413

---

© Tous droits réservés

# L'école et son contrôle

## Introduction

### *L'École entre évaluation et contrôle*

**Alain Bouvier, Philippe Duval**

Dans le milieu éducatif, au cours de ces dernières décennies, les contrôles eurent mauvaise presse et semblaient archaïques. Ils disparurent en partie ou se firent très discrets. C'est alors que l'évaluation, surtout qualitative, prit un essor considérable.

Trente ans après, une page se tourne. L'important développement de l'évaluation, sa variété et son omniprésence contribuent aujourd'hui à ternir son lustre et à accorder progressivement aux contrôles une place nouvelle et de plus en plus importante. Tout se passe comme si, après le développement des pratiques d'évaluation, nous assistions actuellement à un retour des contrôles sous des formes modernisées, en raison d'enjeux nouveaux.

Nous avons fait le choix d'étudier cette question en Angleterre, au Chili, en Chine, en France, en Pologne, en Suisse et au Pays basque, sept systèmes éducatifs différents par leur situation géographique, leur héritage politique, leur organisation et leur expérience en matière d'évaluation et de contrôle. Deux comparaisons européennes permettent de compléter ce panorama.

### **UN NOUVEAU CONTEXTE**

Les systèmes éducatifs traversent depuis plus de trente ans une période de turbulences répétées. C'est une tendance lourde. On voit s'accroître le nombre des parties prenantes, locales, nationales et internationales, ainsi que l'influence de réseaux divers et, plus récemment encore, des standards internationaux. L'éducation doit s'inscrire dans des logiques de régulations, d'exigences de plus en plus fortes sur les résultats et les performances. Les usagers se préoccupent de la qualité des services rendus et les citoyens, comme les contribuables, sont vigilants sur l'efficacité, soucieux des coûts du système éducatif et des études de leurs enfants. Ils expriment ainsi la valeur qu'ils accordent à l'École, ce qu'ils en attendent. Pour ces raisons, ils veulent en être de plus en plus partie prenante. La seule information ne leur suffit plus. En bref, comme le montre Nathalie Mons dans son article consacré aux enseignants en

Europe, sous l'influence du *new public management*, les systèmes éducatifs ont pénétré, sans l'avoir nécessairement recherché, le registre de la gouvernance.

Force est de constater que la confiance qu'accordent la société civile et les milieux politiques à la professionnalité enseignante se lézarde. L'École subit des critiques parfois vives, comme en Pologne. La succession des réformes accroît le scepticisme général et le public doute que les résultats attendus soient réellement atteints, même lorsque les autorités scolaires envoient des messages rassurants. Les partenaires de l'École et ses usagers regardent avec de plus en plus de minutie les résultats des évaluations, notamment internationales. Ils demandent, sur ce registre aussi, à devenir partie prenante. Ils invoquent la nécessité d'un retour à un contrôle local éclairé par des comparaisons.

Les évolutions des systèmes éducatifs tiennent aussi aux conséquences des changements politiques, là vers plus de décentralisation, ici vers des tentatives de recentralisation (comme en Suisse, ce qui peut surprendre), avec souvent des mesures de déconcentration qui ressemblent, en fait, à une décentralisation de la centralisation. De plus, les différents niveaux engagent de l'argent public et doivent en rendre compte, à un point qui dépasse tout ce qui avait été pratiqué jusque-là. Dans beaucoup de pays, c'est le Parlement qui a voté des lois précises en ce sens, comme la LAP au Québec ou la LOLF en France.

Ces exigences poussent à la multiplication des évaluations et des contrôles. Ils deviennent de plus en plus publics, l'exemple venant des enquêtes internationales dont les médias et les élus sont friands. Le grand public aussi désormais; les enseignants beaucoup moins. De plus en plus nombreux sont les pays où ces enquêtes, comme PISA, ont un impact rapide, visible et aux effets réperables. Matthis Behrens, pour la Suisse, évoque ce qu'il nomme « l'onde de choc PISA ».

Les pouvoirs locaux, politiques et administratifs, veulent aussi disposer d'informations leur permettant de rendre compte à leurs mandants, que ce soit leur tutelle ou leurs électeurs, mais aussi la société civile, notamment là où des communautés sont organisées et influentes, comme en Angleterre. La proximité entre « opérateurs » (enseignants, écoles) et leurs responsables (élus, administration) conduit à dépasser les évaluations traditionnelles et à les compléter par de nouveaux mécanismes de contrôle.

## **L'ÉVALUATION INTERNATIONALE AU CŒUR DES PROCESSUS DE DÉCISION**

Si certains pays, comme la France, refusèrent pendant plusieurs décennies de se préoccuper des résultats des enquêtes internationales lorsqu'ils n'étaient pas ceux attendus et souhaités, aujourd'hui, la majorité des « décideurs »

les prennent en compte dans quasiment tous les pays. En France aussi, depuis peu. Elles sont devenues des références obligées.

Au Chili, en Suisse ou en Allemagne, elles trouvent place au cœur des réformes et sont prises comme objectifs en termes d'amélioration du système scolaire. Cela pose de nouveaux problèmes, comme le montre l'article sur la Suisse. En Angleterre, elles sont à la source de corrections et d'évolutions de dispositifs difficiles à décrire et, sans doute, à piloter. En Chine, en Pologne, au Pays basque, elles s'inscrivent comme une priorité dans le souci déclaré de vouloir améliorer la qualité de l'École. En France, sachant l'avidité des médias, des élus et des parents pour ces données, les ministres les évoquent désormais pour venir en appui de leurs réformes.

### **À L'ORIGINE, DES ÉVALUATIONS DIVERSIFIÉES**

Le développement de l'évaluation au sein des systèmes éducatifs a conduit à formuler des distinctions admises de tous, par exemple entre évaluations externes et évaluations internes (auto-évaluations). Ici, l'évaluation est considérée comme dynamisant le système; là, elle a plutôt une connotation négative, exprimant la crainte de contraintes futures, voire de conséquences néfastes. Par contre demeurent des ambiguïtés sur ce que l'on nomme supervision, inspection et contrôle.

L'évaluation peut être vécue comme plus ou moins contraignante. Dans certains pays, c'est une obligation annuelle et publique des établissements scolaires. Dans d'autres, elle relève d'instances spécialisées, d'inspections ou d'agences. Il y a trente ans, les évaluations se sont substituées progressivement au contrôle sur les procédures (horaires, programmes, façon d'enseigner...) pour devenir un élément important de régulation et d'aide à la décision, donc de pilotage. Que de diversité et d'ambiguïtés!

On peut légitimement considérer que l'évaluation a contribué à améliorer les systèmes éducatifs, en termes de qualité et d'efficacité, en poussant à plus de responsabilité les acteurs et les institutions. Elle est devenue un élément constitutif des politiques publiques centrées sur les performances. Mais l'évolution générale semble aller, à nouveau, vers un rôle beaucoup plus considérable des mécanismes de contrôle, centrés sur les résultats.

Comparer est devenu un enjeu de première importance. L'évaluation pratiquée par un pays dépend en premier lieu de l'organisation politique de l'État et du degré de décentralisation qu'il pratique, qu'elle soit politique en direction d'autorités locales élues, ou qu'elle soit fonctionnelle, c'est-à-dire confiée à des établissements scolaires autonomes. Les articles de Wang Xiaohui (Chine), Josu Sierra (Pays basque), Leonor Cariola et Lorena Meckes (Chili) ou Jolanda Zajac (Pologne) le montrent, ainsi que ceux de Ferry de Rijcke sur l'inspection en Europe, ou encore celui de Nathalie Mons.

L'évaluation dépend aussi de la culture dominante. Ainsi Josu Sierra rappelle que le Pays basque reconnaît n'avoir aucune culture du résultat, alors que l'Angleterre et le Chili ont une longue pratique en la matière. La Chine et la Pologne aujourd'hui, s'inscrivent progressivement en ce sens.

On perçoit des hésitations sur la cible choisie : évaluer quoi, qui et pour en tirer quelles conséquences? Faut-il le faire par rapport à des objectifs nationaux (comme en France), voire internationaux (comme en Suisse), ou dans une logique d'aide au pilotage de l'établissement, comme le décrivent Leonor Cariola et Lorena Meckes pour le Chili? Faut-il privilégier des enquêtes sur échantillon ou pratiquer des épreuves généralisées à tous les élèves d'un niveau scolaire déterminé ou d'un âge donné? Existe donc une grande disparité entre les pays et au sein des pays eux-mêmes, surtout lorsqu'il s'agit d'États fédéraux, comme en Espagne.

L'évaluation orientée sur les établissements peut, dans certains cas, vouloir contribuer à les aider pour le pilotage de leur projet. Dans d'autres, c'est une façon d'accroître la compétition entre eux et d'intensifier ainsi une logique de « marché scolaire », comme en Angleterre, par exemple. En fonction des intentions, son appropriation par les acteurs des établissements n'est pas la même.

## **L'ÉVALUATION ET LE CONTRÔLE FACE À QUATRE DÉFIS**

L'évaluation s'est généralisée, mais dans une diversité considérable de pratiques. Elle est actuellement confrontée à quatre défis majeurs.

En général, l'évaluation pratiquée est segmentée et peu systémique. Cela conduit à des prises en compte partielles, très incomplètes. Par exemple, comment l'évaluation d'un établissement prend-elle en compte ce qui relève directement du registre pédagogique et des pratiques des enseignants? Comment ne pas s'en tenir aux résultats bruts, aussi importants soient-ils pour la formulation de constats et la prise de décisions?

L'évaluation et le contrôle voudraient s'appuyer sur les acquis des élèves. Or, il est bien connu<sup>1</sup> que suivant les lieux, on sait peu de choses sur ce registre, et que même, dans quelques-uns, on en ignore quasiment tout. Comment évaluer dans de tels cas?

Le travail enseignant et celui de l'école, dans certains pays, sont évalués et parfois contrôlés : réalisation des curricula, conformité à la réglementation, méthodes pédagogiques employées, résultats des élèves... Pourtant, on ignore tout de la valeur ajoutée par ces évaluations au système éducatif. Pourra-t-on longtemps s'en satisfaire?

---

1. Voir « Que savent les élèves? », dossier, *Revue internationale d'éducation de Sèvres* n° 43, décembre 2006.

Nathalie Mons note qu'un accroissement du contrôle du travail enseignant se dessine à travers les analyses en termes de résultats. En certains lieux, il peut aller jusqu'à l'attribution de « bonus de performances », de primes et de promotions.

Enfin, des niveaux intermédiaires de régulation et de pilotage existent : ici, les établissements scolaires eux-mêmes ; là, des niveaux intermédiaires de l'administration, ou encore des collectivités territoriales élues. On commence seulement à apprécier, par des recherches comparatives, les effets de ces différents mécanismes sur les résultats scolaires. Ils confirment l'importance de ce qui se joue au niveau des établissements scolaires.

### **LES CONTRÔLES, COMPLÉMENTS OU SUBSTITUT À L'ÉVALUATION ?**

Pour des pays comme la Pologne, la volonté de placer le contrôle au centre de la politique éducative est essentielle. La supervision pédagogique vise alors à contrôler et apprécier la qualité de l'enseignement.

On constate un renforcement des contrôles, notamment du niveau dit « central », que l'État soit centralisé ou décentralisé. Ils portent sur l'atteinte des objectifs, se pratiquent à travers de la reddition de comptes et servent à la confirmation des choix antérieurement effectués, comme au Chili et en Grande-Bretagne.

On voit survivre ou ressurgir des modes de contrôles traditionnels. Celui des acquis des élèves, même très peu réussi jusqu'à présent, en fait partie. Les performances sont de plus en plus contrôlées par rapport aux objectifs définis en amont de l'action. Les résultats aux examens s'inscrivent là, comme en Chine ou en France, mais ils ont peu d'influence, en retour, sur les processus de formation proposés aux élèves. Il y a là un paradoxe que relève Claude Thélot : les évaluations existent et sont de bonne qualité ; pourtant elles sont peu utilisées par les acteurs.

Suivant les pays demeurent ou se développent des contrôles de conformité à des normes et aux règlements. Une tendance générale se distingue : aux contrôles anciens sur les *input* et les conditions matérielles se substituent des contrôles sur les *output* et les résultats. On change de paradigme.

Ainsi, les contrôles peuvent venir en appui d'évaluations qualitatives pour les éclairer. Le risque existe de les voir progressivement se substituer aux évaluations, sous le prétexte qu'il faut des données tangibles, incontestables, des mesures sur la base d'indicateurs précis. Le qualitatif ne serait là que pour masquer les ignorances des acteurs et des décideurs, comme si l'abondance des mesures pouvait suffire à donner sens aux résultats obtenus.

Au Chili, pays en recherche d'équité, c'est même l'évaluation qui est utilisée comme outil de contrôle pour apprécier la qualité, tant au niveau de

chaque établissement que du système éducatif. Une grande importance est, de plus en plus, accordée aux comparaisons. Cette évaluation externe peine alors à trouver des relais naturels et mobilisateurs en interne. Ce passage de l'évaluation au contrôle se fait par un alignement des procédures sur les contenus d'enseignement, la réalisation du curriculum par les enseignants, l'application des réformes ministérielles et, comme en Angleterre, la mise en œuvre de nouvelles pratiques en rupture par rapport aux anciennes auxquelles elles s'ajoutent.

Dans d'autres cas, le contrôle externe est justifié et transformé en aide venant en appui des établissements.

### **LA MULTIPLICATION DES SOURCES DE CONTRÔLES**

L'évaluation et le contrôle relevaient de l'État dans les pays centralisés, et des pouvoirs politiques locaux dans les pays de tradition décentralisée. L'augmentation du nombre de parties prenantes et leur implication de plus en plus importante conduit à imaginer une pluralité d'évaluations et de contrôles, confiés à des instances publiques, des inspections, des agences, des laboratoires de recherche, voire des entités du secteur privé. Non seulement, donc, se développent les types d'évaluations multidimensionnelles et les contrôles variés, mais aussi les évaluateurs. Leur nombre conduit à en débattre, à les confronter. Tout revient à évaluer les évaluations et à contrôler les contrôles. On voit ainsi se profiler les mécanismes d'accréditation des évaluateurs et des contrôleurs par des instances internationales, comme cela commence à se faire pour l'enseignement supérieur et pour les démarches qualité.

Si le centre de l'action pédagogique est l'élève, une attention plus forte portée aux résultats et aux performances conduit à vouloir évaluer plus et contrôler davantage le travail enseignant et celui de l'établissement scolaire. Ainsi que le souligne Nathalie Mons, on se dirige dans la plupart des pays vers un accroissement des mécanismes de contrôle du travail enseignant et de l'école ; la reddition des comptes s'impose désormais même aux enseignants, en certains lieux. N'y a-t-il pas consensus, au moins en apparence, pour affirmer que tous les acteurs n'ont comme seul souci que la qualité de l'enseignement ? Les compétences des enseignants et la qualité de leur travail est-elle étrangère à cela ? Certes pas.

Impossible donc d'ignorer ce qui se passe en classe : comment les élèves apprennent, comment les enseignants enseignent et quels liens entre les deux. Ce contrôle doit-il relever de l'établissement, d'instances externes, ou d'un croisement des deux ? On peut constater que les résultats des élèves aux diverses évaluations et aux examens sont de plus en plus pris en compte, au moins au niveau des « décideurs ». Rien n'est moins sûr au niveau des enseignants. Des

pays comme le Pays basque, la Pologne et, depuis peu, la France s'intéressent de plus en plus à la valeur ajoutée par l'établissement. L'avenir réside sans doute dans cette attitude, déjà très présente en Finlande.

La multiplication des évaluations, des contrôles, des parties prenantes, pose la question des acteurs et des entités à qui revient ce travail. Et, pour des pays comme la France, quel rôle présent et futur des inspections? En Pologne, l'évaluation de proximité est assurée par le directeur de l'école. Par ailleurs se développent des agences spécialisées (Chili, Pologne, Angleterre). Les inspections doivent-elles disparaître, se fondre dans une agence, ou apparaître comme un évaluateur parmi d'autres soumis, ou non, aux certifications internationales ou encore avoir désormais à assurer le contrôle du contrôle? Alors que tous les pays, à des rythmes divers, augmentent l'autonomie des établissements scolaires, quel positionnement donner à l'inspection en particulier et aux évaluateurs externes en général? Au seul contrôle de conformité à la réglementation? L'article de Ferry de Rijcke apporte, pour l'Europe, des éléments de réponse à ces questions. Il distingue l'évaluation des performances des établissements, l'évaluation de la performance des enseignants et (ce qui se fait en France), l'amélioration des pratiques pédagogiques. Dans chaque cas, que diffuser aux parents? Ceci est important puisque les effets des inspections sont considérablement renforcés lorsqu'elles sont rendues publiques.

À vrai dire, de quels types d'évaluations globales et transversales les établissements scolaires et les systèmes éducatifs ont-ils besoin pour leur pilotage? Si les inspections pédagogiques demeurent, leur rôle doit-il se limiter au seul contrôle du travail pédagogique de l'enseignant?

### **OBSERVE-T-ON UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT?**

L'évaluation et les contrôles ont un coût. S'agit-il d'un investissement? Si oui, quel est le retour sur investissement? Peut-on repérer la plus-value qu'ils apportent en termes de qualité de l'enseignement, de résultats des élèves, d'efficacité et d'efficience?

Pourrait-on se contenter d'utiliser les résultats des enquêtes internationales? Ou laisser les établissements scolaires décider seuls de ce qu'ils ont besoin, à charge pour eux d'assumer leurs résultats? Faut-il, comme aux États-Unis, en Chine ou en Angleterre aller jusqu'à des sanctions, voire des fermetures lorsque les résultats d'un établissement sont mauvais et le demeurent?

Au Chili et en Angleterre, les processus d'évaluation et de contrôle se complètent. Ils s'articulent dans une politique globale. En Angleterre, comme le montrent Philip Woods et Patricia Broadfoot, ils sont régulièrement évalués et contrôlés et, de la sorte, ils sont très évolutifs.



En France, où l'évaluation et les contrôles sont segmentés et où ils ne sont pas intégrés dans une politique globale d'évaluation qui n'existe pas, ils n'ont pas d'effets pertinents et durables, si ce n'est sur un plan purement formel. Il ressort de l'article de Claude Thélot que la fausse autonomie des établissements secondaires français ne permet ni culture des résultats, ni réelle responsabilisation des acteurs.

Les parties prenantes des systèmes éducatifs, les parents notamment et certains élus locaux, veulent devenir partie prenante dans l'évaluation et les contrôles. Cela commence en Chine; c'est déjà le cas en Finlande et en Angleterre.

L'État est devenu régulateur. Encore doit-il, dans chaque pays, se donner les moyens de l'être réellement, dans le respect de ses traditions.

Dans son article principalement consacré aux standards en Suisse, Matthis Behrens voit se profiler un risque : celui d'aller vers ce qu'il est facile de contrôler, fournissant ainsi des macro-indicateurs pour le contrôle global des dispositifs, mais peu utiles pour les pratiques pédagogiques, passant à côté d'éléments plus complexes, mais riches et pertinents. Il signale un autre sujet d'inquiétude : le contrôle du système par la mesure des performances des élèves peut, en fait, servir à contourner la difficile question des finalités et des objectifs de l'école obligatoire. Est-ce le but poursuivi par ceux qui poussent à la définition de standards et au pilotage par les résultats? Comment limiter ces risques?

## **VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE**

L'article de Nathalie Mons, qui repose sur une étude conduite sur vingt-huit pays, dépeint la nouvelle gouvernance des systèmes éducatifs qui se met en place, avec toutefois une grande diversité et de nombreux croisements.

Le déplacement des relations entre le niveau central, les niveaux locaux et les niveaux intermédiaires, l'accroissement des parties prenantes, les besoins d'évaluations et de régulations appellent à ces évolutions. Se pose la question de la redéfinition du rôle de l'État, de la fragmentation des évaluations et des contrôles, de leur cohérence d'ensemble, de leur continuité, de leur adéquation aux objectifs des politiques publiques d'éducation.

Ainsi se dessine le rôle de « l'État régulateur ». Cela suppose d'abord qu'il ait quelque chose à réguler. Ensuite, que l'autonomie des établissements se développe encore, avec en retour, comme l'explique Ferry de Rijcke, plus d'informations rendues publiques. À l'image de l'Angleterre, on voit se développer une gouvernance sociétale, par réseaux, et parfois même communautaire.

L'établissement scolaire est au cœur du système d'évaluation et de contrôle. Il cherche à trouver là une aide précieuse à son pilotage et à l'exercice

de ses responsabilités. De ses responsabilités collectives, assumées par la communauté éducative et des responsabilités individuelles de chaque acteur. La mesure et le suivi de la qualité de son action doivent devenir, comme dans certains pays, une attitude clé permanente. Il gagne en autonomie et responsabilité et s'inscrit dans une logique de reddition de comptes, comme au Chili. C'est donc au niveau de l'établissement scolaire que tout se joue. Il lui revient de s'évaluer et de mettre en place collectivement les procédures de contrôle nécessaire pour améliorer son efficacité (ses résultats), la qualité de son action et son efficience. Il a besoin de l'aide d'experts externes ; mais il ne peut s'en remettre à aucun d'entre eux.

On devine que l'avenir verra se développer la gestion pluri-contrôlée que décrivent pour l'Angleterre Philip Woods et Patricia Broadfoot, les évaluations croisées diverses, les contrôles pluriels comme en Chine, impliquant des acteurs variés, dont les usagers (notamment pour le contrôle de qualités), les élus et les responsables locaux (les Pouvoirs organisateurs, diraient les Belges).

Cette nouvelle gouvernance vaut tout contrôle institutionnel.

