



POUR UN DÉVELOPPEMENT DES TRAVAUX D'ÉVALUATION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES ET DU FONCTIONNEMENT EFFECTIF DES SERVICES ÉDUCATIFS OFFERTS

Rosa MAHDJOU,

Conseillère principale en orientation et guidance scolaires (INRE)

①. POURQUOI L'ÉVALUATION EST UN CONCEPT ESSENTIEL EN ÉDUCATION ?

De façon générique, évaluer consiste à identifier une valeur. Par nécessité, cette valeur doit elle-même être définie de façon préalable, exogène et circonscrite. En éducation, l'évaluation fait souvent et spontanément, référence à l'évaluation des élèves et cela a donné lieu à des réflexions très nombreuses ainsi qu'à des travaux très variés. Dans cet article, nous ciblerons le système éducatif (potentiellement dans ses différents aspects) comme objet de l'évaluation (même si on peut avoir recours à des évaluations des élèves de façon instrumentale pour la conduite de l'évaluation du système dans lequel celles-ci ont été obtenues).

La tradition pour de nombreux systèmes éducatifs, dont le système éducatif algérien, est telle que la politique éducative et l'organisation des services qui lui sont associés sont d'abord fondés sur des principes normatifs et sur le fonctionnement institutionnel. Dans ce contexte, les structures internes du ministère font de leur mieux pour transmettre les dispositions prises au niveau national (central) en dispositions pratiques mises en œuvre dans les nombreux établissements répartis au niveau local sur l'ensemble du territoire. Il est, bien sûr, possible que tout se passe bien : 1) que les politiques et les références fonctionnelles identifiées au niveau central soient bonnes, 2) que le transfert des instructions et des ressources du niveau central vers les établissements

se fasse de manière efficace et équitable et 3) que les résultats anticipés soient effectivement atteints, en général, et dans les différents lieux d'enseignement pour les différentes populations.

Mais il est aussi possible que cela ne soit pas le cas, au moins, sur les quelques points qui viennent génériquement d'être décrits. Il est, certes, utile d'avoir de bons principes d'action mais la réalité peut, in fine, se distancier de ce qu'on avait anticipé. En effet, l'éducation est reconnue comme une entreprise plus complexe qu'un processus de production ordinaire, notamment du fait, d'une part, qu'elle est **fondamentalement décentralisée**¹, et d'autre part, parce qu'il s'agit en quelque sorte d'une **double industrie de main d'œuvre** : d'abord, parce que le fonctionnement des services offerts, au-delà des politiques et des moyens mis en œuvre, dépend très crucialement des personnels (des enseignants en premier lieu mais aussi des personnels dans les fonctions d'appui et d'encadrement) qui y contribuent, et d'autre part parce que les enseignants ont un rôle surtout de médiateur pour faciliter des apprentissages qui, à la fin, sont faits par les élèves en fonction de leurs capacités, de leur milieu social, de leur contexte scolaire et de leur motivation pour apprendre.

Dans ce contexte, l'évaluation est une disposition nécessaire par rapport à la situation d'incertitude qui caractérise l'action éducative (dans ses différentes acceptations) et les produits qui en résultent. On

comprend ainsi que ce qui est décidé de façon formelle et institutionnel au niveau central peut ne pas être pertinent, et que des aménagements s'avèrent nécessaires; on comprend aussi que des décisions, par ailleurs pertinentes ou non, peuvent également ne pas être mises en œuvre de la façon la plus appropriée². On comprend, enfin, que tout doit, in fine, être jugé à l'aune des résultats qui sont obtenus, notamment chez les élèves confiés aux différents établissements d'enseignement.

Ces arguments ont commencé à être perçus en Algérie et des structures ont bien été établies sur la problématique de l'évaluation au sein du Ministère de l'Education Nationale; il s'agit à l'évidence d'une perspective favorable, mais leurs productions effectives ne sont clairement pas encore à l'échelle de ce qui serait nécessaire.

Dans l'éditorial de la Revue «Educ-Recherche» n° 8 éditée par l'INRE, Madame Nouria BENGHABRIT, Ministre de l'éducation nationale, renforce ce point en mentionnant que ces structures «sont à même de réaliser des études et recherches sur le pilotage et la gouvernance du système» et «qu'une politique d'évaluation ... est à mettre en place pour promouvoir une culture de la performance et du résultat.»

M. Mohamed IDER, alors Directeur Général de l'Institut National de Recherche en Education, indique, dans ce même n° de la revue qu'«il est attendu que cette évaluation permette d'identifier les écarts des résultats obtenus par rapport au degré de réalisation de chacun des objectifs quantitatifs et qualitatifs visés. Sur la base des écarts constatés entre le degré de performance réalisé et le degré de performance prescrit, les décideurs pourront prendre les mesures appropriées ... dans le but d'ajuster et de corriger efficacement les insuffisances constatées.»

On mesure, à la fois, la nécessité d'évaluation du système éducatif algérien et le souci de faire significativement davantage sur ce plan.

②. COMMENT PARAÎT-IL INTÉRESSANT D'ENVISAGER LE DÉVELOPPEMENT D'ACTIVITÉS D'ÉVALUATION ?

Plusieurs aspects peuvent, sans doute, être identifiés sur la manière de procéder; deux éléments apparaissent toutefois importants à considérer, en regard notamment des pratiques et à l'expérience internationale sur ce plan : i) le premier concerne de façon globale les relations entre le système au sens large et les structures qui conduisent ces évaluations; ii) le second concerne le contenu et les approches mobilisées pour les mettre en œuvre.

② ① Relations entre les structures en charge de l'évaluation et le système qui en est l'objet

Sur ce chapitre, un premier point est celui du positionnement institutionnel, un second est celui de la relation avec les acteurs.

* **Au plan du positionnement institutionnel**, il y a deux perspectives à priori contradictoires : les structures en charge des activités d'évaluation doivent faire partie des services du ministère au motif que lorsqu'il s'agit d'évaluation du système, le ministère est bien en première ligne, car il peut faciliter la conduite des travaux ainsi que la collecte des informations nécessaires et il est le premier utilisateur des résultats des travaux réalisés³ ; la structure d'évaluation doit être détachée institutionnellement des activités sur lesquelles vont porter ces évaluations. Etre, d'une certaine façon, juge et parti n'est jamais une position très satisfaisante. Il est, sans doute, possible d'imaginer des formules qui conjuguent les bénéfices des deux perspectives sans en supporter les inconvénients. Par exemple, un attachement institutionnel dans un contexte d'autonomie déléguée peut éventuellement se révéler intéressant (cas de l'INRE).

* **Au plan de la relation avec les acteurs**, on distingue aussi un continuum entre le rôle conféré aux acteurs et celui donné à des structures spécialisées. Concernant le rôle conféré aux acteurs, indiquons d'emblée que les activités d'inspection rentrent dans le cadre du fonctionnement ordinaire du système⁴. Cela dit, ceci

n'obère pas, bien sûr, leur participation éventuelle à des activités d'évaluation du système.

Concernant le rôle générique des acteurs dans une activité d'évaluation, l'expérience montre que leur rôle ne peut pas être principal, et sans doute encore moins unique. Il importe, en effet, que l'évaluateur soit suffisamment distancié et indépendant par rapport à l'objet de l'évaluation; il importe aussi qu'il soit équipé de méthodes et de techniques de nature scientifique qui ne sont généralement pas maîtrisées par les acteurs eux-mêmes. Ces arguments militent, alors, pour la distinction essentielle entre les acteurs du système éducatif concernés par l'évaluation et les personnes ou structures en charge de conduire l'évaluation.

Cela n'implique pas en contrepoint que les acteurs concernés devraient être écartés des activités d'évaluation; leur participation doit, sans doute, être considérée comme essentielle. En effet, leur connaissance professionnelle est un atout pour aider les évaluateurs à avoir une connaissance initiale du sujet traité, à identifier des hypothèses intéressantes et les approches les plus appropriées. Enfin, l'expérience suggère que des acteurs qui ont été impliqués lors des analyses évaluatives sont ceux qui comprennent plus le besoin de prendre des dispositions nouvelles et de mieux les intégrer pour remédier aux dysfonctionnements qui auraient été identifiés.

②② Le contenu et les approches mobilisées par les personnes et les structures évaluatives

Il ne s'agit évidemment pas d'imaginer qu'il y aurait une méthode ou une approche scientifique unique pour traiter de la diversité des thèmes de l'évaluation d'un système éducatif. Cela étant posé, quelques balises importantes peuvent être identifiées.

* En éducation, tout le monde a des opinions d'autorité que la rhétorique (fut-elle fondée sur des arguments rationnels) a tendance à vouloir ériger en évidence. Or, sur la plupart des domaines de l'éducation, on trouve des arguments rationnels contradictoires.

Par exemple, certains soutiennent que les classes à cours multiples ne sont pas efficaces car de jeunes enfants ont besoin de la présence constante d'un enseignant pour apprendre et que dans le cours multiple, l'élève a un enseignant à temps partiel. D'autres soulignent que la formule en cours multiples permet de mieux gérer la diversité des élèves et que l'élève y travaille davantage (individuellement ou en groupe), un facteur important de ses apprentissages; donc que la formule aurait des vertus pédagogiques. Ce type de contexte est extrêmement fréquent et on voit bien qu'il n'est pas possible de conclure raisonnablement. Il convient de passer d'une perspective subjective à une perspective de nature scientifique dans laquelle les opinions sont des hypothèses, et où l'analyse objective⁵ fondée sur une approche scientifique validée vise à produire des résultats empiriques opposables.

* Dans la suite de ce point, une faiblesse fondamentale des opinions subjectives est qu'on a tendance à discuter sur les principes et les concepts. Ils sont certes importants, mais on doit considérer que la valeur d'un concept est contingente de la façon dont celui-ci a été concrètement mis en application; Alain MINGAT, dans l'interview rapportée dans le numéro de la revue « Educrecherche » n°8 cité plus haut, rappelle que sous une même appellation (il cite «le préscolaire») des activités très différentes peuvent en réalité exister et que ce sont ces réalités qui comptent pour l'efficacité des services éducatifs offerts. Ce qui met en avant la nécessité d'une approche empirique pour contrôler les aléas inhérents au discours.

* De façon complémentaire, et de nouveau dans la continuité du point précédent, l'approche comparative aura forcément une place particulière. Cela permet de remplacer la notion normative de bien et de mal, par celle de mieux et moins bien car tout n'est que de degré dans la réalité et dans le jugement qu'on est appelé à porter, notamment dans le contexte de l'évaluation. On pourra noter que cette perspective comparative peut prendre des formes (éventuellement complémentaires) très variées. On pense certes aux comparaisons internationales, celles-ci ne sont souvent qu'un complément à des travaux nationaux. Mais au niveau national, des

comparaisons entre lieux (wilayas, établissements) peuvent être très éclairantes ; on peut aussi comparer dans le temps et aussi comparer les effets respectifs de plusieurs variables agissant ensemble dans l'organisation scolaire pour produire les résultats chez les élèves⁶. Enfin, il est souvent pertinent de mettre en regard (une autre forme de comparaison) les effets d'un facteur avec les ressources qui ont été mobilisées.

* Sur ces bases générales, l'évaluation sera surtout faite d'une combinaison i) d'efforts et ii) d'application de techniques pertinentes. Les techniques sont certes importantes et il importera souvent que les analyses puissent prendre en compte le fait que de nombreux facteurs concourent souvent à la production d'un résultat donné, et que ces facteurs agissent souvent dans des structures interactives dans un contexte où il est souvent pertinent d'intégrer la dimension temporelle eu égard au caractère cumulatif des apprentissages et des disparités le long de la carrière scolaire (et sociale) des élèves.

Mais les techniques, si nécessaires soient-elles, ne suffisent, bien sûr, pas. Il importe que le travail évaluatif produise du sens et mobilise des efforts souvent importants pour construire leurs propres objets, identifier et mesurer les variables à priori pertinentes, conduire les analyses et, enfin, en extraire les interprétations tant dans une perspective de connaissance que d'action.

③ EN QUELLES CIRCONSTANCES EST-IL PERTINENT DE CONDUIRE DES ÉVALUATIONS ?

Il est à souligner que le temps du décideur politique n'est pas généralement celui de l'analyste et de l'évaluateur. De façon compréhensible, le temps du décideur est de l'ordre du court terme⁷, alors que le travail de l'évaluateur et de l'analyste requiert plus de temps. Il importera donc souvent d'adopter un minimum de vision prospective et anticipative pour tenter de mieux faire correspondre les besoins et les capacités à y répondre de façon correcte.

Dans ce contexte général, les pratiques d'évaluation vont avoir tendance à se caler en référence à l'action, celle qu'on envisage ou bien celle qu'on a déjà mise en œuvre. De manière prospective (ex-ante), l'évaluation vise à identifier la réalité et l'intensité de dysfonctionnements perçus et à explorer les options possibles pour l'action pour déterminer les leviers sur lesquels il pourrait être approprié de s'appuyer. Dans ce cadre, une limite inhérente de l'évaluation est qu'elle ne peut analyser que ce qui existe (au moins un peu) pour rester à priori muette si on envisage de nouvelles dispositions. Mais l'évaluation peut aussi intervenir ex-post; on cherche alors à identifier dans quelle mesure les espoirs qui avaient été placés dans la mise en place de nouvelles dispositions de politique éducative se réalisent effectivement⁸.

Notons que pour les mesures ex-post, il y a une tendance naturelle, mais souvent peu pertinente, à vouloir qu'elles soient faites «trop rapidement». Cette tendance est naturelle car quand on a pris une décision à une date donnée, on aimerait bien (pour des raisons diverses) pouvoir vérifier sa pertinence dans un délai court; mais il faut souvent résister un peu à cette tendance car, comme cela a été déjà mentionné plus haut, on n'évalue jamais la qualité des concepts mais ce qui existe dans la réalité. Or, en éducation, les nouvelles dispositions de politique éducative prennent toujours du temps à se mettre en place et à devenir effectivement un fonctionnement ordinaire sur l'ensemble de son champ d'application. Si on conduit l'évaluation alors que la mise en place effective n'est pas complète, on risque fort de conclure, éventuellement, de façon non justifiée du fait d'une évaluation trop précoce, que les résultats n'ont pas été atteints; ce peut être évidemment dommageable.

Mais il existe aussi de nombreuses possibilités de conduire des évaluations «hors du temps», c'est-à-dire sans relation particulière avec des aspects nouveaux (envisagés ou réalisés) de politique éducative. L'analyse du fonctionnement ordinaire du système et l'évaluation de certains de ses aspects identifiés, constituent aussi une approche très riche. Un exemple récent de cette approche est le travail conduit récemment par l'INRE sur les disparités

inter-établissements au niveau de l'enseignement secondaire. Il cible les points suivants et les questions objectivées qui leur sont attachées :

- I) Répartition des ressources; dans quelle mesure les établissements secondaires ont-ils des ressources (humaines en particulier) qui assurent une homogénéité des conditions formelles d'enseignement d'un établissement à l'autre ?
- II) Dans la mesure où les ressources diffèrent selon les établissements, est-ce que cela a des incidences sur la qualité des services éducatifs offerts, tel qu'on peut l'apprécier à l'aune des résultats obtenus par les élèves ? Avec deux questions associées, à savoir, a) quelles ressources s'avèrent alors plus cruciales que d'autres ? b) quel est le poids respectif des ressources et de la façon dont elles sont employées au niveau local ?

Les réponses empiriques apportées à ces questions ont évidemment une forte portée potentielle pour la politique éducative. Mais ce travail fait au cours des années 2012 et 2013 aurait pu être réalisé trois années auparavant, ou bien trois années après.

④ A TITRE DE CONCLUSION

La tonalité de cet article n'est pas de l'ordre de la conclusion dans la mesure où les arguments proposés ont plutôt une visée programmatique pour l'avenir. Si l'éducation est un système, la cybernétique indique sans ambiguïté que la santé des systèmes naturels et sociaux est meilleure lorsqu'il existe une boucle de rétroaction qui les renforce. L'évaluation est une condition nécessaire à l'existence de cette boucle de rétroaction.

Mais la visée est programmatique car le développement de ces activités ne peut s'inscrire que dans la moyenne période. Comme cela prendra forcément du temps, il est sans doute préférable de commencer à renforcer la construction du dispositif d'évaluation en travaillant sur le cadre institutionnel dans lequel il peut se développer et à mobiliser les compétences existantes tout en agissant sur la formation de spécialistes car l'expérience montre que cela suppose des capacités analytiques et techniques particulières.

NOTES

- 1 Les politiques éducatives sont globales mais le fonctionnement des services qui comptent comme la construction des apprentissages est au niveau local.
- 2 Car ce qui compte ce ne sont pas seulement les principes d'action, mais l'usage qui en est fait concrètement au stade de la mise en œuvre. Et on sait qu'un même concept générique peut être interprété ou décliné selon des dispositions pratiques très différentes, certaines pouvant être pertinentes, d'autre non.
- 3 Concernant cette première perspective, il faut noter que les sujets susceptibles de faire l'objet d'un travail d'évaluation sont évidemment très nombreux. Des choix seront donc nécessaires; et dans ce cadre, les autorités en charge du système peuvent forcément avoir un avis à prendre en compte sur les priorités d'études à considérer.
- 4 D'ailleurs à ce titre éventuellement objet d'évaluation, de la pertinence de leurs pratiques et de l'efficacité de leurs actions.
- 5 E. Durkheim, dans ses règles de la méthode sociologique, fixe ainsi que «La première règle et la plus fondamentale est de considérer les faits sociaux comme des choses», qu'il convient alors de définir et d'analyser.
- 6 Par ailleurs, l'évaluation considérée comme une science de l'action, doit aussi comparer les effets d'un facteur de façon différentielle. On ne cherche ainsi pas à savoir si la formation des enseignants est utile. On le sait sans doute déjà en tant que concept; mais qu'en est-il si elle est organisée comme ceci plutôt que comme cela. Et qu'en est-il de sa durée ? Que gagne-t-on à ce que sa durée soit augmentée ou que perdrait-on à ce qu'elle soit réduite ?
- 7 Tant qu'une question n'est pas posée, elle n'a pas d'intérêt; et quand elle est posée, on souhaite généralement avoir la réponse de manière immédiate.
- 8 Par ailleurs, il est souvent préférable d'envisager des dispositions évaluatives au moment où la politique se met en place (identification de l'état initial pour une perspective comparative temporelle, ou bien méthodologie spécifique aux «évaluations d'impact») même si certaines collectes de résultats interviendront plus tard.