

LE PILOTAGE DE L'ÉCOLE PAR OBJECTIFS OPERATIONNELS

UTILITÉ ET INCONVÉNIENTS

Paola Ricciardi Joos
Eugen Stocker

133 / Septembre 2008



Unité de recherche pour le pilotage
des systèmes pédagogiques



*Dans le cadre des missions de l'URSP,
ses travaux sont publiés sous l'égide
du Département de la Formation, de la Jeunesse et de la Culture.*

*Les publications expriment l'avis de leurs auteurs
et n'engagent pas les institutions dont ils dépendent.*

SOMMAIRE

1	INTRODUCTION	5
1.1	Le pilotage par objectif des systèmes éducatifs	5
1.2	But et objectifs du rapport	13
1.3	Relation avec le schéma des indicateurs vaudois	14
1.4	Démarche générale	15
2	QUELLE STRATÉGIE POUR L'ÉCOLE OBLIGATOIRE ?	18
2.1	L'école obligatoire : brève description de l' « organisation »	18
2.2	La stratégie de l'école obligatoire vaudoise : proposition	20
3	EXPLICITATION DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES	26
3.1	Concept d'efficacité	26
3.2	Concept d'équité/égalité	31
4	FORMULATION D'OBJECTIFS OPÉRATIONNELS FICTIFS	43
4.1	Une démarche dédoublée	43
4.2	Objectifs liés aux compétences des élèves : exemples imaginables	44
4.3	Objectifs liés à d'autres dimensions : exemples réalisables	49
5	DIFFICULTÉS ET CONSÉQUENCES D'UN PILOTAGE PAR OBJECTIFS OPÉRATIONNELS	61
5.1	Le point de vue des dirigeants de l'école sur la question	61
5.2	Principaux axes de réflexion	76
6	CONCLUSION	82
6.1	Bref rappel de la démarche	82
6.2	Entre le possible et le souhaitable	83
6.3	Conséquences envisageables	83
6.4	Alors, quelles perspectives pour les objectifs opérationnels ?	85
	BIBLIOGRAPHIE	90
	ANNEXES	93

1 INTRODUCTION

1.1 LE PILOTAGE PAR OBJECTIF DES SYSTEMES EDUCATIFS

1.1.1 UNE TENDANCE ACTUELLE

Depuis plusieurs années, un nouveau mode de régulation des systèmes éducatifs se développe tant au niveau international que national :

La question de l'obligation de résultats en éducation apparaît de plus en plus incontournable. Le PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) piloté par l'OCDE en est à la fois le symbole et un élément de renforcement majeur. Aussi, à l'intérieur des différents pays, les multiples palmarès des écoles, des collèges, des universités, ainsi que leur forte médiatisation, témoignent d'une stratégie de régulation des systèmes éducatifs par la transparence de leurs résultats mesurés par des tests standardisés et par la redevabilité des acteurs internes au système (Lessard, 2005a, p. 1).

Le système de formation suisse n'échappe pas à cette tendance. La participation de nombreux cantons à plusieurs études internationales (dont PISA) en est une expression tangible. Le développement de projets nationaux et romands d'harmonisation – dont HarmoS (HARMONisation de la Scolarité obligatoire) et le PER (Plan d'Etude Romand) – en est une autre. Parallèlement à ces projets – et en partie à la suite de ces projets – des demandes explicites apparaissent, dans les parlements cantonaux, pour que l'école rende régulièrement compte de ses choix et de son efficacité. Dans ce contexte, les départements cantonaux de l'instruction publique sont chargés de répondre à une double demande croissante de *résultats* et de *transparence*.

Cette exigence engage les départements concernés à préciser le pilotage de leur système de formation sur trois axes. Premièrement, ils doivent veiller à développer et à fournir les indicateurs qui permettent de *décrire* la situation de la formation dans leur canton à un temps donné. Deuxièmement, ils sont portés à expliciter les *résultats visés* – ou les objectifs – par leur système de formation. Troisièmement, ils sont invités à expliquer l'atteinte – ou non – de ces objectifs et, parallèlement, à formuler des *propositions* quant aux actions à entreprendre pour s'en approcher.

Autrement dit, les départements cantonaux de l'instruction publique sont amenés à préciser ce que, dans d'autres secteurs, on définit en termes de *stratégie* :

Le langage de la planification, de la définition d'objectifs et de cibles de performance mesurables, de l'allocation sélective des ressources et de leur mobilisation à des fins clairement stratégiques, de l'imputabilité et de la reddition de comptes, pénètre le monde de l'école, comme il le fait depuis déjà plus d'une décennie dans l'ensemble des

services publics dont la culture administrative traditionnelle apparaît de plus en plus contestée et remise en cause (Lessard, 2005a, p. 2).

La critique de la culture administrative traditionnelle n'est pas récente. Depuis les années 1980 et en provenance des pays anglo-saxons, la pensée néolibérale se répand progressivement sur tout le globe. Sur le terrain, elle ne se traduit pas seulement par la privatisation d'entreprises traditionnellement publiques telles que la poste ou les chemins de fer, ou par une compétition accrue entre entreprises en abolissant les barrières de protection nationales. Elle se traduit également par l'application au secteur public de principes de gestion empruntés au secteur privé, considérés comme plus efficaces. Les principes de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), formulés au début des années 1990, sont évoqués de la manière suivante par Urio (1998, cité par St-Germain, 2001) : « *On rencontre deux pensées fondamentales à la base de la NGP : équilibrer les comptes de l'Etat et rationaliser l'administration publique. C'est le règne des trois E : Economie, Efficacité et Efficience* » (p. 97). Il est difficile de résumer les principes de la NGP en quelques mots-clés. Néanmoins, la description qu'en propose St-Germain (2001) dans le résumé d'un de ses articles, nous semble elle aussi très parlante : « *Les principes (de la NGP) peuvent se résumer à quelques mots : participation décisionnelle accrue des usagers vus comme consommateurs et électeurs, obligation de résultats quantifiables, décentralisation, imputabilité accrue, mise en place de cadres de contrôles* »¹.

Ces principes sont désormais largement appliqués dans l'administration publique et ont également pénétré le monde de l'éducation. Le pilotage par objectifs, au centre de notre travail, en est précisément une expression possible.

Les départements de l'instruction publique de plusieurs cantons se sont déjà engagés à formuler des objectifs spécifiques. Le canton de Berne², par exemple, a publié sa stratégie. Parmi ses objectifs stratégiques figurent les objectifs suivants : réaliser au mieux l'égalité des chances et promouvoir le développement de chacun; atteindre une qualité élevée de la formation en comparaison internationale; faire en sorte que l'employeur reconnaisse et développe la valeur du travail accompli dans les domaines de l'enseignement et de l'administration. A titre d'exemple toujours, le canton de Genève a choisi de déclarer des objectifs sous une forme différente : un de ses objectifs vise à ce que « *95% des jeunes quittent l'école avec un diplôme* ».

La définition d'objectifs – qui plus est opérationnels, comme, par exemple, le taux de réussite visé à l'examen du certificat – reste néanmoins à ce jour d'un usage modéré. En raison de la complexité des facteurs humains en jeu et de l'interdépendance des

1 Document informatique téléchargé ne contenant pas de numéros de pages.

2 Département de l'instruction publique du canton de Berne (2005). *Stratégie de la formation*. Berne: Direction de l'instruction publique du canton de Berne.

variables, des objectifs mesurables peuvent s'avérer contre-productifs ou susciter des modifications de *surface* si les conditions d'un véritable changement ne sont pas remplies. Plusieurs systèmes éducatifs étrangers en ont fait l'expérience.

Ce travail discute de l'éventuelle utilité – et des éventuels inconvénients – de ce nouveau mode de régulation pour l'école vaudoise. Au vu de l'ampleur de la tâche, il se concentre sur les degrés du primaire et du secondaire I de l'école vaudoise (élèves de 6 à 15 ans).

Dans ce contexte, il s'agit d'**analyser les avantages et les difficultés d'un mode de gestion de l'école obligatoire vaudoise qui valoriserait un pilotage par objectifs.**

1.1.2 UNE TENDANCE AVEC QUELQUES LIMITES : L'EXPÉRIENCE DES ÉTATS-UNIS

Les standards de formation

L'instauration de standards constitue l'une des modalités possibles d'un pilotage par objectif. Nous nous y référons ici pour illustrer les limites connues d'un tel pilotage.

Le projet d'Harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS), mené par la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP), s'attelle actuellement à la formulation de standards suisses de formation. Dans ce cadre, l'Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRD) a été mandaté pour effectuer une « *analyse de littérature critique sur le développement, l'usage et l'implémentation de standards dans les systèmes éducatifs* » (Behrens, 2006).

Dans ce rapport³, Müller et Silver offrent un compte rendu exhaustif des recherches et des travaux qui ont porté sur l'évolution historique des standards, sur leur utilisation, sur leurs incidences, et sur leur mise en œuvre aux Etats-Unis. Ces travaux ont été réalisés essentiellement dans le cadre de l'initiative du *No Child Left Behind Act* (NCLB Act). Nous en extrayons ici quelques éléments concernant plus spécifiquement les difficultés de mise en œuvre de standards, et les incidences de la mise en œuvre de ces derniers à différents niveaux du système de formation. La partie qui suit se fonde très largement sur ce compte rendu; certains passages se limitent même à traduire le texte original (rédigé en anglais).

3 Cette revue de littérature réunit des analyses séparées de la littérature anglophone, francophone et italienne. Toutes traitent des difficultés de construction et d'implémentation des standards, mais seule la revue de la littérature anglophone traite aussi des effets induits par l'instauration de standards. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de nous concentrer sur cette analyse.

Le NCLB Act en quelques mots

De nombreux standards se sont développés à la suite de l'introduction du NCLB Act. Le NCLB Act de 2001 a été introduit dans la loi par le président George W. Bush en janvier 2002. Il porte sur l'enseignement primaire et secondaire. Le NCLB Act s'accompagne d'une série de mesures dont le but est d'apporter des gains importants à l'accomplissement de l'élève (*achievement*) et d'engendrer une meilleure redevabilité (traduction de *accountability*) des états et des écoles quant au progrès des élèves. Ces mesures consistent à :

- administrer des tests réguliers sur des sujets-clés (lecture et mathématiques) via des épreuves nationales et d'état;
- faire atteindre un niveau de compétences prédéfini (*proficient level*) à tous les élèves aux tests d'état, et démontrer un progrès académique annuel dans cette direction;
- établir un rapport qui positionne les résultats des élèves de chaque école par rapport aux résultats de son état, et lister les écoles qui n'ont pas atteint les objectifs fixés;
- assurer une haute qualification du personnel enseignant et rendre les qualifications des enseignants accessibles aux parents ;
- concentrer les moyens financiers dans les zones où les enfants sont les plus défavorisés.

Difficultés de mise en œuvre

En se référant à l'expérience américaine, Müller et Silver énumèrent les: « *principales questions qui se posent pour définir, mettre en œuvre et financer un système éducatif basé sur des standards tel qu'il est envisagé en Suisse* » (p. 58). Ces questions sont de trois types.

Elles concernent tout d'abord la **définition même des standards**. Premièrement, la notion de « standard » renvoie tantôt à la définition du contenu de l'enseignement, tantôt à l'évaluation des élèves, des enseignants ou encore du système. Dans le premier cas, elle renvoie à la notion de curriculum. Dans le deuxième cas, elle renvoie à la notion de tests, à la notion de qualifications professionnelles ou encore à l'évaluation comparative des résultats des élèves – et des sous-groupes d'élèves – d'un état ou d'un district par rapport aux standards communs.

S'il est possible de distinguer théoriquement *standards de contenu* et *standards de performance*, ils se définissent en réalité réciproquement. Dans les faits, le NCLB Act a motivé la construction des standards de contenu, eux-mêmes à la base de plusieurs standards de performance. Mais, une fois formulés, les standards de performance

contribuent à leur tour à redéfinir les standards de contenu. Il s'agit donc de considérer la construction des standards comme un processus cyclique.

Deuxièmement, les standards formulés à ce jour concernent les degrés allant du jardin d'enfants au secondaire, et assurent une cohérence entre ces différents degrés. Mais la cohérence entre ces standards et les standards fixés au tertiaire n'est, elle, pas assurée. Il s'ensuit que les exigences en fin de secondaire ne répondent pas toujours aux exigences d'entrée fixées par l'université. En outre, l'indication de ce qui devrait être atteint en fin de scolarité reste parfois trop vague pour constituer un réel outil de référence pour les enseignants, qui doivent pourtant savoir de ce que les élèves sont supposés apprendre. Ainsi, pour être efficaces, les standards devraient être cohérents entre niveaux et cohérents entre domaines.

Troisièmement, parmi les différentes difficultés relevées, les auteurs rappellent qu'à ce jour, rien ne prouve que : « *l'évaluation de compétences minimum (minimum competency testing – MCT) influence de manière positive les compétences et connaissances nécessaires à l'entrée dans la vie professionnelle, au 21^e siècle* » (p. 58). Cette forme d'évaluation est basée sur une vision séquentielle des apprentissages, alors que les théories cognitives actuelles de l'apprentissage suggèrent que : « (...) *les êtres humains interagissent avec le contenu afin de construire des significations et développer des modèles intellectuels. Le fait d'établir des minima réduit l'ensemble au plus petit dénominateur commun.* » (p. 59)

Enfin, quatrième point, pour éviter des résistances des partenaires concernés, ces derniers devraient pouvoir influencer le processus d'introduction des standards : « *La transparence et l'implication des partenaires-clés sont des conditions importantes lorsque l'on veut introduire des standards ayant des chances de réussite.* » (p. 59)

D'autres questions concernent aussi **le financement nécessaire** à un tel système : la réalisation des standards nécessite des moyens importants; les besoins différenciés des écoles nécessitent une répartition peut-être inégale des ressources; un financement insuffisant pourrait avoir des effets pervers dans certaines écoles tentées ou forcées d'atteindre un objectif au détriment des élèves en difficulté.

D'autres questions concernent enfin **l'évaluation et la redevabilité** dans un système de formation qui se réfère à des standards. En général : « *les standards ont d'autant plus de sens qu'ils sont liés à des tests. Cependant, avant de se lancer dans une stratégie de tests, il faut en considérer les enjeux* » (p. 59). Selon Müller et Silver, évaluer les enjeux d'une évaluation des élèves – et d'une évaluation des écoles – constitue une étape nécessaire pour tenter de minimiser les conséquences indésirables de l'instauration de standards. Dans ce but, et en s'inspirant de l'expérience américaine, elles suggèrent une série de questions auxquelles il serait souhaitable de répondre préalablement à l'instauration de standards en Suisse (et donc, bien sûr, dans le canton de Vaud aussi). Ces questions portent sur la forme, le statut et les objectifs de ces deux types d'évaluation (l'évaluation des élèves et l'évaluation des écoles) (cf. Annexe 1).

Mais quelles sont exactement les conséquences à craindre lors de l'instauration de standards, et pourquoi ces précautions ?

Incidences d'une éducation basée sur des standards

Afin d'illustrer les conséquences de la réforme engendrée par les réformes du NCLB Act, Müller et Silver ont exploré la littérature existante à ce sujet en posant trois questions que nous rapportons ci-dessous, et pour lesquelles nous avons sélectionné quelques-uns des éléments de réponse. Pour ne pas trop alourdir le texte, nous avons volontairement fait le choix de ne pas citer les sources scientifiques sur lesquelles se basent les affirmations qui suivent : les personnes intéressées pourront se référer au texte original qui en foisonne.

Question 1 : Qu'est-ce qu'une éducation basée sur des standards apporte à l'enseignement et à l'apprentissage (teaching et learning) ?

En ce qui concerne la **réussite scolaire** des élèves, les récents résultats du *National Assessment of Education Progress test* (NAEP test) montrent une *amélioration des élèves* en lecture et en mathématiques : ils n'ont même jamais été aussi bons (depuis 1971). Et certains résultats (en mathématiques) semblent effectivement être corrélés à une politique de redevabilité. A noter encore que les élèves les plus défavorisés semblent visiblement eux aussi tirer profit de cette politique. L'instauration de standards, et des tests de performance qui s'y réfèrent, semble donc être bénéfique à la réussite scolaire des élèves.

Toutefois, plusieurs chercheurs estiment que les standards et les tests de performance qui s'en inspirent (tests nationaux ou d'état) engendrent d'autres conséquences jugées moins souhaitables.

Premièrement, si les élèves obtiennent de meilleurs résultats dans les disciplines testées, cela a été possible au détriment de l'apprentissage d'autres disciplines et d'autres activités. Cela a aussi été possible au détriment de l'attention portée par l'enseignant au développement personnel et social des élèves. En outre, les tests ne reconnaissant que les élèves qui ont atteint un certain niveau de compétences prédéfini, certains enseignants ont concentré leur attention sur les élèves qui sont juste en dessous de ce niveau de manière à maximaliser la reconnaissance de leur travail. Ces effets secondaires des tests sur le contenu et le mode d'enseignement ont été regroupés sous le terme de *teaching to the test effect*.

Deuxièmement, la validité des tests d'évaluation est discutable, car *un meilleur score ne reflète pas forcément une amélioration de la performance* des élèves. De manière à améliorer leurs résultats, certains états peuvent décider d'orienter les élèves les moins performants vers l'enseignement spécialisé, et les exempter ainsi de cette épreuve. Dans le même but, d'autres peuvent décider de faire redoubler une année aux élèves les moins performants, moins pour des raisons pédagogiques que pour retarder leur soumission au test qui évaluera leur école (et leurs enseignants). Dans le même but toujours, la

tricherie représente une réelle pratique. Outre le fait qu'ils engendrent ces stratégies de « cachotterie » de la part des écoles, les tests font l'objet de deux autres biais importants qui invitent à considérer leurs résultats avec précaution. Le premier consiste en une amélioration progressive systématique du niveau des résultats lors des premières années de passation d'un nouveau test. Le deuxième consiste en un décalage potentiel entre ce qui est enseigné de manière différenciée selon les états et les standards proclamés à un niveau national (et dont l'atteinte est mesurée par un test comme le NAEP).

En ce qui concerne l'**équité**⁴ du système, les évaluations récentes montrent une *réduction de la différence entre les résultats de plusieurs groupes ethniques* dans quelques disciplines. Néanmoins, ces résultats sont très loin d'atteindre l'idéal théorique d'équité prôné dans le NCLB Act. Si les *standards souhaités par le NCLB Act n'ont que peu – voire aucun – intérêt pour les écoles les plus performantes, ils sont inatteignables pour d'autres*. Dans les écoles avec un haut niveau de pauvreté ou à fortes minorités (dans le texte, *high minority schools*), les enseignants craignent que la réforme du NCLB Act ne renforce encore le sentiment d'échec de leurs élèves. La même crainte existe pour les élèves des sections en enseignement spécialisé ou pour les élèves des classes pour non anglophones.

Question 2 : Quelles en sont les implications pour les enseignants ?

Des objectifs d'apprentissage et un curriculum standardisés, ainsi qu'un matériel pédagogique commun, *peuvent être bénéfiques aux enseignants*, et plus particulièrement aux enseignants *en début de carrière*. Toutefois, un programme trop structuré peut *démotiver les enseignants plus expérimentés*, qui apprécient l'autonomie de leur profession. Très peu d'enseignants ont été impliqués directement dans la formulation des standards, et le risque essentiel consiste en ce que les enseignants se déresponsabilisent de leur rôle. Cette *perte d'autonomie* risque aussi de rendre la profession d'enseignant moins attrayante pour les candidats potentiels. Finalement, l'introduction d'un système de redevabilité représente *une source de stress* et de mécontentement pour les enseignants, surtout si les progrès de leurs élèves n'apparaissent pas dans les résultats des tests standardisés.

Question 3 : Qu'est-ce qu'une éducation basée sur des standards apporte aux systèmes éducatifs ?

En principe, une éducation basée sur des standards favorise une **responsabilisation** des divers acteurs de l'enseignement, et cela dans le sens où :

4 Le terme d'*équité* utilisé ici est repris tel quel du rapport.

- elle met l'accent sur les résultats des écoles et des districts plutôt que sur les critères d'input et de processus;
- les enseignants doivent viser à ce que tous les élèves atteignent un niveau déterminé de formation;
- les écoles peuvent disposer de données comparatives pour s'améliorer;
- les parents peuvent disposer de données sur leur enfant et son école;
- la communauté enseignante a accès à des données sur ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas.

Ces évaluations et ces comparaisons ne sont toutefois réellement possibles qu'à la seule condition d'avoir des outils qui les rendent fiables. Or, rappelons que les outils actuels ne sont pas infaillibles, et cela sur deux points principalement. Le premier concerne la grande *diversité des standards et des systèmes* mis en place entre états, qui n'assure pas une comparabilité parfaite de la performance de leurs élèves respectifs. Le second concerne la *limite des tests actuels* qui permettent de mesurer la performance des élèves à un moment donné (un état de la situation), mais pas l'évolution d'une école.

Quant à savoir si cette forme d'éducation favorise un **système d'éducation efficace et efficient**, la recherche ne permet pas à ce jour de l'affirmer avec certitude. Globalement, les opinions divergentes à ce sujet peuvent être regroupées selon deux points de vue conflictuels majeurs. Pour certains, l'école joue un rôle mineur dans l'amélioration de la réussite scolaire des élèves (par comparaison aux variables familiales), pour d'autres, elle explique jusqu'à 50% de la variance de la réussite scolaire. C'est pourquoi : « *il n'est pas possible d'affirmer que les systèmes d'éducation basés sur des standards améliorent ni l'efficacité (au niveau de la réussite scolaire des élèves) ni l'équité du système* » (p. 45). Alors que les chercheurs débattent de l'importance de l'école sur la réussite scolaire des élèves, le NCLB Act postule, lui, que son effet est absolu.

Finalement, la question se pose aussi de savoir si un système d'éducation basé sur des standards aborde les **préoccupations des parties prenantes en éducation**. Certains auteurs soutiennent effectivement qu'*employeurs et parents croient que l'instauration de lignes de conduite permet d'améliorer la performance scolaire*. D'autres auteurs, par contre, relèvent une attitude beaucoup plus mitigée du public. En effet, les parents estiment parfois que les problèmes principaux des écoles ne concernent ni les standards ni la scolarité (*academics*) et que l'école doit permettre avant tout à chaque élève de développer au mieux ses potentialités. A noter, sur ce dernier point, que l'atteinte d'un niveau de compétences prédéfini ne répond pas à cette demande. Les parents s'inquiètent davantage *de sécurité, de discipline, de caractère, et de valeurs, que des résultats aux tests*. Ainsi, même si les écoles devaient réussir à améliorer les scores des tests de performances scolaires des élèves, ils n'amélioreraient pas pour autant le degré de satisfaction des citoyens envers l'école.

En ce qui concerne plus spécifiquement les *enseignants*, une forte majorité d'entre eux *apprécient l'existence des standards*, et soutiennent que les élèves devraient passer des tests standardisés pour être promus (et, en cas contraire, suivre une école d'été ou redoubler l'année). Néanmoins, *une importante minorité estiment que les standards demandés devraient être ajustés avant d'être poursuivis* (de manière à limiter l'effet *teaching to the test*). De récents sondages ont aussi relevé que les enseignants sont critiques *avec l'idée que leur salaire soit lié aux résultats* de leurs élèves. De leur point de vue, le travail même acharné d'un enseignant ne peut suffire à assurer la réussite d'élèves peu motivés et peu préparés. L'effet de l'enseignant sur la performance des élèves ne pouvant être que très difficilement distingué d'autres facteurs (comme, par exemple, la présence même des élèves aux cours !), les résultats à de tels tests ont une validité limitée pour évaluer la responsabilité de l'enseignant.

En ce qui concerne l'avis des *directeurs d'école*, ils *apprécient eux aussi la mise en place de standards* et le mouvement de redevabilité actuel. Néanmoins, *des ajustements sont jugés nécessaires* pour permettre la mise en place du NCLB Act. Les préoccupations principales portent sur le manque de moyens du NCLB Act, sa dépendance aux tests standardisés, l'intrusion fédérale qu'elle implique dans des affaires généralement réglées plus localement et ses conséquences injustes pour certaines écoles.

Ainsi, fixer un objectif opérationnel tel que *faire atteindre un niveau de compétences prédéfini à tous les élèves aux tests d'état, et démontrer un progrès académique annuel dans cette direction* peut certes motiver les acteurs de l'éducation. Mais, comme on peut le constater, mesurer l'évolution de l'efficacité et de l'équité du système par le taux d'élèves qui ont atteint ce niveau de compétences prédéfini paraît réducteur, et risque d'engendrer plusieurs effets indésirables. Cette analyse se base sur une observation du système de formation américain : mais nombre des effets relevés – voire tous – sont à priori tout aussi probables en Suisse, et dans le canton de Vaud.

De ce fait, la liste de questions proposée par Müller et Silver pour tenter d'éviter ces conséquences indésirables est à prendre au sérieux. Et si ces questions ont été formulées dans le cadre du projet HarMoS – dont l'objectif est l'instauration de standards – elles sont présentées comme des questions à se poser pour toute « stratégie de test ».

1.2 BUT ET OBJECTIFS DU RAPPORT

Piloter par objectif peut avoir des effets positifs, mais aussi des effets pervers : l'illustration qui précède nous en a donné un aperçu. Visiblement, la mise en œuvre d'un pilotage par objectif doit être envisagé avec précaution : ses incidences possibles devraient être, dans la mesure du possible, évaluées. C'est ce que nous nous proposons de faire pour le contexte spécifique de l'école obligatoire vaudoise.

Le **but** de cette étude est de voir dans quelle mesure la fixation d'objectifs peut constituer un instrument de pilotage de l'école obligatoire vaudoise, au prix de quelle opérationnalisation et quelles pourraient en être les conséquences. La **problématique** choisie consiste à inscrire l'ensemble de cette démarche dans une approche propre au milieu du management stratégique, dont l'une des caractéristiques est précisément l'obligation de la fixation d'objectifs et de résultats quantifiables. D'où les **objectifs** de ce travail :

- Déterminer des objectifs stratégiques possibles pour le canton de Vaud (en relation avec l'efficacité, l'efficience, la qualité et l'équité) qui renvoient à une vision de l'école obligatoire.
- Proposer une opérationnalisation des objectifs stratégiques et identifier les indicateurs, existants ou souhaitables, permettant de mesurer l'atteinte de ces objectifs opérationnels.
- Illustrer, par quelques exemples, les conséquences de l'utilisation/diffusion de tels indicateurs dans le contexte vaudois (pour les représentants politiques, les citoyens, les directeurs d'établissements, les enseignants, etc).

1.3 RELATION AVEC LE SCHEMA DES INDICATEURS VAUDOIS

Par le passé, L'URSP a déjà publié deux rapports centrés exclusivement sur les indicateurs spécifiques à la formation dans le canton de Vaud : *Evolution du système scolaire vaudois au travers d'un ensemble d'indicateurs* (Doudin & Moreau, 2002), et *Analyse du système de formation vaudois à l'aide d'indicateurs* (Stocker, 2004).

Dans le deuxième rapport, l'auteur avait : évoqué les principaux systèmes d'indicateurs de l'enseignement existant en Suisse et à l'étranger; formulé un premier schéma d'indicateurs pour l'enseignement vaudois; exposé plusieurs indicateurs – disponibles ou souhaitables – sur la formation dans le canton de Vaud. Rappelons brièvement le schéma proposé, inspiré du modèle input-process-output de l'OCDE (1992-2002).

Dans le but de construire un schéma pour les indicateurs de l'enseignement vaudois, Stocker propose de conserver les deux dimensions proposées par l'OCDE, mais de les adapter au contexte vaudois. En ce qui concerne la première dimension (l'axe input-process-output), il redéfinit l'*input* comme les *contraintes exercées par l'environnement sur le système éducatif*, alors qu'il indiquait initialement le *Contexte démographique, économique et social*. Le *process* est redéfini comme l'*organisation et le fonctionnement du système d'enseignement, y compris les réponses apportées aux contraintes extérieures*, alors qu'il indiquait initialement les *Coûts, ressources et processus scolaires*. L'*output* est redéfini comme les *résultats du système d'enseignement*, alors qu'il indiquait initialement les *Résultats de l'enseignement* (p. 15).

En ce qui concerne la deuxième dimension, Stocker conserve une distinction entre les différents types d'acteurs du système. Mais plutôt que de parler de *l'ensemble du système éducatif*, des *prestataires de service en éducation*, des *cadres de l'enseignement et de l'apprentissage* et des *apprenants individuels*, il distingue les quatre types d'acteurs suivants : le *canton*, l'*établissement*, la *classe* et l'*individu*.

Ce schéma adapté au système de formation vaudois est synthétisé et illustré dans un tableau à double entrée, appelé *schéma des indicateurs vaudois* (voir Annexe 2)⁵. Les indicateurs présentés dans ce tableau sont descriptifs et produisent des informations essentielles sur le système d'enseignement. Cet ensemble d'indicateurs ne forme pas pour autant un modèle explicatif du fonctionnement du système. En effet, il ne détaille pas les interactions entre les différents facteurs du système éducatif. Par contre, le tableau met en évidence les indicateurs permettant d'identifier les leviers sur lesquels les acteurs peuvent agir, et met ainsi en avant les aspects malléables du système.

Le présent rapport s'inspire du schéma de ce précédent travail, mais propose de mener une réflexion similaire sur l'école obligatoire uniquement. Cet exercice conduira à une redéfinition des contenus des rubriques *input*, *process*, *output* pour ce niveau scolaire particulier. Le présent rapport se distingue du précédent travail aussi sur les trois points suivants. Premièrement, le schéma existant ne met pas explicitement en rapport les *indicateurs* avec les *objectifs* du système de formation du canton de Vaud, ce que nous faisons ici. Deuxièmement, le schéma existant porte sur le système de formation vaudois dans son ensemble; nous nous intéressons à l'école obligatoire uniquement. Troisièmement, le schéma existant aborde simultanément le pilotage au niveau du *canton* et au niveau de l'*établissement*; le questionnement de ce travail, plus approfondi, se limite au niveau cantonal.

1.4 DEMARCHE GENERALE

Répondre à la question de savoir s'il est « possible » ou s'il est « souhaitable » de piloter l'école obligatoire vaudoise par objectifs opérationnels constitue deux étapes bien distinctes.

Dans une *première étape*, nous analyserons la possibilité d'un pilotage par objectifs de l'école vaudoise. Pour systématiser ce travail, nous nous référerons aux différentes phases de la construction d'une stratégie telles que définies par le management stratégique. Cette étape se basera sur une approche documentaire (documents officiels et littérature scientifique) et sur une analyse de données quantitatives (statistiques scolaires).

5 Ce schéma porte sur deux niveaux du système uniquement : le niveau *canton* et le niveau *établissement*.

Pour commencer, nous consulterons les textes fondateurs qui participent à la définition de l'école obligatoire (par exemple : la Loi scolaire, la déclaration de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), le Plan d'études vaudois, etc.). Nous en extrairons deux objectifs stratégiques majeurs : améliorer l'efficacité et améliorer l'équité de l'école obligatoire (Chapitre II, *Quelle stratégie pour l'école obligatoire*).

Nous chercherons ensuite à préciser la polysémie des termes d'efficacité et d'équité dans le cadre spécifique du pilotage cantonal de l'école obligatoire vaudoise. Suite à l'étude de plusieurs définitions possibles de ces deux concepts, nous mettrons en relation les notions d'efficacité et d'équité avec le modèle « input-process-output » de l'OCDE dans un tableau qui traite spécifiquement du niveau de l'école obligatoire vaudoise. La définition de l'équité proposée par Demeuse et Baye (2005) y prendra une place prépondérante. Cette schématisation théorique permettra d'imaginer les diverses qualités auxquelles les notions d'efficacité et d'équité peuvent concrètement correspondre (Chapitre III, *Explicitation des objectifs stratégiques : concepts-clés*).

Ces deux premiers chapitres permettront de répondre au *premier objectif* de ce travail : déterminer les objectifs stratégiques possibles pour le canton de Vaud.

Puis, une fois ces termes clarifiés, nous formulerons plusieurs objectifs opérationnels fictifs pour le pilotage de l'école obligatoire vaudoise. Trois d'entre eux seront développés plus en détail : nous identifierons les indicateurs disponibles (à ce jour) pour en mesurer l'évolution, et nous proposerons une interprétation de leur évolution en termes d'efficacité et d'équité (Chapitre IV, *Formulation d'objectifs opérationnels fictifs*).

Ce chapitre permettra de répondre au *deuxième objectif* de ce travail: proposer une opérationnalisation des objectifs stratégiques et identifier les indicateurs permettant de mesurer l'atteinte de ces objectifs.

Dans une *deuxième étape*, nous analyserons les avantages et inconvénients potentiels (et donc l'intérêt) d'un pilotage par objectifs opérationnels. Cette étape s'appuiera sur une analyse de données qualitatives (entretiens semi-directifs).

Pour pouvoir dresser un large éventail des conséquences possibles de ce mode de gestion dans le canton de Vaud, nous soumettrons les objectifs opérationnels fictifs construits – et l'interprétation que nous en proposons – à la critique de plusieurs dirigeants (responsable politique et hauts cadres) de l'école obligatoire vaudoise directement chargés de prendre quotidiennement des décisions pour orienter l'école vaudoise. Nous présenterons les commentaires des dirigeants scolaires selon une analyse thématique (Chapitre V, *Difficultés et conséquences d'un pilotage par objectifs opérationnels*).

Ce chapitre permettra de répondre au *troisième objectif* : illustrer, par quelques exemples, les conséquences de l'utilisation/diffusion de tels indicateurs.

Dans une *troisième et dernière étape*, les éléments principaux de ce travail seront repris et mis en perspective. Sur cette base, nous établirons quelques recommandations pour le développement éventuel d'un pilotage par objectifs opérationnels (Chapitre VI, *Conclusion*).

2 QUELLE STRATEGIE POUR L'ECOLE OBLIGATOIRE ?

Dans ce chapitre, nous nous appuyons sur un ouvrage de référence de management stratégique (Thompson & Strickland, 2003). Cet ouvrage présente l'intérêt de proposer une schématisation accessible de la construction d'une stratégie, applicable à toute organisation publique ou privée. Il offre un vocabulaire qui facilite l'identification des différents niveaux (et/ou stades) d'une stratégie, et des différents types d'objectifs s'y rapportant. Dans ce chapitre, nous cherchons à transposer ce vocabulaire de gestion à l'école obligatoire vaudoise.

Mais avant de traiter de la construction de la stratégie de l'école obligatoire vaudoise, il nous faut en décrire quelque peu la structure. Nous avons fait le choix de réduire cette étape aux seuls éléments indispensables à la compréhension de la démarche stratégique qui s'ensuivra.

2.1 L'ECOLE OBLIGATOIRE : BREVE DESCRIPTION DE L' « ORGANISATION »

Sa structure

L'école obligatoire du canton de Vaud est dirigée par un organe central : la *Direction générale de l'enseignement obligatoire* (DGEO). La DGEO est l'un des six services/directions du *Département de la Formation, de la Jeunesse et de la Culture* (DFJC), lui-même dirigé par une responsable politique élue démocratiquement. La DGEO correspond au total à 56 postes de travail (correspondant eux-mêmes à environ 70 personnes)⁶ qui occupent des fonctions très diverses : directeurs généraux, directeurs, collaborateurs pédagogiques, employés d'administration, secrétaires, responsables d'unité, conseillers en développement organisationnel, etc.

Mais l'administration centrale de la DGEO ne représente qu'une toute petite partie des employés de l'école obligatoire du canton de Vaud. L'enseignement est dispensé à environ 80'000 élèves, répartis dans près de 4'000 classes. Ces classes sont situées dans quelque 900 bâtiments, eux-mêmes regroupés en 90 établissements, ces derniers correspondant chacun à une direction. Ainsi, outre le personnel nécessaire à la logistique des établissements (de leur administration à leur intendance), environ 8'000 enseignants, et 90 directeurs d'établissements, assurent et dispensent l'enseignement.

6 Chiffres de février 2008.

Son « marché »

L'enseignement public est gratuit dans le canton de Vaud. L'enseignement privé ne bénéficie d'aucune participation financière de la part de l'Etat, exception faite des institutions d'enseignement spécialisé, qui offrent des prestations particulières que l'enseignement public n'est pas à même de fournir. Le choix d'un enseignement privé nécessitant de la part des parents un investissement financier important, on ne peut donc pas véritablement parler de concurrence entre l'école publique et les écoles privées. En moyenne, seuls 4.3%⁷ des enfants en âge de scolarité obligatoire sont scolarisés dans l'enseignement privé (Service cantonal de recherche et d'information statistique (SCRIS), 2008). En outre, le lieu de scolarisation des élèves vaudois est fixé sur la base de leur lieu de domicile, c'est-à-dire selon un principe de territorialité. De ce fait, une concurrence d'effectifs entre établissements publics ne fait pas sens.

Son environnement, son domaine d'activité stratégique et ses unités d'action stratégique

Afin de faciliter la construction d'une stratégie, Lechot (2004) propose d'effectuer préalablement une « segmentation stratégique » de l'organisation concernée. Cela consiste à identifier son environnement, ses domaines d'activité stratégique et ses unités d'affaires stratégiques. Ces trois concepts sont définis par quelques caractéristiques très générales : de ce fait, ils peuvent s'appliquer à toute forme d'organisation (cf. schéma Annexe 3).

Nous proposons de les appliquer et de les interpréter pour l'école obligatoire de la manière suivante. Nous associons le concept d'**environnement** au contexte global de la *formation dans le canton de Vaud*. Ensuite, nous choisissons d'identifier les divers domaines d'activité stratégique de cet environnement en fonction de la structure (administrative et décisionnelle) actuelle de l'enseignement dans le canton de Vaud, c'est-à-dire en fonction des différents services du DFJC. Par conséquent, nous considérons l'*enseignement obligatoire vaudois public* (dirigé par la DGEO) comme un **domaine d'activité stratégique (DAS)**. Enfin, nous faisons le choix d'identifier les diverses unités d'affaires stratégiques de ce domaine d'activité aussi en fonction de sa structure actuelle. Ainsi, nous considérons la *Direction générale de l'école obligatoire* (organe central) et les *90 établissements* de la scolarité obligatoire comme des unités d'affaires stratégiques. Le terme d'*unités d'affaires* est toutefois peu adéquat pour le milieu de la formation publique. C'est pourquoi nous proposons de le remplacer par celui d'**unités d'action stratégique (UAS)**. Chacune de ces unités est chargée, avec l'ensemble de ses collaborateurs, d'intégrer les objectifs généraux de l'« organisation »

7 Source originale des données : OFS, recensement scolaire fédéral. Chiffres pour l'année 2005.

(ici, l'école obligatoire publique) et de traduire ces objectifs généraux en actions concrètes dans son propre champ de compétences.

Mais quels sont les objectifs généraux de ce domaine d'activité qu'est l'école obligatoire ? Et comment passer de ces objectifs généraux à des actions concrètes ?

2.2 LA STRATEGIE DE L'ECOLE OBLIGATOIRE VAUDOISE : PROPOSITION

2.2.1 LES DIFFÉRENTES PHASES D'UNE STRATÉGIE

Définir les objectifs de l'école obligatoire et chercher à les traduire en actes concrets sont les deux phases de la construction de sa stratégie. Chacune de ces phases peut être à son tour décomposée en plusieurs niveaux. De manière très schématique, il est possible de synthétiser les différents niveaux de définition de la stratégie de toute organisation par la figure qui suit. Cette figure constitue une relecture d'un tableau de Lehot (2004), lui-même basé sur l'ouvrage de Thompson et Strickland (2003).

Figure 1 : Les différents niveaux de définition d'une stratégie

Définition des objectifs stratégiques
Missions
Valeurs
Vision/intention stratégique
Objectifs stratégiques de l'organisation
Opérationnalisation des objectifs stratégiques
Objectifs stratégiques d'action ⁸
Initiatives stratégiques
Objectifs opérationnels

Nous allons détailler chacun de ces niveaux.

8 Tout comme le terme d' « unité stratégique d'action » nous avait paru préférable à celui d' « unité stratégique d'affaire », nous préférons ici le terme d' « objectifs stratégiques d'action » à celui d' « objectifs stratégiques d'affaire ».

2.2.2 MISSIONS, VALEURS ET VISION DE L'ÉCOLE OBLIGATOIRE

Définir les missions, les valeurs et la vision de l'école obligatoire implique de répondre, respectivement, aux trois questions qui suivent : *Pourquoi l'école obligatoire existe-t-elle ? En quoi croit-elle ? Que devrait-elle devenir ?*

Plusieurs textes formalisent les missions – ainsi qu'une certaine vision – de l'école obligatoire vaudoise. Certains d'entre eux ont été formulés à un niveau intercantonal, d'autres à un niveau spécifiquement vaudois. Tous n'ont pas le même statut. En effet, si certains servent de point de repères, d'autres impliquent directement une responsabilité des acteurs de l'école obligatoire et ont un aspect contraignant. Nous survolons ici trois sources : la déclaration de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) du 30 janvier 2003, l'art. 3 de la Loi scolaire du 12 juin 1984, le Plan d'Etudes Vaudois (PEV).

La **déclaration de la CIIP** du 30 janvier 2003 (CIIP, 2003), déclaration d'intention à laquelle le DFJC s'est rallié, distingue trois **missions** essentielles :

1.1. L'école publique assume des missions d'instruction et de transmission culturelle auprès de tous les élèves. Elle assure la construction de connaissances et l'acquisition de compétences permettant à chacun et chacune de développer ses potentialités de manière optimale (...). 1.2. L'Ecole publique assume des missions d'éducation et de transmission des valeurs sociales (...). 1.3. L'Ecole assure l'acquisition et le développement de compétences et de capacités générales (...).

Ces finalités – que l'on peut par ailleurs associer respectivement aux trois dimensions *instruction, éducation et compétences* présentes dans la Loi scolaire (voir ci-dessous) – s'inscrivent dans un certain nombre de **principes** :

L'école publique assume sa mission de formation en organisant l'action des enseignants et enseignantes et des établissements scolaires sur la base des principes suivants :

le respect de la personne;

les droits et devoirs de la personne humaine ainsi que les droits de l'enfant;

le principe d'éducabilité, qui suppose que chacun est en mesure d'apprendre si les conditions lui sont favorables et que l'enseignant, l'élève et l'environnement y contribuent;

les principes de l'égalité et de l'équité, assurant à chaque élève les possibilités et moyens de formation correspondant à ses besoins (p. 4).

L'ensemble de ces principes est important pour donner des indications quant aux valeurs que l'école obligatoire doit défendre et transmettre. Ces principes restent néanmoins, sous cette forme, encore très abstraits.

Les buts de l'école sont aussi définis dans l'**art. 3 de la Loi scolaire du 12 juin 1984** (Etat de Vaud, 2003) intitulé « **Buts de l'école** » :

L'école assure, en collaboration avec les parents, l'instruction des enfants. Elle seconde les parents dans leur tâche éducative. Plus particulièrement, elle vise à faire acquérir à l'enfant des connaissances, des techniques et des méthodes, à développer ses facultés intellectuelles, manuelles et créatrices, à exercer ses aptitudes physiques, à former son jugement et sa personnalité, à lui permettre, par la connaissance de lui-même et du monde qui l'entoure, de trouver sa place dans la société.

Ainsi, une école qui ne remplirait pas les deux fonctions d'*instruction* et d'*éducation* manquerait à son devoir. Les buts indiqués dans la Loi scolaire ne font pas explicitement référence à une vision de l'école obligatoire, mais elle souligne qu'un des rôles essentiels de l'école consiste à fournir les outils utiles à une *intégration sociale* réussie.

Les rédacteurs du **Plan d'études vaudois (PEV)** (Direction générale de l'enseignement obligatoire, 2006) – soit des enseignants, des conseillers pédagogiques et des formateurs – ont cherché à faire converger les deux textes cités ci-dessus. Ils ont reformulé les **finalités** de l'école vaudoise de la manière suivante :

L'école doit favoriser la réussite des élèves et tout mettre en œuvre pour faciliter leur intégration dans la société. Elle est responsable de la réalisation des apprentissages et de l'acquisition de la culture indispensable à toute insertion sociale. Elle prépare les enfants à leur futur rôle d'adultes, conscients des enjeux d'une société démocratique. (...) Connaissances et compétences dans les diverses disciplines s'acquièrent dans une perspective éducative globale. Il faut aider les enfants à se situer dans la société et le monde, à se constituer des capacités utiles dans les divers actes de la vie et des méthodes de travail efficaces.

De manière schématique, le PEV catégorise les finalités de l'école en trois champs : apprendre, apprendre à vivre et travailler ensemble, et se développer. Ces trois champs contribuent parallèlement à la construction de *savoirs* et de *compétences sociales*, soit les deux dimensions constitutives de la *réussite* de l'élève, elle-même importante pour leur *intégration dans la société*. Ces deux dimensions rejoignent respectivement les tâches d'*instruction* et d'*éducation* dictées par la Loi scolaire et constituent probablement une manière alternative de les verbaliser.

2.2.3 FORMULATION DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES

Si la vision exposée dans les différents textes de référence renvoie à la question « *vers quoi* l'école obligatoire (y.c. vaudoise) devrait-elle idéalement se diriger ? », les **objectifs stratégiques** de l'école obligatoire renvoient eux à la question « *sur quels axes prioritaires* l'école vaudoise envisage-t-elle d'intervenir pour s'approcher toujours plus de cette école obligatoire idéale ? ». En ce sens, la vision et les missions de l'école obligatoire exposées dans les textes précédemment cités constituent un préalable

indispensable à la formulation d'*objectifs stratégiques* communs à l'ensemble des acteurs de l'école obligatoire vaudoise.

C'est sur le site Internet du DFJC⁹ (début 2007) qu'on trouve la formulation la plus concrète des missions de l'école, y compris de l'école obligatoire. Ces missions, qui s'inspirent des textes de référence précédemment cités, concernent l'ensemble du DFJC. Elles dépassent donc les missions de l'école obligatoire, mais elles les comprennent. Celles qui concernent directement l'école obligatoire sont les suivantes :

- permettre à chaque enfant et à chaque jeune d'acquérir des connaissances et des compétences en développant ses potentialités de manière optimale;
- promouvoir une école qui vise à élever le niveau général de la formation de tous et toutes;
- lutter contre le renforcement des inégalités sociales;
- favoriser l'insertion professionnelle des jeunes dans un monde toujours plus exigeant.

Ces *missions* contribuent à définir ce *vers quoi* l'école obligatoire devrait – idéalement – se diriger. Implicitement, elles reflètent aussi une certaine vision et plusieurs valeurs que l'école obligatoire devrait défendre (par exemple : l'égalité). Mais, dans leur formulation actuelle, plusieurs d'entre elles indiquent parallèlement aussi les axes sur lesquels l'école vaudoise devrait envisager de s'améliorer. C'est pourquoi, à nos yeux, ces dites « missions » se situent à mi-chemin entre des *missions* et des *objectifs stratégiques*.

Le tableau 1 met en évidence les concepts-clés auxquels ces missions de l'école obligatoire se réfèrent. Il propose aussi une traduction explicite de ces *missions* en *objectifs stratégiques* pour l'école obligatoire.

La première mission ne mentionne pas vraiment d'axe « à améliorer ». En ce sens, assurer l'égalité/équité d'accès à la formation et assurer une formation efficace ne constituent pas de réels objectifs stratégiques. Par contre, les trois autres missions indiquent chacune un ou plusieurs axes sur lesquels l'école mériterait d'évoluer. Nous proposons de les synthétiser de la manière suivante : améliorer l'efficacité et l'équité de l'école obligatoire.

Ces deux objectifs stratégiques n'ont pas la prétention d'englober l'ensemble des finalités de l'école. Ils se concentrent sur certaines d'entre elles (essentiellement liées à l'instruction de l'élève) et en écartent d'autres non moins importantes, comme, par exemple, le bien-être de l'élève. Ils présentent néanmoins l'avantage de se référer à des

9 <http://www.vd.ch/index.php?id=249> (en date du 2 juillet 2007).

textes déjà existants (et parmi les plus explicites), et donc d'amorcer une réflexion qui s'inscrit très concrètement dans le contexte vaudois actuel. Idéalement, cette première réflexion devrait s'étendre, par la suite, à l'ensemble des finalités de l'école obligatoire.

Tableau 1: Concepts-clés associés aux missions du DFJC concernant l'école obligatoire, et traduction possible de ces missions en objectifs stratégiques.

Missions du DFJC concernant l'école obligatoire	Concepts-clés associés	Objectifs stratégiques possibles pour l'école obligatoire
<i>Permettre à chaque enfant et à chaque jeune d'acquérir des connaissances et des compétences...</i> <i>... en développant ses potentialités de manière optimale</i>	égalité/équité d'accès à la formation et efficacité de la formation	assurer une égalité/équité d'accès à la formation et assurer une formation efficace
<i>Promouvoir une école qui vise à élever le niveau général de la formation de tous et toutes</i>	efficacité de la formation	améliorer l'efficacité de la formation (niveau de formation)
<i>Lutter contre le renforcement des inégalités sociales</i>	égalité/équité de la formation	améliorer l'égalité/équité de la formation
<i>Favoriser l'insertion professionnelle des jeunes dans un monde toujours plus exigeant</i>	efficacité de la formation	améliorer l'efficacité de la formation (à long terme)

2.2.4 PHASE D'OPÉRATIONNALISATION : ÉTAPES À VENIR

Pour mieux comprendre ce à quoi fait référence le terme d'*objectif opérationnel*, il nous faut encore préciser les différentes étapes qui mènent de la formulation d'objectifs stratégiques à la formulation d'objectifs opérationnels.

Lorsqu'une organisation (ici, l'école obligatoire) définit ses objectifs stratégiques (ici, améliorer l'efficacité et l'équité de l'école obligatoire), chaque unité d'action (ici, la DGEO et chacune des 90 directions d'établissement) est chargée de contribuer à l'atteinte de ces objectifs en formulant de nouveaux objectifs à son niveau de compétence¹⁰. Ces objectifs – dits **objectifs stratégiques d'action** – renvoient en fait à la question : *comment chaque unité peut-elle contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques de l'organisation ?* La réalisation de chacun de ces objectifs sera mise en œuvre via une ou plusieurs **initiative(s) stratégiques**. Et la mise en œuvre de chacune

¹⁰ L'unité qu'est la DGEO renvoie à un *pilotage au niveau du canton*, alors que les unités que constituent les établissements renvoient à un *pilotage au niveau des établissements*. Rappelons que seul le premier niveau est développé dans ce travail.

d'entre elles sera suivie et rythmée par un ou plusieurs **objectif(s) opérationnel(s)**. Ces derniers doivent permettre d'évaluer dans quelles mesures les initiatives mises en œuvre évoluent effectivement dans le sens et au rythme souhaité. C'est pourquoi un objectif n'est dit opérationnel que lorsqu'il est : Spécifique, Mesurable, Adapté, Réaliste et Temporel (d'où l'expression d' « objectif SMART »).

La présentation d'un exemple fictif peut illustrer ces étapes successives, de la formulation d'objectifs stratégiques au suivi de sa mise en œuvre dans le terrain. Afin d'*améliorer l'efficacité de l'école* (un des objectifs stratégiques de l'école obligatoire publique), la DGEO – en tant qu'unité d'action stratégique – pourrait décider d'*améliorer les conditions d'apprentissage des élèves en difficulté* (objectif stratégique d'action). Dans ce but, et sur le constat que le retard scolaire s'acquiert en partie durant les premières années de scolarité déjà, elle pourrait motiver la *proposition d'une période d'appui collectif aux élèves les plus en difficulté* (initiative stratégique) et planifier que, *d'ici 2008, chaque établissement offre une période bihebdomadaire d'appui collectif à ses élèves des cycles primaires* (objectif opérationnel).

A ce stade de la démarche, nous avons identifié deux objectifs stratégiques possibles. Nous avons aussi identifié les phases nécessaires à leur traduction en objectifs opérationnels. L'interprétation que l'on peut faire des objectifs stratégiques retenus – une école obligatoire plus efficace et une école obligatoire plus équitable – est multiple. De ce fait, les possibilités de traduction des objectifs stratégiques (par les unités d'actions concernées) sont innombrables. Elles font l'objet du chapitre qui suit.

3 EXPLICITATION DES OBJECTIFS STRATEGIQUES

Pour identifier une – ou plusieurs – interprétation(s) possible(s) des objectifs stratégiques retenus, il est nécessaire de clarifier les concepts d'*efficacité* et d'*équité*.

3.1 CONCEPT D'EFFICACITE

3.1.1 QU'EST-CE QU'UNE ÉCOLE EFFICACE ?

Le concept d'*efficacité* peut se définir par comparaison avec celui d'*efficience*. Pour certains chercheurs, ces deux concepts sont des concepts voisins (voir par exemple Paul, 2005). Pour d'autres, ils renvoient à deux idées très différentes. C'est la position de Demeuse, Matoul *et al.* (2005) qui rejoignent la position de de Landsheere (1982) :

Pour de Landsheere (1982, p. 106), '*est efficace la personne ou le traitement qui atteint l'objectif visé*' (p. 106). Ce terme correspond à l' '*effectiveness*' des auteurs anglo-saxons. L'*efficience*, anglicisme dérivé d' '*efficiency*', constitue, pour le même auteur '*la relation entre les facteurs d'input et les mesures d'output*', c'est-à-dire la relation entre les résultats obtenus et les moyens mobilisés. Si l'*efficacité* se mesure à l'atteinte d'objectifs ou par l'adéquation entre les résultats escomptés et les résultats réellement obtenus, l'*efficience* suppose donc que cette adéquation soit obtenue aux moindres coûts ou à des coûts moins élevés que par d'autres méthodes. Les coûts ne sont pas uniquement monétaires, mais peuvent prendre la forme d'une dépense en temps d'apprentissage, par exemple (p. 18).

Selon cette distinction, recourir au terme d'*efficacité* reflète essentiellement une volonté d'identifier des facteurs qui permettent d'atteindre des objectifs éducatifs particuliers, alors que recourir au terme d'*efficience* reflète essentiellement une préoccupation de rationalisation des moyens à disposition. Les textes que nous avons consultés précédemment pour identifier les missions de l'école obligatoire vaudoise – et les objectifs stratégiques que nous en avons déduits – renvoient essentiellement à des objectifs éducatifs. C'est pourquoi la définition du concept d'*efficacité* citée ci-dessus (qui distingue l'*efficacité* de l'*efficience*) nous paraît appropriée pour décrire les effets recherchés par l'école obligatoire vaudoise.

Bien sûr, l'école ne peut pas faire l'impasse – tant d'un point de vue économique que d'un point de vue éthique – d'une réflexion sur l'usage le plus adéquat des moyens limités dont elle dispose. Mais un usage rationnel des moyens, qui doit précisément

contribuer à l'atteinte des divers objectifs de l'école obligatoire, ne constitue pas une fin en soi¹¹.

Le concept d'*efficacité* entretient aussi des liens étroits avec le concept de *qualité*. Ce dernier est toutefois plus étendu (Duru-Bellat, 2007) :

(...) un enseignement de qualité est fait par des maîtres 'bien' formés, des classes 'pas trop' grandes, un matériel pédagogique 'adapté', la définition de tout cela étant très incertaine. Dans ce texte, (...) on définira la qualité par le degré auquel on (un maître, l'école) atteint les objectifs jugés désirables : on parvient – plus ou moins – à ce que les élèves se sentent bien à l'école, on parvient – plus ou moins – à ce qu'ils apprennent ce qu'on estime bon qu'ils apprennent, etc. (p. 129)

Selon cette définition, la qualité de l'enseignement porte non seulement sur les résultats scolaires (dans la citation ci-dessus « à ce qu'ils apprennent ce qu'on estime bon qu'ils apprennent »), mais aussi sur les moyens (ci-dessus « la formation des maîtres », « la taille des classes », « le matériel pédagogique »). En effet, l'introduction de nouveaux moyens (par exemple, des classes de petite taille) *supposés* avoir un effet sur des dimensions favorables à l'apprentissage des élèves (soit, pour poursuivre notre exemple, un enseignement différencié) suffit parfois en elle-même à ce que l'école soit jugée de meilleure qualité. Bien sûr, idéalement, il serait utile de savoir si ces moyens sont réellement des facteurs de réussite scolaire; mais, dans les faits, ils sont parfois considérés comme un « plus » en soi. A titre d'illustration, nous pouvons citer d'autres moyens souvent considérés *a priori* comme des facteurs de réussite : le choix d'utiliser certains outils pédagogiques pour améliorer la motivation des élèves, le choix de cibler les périodes d'appui sur un groupe d'élèves en difficulté pour les aider à prendre confiance en soi, le choix de constituer les classes selon une logique de mixité culturelle pour favoriser une attitude positive envers l' « Autre », etc.

Nous tiendrons compte de ce double sens du concept de qualité, et de sa proximité avec celui d'*efficacité* dans notre compréhension de ce qu'est une école efficace. Par analogie, nous considérerons que l'*efficacité* de l'école peut être évaluée – tout comme la qualité de l'école – non seulement sur ses résultats mais aussi sur les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Toutefois, afin de distinguer les « facteurs de réussite mis en œuvre » des « résultats réellement obtenus », nous parlerons d'*efficacité supposée* et d'*efficacité vérifiée*.

11 Une autre raison, plus pragmatique, motive le choix de cette définition qui distingue l'*efficacité* de l'*équité* : le temps étant restreint, nous nous limiterons à traiter de ce qui peut être considéré comme la première étape d'une réflexion plus générale. Évaluer l'efficacité d'un système scolaire nécessite que l'on ait préalablement défini des outils qui permettent d'évaluer son efficacité. En effet, comment savoir si l'on a utilisé les moyens à disposition d'une manière optimale si l'on n'a pas défini au préalable les outils adéquats pour mesurer l'atteinte – ou non – des objectifs visés ?

3.1.2 QU'EST-CE QU'UNE ÉCOLE PLUS EFFICACE ?

Dans le cadre de notre démarche, le concept d'*efficacité* renvoie plus à une *évolution* qu'à un *état*. En effet, ce terme nous intéresse en ce que l'école obligatoire vaudoise devrait devenir *plus* efficace. De ce fait, il est intéressant de définir le concept d'*efficacité* aussi par rapport au concept d'*amélioration* dans le domaine de l'éducation.

Demeuse, Matoul *et al.* (2005) définissent l'*amélioration* (*improvement* dans le texte) entre autres par les éléments suivants :

Le sens du terme 'improvement' est essentiellement orienté vers l'accroissement de la valeur, l'amélioration d'un résultat. (...) Dans le contexte scolaire, lorsque l'on souhaite mettre en œuvre un processus d'amélioration, la situation actuelle est perçue comme comportant des aspects négatifs. Le changement nécessaire est donné comme porteur d'une valeur positive. Cette valeur représente une anticipation des gains futurs, liés à un modèle positif de démarches supposées permettre de les atteindre (p. 23).

Ils précisent que trois éléments doivent être considérés pour pouvoir établir une amélioration dans le domaine de l'éducation : une modification de la situation de départ, un changement orienté vers ce qui est souhaitable et l'évaluation des résultats du changement, en rapport avec les résultats escomptés. Ward (1969, cité par Demeuse, Matoul *et al.*, 2005) exprimait déjà cette idée de la manière suivante: « *L'évaluation du changement, nécessaire pour établir s'il s'agit bien d'une amélioration, demande de considérer séparément les objectifs poursuivis, les méthodes mises en œuvre et les résultats obtenus à l'issue du processus.* » (p. 23)

Pour mieux comprendre l'*amélioration*, il est utile de la distinguer de l'*innovation*. L'*amélioration* met l'accent sur l'atteinte d'objectifs; l'*innovation* met l'accent sur la nouveauté des moyens mis en œuvre pour les atteindre (de Landsheere, 1982, cité par Demeuse, Matoul *et al.*, 2005) : « *Toute transformation apportée intentionnellement et systématiquement à un système éducatif, en vue de réviser les objectifs de ce système ou de mieux atteindre et de façon plus durable les objectifs assignés.* » (p. 166)

Ces deux axes peuvent être associés, très grossièrement, à deux courants distincts :

*le courant dit, en français, de l'école efficace (...) (school effectiveness), qui tente d'identifier les facteurs favorables à l'obtention de résultats élevés auprès des élèves, et le courant qui s'intéresse à l'amélioration des pratiques éducatives et aux innovations (school improvement), c'est-à-dire principalement aux processus mis en œuvre plutôt qu'aux résultats obtenus (Demeuse, Matoul *et al.*, 2005, p. 25).*

Pourtant, ces deux axes sont utiles pour décrire une réelle amélioration de l'école. C'est pourquoi, basée sur ces deux courants, l'approche de *l'effective school improvement*

(traduit par *amélioration des pratiques éducatives conduisant à une plus grande efficacité des établissements scolaires*¹²) réunit précisément ces deux axes d'« évaluation ». Si l'on se rallie à cette approche, on peut alors adopter les propos de Demeuse, Matoul *et al.* (2005) :

Deux types de critères sont (...) nécessaires pour s'assurer qu'on est bien dans un véritable processus d'amélioration des pratiques scolaires. (...) le critère essentiel, c'est l'amélioration des résultats des élèves en fonction des objectifs que le système s'assigne. (...) Le second critère concerne les processus eux-mêmes. Si un changement doit intervenir au niveau des pratiques, il est nécessaire d'observer les pratiques de manière à s'assurer de leur véritable implantation dans l'établissement scolaire. »
(p. 26)

Par analogie, nous considérerons que l'école est plus efficace non seulement lorsque les résultats de ses élèves s'approche des objectifs fixés, mais aussi lorsqu'elle met effectivement en œuvre de nouveaux moyens (choix pédagogiques, organisationnels, financiers, etc.) qu'elle suppose être utiles (ou, autrement dit, efficaces) au développement et à l'apprentissage des élèves. Cette distinction rejoindra les notions d'*efficacité vérifiée* et d'*efficacité supposée*.

3.1.3 LES DIFFÉRENTES EFFICACITÉS DE L'ÉCOLE OBLIGATOIRE

L'« efficacité » renvoyant tant aux moyens qu'aux résultats, il devient intéressant de relier les différentes définitions de l'efficacité aux notions d'*input*, de *process* et d'*output* dans le contexte spécifique du pilotage cantonal de l'école obligatoire. Dans ce but, il s'agit maintenant de préciser le sens de ces trois termes dans ce contexte particulier.

A ce niveau de pilotage, l'*input* fait référence aux facteurs extérieurs à l'école obligatoire et contraignants pour elle. Il renvoie par exemple au profil des élèves à scolariser, domiciliés dans le canton de Vaud, ou au profil et à la disponibilité des enseignants sur le marché de l'emploi. Il renvoie aussi aux moyens financiers attribués à l'école obligatoire vaudoise. Le caractère contraignant de ces facteurs est en partie discutable. En effet, les directeurs de la Direction générale pourraient, par exemple, défendre l'idée d'une nouvelle répartition des moyens financiers attribués à l'ensemble de la formation qui serait plus avantageuse pour l'école obligatoire. Il pourrait aussi « améliorer (partiellement) le profil » des élèves en s'engageant à rendre le préscolaire obligatoire. Il pourrait encore « améliorer le profil » des enseignants en soutenant l'idée d'une formation continue. Néanmoins, la malléabilité de ces facteurs d'*input* dépend fortement d'autres acteurs que les dirigeants de l'école obligatoire vaudoise. Ces actions demanderaient des concertations à un niveau de gestion qui dépasse le champ de l'enseignement obligatoire (par exemple : répartition des moyens entre les

12 Par Demeuse, Matoul, *et al.* (2005, p. 25).

directions/services du DFJC, modification de la loi scolaire, contact avec la Haute école pédagogique, etc.). Des décisions de ce type se situent essentiellement en amont de celles qui seront prises directement par les dirigeants scolaires chargés de piloter spécifiquement l'école obligatoire au niveau cantonal. Autrement dit, les facteurs d'*input* échappent en grande partie à la stratégie élaborée par les dirigeants de l'école obligatoire. C'est pourquoi nous n'associerons pas les concepts-clés de la stratégie de l'école obligatoire à des facteurs d'*input*.

Toujours dans le cadre du pilotage de l'école obligatoire, le *process* fait référence aux aspects malléables du système. Il s'agit donc de toutes les actions que les collaborateurs de l'unité d'action concernée (ici, la DGEO) peuvent entreprendre. Le *process* se décompose en deux parties : les actions entreprises pour améliorer les conditions d'apprentissage des élèves, et les décisions liées au parcours des élèves. Ces dernières sont considérées comme malléables du fait que les décisions d'orientation, de maintien, de redoublement et d'exclusion sont bel et bien discutées au sein de la Direction générale.

Enfin, l'*output* se décompose en deux types de résultats. L'un fait référence aux évaluations des élèves en fin de scolarité obligatoire (résultats directs); l'autre fait référence au devenir social de ces élèves après leur formation (résultats indirects).

Sur la base des différentes définitions possibles de l'efficacité, et de cette adaptation des termes input-process-output pour l'école obligatoire, nous estimerons donc que l'école peut être considérée comme *efficace* lorsqu'elle :

- offre des conditions adéquates d'apprentissage (PROCESS I, efficacité *supposée*),
- permet d'atteindre les exigences posées en cours de scolarité (PROCESS II, efficacité *vérifiée*),
- produit les diplômés attendus (OUTPUT I, efficacité *vérifiée*),
- permet l'intégration sociale et professionnelle de ses élèves (OUTPUT II, efficacité *vérifiée*).

Parallèlement, il en découle que l'école obligatoire peut être considérée comme *plus efficace* (un des objectifs stratégiques retenus) lorsqu'elle :

- améliore les conditions d'apprentissage,
- voit croître son taux d'élèves qui atteignent les exigences posées en cours de scolarité,
- voit croître son taux d'élèves qui atteignent les exigences posées en fin de scolarité,

- voit croître son taux d'élèves qui s'intègrent tant d'un point de vue social que professionnel.

3.2 CONCEPT D'ÉQUITÉ/ÉGALITÉ

3.2.1 QU'EST-CE QU'UNE ÉCOLE ÉQUITABLE ET UNE ÉCOLE PLUS ÉQUITABLE ?

Distinguer l'équité de l'égalité

Pour construire les indicateurs du système éducatif tessinois, l'*Ufficio Studi e Ricerche* (USR) du *Département de l'éducation, de la culture et du sport* du canton du Tessin (DECS) a élaboré un cadre conceptuel dans lequel il aborde les définitions de l'égalité et de l'équité (2003). Selon ces chercheurs, *égalité* et *équité* sont clairement distinctes :

Sur le plan conceptuel, l'égalité est une équivalence entre deux ou plusieurs termes basée sur une échelle de valeurs ou de critères de préférence communément partagées par les sociétés industrielles, alors que l'équité se réfère plutôt au concept de justice sociale. Par conséquent, on peut affirmer que l'égalité est un concept de type exclusivement comparatif, alors que l'équité a un caractère plus global, dans le sens où elle tient compte de la complexité relative au fait de permettre, tant à l'individu qu'au système dans son ensemble, un développement optimal (p. 41, notre traduction).

Autrement dit : « *L'équité se réfère à une idée de ce qui est juste ou injuste et exprime un jugement en référence à un ou plusieurs principes ou normes de justice (connotation de justice sociale)* » (Hutmacher, 2000, cité par Ufficio Studi e Ricerche, 2003, p. 41, notre traduction).

Cette distinction est importante car elle pose une question de taille : « *Toutes les inégalités sont-elles injustes ?* » (p. 41, notre traduction). Cette question a tout son sens dans le milieu de l'enseignement. En effet, si un système scolaire peut présenter certaines inégalités (par exemple, s'il porte une plus grande attention aux élèves en difficulté), ces inégalités – et donc ce système – ne sont pas injustes dans l'« absolu », puisque ces inégalités visent précisément à rendre le système plus juste (ou, autrement dit, plus équitable). Ainsi, des inégalités peuvent être justes; et réciproquement, des égalités peuvent être injustes.

Il reste que ce qui peut paraître juste à certains peut paraître injuste à d'autres. Pour clarifier les principes qui servent à indiquer ce que l'on entend par *juste* ou *injuste*, les chercheurs tessinois résument les principales théories existantes sur la justice. Ils distinguent quatre paradigmes de référence: l'utilitarisme, la méritocratie, le principe de la compensation et la théorie de la justice de Rawls.

Selon la théorie utilitariste, appliquée au domaine scolaire : « *les investissements éducatifs se justifient s'ils servent prioritairement à aider qui est capable ou qui sait*

tirer le meilleur profit de l'enseignement » (Bottani, 2002, cité par Ufficio studi e Ricerche, 2003). Cela pourrait se résumer par « miser l'enseignement sur les plus forts ». Selon le principe de la méritocratie, les inégalités qui trouvent leur origine dans la « naissance » (origine sociale) sont injustes, mais les inégalités dues au mérite sont, elles, justes. De ce fait, les ressources doivent être investies pour aider les « méritants » (logique de prime au mérite). En opposition à ce principe, le principe de la compensation estime que, pour offrir l'égalité des chances, la société doit prêter une plus grande attention aux individus défavorisés. C'est donc pour l'éducation de ces individus avant tout qu'il s'agit de fournir d'importantes ressources (par exemple, durant les premières années de scolarité). Enfin, dans sa théorie de la justice, Rawls (1972, cité par Ufficio studi e Ricerche, 2003) développe l'idée de compensation et soutient que : « *les différences sont acceptables dans la mesure où elles profitent à tous : l'individu acceptera donc des avantages dans la mesure où ceux-ci sont aux profits de ceux qui sont moins bien*¹³ » (p. 43 , notre traduction). Pour le dire très simplement, les inégalités peuvent être perçues comme justes si elles contribuent à améliorer la condition des (groupes d')individus les plus désavantagés, et que le mieux-être de ces derniers contribue au bien-être de tous. Le fonctionnement d'un groupe particulier, celui de la famille, permet d'illustrer ce principe :

Un exemple peut être la famille, à l'intérieur de laquelle c'est moins la somme absolue des avantages qui est recherchée, qu'une distribution d'un avantage maximum pour chaque membre, qui peut même, dans des cas déterminés, être inférieur à la somme absolue (Ufficio Studi e Ricerche, 2003, p. 43 , notre traduction).

Les inégalités observées (voire adoptées) seraient alors « justes » – ou équitables précisément – du point de vue des valeurs sociales adoptées par tous. Cela pourrait se résumer par : « offrir plus aux défavorisés, pour répondre aux besoins de tous ».

Ainsi, la notion d'équité n'est pas univoque. En se référant à ces quatre paradigmes, les chercheurs tessinois estiment que le système scolaire tessinois se réfère plus spécifiquement à l'un d'entre eux : il s'agit de la théorie de la justice de Rawls¹⁴. Ils estiment par ailleurs que cette théorie inclut en réalité le principe de la compensation. Qu'en est-il de ces paradigmes dans l'école obligatoire vaudoise ?

A notre connaissance, ni la loi scolaire, ni les textes rédigés par le DFJC, n'indiquent que l'école obligatoire vaudoise s'inscrit exclusivement dans l'un ou l'autre de ces paradigmes. Visiblement, ces paradigmes sous-tendent simultanément l'organisation de l'école vaudoise, et leur importance respective est difficile à établir de manière absolue. Par exemple, l'appui apporté aux élèves allophones et aux élèves en difficulté, s'inscrit

13 Dans le sens de « ceux qui sont dans une situation plus inconfortable ».

14 Par exemple, la Loi tessinoise sur l'école (art. 2, al. 2, lit d.) indique clairement que : « L'école promeut le principe de la parité homme-femme, se propose de corriger les écarts socioculturels et de réduire les obstacles qui empêchent la formation des élèves ».

dans le paradigme de la compensation et/ou de la justice. Mais, par exemple, le fait d'orienter les élèves dans des options spécifiques essentiellement en fonction de leurs compétences dans telle ou telle discipline s'inscrit plutôt dans le paradigme de l'utilitarisme. Ces associations sont toutefois simplistes. Car, selon le point de vue adopté, une seule et même mesure peut, dans de nombreux cas, s'inscrire dans plusieurs paradigmes simultanément. Par exemple, la catégorisation des élèves en trois filières à la fin du 6^e degré s'inscrit dans le paradigme de l'utilitarisme : car les voies désignent les élèves les plus à même de profiter d'un enseignement plus exigeant. Elle s'inscrit aussi dans le paradigme de la méritocratie, car les voies récompensent les élèves qui se sont – en théorie – investis le plus. Enfin, les conditions de réalisation de cette catégorisation s'inscrivent aussi dans le paradigme de la compensation et/ou de la justice : car le taux d'encadrement par élève dans les trois filières est inversement proportionnel aux degrés d'exigence de ces filières. Relevons toutefois que cette compensation reste limitée, puisqu'elle ne permettra pas à tous les élèves d'accéder à une formation longue.

Equité et égalité « de quoi » ?

Demeuse et Baye (2005) estiment, tout comme les chercheurs de l'*Ufficio Studi e Ricerche* d'ailleurs, que la notion d'équité fait référence à un « *examen des différences qui peuvent être considérées comme justes par opposition à celles qui ne peuvent pas être qualifiées de la sorte* », alors que la notion d'égalité fait référence à un « *examen formel de l'égalité entre les individus ou les groupes d'individus* » (p. 150). De ce fait :

(...) si l'égalité – c'est-à-dire l'égalité juridique, soit l'égalité de traitement des égaux – peut être examinée de manière relativement simple en théorie (...), le passage au concept d'équité qui suppose que des inégalités d'un point de vue strictement formel et aveugle puissent être justes et acceptées, voire mises en œuvre sciemment, pose un grand nombre de problèmes complexes (p. 150).

Ils rappellent quatre acceptions possibles – mais pas exclusives – du concept d'équité (qui correspondent à celles qui sont utilisées par l'OCDE (2003, cité par Demeuse & Baye, 2005)). Chacune d'entre elles correspond à une forme particulière d'égalité. Leur sens respectif peut être éclairé par une question :

L'équité d'accès ou égalité des chances :

Tous les individus (ou groupes d'individus) ont-ils les mêmes chances d'accéder à un niveau déterminé du système éducatif ?

L'équité en termes de confort pédagogique ou égalité de moyens :

Tous les individus jouissent-ils de conditions d'apprentissage équivalentes ?

L'équité de production ou égalité d'acquis (ou encore de résultats) :

Les élèves ou étudiants maîtrisent-ils tous, à un même degré d'expertise, les compétences ou les connaissances assignées comme objectifs au dispositif éducatif ? (...)

L'équité de réalisation ou d'exploitation des produits :

Une fois sortis du système, les personnes et les groupes d'individus ont-ils les mêmes possibilités d'exploiter les compétences acquises, c'est-à-dire de se réaliser en tant que personne ou groupe dans la société, et de valoriser leurs compétences ? (p. 162)

Grisay (1984, cité par Demeuse & Baye, 2005) avait précédemment synthétisé les idées pédagogiques qui sous-tendent ces différentes conceptions de l'égalité sous la forme d'un tableau récapitulatif. Demeuse et Baye en proposent une version légèrement adaptée¹⁵ (voir Annexe 4). Cette clarification théorique souligne l'importance qu'il y a à répondre à la question posée par Sen (1991, cité par Demeuse & Baye, 2005) : « *Equality of what ?* ». Selon Demeuse et Baye : « (...) les quatre réponses possibles à cette question (égalité des chances d'accès, de traitement, d'acquis ou de résultats sociaux) ne sont pas contradictoires, dans la mesure où elles s'adressent à différents niveaux des systèmes d'enseignement et de formation (...) » (p. 166).

Selon eux, chaque niveau du système appelle un type d'égalité différent (et donc aussi un type d'équité différent) :

- le contexte dans lequel prend place l'institution éducative se réfère à l'égalité des chances d'accès;
- les processus qui sont mis en œuvre pour atteindre les objectifs se réfèrent à l'égalité de traitement;
- les résultats internes produits par l'institution se réfèrent à l'égalité des acquis;
- les résultats externes produits par l'institution se réfèrent à l'égalité des résultats sociaux.

Cette modélisation constitue une grille de lecture intéressante des intérêts divers des acteurs de l'éducation, car :

(...) si l'on s'intéresse aux processus éducatifs, il convient de mesurer l'égalité de traitement des personnes et non l'égalité de leurs chances d'accès, qui en constitue l'amont ou l'égalité des acquis, que l'on mesurera en aval, et qui peut quant à elle être mesurée indépendamment de l'égalité des processus éducatifs. C'est ainsi que le

15 En substance, ils le complètent par une cinquième conception de la justice – dite position « naturelle » – selon laquelle les droits sont déterminés par la naissance, la force ou l'appartenance à un groupe particulier. Selon cette conception, la recherche d'une plus grande équité est donc sans intérêt.

principe même des discriminations positives repose sur une tentative d'égalisation des résultats, au prix d'une différenciation des moyens. L'examen différencié des types d'égalités à prendre en compte en fonction du niveau du système où l'on se situe n'exclut pas une vision d'ensemble de l'équité éducative : il explicite le fait même qu'un système équitable est un système qui vise un certain type d'égalité, au risque d'admettre, pour y parvenir (...) certaines inégalités considérées comme justes (p. 167).

Si nous reconnaissons pleinement la richesse de cette mise en relation entre « niveaux du système d'enseignement » et « types d'égalité », nous souhaitons toutefois la discuter sur deux points.

Premièrement, nous proposons de ne pas relier l'égalité des chances d'accès au niveau du *contexte*, mais plutôt au niveau du *processus*. La notion de *contexte* donne à penser que l'égalité des chances d'accès se limite à l'accès initial au système éducatif. Cela pourrait être le cas dans un contexte où la *scolarisation* est limitée à certains enfants. Or, dans les pays où la scolarisation est assurée pour tous les enfants, les *chances d'aller à l'école* sont acquises. Dans ces pays, l'enjeu porte plutôt sur les *chances de fréquenter les filières nobles et d'avoir une scolarité longue*; et l'égalité des chances d'accès à un certain niveau du système éducatif fait partie d'un processus décisionnel orchestré par les acteurs de l'école obligatoire (enseignants, directions, etc.). C'est pourquoi nous proposons de relier l'égalité des chances d'accès au *processus*. Grisay (1983) définit l'égalité des chances d'accès de la manière suivante : « (...) le fait qu'à aptitudes égales, les élèves de milieu défavorisé ont autant de chances que d'autres d'aller à l'école, d'y fréquenter les filières 'nobles' et d'avoir une scolarité longue » (p. 59). Demeuse et Baye ont mis l'accent sur la première partie de cette définition (« autant de chances que d'autres d'aller à l'école »); nous proposons de mettre l'accent sur la deuxième partie (« autant de chances que d'autres d'y fréquenter les filières 'nobles' et d'avoir une scolarité longue »).

Deuxièmement, nous proposons de relier chaque type d'équité non pas uniquement à un type d'égalité, mais aussi à un type d'inégalité. Demeuse et Baye associent chaque type d'équité à un type d'égalité. Par exemple, l'équité en termes de confort pédagogique renvoie, dans leur « modèle », à une égalité de traitement. Selon cette perspective, un système est équitable en termes de « confort pédagogique » lorsqu'il offre une égalité de traitement. Nous pensons toutefois qu'il est nécessaire de considérer qu'un système est parfois jugé équitable (en termes de « confort pédagogique » toujours) lorsqu'il offre une INégalité de traitement. En effet, certains peuvent considérer qu'un système est juste (ou équitable) précisément parce qu'il traite inégalement les élèves. La volonté d'offrir un soutien particulier aux élèves les plus en difficulté en est une illustration possible. Cette seconde perspective implique de considérer ces deux positions opposées à chaque niveau d'enseignement (input, process ou output) : tout type d'équité peut être basé sur un type d'égalité ou sur un type d'INégalité.

Équité/égalité entre qui ?

Pour être complet, il faut encore préciser pour qui on parle d'équité, même si nous ne reprendrons pas les distinctions qui suivent dans notre analyse. Cette précision est d'autant plus intéressante qu'elle est fortement liée à la construction des outils de mesure nécessaires à l'évaluation de l'équité.

Indépendamment du type d'équité évaluée, la construction des outils de mesure nécessaires à leur évaluation se confronte à deux questions (Demeuse & Baye, 2005).

La première concerne l'unité d'analyse à considérer. L'équité peut correspondre soit à une équité entre individus, soit à une équité entre groupes sociaux. On pourrait croire que le fait d'assurer la justice entre les individus implique simultanément une justice entre les groupes (et vice versa); or cela n'est pas forcément le cas. Par exemple, à la suite d'une politique éducative particulière, il est en effet possible de réduire les écarts entre les groupes (en termes de moyennes) tout en conservant – ou en amplifiant – les différences entre les individus à l'intérieur de chaque groupe. Tout comme il est aussi possible de réduire les différences entre les individus au sein de chaque groupe, sans pour autant modifier les différences entre les groupes. L'équité d'un système pourrait donc être analysée par le biais de deux types de comparaisons complémentaires (entre groupes et/ou entre individus). A noter que leur intérêt respectif peut varier selon les politiques éducatives évaluées.

La deuxième question concerne les mesures jugées les plus adéquates pour évaluer la justice d'un système scolaire : elles varient selon la perspective théorique adoptée. L'approche utilitariste, par exemple, soutient que la société doit être menée de manière à maximiser la somme des utilités individuelles (soit le bien-être, le confort et la satisfaction de chacun). Elle : « stipulerait qu'un élève doit arrêter sa scolarité quand les bénéfices sociaux – privés et collectifs – d'une année supplémentaire de cette scolarité cessent d'être supérieurs à son coût social » (Meuret, 2000, p. 153, cité par Demeuse & Baye, 2005). Ainsi : « En termes de notes scolaires, une approche utilitariste conduirait à préférer une école plus discriminante, mais dont les résultats moyens seraient légèrement supérieurs (...) à une école dont les résultats, moins dispersés, conduiraient à une moyenne plus faible (...). » (Meuret, 2000, p. 152). Cette approche accepte l'idée qu'un certain nombre d'individus soient écartés de l'éducation car cet investissement apparaît peu rentable pour la collectivité. Il en découle que le niveau scolaire moyen représente, dans cette perspective, un bon indicateur de la justice d'un système éducatif.

On pourrait toutefois estimer, dans une autre approche, qu'une société gagnerait plus à ouvrir les niveaux supérieurs de la hiérarchie scolaire à un nombre de plus en plus élevé de jeunes, qu'à vouloir limiter leur accès à un nombre restreint d'élèves sélectionnés. Quitte peut-être même à ce que la moyenne des résultats scolaires de ce système soit inférieure à celle d'un système plus sélectif. Dans cette perspective, la moyenne est un indicateur insuffisant. Pour être pertinente, la moyenne devrait être associée à la *dispersion des résultats des individus*. Par exemple, si l'on adopte les « principes de

justice » de Rawls selon lesquels il est important de soutenir les membres les moins avantagés de la société, la dispersion représente alors une mesure indispensable pour évaluer la justice du système scolaire.

Pour des raisons de temps, nous nous contentons dans ce travail d'évoquer les limites de ces outils de mesure; mais nous ne les discutons pas en détail. Nous ferons le choix de travailler sur des comparaisons entre groupes, tout en ayant conscience qu'elles ne constituent qu'une manière possible d'aborder l'équité de l'école obligatoire vaudoise.

3.2.2 LES DIFFÉRENTES ÉQUITÉS DE L'ÉCOLE OBLIGATOIRE

Dans la perspective que nous avons adoptée, un système peut être jugé équitable (ou juste) à chacun des niveaux d'enseignement, soit parce qu'il fait preuve d'égalité – ou soit parce qu'il fait preuve d'INégalité – à chacun de ces niveaux. De ce fait, l'école obligatoire peut être considérée *équitable* lorsqu'elle offre :

- des conditions d'apprentissage in/égales¹⁶ à ses élèves (PROCESS I, équité de confort pédagogique),
- des chances in/égales d'accéder à un certain niveau du système éducatif en cours de scolarité (PROCESS II, équité d'accès),
- des chances in/égales d'accéder à un certain niveau de connaissances et compétences prédéfini en fin de scolarité (OUTPUT I, équité de production),
- des chances in/égales d'intégration sociale et professionnelle (OUTPUT II, équité de réalisation).

Chacun de ces niveaux peut être illustré par un double exemple qui souligne l'intérêt qu'il y a à distinguer l'égalité de l'inégalité.

L'équité de confort pédagogique peut être recherchée soit par l'offre d'un encadrement pédagogique identique pour tous (et donc des conditions d'apprentissage égales), soit par l'offre d'un appui pédagogique réservé aux élèves les plus en difficulté (et donc des conditions d'apprentissage inégales). En effet, certains peuvent trouver plus juste d'offrir à tous les élèves le même encadrement, alors que d'autres trouvent plus juste de le différencier en fonction des difficultés rencontrées par les élèves.

L'équité d'accès à un certain niveau du système éducatif peut être recherchée soit par la mise en place d'exigences identiques pour les garçons et les filles pour être orienté en voie prégymnasiale (et donc des chances égales d'accéder à un certain niveau du

16 Par exemple : entre individus de sexe, de nationalité ou de langue maternelle différente, ou encore entre établissements ou régions scolaires.

système éducatif), soit par la mise en place d'exigences plus élevées pour les filles que pour les garçons (et donc des chances inégales d'accéder à un certain niveau du système éducatif). Si ce dernier exemple paraît aujourd'hui peu probable (et même injuste pour certains), rappelons que le Canton de Vaud a eu recours par le passé à une telle discrimination positive en faveur des garçons, et qu'elle était alors considérée comme légitime.

L'*équité de production* peut s'exprimer soit par un équilibre du taux de garçons et de filles diplômés dans chacune des trois voies du secondaire I (et donc des chances égales entre garçons et filles d'accéder à un certain niveau de connaissance prédéfini en fin de scolarité), soit par l'« acceptation passive » d'un taux de filles diplômées en VSB supérieur à celui des garçons (et donc des chances inégales entre garçons et filles d'accéder à un certain niveau de connaissance prédéfini en fin de scolarité). En effet, certains peuvent trouver plus juste que garçons et filles obtiennent les mêmes diplômes, alors que d'autres peuvent trouver plus juste que les compétences des filles soient précisément valorisées dans ces diplômes.

L'*équité de réalisation* peut s'exprimer soit par un taux de chômage équivalent chez les élèves étrangers et chez les élèves suisses (et donc des chances égales d'intégration entre élèves suisses et étrangers), soit par un taux de chômage plus élevé chez les élèves étrangers que chez les élèves suisses (et donc des chances inégales d'intégration entre élèves suisses et étrangers). En effet, certains peuvent trouver plus juste que citoyens suisses et étrangers aient les mêmes chances d'accéder à un emploi, alors que d'autres peuvent trouver plus juste que les citoyens suisses soient favorisés dans cette démarche.

Aujourd'hui, seule la première forme d'inégalité (inégalité des conditions d'apprentissage) fait parfois l'objet d'une politique déclarée. La récente annonce d'une enveloppe pédagogique différenciée selon les caractéristiques des établissements scolaires en est un exemple concret¹⁷. Les trois autres formes d'inégalité sont beaucoup plus souvent le résultat d'un constat que d'une réelle volonté délibérée des dirigeants du système scolaire.

Nous avons jusqu'ici défini ce qu'est une école *équitable*. Il reste encore à définir ce qu'est une école *plus équitable*. De ce qui précède, il découle que l'école obligatoire peut être considérée comme *plus équitable* (un des objectifs stratégiques retenus) lorsqu'elle offre, au fil du temps :

- des conditions d'apprentissage plus in/égales,
- des chances d'accéder à un certain niveau du système éducatif en cours de scolarité plus in/égales,

17 Pour une explication détaillée de l'enveloppe pédagogique, voir note de bas de page suivante.

- des chances d'accéder à un certain niveau de connaissances et compétences prédéfini en fin de scolarité plus in/égales,
- des chances d'intégration sociale et professionnelle plus in/égales.

A nouveau, la recherche d'une plus grande justice peut se référer soit à la notion d'égalité, soit à celle d'inégalité. Elle est guidée par la conception de la justice adoptée à chacun de ces niveaux.

3.2.3 DÉFINITIONS CHOISIES

Tableau récapitulatif

L'ensemble de ces relations est synthétisé dans le tableau qui suit. Par les définitions qu'il propose des concepts d'efficacité et d'équité, ce tableau permet de visualiser les multiples traductions possibles des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels. Pour illustrer la manière dont il peut aider à la classification d'objectifs opérationnels, rappelons ici l'exemple fictif utilisé précédemment : pour *améliorer l'efficacité de l'école* (un des objectifs stratégiques de l'école obligatoire publique), la DGEO (en tant qu'unité d'action stratégique) peut décider d'*améliorer les conditions d'apprentissage des élèves en difficulté* (objectif stratégique d'action possible). Dans cet exemple, l'opérationnalisation de l'objectif stratégique – associée à la recherche de meilleures conditions d'apprentissage – se situe au niveau du Process I.

Par la classification qu'il propose, ce tableau permet de mieux saisir pourquoi l'opérationnalisation des objectifs stratégiques peut susciter des projets parfois incompatibles (tant théoriquement, que sur le terrain). Par exemple, l'objectif stratégique *améliorer l'équité de l'école* pourrait susciter parallèlement un objectif opérationnel visant des conditions d'apprentissage équivalentes entre élèves (au niveau du PROCESS I), et un autre objectif opérationnel visant des acquis en fin de scolarité équivalents entre élèves (au niveau de l'OUTPUT I). Or il est probable que la mise en œuvre du premier objectif (moyens équivalents) empêche précisément l'atteinte du second objectif (acquis équivalents)¹⁸. Ce tableau permet ainsi de souligner que la

18 Initié en 2001, le projet de gérer les ressources de l'école par enveloppe pédagogique nous paraît particulièrement pertinent pour illustrer ces propos. Généralisée depuis 2005, l'enveloppe pédagogique a pour but prioritaire de répartir les ressources pédagogiques (et de ce fait indirectement financières) entre les établissements de manière égalitaire. Elle est basée sur un calcul simple : l'attribution d'un nombre de périodes d'enseignement par élève. S'il a été explicitement lié à un objectif d'*égalité* de traitement, ce projet n'a toutefois jamais été explicitement lié à un objectif d'*équité*. Dès la conception de ce projet, l'idée avait été avancée de moduler l'allocation des ressources selon les besoins spécifiques des établissements. Le DFJC travaille actuellement sur un nouveau projet d'« allocation différenciée de ressources à des fins d'équité ». A ce jour, il envisage d'allouer un « bonus » à 26 établissements scolaires situés dans des zones socioéconomiques difficiles. Pour les sélectionner, ce nouveau projet a retenu les critères suivants : le revenu fiscal par habitant, le pourcentage de personnes au chômage, le pourcentage de bénéficiaires du Revenu d'insertion (RI) et le pourcentage de personnes étrangères.

mesure de l'efficacité et de l'équité de l'école varie selon que l'on s'intéresse à les atteindre en cours de scolarité, en fin de scolarité, ou voire peut-être après la scolarité. Et que le choix de mettre le curseur de l'évaluation à tel ou tel moment du parcours de vie de l'élève reflète le rôle de l'école obligatoire que l'on veut mettre en lumière.

Tableau 2: Les objectifs stratégiques, leurs concepts-clés et les niveaux de l'école obligatoire

	PROCESS I conditions d'apprentissage	PROCESS II parcours (étapes intermédiaires)	OUTPUT I résultats directs	OUTPUT II résultats indirects
L'école peut être jugée efficace	lorsqu'elle offre des conditions adéquates d'apprentissage aux élèves efficacité supposée	lorsqu'elle permet à ses élèves d'atteindre les exigences posées en cours de la scolarité efficacité vérifiée	lorsqu'elle produit les diplômés attendus efficacité vérifiée	lorsqu'elle permet l'intégration sociale et professionnelle de ses élèves efficacité vérifiée
L'école peut être jugée plus efficace	lorsqu'elle <u>améliore</u> les conditions d'apprentissage de ses élèves	lorsqu'elle <u>voit croître</u> son taux d'élèves qui atteignent les exigences posées en cours de scolarité	lorsqu'elle <u>voit croître</u> son taux d'élèves qui atteignent les exigences posées en fin de scolarité	lorsqu'elle <u>voit croître</u> son taux d'élèves qui s'intègrent tant d'un point de vue social que professionnel
L'école peut être jugée équitable	lorsqu'elle offre des conditions d'apprentissage in/égales à ses élèves équité de confort pédagogique basée sur l' in/égalité de moyens	lorsqu'elle offre des chances in/égales d'accéder à un certain niveau du système éducatif en cours de scolarité équité d'accès basée sur l' in/égalité des chances	lorsqu'elle offre des chances in/égales d'accéder à un certain niveau de connaissances et compétences prédéfinies en fin de scolarité équité de production basée sur l' in/égalité des acquis	lorsqu'elle offre des chances in/égales d'intégration sociale et professionnelle équité de réalisation basée sur l' in/égalité des résultats sociaux
L'école peut être jugée plus équitable	lorsqu'elle offre des conditions d'apprentissage <u>plus</u> in/égales à ses élèves	lorsqu'elle offre des chances <u>plus</u> in/égales d'accéder à un certain niveau du système éducatif en cours de scolarité	lorsqu'elle offre des chances <u>plus</u> in/égales d'accéder à un certain niveau de connaissances et compétences prédéfini en fin de scolarité	lorsqu'elle offre des chances <u>plus</u> in/égales d'intégration sociale et professionnelle

Développement possible d'une grille de classification des indicateurs

Dans sa schématisation des différentes conceptions de l'(in)égalité et des idées pédagogiques qui s'y rapportent, Grisay (1983) étend sa réflexion aux politiques de réduction de l'inégalité. Elle illustre très concrètement quatre perspectives de réduction de l'inégalité, en y associant des indicateurs possibles de progrès. Cet exercice est synthétisé dans un tableau à double entrée (cf. Annexe 5).

Dans une démarche similaire, le tableau que nous avons construit (cf. Tableau 2) peut servir de base pour une grille de classification des indicateurs de l'école obligatoire vaudoise qui intégrerait la notion d'objectifs (voir Tableau 3 ci-dessous). Nous nous limitons ici à le développer jusqu'à y indiquer les *dimensions* et les *sous-dimensions* sur lesquelles peut porter chacun des niveaux du système (Processus I, Processus II, Output I et Output II). Le Processus I concerne soit les *enseignants*, soit les *finances*, soit *l'organisation* ou soit encore les *élèves* (soit quatre dimensions possibles). Le Processus II, l'Output I et l'Output II concernent eux uniquement les *élèves* (c'est-à-dire une seule dimension).

Cette grille fait apparaître que chaque indicateur utile à la mesure de l'efficacité de l'école peut être parallèlement utile à la mesure de son égalité/équité. Par exemple, le *taux de redoublement* des élèves vaudois peut être une mesure utile à l'évaluation de l'efficacité de l'école vaudoise; et le *taux de redoublement entre élèves et/ou entre sous-groupes d'élèves* (par exemple : selon le sexe, la nationalité, la région scolaire, l'établissement, etc.) peut être une mesure utile à l'évaluation de l'égalité/équité de l'école vaudoise.

Jusqu'ici, nous avons : consulté les textes de référence exposant les missions et les finalités de l'école obligatoire vaudoise, déduit de ces mêmes textes des objectifs stratégiques possibles, et explicité les concepts principaux les sous-tendant.

L'explicitation de ces concepts permet de répondre déjà partiellement à la question : *comment chaque unité* (ici, la DGEO en tant que pilote au niveau cantonal) *peut-elle contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques de l'organisation ?* En effet, l'identification des quatre types d'efficacité et des quatre types d'équité permet de préciser huit pistes d'action possibles. Ces huit pistes peuvent être associées à des objectifs stratégiques d'action. L'identification de plusieurs dimensions et sous-dimensions, mentionnées dans le tableau 3 permet déjà de se faire une idée des diverses initiatives stratégiques qui pourraient être entreprises pour réaliser ces objectifs. Elles font l'objet du prochain chapitre.

Tableau 3: Grille de classification des indicateurs de l'école obligatoire vaudoise

	L'école peut être jugée plus efficace	via la(les) dimension(s) <i>avec exemple(s) de sous-dimensions</i>	L'école peut être jugée plus équitable	via la(les) dimension(s)
PROCESS I conditions d'apprentissage	lorsqu'elle <u>améliore</u> les conditions d'apprentissage de ses élèves	Finances <i>Budget</i> Enseignants <i>Type d'encadrement</i> Organisation <i>Composition des classes</i>	lorsqu'elle offre des conditions d'apprentissage plus in/égales à ses élèves = équité de confort pédagogique	Mêmes dimensions que pour la mesure de l'efficacité, mais analyse <u>comparée entre élèves et/ou sous-groupes d'élèves</u> ¹⁹
PROCESS II parcours (étapes intermédiaires)	lorsqu'elle <u>voit croître</u> son taux d'élèves qui atteignent les exigences posées en cours de scolarité	Elèves <i>Retard</i> <i>Redoublement</i> <i>Orientation</i> <i>Exclusion</i>	lorsqu'elle offre des chances plus in/égales d'accéder à un certain niveau du système éducatif en cours de scolarité = équité d'accès	Mêmes dimensions que pour la mesure de l'efficacité, mais analyse <u>comparée entre élèves ou sous-groupes d'élèves</u>
OUTPUT I résultats directs	lorsqu'elle <u>voit croître</u> son taux d'élèves qui atteignent les exigences posées en fin de scolarité	Elèves <i>Certification</i> <i>Compétences</i>	lorsqu'elle offre des chances plus in/égales d'accéder à un certain niveau de connaissances et compétences prédéfini en fin de scolarité = équité de production	Mêmes dimensions que pour la mesure de l'efficacité, mais analyse <u>comparée entre élèves ou sous-groupes d'élèves</u>
OUTPUT II résultats indirects	lorsqu'elle <u>voit croître</u> son taux d'élèves qui s'intègrent tant d'un point de vue social que professionnel	Elèves <i>Chômage</i> <i>Revenu</i> <i>Adéquation formation/emploi</i>	lorsqu'elle offre des chances plus in/égales d'intégration sociale et professionnelle = équité de réalisation	Mêmes dimensions que pour la mesure de l'efficacité, mais analyse <u>comparée entre élèves ou sous-groupes d'élèves</u>

19 Alors que l'analyse de l'efficacité se fait sur l'effectif total d'élèves.

4 FORMULATION D'OBJECTIFS OPERATIONNELS FICTIFS

4.1 UNE DEMARCHE DEDOUBLEE

Dans ce chapitre, plusieurs manières de traduire les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels sont abordées. Ces alternatives sont regroupées et présentées en deux catégories : les objectifs qui se réfèrent (directement) aux compétences des élèves, et les objectifs qui ne se réfèrent pas aux compétences des élèves.

La raison de cette distinction est la suivante. Dans le contexte vaudois, la disponibilité des données sur les compétences des élèves est encore limitée. De ce fait, il est possible d'imaginer des objectifs s'y référant, mais il n'est pas (encore) possible de mesurer concrètement leur évolution. Par contre, la disponibilité des données sur d'autres dimensions est plus importante. De ce fait, il est non seulement possible d'imaginer des objectifs s'y référant, mais il est aussi possible de construire les indicateurs pour mesurer leur évolution. Nous distinguons le premier type d'objectifs des seconds en les nommant respectivement les « objectifs imaginables » et les « objectifs réalisables ».

Cette distinction entre « objectifs imaginables » et « objectifs réalisables » se justifie par le fait que seules les conséquences des seconds seront traitées dans une phase ultérieure de la recherche²⁰. Rappelons que notre tâche ne consiste pas seulement à proposer une opérationnalisation des objectifs principaux et à identifier les indicateurs permettant de mesurer l'atteinte de ces objectifs opérationnels (2^e objectif de ce rapport, traité dans ce chapitre) : elle consiste aussi à illustrer les conséquences de l'utilisation/diffusion de tels objectifs et de tels indicateurs dans le contexte vaudois (3^e objectif de ce rapport, traité dans le chapitre suivant).

Dans la perspective d'interroger les pilotes de l'école obligatoire vaudoise à ce propos, deux méthodes étaient envisageables.

Une première méthode aurait pu consister à demander aux dirigeants de l'école vaudoise de « faire des propositions » : proposer des objectifs opérationnels, discuter de la qualité des indicateurs auxquels ils se réfèrent, énumérer les conséquences de l'atteinte ou non de ces objectifs, etc. Les dirigeants auraient ensuite dû imaginer un (ou plusieurs) scénario(s) de résultats possibles, et – précisément selon ce(s) scénario(s) – imaginer une (ou plusieurs) série(s) d'incidences possibles. Mais, en l'absence de

²⁰ A noter que les conséquences d'un pilotage par objectifs opérationnels basés sur des indicateurs de compétences des élèves n'ont pas été complètement écartées de ce travail. L'évaluation de la politique du NCLB Act présentée en introduction en évoque déjà un nombre important.

données réelles, le risque était grand de discuter d'une situation trop abstraite pour engager réellement les dirigeants à la critique.

C'est pourquoi – partant du principe qu'une situation est d'autant plus engageante (à la critique) qu'elle est plausible – nous avons choisi une autre méthode qui devait permettre aux dirigeants de se prononcer sur des données réelles. Nous avons construit un dossier qui se limite à proposer trois manières de traduire les objectifs stratégiques d'efficacité et d'équité en objectifs opérationnels. Plus précisément, nous avons : formulé trois objectifs opérationnels fictifs qui auraient pu être formulés dans le passé; construit les indicateurs les plus à même d'en mesurer l'atteinte (selon les données disponibles à ce jour); et proposé une interprétation de l'évolution observée au cours des années passées en termes d'efficacité et d'équité. Afin de relever au mieux l'éventail des questions que pourrait poser un pilotage par objectifs opérationnels :

- le premier objectif fictif concerne le parcours des élèves en cours de scolarité obligatoire (c'est-à-dire, selon notre schématisation, un objectif qui se situe au niveau du *Process II* et de l'in/égalité des chances d'accès);
- le deuxième objectif fictif concerne le profil des élèves en fin de scolarité (niveau de l'*Output I* et de l'in/égalité des acquis);
- et le troisième objectif fictif concerne les conditions d'apprentissage (niveau du *Process I* et de l'in/égalité des moyens).

Plusieurs traductions des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels sont possibles, que ces objectifs soient « imaginables » ou « réalisables ».

4.2 OBJECTIFS LIES AUX COMPETENCES DES ELEVES : EXEMPLES IMAGINABLES

Les projets qui suivent nous intéressent parce qu'ils offrent tous des indicateurs qui permettent – ou permettront prochainement – d'évaluer si l'école est efficace et/ou équitable. A ce jour, aucun d'entre eux ne permet d'évaluer l'évolution de son efficacité ou/et de son équité²¹. Toutefois, utilisés sur plusieurs années consécutives, ils *pourraient*, à l'avenir, constituer des mesures de l'évolution de l'efficacité et de l'équité de l'école obligatoire vaudoise.

21 Y compris via des comparaisons entre établissements.

4.2.1 LES INDICATEURS DE PISA

Les indicateurs de PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), dont l'objet principal est l'évaluation des compétences des élèves à l'âge de 15 ans, sont nombreux.

L'enquête PISA permet, par exemple, d'évaluer et de comparer le niveau scolaire des élèves vaudois à une échelle internationale, nationale, et romande. Par exemple, elle permet de savoir que les performances moyennes des élèves vaudois sont au-dessus (en mathématiques et résolution de problèmes) ou proches (en sciences et en lecture) de la moyenne internationale. Elle permet aussi de savoir que les résultats moyens des élèves du canton de Vaud sont proches de la moyenne romande pour l'ensemble des domaines évalués par l'enquête (Moreau, 2005). Cette étude permet en outre d'observer l'« écart entre les élèves les meilleurs et ceux qui réalisent les moins bonnes performances » (Nidegger, Moreau *et al.*, 2005, p. 46). Elle permet encore d'observer l'évolution de ces résultats, comme, par exemple, le fait de constater que : « (...) une frange de la population scolaire en grande difficulté pour la compréhension de l'écrit existe dans une proportion aussi importante en 2003 qu'en 2000 (15% des élèves de niveaux inférieurs ou égaux à 1²² en 2003 et 13% en 2000) » (Moreau, 2005, p. 108).

Ces indicateurs définissent donc le niveau de compétences des élèves vaudois, tant de manière absolue (via six degrés de compétences prédéfinis) que relative (via des comparaisons entre élèves et des analyses longitudinales).

En référence à la grille de classification des indicateurs proposée plus haut (cf. Tableau 3), ces indicateurs mesurent l'évolution d'un type particulier de l'efficacité et d'un type particulier de l'équité du système : ils se situent au niveau de l'*Output I*, de la dimension *élèves*, et de la sous-dimension *compétences*.

Ainsi, il serait « théoriquement possible » de traduire l'objectif stratégique d'efficacité par un objectif opérationnel du type : « *D'ici 20XX, la proportion d'élèves vaudois qui ont un niveau inférieur ou égal à 1 en lecture est inférieure à X%* ». Mais, pratiquement, un tel projet rencontrerait, à ce jour, deux limites techniques de taille : la disponibilité de ces données pour les années à venir n'est pas assurée, et la représentativité des 90 établissements de la scolarité obligatoire du canton de Vaud n'est pas considérée dans cette enquête d'envergure internationale²³.

22 C'est-à-dire dont le niveau de compétence ne permet pas d'utiliser un texte à des fins d'apprentissage. D'où le fait que le niveau 2 peut être considéré comme un standard potentiel (car reflétant des exigences jugées minimales).

23 Or les établissements constituent une des modalités de sous-groupes d'élèves importante pour évaluer l'équité du système (comparaison entre établissements).

4.2.2 LES STANDARDS DU PROJET HARMOS

A un niveau national, la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) mène actuellement un projet d'Harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) (CDIP, juin 2004). Lors de leur assemblée plénière du 14 juin 2007, les directeurs de l'instruction publique ont adopté à l'unanimité un *Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire* (nommé *Concordat HarmoS*). Ce concordat est désormais soumis à la ratification des cantons et entrera en vigueur dès que dix cantons au moins y auront adhéré. Le projet HarmoS consiste:

(...) à fixer, à l'échelon national, des niveaux de compétence pour l'école obligatoire dans certaines disciplines-clés. Il appelle par conséquent à des travaux de deux ordres:

sur le plan pédagogique et didactique, le développement de modèles de compétences permettant de déterminer très concrètement, sur une échelle progressive, le niveau de compétence à atteindre à certaines étapes de la scolarité obligatoire, en l'occurrence au terme des 2^e, 6^e et 9^e années;

sur le plan juridique, la conclusion d'un accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire, ayant valeur d'élargissement du concordat scolaire du 29 octobre 1970 et donnant un caractère contraignant aux niveaux de compétence à développer chez les élèves (p. 1).

La détermination des exigences essentielles et communes à tous les élèves devrait contribuer à atteindre les quatre objectifs suivants : l'harmonisation des contenus de l'enseignement, le renforcement du pilotage coordonné de la scolarité obligatoire, l'évaluation du système de formation à l'échelle nationale et le développement de la qualité de l'enseignement.

Dans ce but, le projet HarmoS envisage de développer des standards de formation à trois moments du cursus scolaire et pour quatre disciplines (langue principale, langues étrangères, mathématiques et sciences naturelles). Ces standards permettront de comparer à l'avenir les performances des élèves des trois régions linguistiques de Suisse. Ils sont en outre décrits de la manière suivante :

Les standards prévus dans le cadre du projet HarmoS sont donc bien des standards de performance, intercantonaux et contraignants, qui déterminent le niveau de connaissance et de compétences basé sur les objectifs d'apprentissage d'une discipline scolaire (...). Ils précisent en outre quel niveau spécifique de développement des compétences est attendu pour un âge donné, respectivement pour un degré scolaire donné. Le fait que ces attentes soient ou ne soient pas comblées peut être vérifié au moyen de procédure de tests. Ces indications normatives sont par conséquent fondées sur les résultats de l'apprentissage (performance standards), mais ni sur le processus d'enseignement (content standards) et ni sur les ressources scolaires disponibles (opportunity-to-learn standards) (p. 10).

En référence à la grille de classification des indicateurs proposée, les tests de performance effectués en fin de scolarité obligatoire se situent au niveau de l'*Output I*, de la dimension *élèves*, et de la composante *compétences*. Quant aux tests de performance effectués en cours de scolarité, ils se situent au niveau du *PROCESS II*, de la dimension *élèves*, et de la composante *compétences*.

Ainsi, il serait « théoriquement possible » de traduire l'objectif stratégique d'efficacité par un objectif opérationnel du type : « *D'ici 20XX, la proportion d'élèves vaudois qui ont atteint les compétences minimales en français en fin de 6^e année est supérieure à 90%* ». Mais, pratiquement, un tel projet rencontrerait à ce jour une limite technique : les standard HarmoS ne sont pas encore finalisés.

4.2.3 LES ATTENTES FONDAMENTALES DU PLAN D'ETUDES ROMAND (PER)

Le concordat HarmoS tout juste cité stipule que « *l'harmonisation des plans d'études et la coordination des moyens d'enseignement s'en ont assurées au niveau des régions linguistiques* » (art. 8, al. 1). Pour répondre à cette exigence, la CIIP a élaboré un Plan d'Etudes Romand (le PER). Le PER²⁴ consiste en une mise à jour et un élargissement des plans d'études de l'école enfantine et de la scolarité obligatoire élaborés précédemment :

Celui-ci consiste en un projet de formation complet, couvrant toute la scolarité obligatoire (préscolaire compris). Il recense un ensemble de connaissances et de compétences destinées à tous les élèves, réparties en trois entrées :

- *cinq domaines disciplinaires (Arts, Corps & Mouvement, Langues, Mathématiques & Sciences de la Nature, Science de l'Homme & de la Société);*
- *de la formation générale (rapport à soi, aux autres et au monde);*
- *des capacités transversales (collaboration, communication, réflexion, démarche critique, pensée créatrice).*

Pour chaque domaine, le plan d'études romand prévoit un pourcentage minimal du temps scolaire et fixe des visées générales, précisées cycle par cycle (-2 +2; 3-6^e; 7-9^e), par des objectifs prioritaires d'apprentissages (OPA).

Le PER établit aussi des attentes fondamentales pour l'élève et pour l'institution (conditions-cadre).

Le PER envisage donc des indicateurs qui permettent de suivre l'enseignement fourni (visées générales de contenu), ainsi que des indicateurs qui permettent d'évaluer le

24 Information publiée sur le site internet de la CIIP : <http://www.ciip.ch/index.php> (en date du mois de février 2008).

niveau des élèves dans des disciplines spécifiques (attentes fondamentales de performance).

En référence à la grille de classification des indicateurs proposée, les indicateurs concernant le contenu de l'enseignement se situent au niveau du *Process I*, de la dimension *organisation*, et d'une sous-dimension que nous nommerons *horaire*. Les indicateurs concernant le niveau des élèves dans les degrés intermédiaires se situent eux au niveau du *Process II*, de la dimension *élèves*, et de la sous-dimension *compétences*. Et les indicateurs concernant le niveau des élèves en fin de scolarité obligatoire se situent au niveau de l'Output I, de la dimension *élèves*, et de la sous-dimension *compétences*.

Ainsi, il serait « théoriquement possible » de traduire l'objectif stratégique d'efficacité par un objectif opérationnel du type : « *D'ici 20XX, la proportion d'élèves vaudois qui ont atteint les compétences minimales dans le domaine Science de l'Homme et de la Société à la fin de la 6^e est supérieure à 90%* ». Mais, pratiquement, un tel projet rencontrerait à ce jour une limite technique : les attentes fondamentales du PER ne sont pas encore finalisées.

4.2.4 LES SCORES DES ÉPREUVES CANTONALES DE RÉFÉRENCE (ECR)

Dans le but de pouvoir évaluer l'ensemble des élèves vaudois, et de pouvoir procéder à des comparaisons entre régions et/ou entre établissements, la Direction pédagogique du DFJC a développé – et développe encore – des épreuves cantonales de référence (ECR) de français et de mathématiques.

La Loi scolaire (LS) et son Règlement d'application (RLS) exposent la fonction des épreuves cantonales de référence (ECR) entre autres dans les articles suivants :

'Dès la scolarité obligatoire, le département organise des épreuves de référence dont le but est de mettre à disposition des maîtres des repères extérieurs à la classe permettant de situer la progression des élèves.'

'Sauf les épreuves cantonales de référence de seconde année du cycle de transition, le département choisit chaque année le cycle ou le degré et la discipline qui font l'objet d'une épreuve' (art. 13 RLS).

'Des épreuves cantonales de référence sont organisées deux fois dans l'année en français et en mathématiques. Elles ont pour but d'harmoniser les exigences de l'enseignement dans le canton' (art. 26d al. 2).

'Les épreuves cantonales de référence sont organisées au cours des première et troisième périodes de la deuxième année du cycle. Le département élabore ces épreuves et en fixe les modalités de passation et d'évaluation.'

Oltre la fonction d'harmonisation aux niveaux cantonal et local, elles donnent, pour chaque élève, des informations sur le degré de maîtrise de quelques objectifs du programme. Elles donnent lieu à une évaluation informative' (art. 27 RLS).

'Des épreuves communes sont organisées à l'échelle de l'établissement ou de l'arrondissement. Elles donnent notamment des informations utiles à l'ajustement de l'enseignement et contribuent à la coordination entre enseignants' (art. 26b al.2 LS).

Les ECR ont donc trois fonctions déclarées : offrir un regard extérieur aux maîtres, harmoniser les exigences de l'enseignement dans le canton et au sein des régions, et renseigner l'élève sur son degré de maîtrise du programme.

En référence à la grille de classification des indicateurs proposée, les indicateurs qui évaluent le niveau des élèves en cours de scolarité se situent au niveau du *Process II*, de la dimension *élèves*, et de la sous-dimension *compétences*. Lorsqu'ils évaluent le niveau des élèves en fin de scolarité, ils se situent au niveau de l'*Output I*, de la dimension *élèves*, et de la sous-dimension *compétences*.

Ainsi, il serait « théoriquement possible » de formuler un objectif opérationnel d'efficacité du type : « *D'ici 20XX, 95% des élèves vaudois de CYP1 atteindront le seuil minimal de X points aux épreuves cantonales de référence de français* »²⁵. Toutefois, pour que cet objectif soit réellement pertinent, le niveau des épreuves devrait être équivalent d'une année à l'autre. Or, en réalité, cette condition n'est pas assurée.

4.3 OBJECTIFS LIÉS A D'AUTRES DIMENSIONS : EXEMPLES RÉALISABLES

D'autres indicateurs permettent de mesurer l'évolution du système scolaire vaudois. Ils ne se réfèrent pas directement aux compétences des élèves, mais concernent, par exemple, l'évolution de la répartition des moyens financiers attribués à l'école, l'évolution du redoublement des élèves, l'évolution de la proportion d'élèves vaudois en voie pré-gymnasiale, etc²⁶. Ces indicateurs ne sont toutefois que rarement mis en

25 Lors de l'introduction d'une obligation de compétences minimales en lecture en fin de CYP1 (fin des deux premiers degrés de la scolarité obligatoire), le Département a bel et bien formulé un objectif concret et précis très semblable : *la réussite de 95% des élèves en fin de CYP1 à l'épreuve cantonale de référence (ECR) de français* (Interview de S. Winkler, Bulletin de l'AVMP, Prim' 53, Décembre 05). Mais cet objectif n'est pas identique à celui que nous formulons ici. L'objectif formulé par le Département indique ce qu'est une école *efficace*, mais il n'indique pas ce qu'est une école *plus efficace* : pour cela, il devrait mentionner explicitement l'évolution recherchée (par exemple, passer de 85% de réussite à 95% de réussite aux ECR). Concrètement, ces épreuves ont été administrées en 2006 pour la première fois, et en 2007 pour la deuxième fois. Mais elles ne peuvent faire état de l'évolution des compétences des élèves : cela n'a d'ailleurs jamais été leur but.

26 Les « indicateurs de l'enseignement obligatoire à l'attention du Grand Conseil de l'Etat de Vaud » en sont une bonne illustration (Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO), 2007).

relation de façon explicite avec un objectif opérationnel, soit d'efficacité, soit d'équité. C'est ce que nous ferons ici pour quelques-uns d'entre eux.

Les objectifs opérationnels fictifs qui suivent correspondent à des outils suffisamment réalistes pour servir de base de réflexion sur l'intérêt d'un pilotage par objectifs opérationnels; mais – rappelons-le – ils ne correspondent aucunement à une prise de position officielle – ou réelle – du canton de Vaud.

Les indicateurs utilisés pour mesurer l'atteinte – ou non – des objectifs opérationnels proposés ne seront pas présentés : il serait incorrect d'utiliser ces chiffres, réels, pour dire que l'école vaudoise a atteint ou non ces objectifs, alors même qu'en réalité, elle ne les a pas formulés (et qu'elle n'a donc rien mis en œuvre de particulier pour les atteindre). Toutefois, à titre d'illustration, nous mettons en annexe les résultats obtenus pour le premier objectif ainsi que la lecture qui en est proposée (cf. Annexe 6). Cela afin de montrer comment nos propositions d'opérationnalisation des objectifs stratégiques ont été concrètement présentées aux dirigeants de l'école obligatoire vaudoise.

4.3.1 OBJECTIF FICTIF 1 : DIMINUTION DU REDOUBLEMENT

Eléments du contexte vaudois motivant l'objectif

Le canton de Vaud est le canton suisse dont le taux de redoublement à l'école obligatoire est le plus élevé : 3.9% en 2005, alors que la moyenne suisse était de 2.4%²⁷. Plus précisément, il est le canton suisse à avoir le taux le plus élevé de redoublement à l'école primaire (3.3% en 2005, alors que la moyenne suisse était de 1.6%²⁸), et il occupe la 7^e position quant aux taux de redoublement au secondaire I (4.3% en 2005, alors que la moyenne suisse était de 3.6%). Or, l'intérêt du redoublement est aujourd'hui sérieusement critiqué.

Premièrement, la littérature spécialisée soutient que le redoublement est peu adéquat pour lutter contre l'échec scolaire; il serait même plutôt un facteur désavantageux pour l'avenir des élèves concernés²⁹. En réalité, le terme de redoublement est, depuis quelques années, inadéquat pour les quatre premiers degrés de l'école obligatoire du canton de Vaud. En effet, depuis la réforme EVM, le *maintien* a été mis en place pour éviter le *redoublement*. Un *redoublement* correspond à la répétition d'une même année de programme. Il est associé à un échec scolaire. Par opposition, un *maintien dans le cycle* correspond à une prolongation du temps accordé à l'élève pour réaliser un programme défini. Théoriquement, un *maintien* n'est donc pas équivalent à un

27 Pour les pourcentages de ce paragraphe, source OFS.

28 Il s'agit ici de l'école primaire telle que définie par l'OFS et non pas telle que définie dans le canton de Vaud.

29 Pour une revue de la littérature à ce sujet, voir Daepfen (2007).

redoublement; mais le nombre élevé de classes mono-âges porte à penser que, sur le terrain, ces deux pratiques n'en font qu'une³⁰.

Ensuite – et cela indépendamment de ce débat quant à l'intérêt pédagogique du redoublement – une décision de redoublement/maintien signale que l'élève n'a pas atteint le niveau attendu à un moment spécifique de sa formation. Enfin, une telle décision engendre, bien sûr, des coûts de formation supplémentaires importants que le canton de Vaud aurait tout intérêt à maîtriser.

L'ensemble de ces arguments encourage à réduire la pratique du redoublement (initiative stratégique).

Postulats en lien avec les objectifs stratégiques d'efficacité et d'équité

Le redoublement est associé à la mesure de l'efficacité du système scolaire dans le sens où un système scolaire est dit :

- efficace lorsque le taux de redoublement y est bas,
- *plus efficace* lorsque le taux de redoublement y diminue.

Et il peut aussi être associé à la mesure de l'égalité et de l'équité du système scolaire dans le sens où un système scolaire est dit :

- égalitaire lorsque le taux de redoublement est équivalent dans des sous-groupes d'élèves,
- *plus égalitaire* lorsque l'écart entre les taux de redoublement des sous-groupes d'élèves diminue,
- équitable lorsque le redoublement est pratiqué dans des sous-groupes d'élèves d'une manière jugée juste socialement,
- *plus équitable* lorsque le redoublement tend à être pratiqué dans des sous-groupes d'élèves d'une manière jugée plus juste socialement.

Cette distinction entre égalité et équité permet de souligner qu'un taux de redoublement équivalent entre les sous-groupes d'élèves n'est pas forcément perçu par tous comme un fait équitable (ou juste). Par exemple, certains pourraient soutenir qu'il est justifié (souhaitable, normal, etc.) que les élèves de nationalité étrangère redoublent plus que les élèves de nationalité suisse.

30 Ce point a été abordé dans une publication précédente (Ricciardi Joos, 2007).

Objectif opérationnel suggéré

Le taux de redoublement du canton de Vaud est particulièrement élevé (par rapport aux autres cantons) au primaire. C'est pourquoi nous choisissons de nous concentrer sur les degrés 1 à 4. Les degrés 5 et 6 ne seront pas concernés du fait que les élèves du degré 5 passent automatiquement – à quelques exceptions près – au degré 6, degré à la fin duquel ils sont orientés dans l'une des trois filières (VSO, VSG ou VSB). D'où l'objectif qui suit :

Dans 10 ans (soit en 2005), le taux moyen de redoublement des élèves vaudois des quatre premiers degrés de la scolarité obligatoire aura diminué pour atteindre 1.9% (en référence au taux moyen de redoublement des élèves suisses), au lieu des 2.9% actuels.

4.3.2 PRÉSENTATION DES INDICATEURS

Variables dépendantes

Nous proposons deux variables pour évaluer l'atteinte de l'objectif fixé.

La première variable est le *taux moyen de redoublement* des élèves des quatre premiers degrés. Cette variable présente l'avantage principal d'avoir été saisie durant de nombreuses années pour l'OFS. Elle permet de répondre précisément à l'objectif visé. Elle est à la base de l'**indicateur 1a** :

- *Evolution du taux de redoublement moyen des quatre premiers degrés de la scolarité obligatoire*

Cette première variable présente toutefois le désavantage de limiter l'analyse de l'échec scolaire uniquement par le redoublement. Or la complémentaire du taux de redoublement n'est pas forcément le taux de promotion. La deuxième variable proposée intègre précisément le fait que les élèves peuvent non seulement être promus ou maintenus dans le cycle, mais aussi orientés vers une formation qui n'est pas supervisée par la DGEO (par exemple : enseignement spécialisé). Il s'agit du *taux moyen de maintien et de mesures particulières* des élèves en fin de CYP1 et en fin de CYP2. A ce jour, cette variable n'est toutefois disponible – selon le cycle – que pour deux ou trois années seulement : sa capacité à évaluer une « évolution » est par conséquent très limitée. Nous la présentons donc à titre exploratoire uniquement. Cette variable est à la base de l'**indicateur 2a** :

- *Evolution du taux de maintien à la fin du CYP1 et du CYP2*

Variables de comparaison

Les bases de données utilisées pour construire les deux variables ci-dessus sont différentes. De ce fait, elles ne permettent pas les mêmes comparaisons entre sous-groupes d'élèves.

L'évolution du taux de redoublement est analysée selon la *nationalité* des élèves. Il en découle l'**indicateur 1b** :

- *Taux de redoublement moyen des quatre premiers degrés de la scolarité obligatoire : évolution pour les élèves suisses et étrangers*

L'évolution du taux de maintien est analysée selon les *établissements*. Il en découle l'**indicateur 2b** :

- *Evolution du taux de maintien à la fin du CYP1 et du CYP2 selon les établissements*

4.3.3 PRÉSENTATION DE L'OBJECTIF FICTIF 2

Eléments du contexte vaudois motivant l'objectif

Récemment, la CDIP a exprimé le souhait de voir le taux de jeunes qui obtiennent un diplôme du secondaire II (gymnase, école professionnelle ou de formation générale) augmenter à 95% d'ici 2015 (contre 89% actuellement). Cette amélioration vise à limiter le nombre de jeunes *peu qualifiés* qui ne peuvent, de ce fait, que difficilement s'intégrer dans le marché du travail.

Concrètement, les élèves les plus à même de se retrouver dans cette situation sont les élèves qui terminent leur scolarité obligatoire dans la voie la moins exigeante (la VSO), ou qui la quittent sans certificat (c'est le cas des élèves qui obtiennent une attestation de fin de scolarité, ou qui terminent leur scolarité en enseignement spécialisé). Lorsqu'ils cherchent une place d'apprentissage, ou lorsqu'ils souhaitent s'inscrire dans une école professionnelle qui leur est accessible, ces élèves se retrouvent en « concurrence » avec les élèves issus de la VSG et de la VSB dont les résultats scolaires sont plus valorisés. Or, la recherche d'une place d'apprentissage ne représente pas le même enjeu pour les uns et pour les autres. Si les élèves de VSG et de VSB n'accèdent ni à une place d'apprentissage ni à une école professionnelle, ils peuvent envisager de se rabattre vers des études gymnasiales. Les élèves de VSO – ou sans certificat – n'ont eux aucune alternative pour poursuivre leur formation post-obligatoire. En effet, la VSO permet d'accéder exclusivement à un éventail *restreint* d'apprentissages (soit en entreprise, soit en école professionnelle), qui mèneront à l'obtention d'un certificat fédéral de capacité

(CFC)³¹. De toute évidence, les élèves qui quittent l'école avec une attestation de fin de scolarité ont eux aussi un choix limité³². L'objectif opérationnel ci-dessous vise à *diminuer le nombre d'élèves qui se retrouvent dans cette situation désavantageuse* (initiative stratégique).

Cet objectif présente un intérêt connexe : son analyse permet, parallèlement, d'évaluer l'évolution du niveau de formation des jeunes à la sortie de la scolarité obligatoire. De nombreux outils d'évaluation se généralisent (PISA, ECR, PER, etc.), mais aucun ne peut être utilisé à ce jour pour analyser l'évolution des compétences de l'ensemble des élèves en fin de scolarité. Les moyens actuellement disponibles pour évaluer le niveau scolaire de ces élèves sont des mesures indirectes : l'examen de certificat de fin de scolarité et la voie suivie. Ces deux mesures sont propres aux établissements : de ce fait, elles ne constituent pas des références absolues du niveau scolaire des élèves. Ce sont néanmoins les meilleures mesures dont nous disposons à ce jour pour établir un suivi de leurs performances.

Postulats en lien avec les objectifs stratégiques d'efficacité et d'équité

La « certification dans une voie peu exigeante » (c'est-à-dire la certification en VSO) et la « non-certification » en fin de scolarité obligatoire sont associées à la mesure de l'efficacité du système scolaire dans le sens où un système scolaire est dit :

- efficace lorsque le taux d'élèves certifiés en VSO/non certifiés est bas, (car un tel système favorise l'accès de ses élèves à un large éventail de formations au secondaire II),
- *plus efficace* lorsque le taux d'élèves certifiés en VSO/non certifiés diminue.

Elles peuvent aussi être associées à la mesure de l'égalité et de l'équité du système dans le sens où un système est dit :

- égalitaire lorsque le taux d'élèves certifiés en VSO/non certifiés est équivalent dans des sous-groupes d'élèves,
- *plus égalitaire* lorsque l'écart du taux d'élèves certifiés en VSO/non certifiés entre différents sous-groupes d'élèves diminue,

31 A l'exception des élèves qui ont la possibilité de faire une année de raccordement (RACC I), et qui obtiennent ainsi les mêmes possibilités que les élèves de VSG.

32 Relevons encore que l'OPTI (Office de perfectionnement scolaire, de transition et d'insertion professionnelle) peut représenter une phase transitoire entre le monde scolaire et le monde professionnel. Il ne constitue néanmoins pas une ouverture vers un choix plus diversifié de formation du secondaire II.

- équitable lorsque le taux d'élèves certifiés en VSO/non certifiés³³ dans des sous-groupes d'élèves est jugé juste socialement,
- *plus équitable* lorsque le taux d'élèves certifiés en VSO/non certifiés évolue dans des sous-groupes d'élèves d'une manière jugée plus juste socialement.

Cette distinction entre égalité et équité permet de souligner qu'un taux d'élèves certifiés en VSO/non certifiés équivalent entre les sous-groupes d'élèves n'est pas forcément perçu par tous comme un fait équitable (ou juste). Par exemple, certains pourraient soutenir qu'il est justifié que des garçons se trouvent plus souvent dans cette situation que les filles puisqu'ils ont de moins bons résultats.

Objectif opérationnel suggéré

Dans 10 ans (soit en 2005), le taux d'élèves non certifiés, ou certifiés dans la voie la moins exigeante du secondaire I (VSO), en fin de 9^e année aura diminué d'au minimum 5% en faveur d'une augmentation du taux d'élèves certifiés dans les deux autres voies (VSG et VSB).

4.3.4 PRÉSENTATION DES INDICATEURS

Variables dépendantes

Nous proposons deux variables pour évaluer l'atteinte de l'objectif fixé.

La première variable est la *certification des élèves en fin de 9^e année* (taux d'élèves non certifiés et taux d'élèves certifiés dans les trois voies). Cette variable n'est malheureusement disponible que pour les années scolaires de 2002-03 à 2005-06. De ce fait, sa capacité à évaluer une « évolution » est limitée. Elle ne permet donc de répondre que partiellement à l'objectif visé. Elle est à la base de l'**indicateur 3a** :

- *Evolution du taux d'élèves certifiés dans les trois voies et taux d'élèves non certifiés*

Une deuxième variable a été retenue pour tenter de pallier ce suivi limité. Il s'agit de la *répartition des élèves en début de 9^e année dans les trois voies* (taux d'élèves fréquentant les trois voies). Cette variable représente une alternative intéressante pour observer l'évolution de la fréquentation des trois voies sur dix ans. Elle est à la base de l'**indicateur 4a** :

- *Evolution de la répartition des élèves dans les trois voies.*

33 C'est-à-dire dans une potentielle situation de difficulté d'insertion.

Variables de comparaison

De par sa structure en trois voies, l'enseignement des degrés 7 à 9 ne vise pas une égalité des acquis. La recherche d'une plus grande égalité à l'intérieur même de chaque voie reste toutefois envisageable.

Les bases de données utilisées pour construire les deux variables utilisées sont différentes. De ce fait, elles ne permettent pas les mêmes comparaisons entre sous-groupes d'élèves. L'évolution de la certification des élèves en fin de 9^e sera analysée selon le *sexe* des élèves et selon leur *langue maternelle* (française ou autre). Il en découle les **indicateurs 3b et 3c** :

- *Evolution du taux d'élèves certifiés dans les trois voies et taux d'élèves non certifiés : évolution pour les filles et pour les garçons*
- *Evolution du taux d'élèves certifiés dans les trois voies et taux d'élèves non certifiés : évolution pour les francophones et les allophones*

L'évolution de la fréquentation des trois voies par les élèves en début de 9^e sera analysée selon le *sexe* des élèves et selon leur *origine* (suisse ou étrangère). Il en découle les **indicateurs 4b et 4c** :

- *Répartition des élèves dans les trois voies : évolution pour les filles et pour les garçons*
- *Répartition des élèves dans les trois voies : évolution pour les élèves suisses et pour les élèves étrangers*

4.3.5 PRÉSENTATION DE L'OBJECTIF FICTIF 3

Eléments du contexte vaudois motivant l'objectif

Actuellement, environ un quart des élèves ne sont pas de langue maternelle française. Souvent, cette caractéristique est liée à d'autres facteurs pouvant influencer le parcours scolaire, tels que l'origine sociale ou le cadre culturel. Les enfants d'autres horizons culturels peuvent enrichir les échanges et la vie sociale dans une classe. Mais ils représentent aussi un défi pour les enseignants qui doivent tenir compte du contexte de leur classe et diversifier les approches pédagogiques. En 2005, la proportion de classes très hétérogènes (c'est-à-dire composées d'au minimum 30% d'élèves allophones ou d'origine étrangère) dépasse les 50% dans le canton de Vaud. En comparaison

intercantonale, le canton de Vaud occupe ainsi la troisième position après les cantons de Genève et de Bâle-Ville³⁴.

Pour permettre tant aux élèves d'autres cultures qu'aux élèves suisses de développer au mieux leur potentiel scolaire, l'école doit adapter ses stratégies d'intégration. Les autorités scolaires n'ont pas de prise sur le nombre d'élèves allophones à scolariser, mais elles sont par contre responsables de l'organisation des classes et, par conséquent, de la répartition des élèves allophones dans les classes. La question de savoir à partir de quel taux d'allophones une classe devient moins favorable à l'« apprentissage » reste ouverte. Mais on peut raisonnablement faire l'hypothèse qu'une mixité entre élèves allophones et francophones est préférable et éviterait aux allophones d'être regroupés dans des classes « ghettos ». Elle permettrait aussi d'éviter que certains élèves francophones soient intégrés dans des classes à forte majorité d'allophones, potentiellement désavantageuses pour leur propre apprentissage de la langue française. C'est pourquoi l'objectif opérationnel qui suit vise la *réduction des différences du taux d'élèves allophones entre les classes* (initiative stratégique).

Postulats en lien avec les objectifs stratégiques d'efficacité et d'équité

Le taux d'élèves allophones par classe est associé à la mesure de l'efficacité du système scolaire dans le sens où un système scolaire est dit :

- efficace lorsqu'il offre un taux d'élèves allophones par classe qui est bas (car *supposé* favorable à l'apprentissage, sous-entendu ici de la langue française, de tous),
- *plus efficace* lorsqu'il offre un taux d'élèves allophones par classe qui diminue.

En réalité, ce taux *moyen* est défini par les caractéristiques démographiques de la population vaudoise. Il est par conséquent peu sensé de chercher à le réduire. Ce taux peut plus aisément être associé à la mesure de l'égalité et de l'équité du système scolaire dans le sens où un système scolaire est dit :

- égalitaire lorsque le taux d'élèves allophones est équivalent entre les classes,
- *plus égalitaire* lorsque l'écart entre les taux d'élèves allophones entre les classes diminue,
- équitable lorsque la répartition des élèves allophones dans les classes est jugée juste socialement,
- *plus équitable* lorsque la répartition des élèves allophones dans les classes évolue d'une manière jugée plus juste socialement.

34 OFS : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/02/key/ind5.indicator.50306.513.html>

Cette distinction entre égalité et équité permet de rappeler qu'un taux d'élèves allophones équivalent entre les classes n'est pas forcément perçu par tous comme un fait équitable (ou juste). En effet, certains pourraient soutenir qu'il serait plus juste de distinguer les élèves francophones des élèves allophones pour leur offrir aux uns ou/et aux autres un enseignement adapté au mieux à leurs compétences respectives.

Objectif opérationnel suggéré

Nous choisissons de nous concentrer sur les taux d'élèves allophones par classe au cours de la 1^{re} et de la 7^e année de scolarité. Ces deux années représentent des moments charnières du parcours scolaire : l'entrée en scolarité et la première année passée dans l'une des trois voies. D'où l'objectif qui suit :

Dans 5 ans (soit en 2005), dans les classes de 1^{re} et de 7^e année, la dispersion du taux d'élèves allophones : 1) entre les classes qui ont des taux extrêmes; 2) entre les classes qui ont des taux proches de la médiane (percentiles 25 à 75), et; 3) entre l'ensemble des classes, aura diminué de 20%.

Limites de cet objectif :

Cet objectif s'inscrit dans un contexte organisationnel bien particulier. Le canton de Vaud a découpé son territoire en bassins de recrutement, renvoyant chacun à une entité administrative (un établissement ou, autrement dit, une direction). Les élèves allophones n'étant pas également répartis sur l'ensemble du territoire vaudois, ils sont sous-représentés – ou sur-représentés – dans certains établissements. De ce fait, certains établissements auront en moyenne, par comparaison à d'autres établissements, des classes avec un taux particulièrement bas – ou un taux particulièrement élevé – d'élèves allophones. Ainsi, si l'objectif ci-dessus vise à réduire la dispersion du taux d'élèves allophones par classe dans l'ensemble du canton, cette réduction ne peut toutefois être envisagée concrètement que dans les limites de chaque établissement.

4.3.6 PRÉSENTATION DES INDICATEURS

Variables dépendantes

Nous proposons trois variables pour évaluer l'atteinte de l'objectif fixé.

Les deux premières variables évaluent la dispersion du taux d'élèves allophones par classe en termes de différences interquartiles. L'observation des percentiles permet de catégoriser les classes en trois groupes : les 25% des classes avec un taux d'allophones bas (groupe 1), les 50% des classes avec un taux d'allophones proche de la médiane (groupe 2), et les 25% des classes avec un taux d'allophones élevé (groupe 3). La distinction selon ces groupes permet d'observer si : les classes dont les taux sont particulièrement hauts ou bas (groupes 1 et 3) tendent à se rapprocher (*différence entre les percentiles 100 et 0*), et si les classes dont les taux sont plus proches de la médiane

(groupe 2) tendent aussi à se rapprocher (*différence entre les percentiles 25 et 75*). Cet outil est utilisé pour évaluer l'atteinte de l'objectif en 1^{re} et en 7^e année. Ces deux variables sont à la base des **indicateurs 5a et 5b** :

- *Evolution de la dispersion (différences interquartiles) du taux d'élèves allophones par classe en 1^{re} année*
- *Evolution de la dispersion (différences interquartiles) du taux d'élèves allophones par classe en 7^e année*

La troisième variable évalue la dispersion du taux d'élèves allophones par classe : il s'agit de l'*écart-moyen*. L'écart-moyen (des taux d'élèves allophones par classe) indique dans quelle mesure (en pourcentages) l'ensemble des classes ont un taux d'élèves allophones qui s'écarte de la moyenne cantonale. Plus l'écart est élevé, plus les élèves allophones sont répartis de façon inégale entre les classes. Si l'écart est nul, les élèves allophones sont répartis de façon parfaitement égale entre les classes. Cette variable est aussi utilisée pour évaluer l'atteinte de l'objectif en 1^{re} et en 7^e année. Elle est à la base des **indicateurs 6a et 6b** :

- *Evolution de la dispersion (écart-moyen) du taux d'élèves allophones par classe en 1^{re} année*
- *Evolution de la dispersion (écart-moyen) du taux d'élèves allophones par classe en 7^e année*

Disponibles depuis l'année 2000, ces variables permettent de répondre précisément à l'objectif visé.

Variables de comparaison

En 7^e année, le taux d'élèves allophones varie beaucoup d'une voie à l'autre. L'évolution de la dispersion du taux d'élèves allophones peut aussi être analysée selon les voies, lors de l'observation des percentiles et lors de l'observation de l'écart-moyen.

- *Dispersion (différences interquartiles) du taux d'élèves allophones par classe en 7^e année : évolution selon les voies (présenté simultanément à l'indicateur 5b)*
- *Dispersion (écart-moyen) du taux d'élèves allophones par classe en 7^e année : évolution selon les voies (présenté simultanément à l'indicateur 6b)*

Nous avons déjà précédemment défini deux objectifs stratégiques d' « organisation » possibles. Nous avons aussi identifié huit pistes d'action – ou objectifs stratégiques d'action – possibles (de par les quatre types d'efficacité et quatre types d'équité retenus). Dans ce chapitre, nous avons illustré comment la DGEO pourrait les traduire

en actions concrètes via plusieurs objectifs opérationnels fictifs, que ces derniers se rapportent directement ou non aux compétences des élèves. Dans la perspective de soumettre ces propositions à la critique des dirigeants de l'école obligatoire vaudoise, les trois objectifs opérationnels ci-dessus ont été développés plus en détail, jusqu'à définir les indicateurs utiles à leur analyse. C'est sur ces trois objectifs fictifs, sur leur analyse et sur leurs possibles incidences, que les dirigeants de l'école obligatoire ont été invités à s'exprimer. L'évaluation des conséquences possibles d'un pilotage basé sur de tels objectifs – et de tels indicateurs – fait l'objet du chapitre suivant.

5 DIFFICULTES ET CONSEQUENCES D'UN PILOTAGE PAR OBJECTIFS OPERATIONNELS

5.1 LE POINT DE VUE DES DIRIGEANTS DE L'ECOLE SUR LA QUESTION

Pour illustrer les avantages et les inconvénients d'un pilotage par objectifs opérationnels, nous avons soumis les trois objectifs opérationnels « réalisables » à la critique de plusieurs dirigeants de l'école obligatoire vaudoise. C'est la méthode et les résultats de cette étape qui sont présentés ci-dessous.

5.1.1 MÉTHODE

Population et démarche

Nous avons cherché à rencontrer des dirigeants dont les fonctions respectives sont complémentaires : le but était d'obtenir un large éventail des enjeux liés à de tels objectifs. Nous avons sollicité la collaboration des dirigeants suivants :

- la cheffe du DFJC,
- le directeur général de la DGEO,
- le président de la Conférence des secrétaires généraux de la CIIP,
- la directrice générale adjointe de la DGEO, Direction pédagogique,
- le directeur général adjoint de la DGEO, Direction organisation et planification.

Bien sûr, les enseignants, les directeurs d'école, les parents, les chefs d'entreprise, etc. ont très probablement eux aussi une opinion sur de tels objectifs. Toutefois, rappelons que notre but premier consiste à évaluer si ces objectifs peuvent être le reflet de – et servir – la stratégie de l'école obligatoire, qui est de la responsabilité de la cheffe du DFJC et des directeurs généraux de l'école obligatoire, et non pas des autres acteurs de l'école vaudoise. Les autres acteurs peuvent l'influencer – et la coconstruire –, mais ils ne la formulent pas.

Dans un premier temps, un courrier a été envoyé aux dirigeants scolaires concernés. Ce courrier contenait :

- une lettre les informant du but de notre recherche et sollicitant leur participation à une entrevue;
- un dossier qui rassemblait les objectifs opérationnels, les indicateurs correspondants, et une interprétation de ces indicateurs en termes d'efficacité et d'équité;

- et la liste des questions que nous souhaitions leur poser.

Cet envoi unique devait non seulement permettre aux dirigeants de décider de leur participation en toute connaissance de cause, mais aussi de préparer l'entrevue à venir à leur convenance. Une fois leur participation confirmée, une entrevue a été planifiée entre chacun des dirigeants et les deux chercheurs. Tous les dirigeants contactés ont accepté de participer à cette recherche. Les cinq entrevues ont eu lieu sur une période de deux mois. Elles ont duré entre une et deux heures³⁵.

Guide d'entretien

Pour chacun des trois objectifs proposés, le guide d'entretien devait permettre d'évaluer simultanément deux axes : l'opérationnalisation proposée et ses incidences potentielles. L'évaluation de chacun de ces deux axes a été envisagée au travers de plusieurs dimensions :

- la critique de l'opérationnalisation proposée a été envisagée via :
 - ♦ la formulation de l'objectif fictif,
 - ♦ les indicateurs choisis,
 - ♦ l'interprétation et la compréhension des résultats observés;
- et le recensement des incidences potentielles que pourraient engendrer de tels outils pour les divers acteurs de l'école obligatoire a été envisagé via :
 - ♦ l'utilité potentielle des résultats observés pour le pilotage de l'école,
 - ♦ l'acceptabilité sociale de l'objectif et des indicateurs correspondants,
 - ♦ l'intérêt général de la fixation de l'objectif.

Ces dimensions sont à la base de la liste de questions que nous avons utilisée lors de nos entrevues (cf. Annexe 7).

³⁵ Les entrevues se sont généralement déroulées à trois (l'interviewé et les deux chercheurs). Une entrevue a eu lieu en présence d'un seul chercheur; une autre en présence d'une 4^e personne intéressée au sujet.

5.1.2 RÉSULTATS DES ENTREVUES

Mode de présentation

Rappelons pour commencer que nous ne discuterons pas ici des résultats en soi. En effet, notre propos n'est pas de discuter des raisons qui font que l'on atteint ou non un objectif, mais de savoir s'il est souhaitable de le formuler et d'y répondre.

En outre, notre propos consiste à présenter la diversité des incidences d'un pilotage par objectif, et non pas à confronter des points de vue différents selon la fonction des divers dirigeants de l'école obligatoire. C'est pourquoi les commentaires des divers dirigeants ont été regroupés et synthétisés selon une logique thématique (et non pas par dirigeant). La présentation des réponses est organisée selon les six dimensions du guide d'entretien. Mais, comme les réponses se recoupent parfois ou s'écartent de la question posée, elles ne sont par contre pas présentées question par question. De manière à en faciliter la lecture, nous avons choisi de les rassembler sous des questions construites *a posteriori*.

Enfin, la synthèse ci-dessous ne pondère pas les réponses récoltées. C'est-à-dire que toutes les réponses sont rapportées, sans qu'il soit dit si elles représentent l'avis d'un ou de plusieurs des dirigeants interrogés. L'idée est donc de « mettre sur la table » les divers éléments qui sont apparus (comme dans un « remue-méninges »), et d'en faire un compte rendu thématique. Mais cette liste n'est aucunement représentative d'une prise de position commune ou majoritaire des dirigeants interrogés. D'autant plus que les dirigeants n'ont pas été interrogés simultanément, mais individuellement.

Précisons encore que les propos qui suivent correspondent aux commentaires des dirigeants interrogés, et non pas à l'avis des auteurs de ce rapport. Nous nous sommes uniquement accordé le droit de rassembler ces propos dans le but d'en offrir une vision synthétique, cela sous la forme d'un texte suivi pour en faciliter la lecture.

Formulation de l'objectif fictif

Le contenu de ces objectifs s'inscrit-il dans la stratégie de l'école obligatoire vaudoise ? (réponses aux questions 1 et 12)

Une minorité des dirigeants a jugé difficile de dire si ces objectifs s'inscrivent dans une stratégie cantonale, du fait que cette dernière leur paraît peu explicite. A ce jour, le DFJC n'a formulé que peu d'objectifs qui lui soient propres. Dans les faits, sa stratégie s'inscrirait donc essentiellement dans une stratégie supracantonale d'harmonisation. Dans cette perspective, la question consisterait donc plutôt à savoir si les objectifs proposés s'inscrivent dans une stratégie romande ou nationale (et non pas à savoir s'ils s'inscrivent dans une stratégie vaudoise).

Indépendamment du fait de se référer à une stratégie cantonale ou supracantonale, l'exercice critique demandé – mettre en relation les objectifs proposés et une vision politique – paraît néanmoins utile à l'ensemble des dirigeants interrogés. Si les objectifs proposés paraissent très techniques (par comparaison à des objectifs qui portent directement sur le niveau de compétences des élèves), ils n'en sont pas moins idéologiques. Il est essentiel d'en prendre conscience pour que le politique ait la primauté sur l'administratif. Les objectifs opérationnels doivent impérativement s'inscrire dans une vision politique; sans quoi, ils n'ont pas de sens.

Selon les dirigeants interrogés, les trois objectifs opérationnels ne s'inscrivent pas également dans la stratégie de l'école obligatoire, et même plus globalement dans la stratégie du Conseil d'Etat qui s'efforce de garantir « l'efficacité, l'efficience et la qualité des prestations servies directement ou indirectement par le Canton » (termes issus du Programme de législature). Le premier objectif (sur le redoublement) est perçu comme acceptable à la quasi-unanimité; le deuxième et le troisième (sur les certificats et les allophones) suscitent nettement plus de critiques.

Concernant le premier objectif :

OUI : L'objectif concernant le taux de maintien est quasi unanimement perçu comme un objectif acceptable et plausible dans le contexte actuel. Lors de récentes visites dans les établissements, la Cheffe du DFJC a précisément cherché à sensibiliser les enseignants (et autres acteurs concernés) au taux de maintien particulièrement élevé du canton de Vaud : cet objectif est bel et bien d'actualité. L'objectif proposé pourrait peut-être même être étendu aux cycles/degrés du secondaire I.

MAIS DE MANIERE LIMITEE : Toutefois, si certains estiment que le contenu de cet objectif est cohérent avec le projet HarmoS – qui valorise la notion de maintien (par opposition au redoublement) et qui prévoit des cycles de quatre ans –, d'autres estiment qu'il ne va « pas assez loin » pour s'inscrire réellement dans la vision politique actuellement en cours de développement au niveau supracantonale. La notion de redoublement fait référence à un rythme d'apprentissage basé sur l'échec des élèves les plus lents par rapport aux plus rapides. Le projet HarmoS valorise lui un rythme différencié basé sur la réussite, car il propose de raccourcir, lorsque c'est possible, les études des élèves les plus rapides. Le taux de redoublement particulièrement élevé dans le canton de Vaud devrait motiver une réflexion plus globale sur l'intérêt qu'il y a à maintenir/défendre une durée fixe pour un « cycle d'apprentissage », qu'une proportion très élevée d'élèves ne respectent pas. En ce sens, l'objectif formulé est très statique par rapport à la politique supracantonale.

Concernant le deuxième objectif :

NON : Le deuxième objectif concernant les taux d'élèves certifiés est, lui, jugé peu pertinent. Cet objectif ne s'inscrit pas dans la stratégie de l'école obligatoire.

Premièrement, parce qu'il subordonne le niveau de l'élève aux régulations du système. Cet objectif ne fait sens que si la diminution des taux d'élèves en VSO ou sans certificat correspond à une augmentation réelle du niveau de compétences des élèves. Or, à ce jour, la certification est basée sur des épreuves propres à chaque établissement. Les taux de certification pourraient donc autant être le reflet d'une politique d'établissement que le reflet du niveau de compétences des élèves. Cet objectif devrait être associé parallèlement à un objectif d'amélioration du niveau de compétences des élèves. Sans quoi, l'objectif risque d'être réduit à un acte technique sur les taux d'orientation et sur les taux de certification : l'instauration de quotas en 7^e, des transferts facilités en 7^e, 8^e et 9^e, et des certificats « bradés ». Le système qualitatif centré sur l'élève (évaluation individuelle, sur dossier) serait alors remplacé par un système centré sur l'école (gestion du système par quotas). Ce qui serait le signe d'une politique sélective, malveillante et peu exigeante. Ce qui constituerait aussi une régression du processus d'orientation.

En outre, cet objectif contredit une position défendue par le passé, soit la revalorisation de la VSO via ses particularités : il serait donc étrange de la supprimer. Cet objectif suppose aussi que le système des filières sera encore en vigueur dans dix ans; or, la discussion sur l'intérêt des trois voies est désormais ouverte. Si cet objectif était peut-être pertinent il y a dix ans, il ne l'est plus vraiment aujourd'hui.

Enfin, pour d'autres, aujourd'hui la question est peut-être moins de savoir si les jeunes sont dans telle ou telle voie, que de savoir s'ils ont des solutions à la fin de leur scolarité.

SUGGESTIONS :

- Remplacer l'actuel système de filières par un système à niveaux serait un acte nettement plus constructif (c'est-à-dire favoriserait peut-être mieux la pratique de la différenciation, et donc de bons résultats scolaires) que l'objectif proposé.
- Fixer des objectifs qui se situent au-delà de la scolarité obligatoire et qui portent sur l'insertion des jeunes dans la société plus que sur leurs certificats (et dont une variable serait, par exemple, les jeunes avec/sans solution en fin de scolarité).

Concernant le troisième objectif :

PEUT-ETRE : Le troisième objectif concernant la répartition des élèves allophones dans les classes est considéré comme pertinent par certains, dans le sens où les solutions intégratives sont actuellement valorisées. Certaines démarches concrètes s'inscrivent dans cette logique de mixité. A titre d'exemple, un établissement avait été prié de mieux répartir ses élèves francophones et allophones entre deux bâtiments. L'expérience a montré qu'une telle demande pouvait s'accompagner d'une certaine résistance, dont celle des directions. Après deux années d'incitation, il a été toutefois nécessaire que le Département soit un peu plus directif. Finalement, les élèves ont pu être mieux répartis en les distribuant en fonction de leur cycle.

D'autres relèvent par contre que l'intérêt pédagogique de l'objectif proposé n'est pas démontré. S'il est possible d'admettre qu'il faut plus de moyens pour les élèves les plus en difficulté, la manière optimale d'utiliser ces ressources reste à définir/prouver (par exemple : les conditions idéales d'apprentissage correspondent-elles, pour une classe d'allophones, à un enseignement spécifique, ou est-il préférable de les disperser dans des classes différentes ?). Le poids même de l'allophonie dans l'apprentissage n'est pas facile à mesurer par rapport aux poids d'autres facteurs, peut-être supérieurs (facteur enseignant, facteur établissement, etc.). En outre, cet objectif associe « taux d'élèves allophones » avec « taux de cas problématiques ». De ce fait, une classe avec un certain taux d'allophones risque d'être considérée comme classe à problèmes. Cette association est peu souhaitable d'un point de vue éthique.

MAIS IL EST IRREALISTE : Quand bien même certains y voient un intérêt, tous le considèrent comme irréaliste, essentiellement à cause de l'organisation actuelle du canton. Dans son fonctionnement actuel, l'école récolte le fruit des politiques communales d'intégration actuelles qui « permettent » les ghettos. Poser cet objectif suppose qu'il revient essentiellement à l'école de mélanger les élèves. Cet objectif perturberait l'organisation scolaire et territoriale actuelle, et nécessiterait la mise sur pied d'un important dispositif de transports. Pour aller jusqu'au bout de la logique qu'il défend, il devait être étendu à l'échelle du canton. Ce qui nécessiterait alors une modification de la Loi scolaire.

Cet objectif est par ailleurs trop théorique et ne tient pas compte d'autres éléments du terrain comme, par exemple, l'importance de l'insertion sociale des élèves dans le quartier. Enfin, la sélection même des élèves qui devraient être déplacés poserait problème. A noter encore que, pour être cohérent, cet objectif devrait aussi porter sur la 5^e année (autre année d'enclassement importante des élèves).

SUGGESTIONS :

- Allouer des ressources supplémentaires pour les classes qui ont un taux élevé d'élèves défavorisés (selon des facteurs liés à l'échec scolaire et/ou aux difficultés d'apprentissage qui restent à définir) serait un acte plus constructif. A ce jour, ce sont les demandes particulières des établissements (via des projets d'établissements) qui révèlent ces besoins spécifiques.
- Proposer l'enseignement de plusieurs disciplines dans la langue maternelle des élèves allophones pour valoriser leurs compétences.

Concernant les trois objectifs :

D'une manière beaucoup plus globale, certains relèvent qu'il est difficile de dire si ces objectifs s'inscrivent dans la stratégie de l'école obligatoire pour une raison méthodologique. Pour pouvoir formuler des objectifs opérationnels concernant les *moyens* à mettre en œuvre et en évaluer la pertinence, il faudrait au préalable préciser les *résultats* souhaités. Cela est valable à n'importe quel niveau de pilotage.

Par exemple, le projet HarmoS vise à harmoniser les objectifs de l'enseignement via deux types de standards nationaux : des standards de performance « fondés, par domaine disciplinaire (5), sur un cadre de référence incluant des niveaux de compétences », et des standards « qui déterminent des contenus de formation ou des conditions de mise en œuvre dans l'enseignement ». Ce projet concentre actuellement ses forces pour trouver un accord sur le premier type de standards (*résultats*), qui constitue un préalable à l'élaboration du deuxième type de standards. Car ce n'est qu'une fois les objectifs fixés qu'il devient possible de discuter de l'attribution des ressources (de tous types) nécessaires à l'atteinte de ces objectifs, et de discuter des moyens jugés les plus pertinents pour les atteindre.

Le parallèle est possible avec les objectifs proposés ici au niveau cantonal. Peut-être faudrait-il déjà fixer des objectifs de résultats (nous traduisons d'Output) avant même de fixer des objectifs de moyens (nous traduisons de Process).

La déclaration de ces objectifs est-elle souhaitable ? (réponses aux questions 2 et 3)

OUI : Pour autant qu'ils aient été jugés représentatifs de la stratégie de la DGEO (cf. question 1), communiquer les objectifs opérationnels au Conseil d'Etat, au Grand Conseil, aux directions d'établissements, aux enseignants, aux syndicats, aux parents et aux élèves paraît souhaitable. Premièrement, parce que plus un objectif – un projet – est connu, plus il a de chance d'*aboutir*. La formulation d'un objectif permet de débloquer certaines situations problématiques, en engageant un échange constructif. Poser des objectifs peut motiver une discussion sur des implicites : en ce sens, un objectif opérationnel peut être un instrument du changement. Il est très utile sur un plan politique : il permet de se mettre d'accord sur la direction à suivre. Deuxièmement, les indicateurs qui y sont associés permettent de mesurer les progrès effectués et de créer des boucles d'apprentissage pour le système. Cela favorise une prise de conscience du chemin qu'il faut parcourir. Troisièmement, cela permet d'éviter que certaines informations sur les « intentions du Département » soient transmises de manière informelle et/ou erronée. La tendance est souvent à la méfiance : toute action peut être lue comme une manière de viser des économies. Il est donc important d'en expliquer clairement les tenants et les aboutissants. Quatrièmement, la *Loi* sur l'information permet l'accès à ce genre d'information, et implique même qu'en cas de non-réponse, le refus soit motivé. Seules deux raisons peuvent justifier une non-réponse : l'information demandée est explicitement confidentielle, ou l'information doit être retenue pour des questions d'intérêt public (exemple : le résultat des établissements aux ECR pourrait engendrer un mécontentement des citoyens). Une attitude de transparence est donc souhaitable. Mais cette communication n'est jugée souhaitable qu'à certaines conditions.

MAIS A CERTAINES CONDITIONS : Selon certains, indiquer là où se trouve l'école, et la où elle devrait aller – et donc le chemin à parcourir – est un message difficile à faire passer dans la culture vaudoise. La culture actuelle tend à considérer ces informations comme une source de culpabilité. En outre, la relation à l'apprentissage est relativement négative : l'apprentissage est associé à un problème, considéré comme douloureux et

comme une tâche difficile. Cette attitude est le contraire de « lernfreudig ». Déclarer de tels objectifs risque d'engendrer de nombreuses résistances; c'est pourquoi, selon certains, des précautions sont nécessaires avant de communiquer les améliorations souhaitées.

Qu'ils rejoignent ou non cette perception de la « culture vaudoise », les dirigeants avancent, quoi qu'il en soit, que la déclaration de tels objectifs est souhaitable à condition de préciser que les objectifs communiqués concernent le canton et non pas les établissements.

La communication des objectifs aux directeurs d'établissements présente un risque de confusion. Les directeurs risquent de transposer les objectifs fixés à un niveau cantonal au niveau de leur établissement. Or, l'objectif à atteindre au niveau vaudois ne correspond pas forcément à l'objectif que chaque établissement devrait atteindre individuellement ! Une telle lecture des objectifs cantonaux pourrait peut-être encourager certains établissements. Mais elle pourrait aussi inciter des établissements au-dessus de l'objectif vaudois à se « reposer »; ou encore décourager – et agacer – passablement les établissements pour lesquels les objectifs cantonaux paraissent (voire sont) irréalisables. Ces derniers tendront alors à se justifier en invoquant leur population spécifique d'élèves (exemple : taux d'allophones particulièrement élevé).

Les objectifs au niveau cantonal ne devraient pas être transposés tels quels au niveau des établissements : cela risquerait fort de bloquer les acteurs du terrain. Ils devraient servir de base de discussion. Les communiquer devrait avant tout motiver une participation active des acteurs du terrain, qui sont les plus à même d'imaginer des solutions concrètes pour les atteindre. Les diverses solutions envisagées en cours d'année par plusieurs enseignants pour éviter un maintien en est un bon exemple. Il faudrait éviter de leur attribuer une mission impossible et, qui plus est, en leur faisant passer le message que c'est facile (Y'a qu'à !). Autrement dit, les objectifs doivent s'accompagner d'une réflexion sur les mesures concrètes envisageables. Il s'agit d'éviter le déni du travail de l'enseignant, et d'éviter que les objectifs soient associés à une folie (irréaliste) de manager.

La mise en œuvre de l'enveloppe pédagogique est un bon exemple des limites que peuvent rencontrer des objectifs cantonaux au niveau des établissements. Certains établissements s'estiment lésés car le profil de leurs élèves justifie, à leurs yeux, un soutien supérieur à la moyenne. C'est la raison pour laquelle le respect de l'enveloppe pédagogique est demandé à un niveau régional (et non pas pour chaque établissement) : un léger équilibre est rendu possible entre établissements. Cet équilibre peut par ailleurs s'appuyer sur les fiches-types des régions constituées par le Département. Ces fiches établies par région contiennent une liste d'indicateurs pour la région, détaillée par établissement. Lors de réunions régionales, les participants peuvent alors comparer le profil des établissements de leur région (exemple : taux d'allophones) et discuter des possibles facteurs qui portent certains établissements à avoir un taux d'élèves certifiés particulièrement bas/élevé, des résultats aux ECR particulièrement bas/élevés, etc).

On peut relever que la formulation d'objectifs cantonaux (y.c. vaudois) rencontre les mêmes limites à un niveau intercantonal : les cantons ayant peut-être des populations diverses, ils ne devraient pas forcément viser à atteindre tous une même moyenne nationale.

SUGGESTION : Motiver le développement de projets locaux (d'établissements) qui seraient en lien avec ces objectifs généraux. Il s'agit :

- de se référer à des résultats scientifiques de qualité qui justifient la fixation des objectifs potentiellement controversés :

Déclarer un objectif paraît d'autant plus utile que les acteurs du terrain ne sont pas acquis à sa cause. Lorsque tel est le cas, et pour convaincre les acteurs, il est nécessaire de se référer clairement aux résultats scientifiques qui justifient ces objectifs. Par exemple, le postulat qui sous-tend l'objectif 1 – le redoublement est inefficace – ne correspond pas aux convictions des acteurs du terrain, et devrait être très largement étayé (*inefficace sur quoi et pour qui ?*). Il faudrait aussi faire passer le message qu'un élève faible ne péjore pas le niveau de la classe. C'est une condition *sine qua non* pour que cet objectif soit accepté par les personnes aujourd'hui chargées de décider du maintien, c'est-à-dire les enseignants.

- de définir très explicitement – et de communiquer simultanément – les indicateurs qui permettront de mesurer l'atteinte ou non de ces objectifs.
- de pouvoir s'appuyer sur une volonté politique et sociale claire, qui permette de savoir où l'on est et de définir là où l'on veut aller :

Il est aussi indispensable que ces actions politiques soient soutenues par une forte volonté politique, condition *sine qua non* à l'utilité de tout objectif.

- de l'accompagner de mesures concrètes qui indiquent comment faire pour l'atteindre :

Il ne suffit pas de dire ce qu'il faudrait atteindre, il faut aussi dire avec quels moyens !

La mise en œuvre d'EVM constitue une bonne illustration des limites de ce que l'on peut attendre de la fixation d'objectifs, lorsqu'elle n'est pas accompagnée de mesures concrètes précises. Les objectifs qu'elle visait étaient acceptés, mais comme les moyens pour les atteindre n'ont pas été développés simultanément, sa mise en œuvre sur le terrain a été très diverse, et parfois jugée difficile, voire impossible.

Le récent objectif concernant l'intégration des élèves en enseignement spécialisé dans l'enseignement obligatoire en est lui aussi un exemple. Cet objectif a été communiqué sous une forme opérationnelle, mais les réactions

qui prennent déjà forme laissent entrevoir quelques résistances, précisément liées au fait que les moyens nécessaires à cette intégration restent à inventer/fournir. La recherche peut proposer des pistes d'intervention; il reste qu'il revient finalement au politique (autrement dit, qu'il est de sa responsabilité) de retenir/proposer des solutions aux acteurs du terrain. A noter aussi qu'il n'est pas toujours possible d'importer les expériences menées par d'autres cantons telles quelles dans le canton de Vaud (en référence au canton du Valais qui intègre depuis toujours les élèves en difficulté dans ses classes régulières).

La mise en œuvre des ECR, qui a accompagné la déclaration de certaines exigences quant au niveau des élèves, est une expérience positive qui illustre bien ce souci actuel d'allier des moyens aux objectifs³⁶.

Indicateurs choisis

Les indicateurs retenus vous paraissent-ils (les plus) adéquats pour évaluer l'atteinte de ces objectifs ? (réponses à la question 4)

OUI : Les indicateurs proposés pour chacun des objectifs sont jugés pertinents, quand bien même il serait, par exemple, plus pertinent de comparer le taux de maintien selon la langue maternelle des élèves plutôt que selon leur nationalité. Cela permettrait de tenir compte des élèves français et des élèves des autres régions linguistiques de Suisse.

MAIS INSUFFISANTS : Ces indicateurs sont toutefois jugés insuffisants pour donner une image complète de la question dont ils traitent réellement. Ils devraient être associés à d'autres indicateurs qui permettraient d'étoffer leurs résultats. Par exemple : 1) les indicateurs proposés pour évaluer la diminution du taux de maintien devraient être associés à un (des) indicateur(s) du taux d'élèves scolarisés en enseignement spécialisé³⁷; 2) les indicateurs basés sur les voies d'orientation n'étant pas le reflet exact du niveau des élèves (ce que montrent par ailleurs les analyses effectuées sur les résultats à l'enquête PISA), ils devraient être associés à un (des) indicateur(s) du niveau de compétences des élèves, et; 3) les indicateurs du taux d'élèves allophones devraient être développés pour tenir compte plus finement des compétences linguistiques des élèves (la « langue maternelle » est une notion ambiguë). De plus, ces derniers indicateurs devraient être associés à d'autres indicateurs (sur le profil de l'élève, de l'enseignant, ou de l'établissement) qui pourraient expliquer les difficultés scolaires des

36 Dans le sens où les ECR constituent un outil de comparaison et, par là, un outil de compréhension des difficultés des élèves.

37 Si, dans les indicateurs proposés, nous avons effectivement traité du taux d'élèves orientés en fin de cycle vers les mesures particulières, nous n'avons pas considéré le taux global d'élèves scolarisés dans l'enseignement spécialisé (en début et en cours d'année scolaire).

élèves. A noter que ces indicateurs pourraient aussi se référer à des données qualitatives (et non pas seulement quantitatives).

Indirectement, l'ensemble de ces critiques soulignent que: 1) traiter du maintien (objectif 1) implique de questionner plus globalement le profil des élèves intégrés ou non dans l'école obligatoire; 2) traiter de la certification dans les trois voies (objectif 2) implique de questionner plus globalement le niveau de compétences des élèves, et; 3) traiter des besoins particuliers de certaines classes (objectif 3) implique de questionner plus globalement les facteurs favorables à l'apprentissage des élèves. Nous en déduisons l'information suivante : les objectifs proposés devraient être associés à d'autres objectifs opérationnels, de manière à éviter une lecture trop réductrice de la réalité du terrain.

En outre, selon les dirigeants, la périodicité des indicateurs mériterait peut-être d'être discutée pour pouvoir être utile – ou utilisable rapidement – sur le terrain et en politique. Mesurer l'évolution du système et l'atteinte d'un objectif à une plus haute fréquence (qu'annuelle) permettrait peut-être aux acteurs de se sentir plus engagés dans son évolution, et de chercher – et de mettre en place – au plus vite des correctifs.

Enfin, certains évoquent que – idéalement – des indicateurs-clés qui mesureraient une évolution patente du niveau de formation des élèves à long terme permettraient de souligner l'intérêt de tels objectifs. Le milieu médical, par exemple, peut se référer à l'allongement de la durée de vie pour illustrer l'apport des mesures qu'il entreprend. L'absence de tels indicateurs dans le champ de l'enseignement laisse libre cours à des interprétations trompeuses. Par exemple, la tendance actuelle est de considérer que les élèves sont de moins en moins bien formés. Or cela s'explique en partie par le fait que les patrons qui recrutent des apprentis le font aujourd'hui auprès d'une frange d'élèves qui se situent essentiellement dans la voie la moins exigeante et qui ne se prédestinent pas à des études longues (alors qu'autrefois, la population d'élèves à « disposition » comportait aussi les « bons » élèves qui ne s'orientaient pas forcément vers des études longues). Dans le milieu de la formation, il serait par exemple intéressant d'observer l'évolution du niveau de formation de la population sur une période qui considérerait plusieurs générations (mobilité sociale intergénérationnelle).

Interprétation et compréhension des résultats observés

L'interprétation proposée des résultats vous paraît-elle adéquate ? (réponses à la question 5)

Sous réserve des limites attribuées aux objectifs opérationnels proposés (cf. question 1), l'interprétation proposée en termes d'efficacité et d'équité est jugée pertinente.

Une personne a relevé que la lecture proposée ouvre sérieusement la discussion sur la notion de justice qui sous-tend ces objectifs. La remarque a été faite au sujet de l'objectif 2, et concerne la comparaison entre sexes.

Il est vrai que l'on peut se demander s'il est juste de viser que la répartition des garçons dans les voies soit équivalente à celle des filles. Si les filles ont « naturellement » plus de facilité que les garçons, ne faut-il pas conserver cette différence ? Les filles ont, autrefois, subi une « discrimination » dans leur cursus scolaire : le score qu'elles devaient obtenir aux examens qui permettaient l'accès au collège était supérieur à celui qui était imposé aux garçons. Les effets de cette différence de traitement sont encore réels aujourd'hui : le statut actuel de certaines femmes est encore lié au fait qu'elles n'ont pas eu la chance de passer par le collège faute d'excellents résultats, et les femmes sont encore sous-représentées dans de nombreux domaines (par exemple, dans les postes supérieurs à l'université). Alors faut-il vraiment une inégalité de traitement pour soutenir les garçons qui rencontrent plus de difficulté ? Pourquoi mettre un curseur à cette étape-ci de la vie des garçons et des filles et non pas après ?

La présentation (diffusion) de tels indicateurs vous paraît-elle souhaitable ? (réponses aux questions 6 et 7)

OUI : Pour autant que ces indicateurs se rapportent à des objectifs qui s'inscrivent dans la stratégie de l'école obligatoire (cf. question 1), les résultats doivent être analysés et présentés aux directions d'établissements, aux enseignants, aux politiques ainsi qu'aux citoyens. Tout d'abord, il est essentiel de rendre les indicateurs publics pour expliquer les actions en cours/envisagées, et pour (se) motiver à évoluer. Ensuite, cette diffusion est indispensable pour obtenir des réactions : sans quoi, le système ne se régule pas. La présentation des indicateurs invite à discuter de ce qui pourrait être envisagé pour évoluer. Sur le terrain, les directions d'établissements se montrent globalement plutôt satisfaites d'être associées à ces réflexions. Enfin, ils doivent aussi être diffusés pour assurer un « rendre compte » aux divers partenaires de l'école. Il reste que cela ne devrait pas être fait sans précautions.

MAIS A CERTAINES CONDITIONS : Il est nécessaire de relever l'intérêt de ces indicateurs pour éviter qu'ils ne soient rejetés. Il est essentiel de leur donner du sens. A titre d'exemple, la mise en œuvre des ECR a nécessité un important travail de sensibilisation quant à leur utilité au niveau cantonal, au niveau de l'établissement et pour l'enseignant. C'est le seul moyen d'ouvrir une réelle réflexion, et un échange constructif. Les objectifs pourraient alors devenir de vraies sources de stimulation. Les directeurs d'établissements entreraient très probablement dans le jeu et participeraient au projet.

Il reste toutefois que la diffusion de ces indicateurs – et indirectement des objectifs visés – favorise aussi la remise en cause du système actuel. La transparence qu'offrent ces indicateurs peut donc aussi parfois être contre-productive, dans le sens où elle peut ralentir/interrompre certains projets.

PROPOSITION : Associer des résultats basés sur une approche plus qualitative aux résultats basés sur les données quantitatives permettrait de leur donner un aspect moins réducteur.

Utilité potentielle de ces résultats pour le pilotage de l'école

Les résultats observés vous incitent-ils à prendre des mesures ou à en envisager (au niveau du Département, ou à un niveau plus local) ? (réponses à la question 8)

OUI : La déclaration d'objectifs et l'observation de leur évolution (sur le terrain) n'ont de sens que si elles donnent lieu à un feed-back. C'est la condition *sine qua non* pour qu'il y ait une boucle de rétroaction qui permette d'évoluer. Pour certains, fixer d'autres objectifs opérationnels – et en évaluer l'atteinte – serait un moyen précieux d'obtenir le changement. Le milieu commercial – dans lequel la sanction économique et sociale existe – semble avoir mieux intégré cette approche par objectifs. L'absence de conséquences pour les acteurs de la formation n'incite par contre pas à changer d'attitude. Fixer des objectifs opérationnels – et en expliciter le sens – pourrait contribuer à ce que les acteurs de la formation considèrent la mesure du degré d'atteinte d'un objectif moins comme une source de culpabilité – ce qui est souvent le cas aujourd'hui – que comme une source de responsabilité et d'apprentissage.

Si l'évolution observée ne devait pas aller dans le sens des objectifs visés, la DGEO pourrait proposer, théoriquement, et au niveau de la DGEO :

- pour faciliter l'atteinte de *l'objectif 1* :
 - ♦ d'interdire le redoublement à tous les cycles/degrés et de s'assurer que les élèves en difficulté ne soient pas orientés vers l'enseignement spécialisé;
 - ♦ et de proposer que les décisions de fin de cycle soient décidées par une « commission de décision » et non pas par « un » enseignant;
- pour faciliter l'atteinte de *l'objectif 2* :
 - ♦ de contribuer à la formulation des conditions légales qui permettraient la mise en œuvre de quotas;
 - ♦ de mettre en place des procédures dans le but d'assurer ces quotas;
- pour faciliter l'atteinte de l'objectif 3 :
 - ♦ de « coacher » les établissements dans la mise en œuvre de la répartition des élèves allophones dans les classes.

MAIS : Les résultats à disposition restent insuffisants pour mettre en œuvre de telles mesures. Leur utilité reste limitée. Les indicateurs chiffrés, mesurables, sont souvent trop réducteurs, et donc insuffisants : il serait utile de les compléter par des résultats basés sur une approche plus qualitative (cf. réponses aux questions 4, 6 et 7).

Ces résultats pourraient-ils orienter les prises de position ou les décisions d'autres acteurs du milieu de la formation (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Département) ? (réponses à la question 9)

OUI : La formulation de tels objectifs et de tels résultats n'a de sens que s'ils visent – effectivement – l'action. Cela pourrait par exemple motiver des décisions concernant la formation des enseignants (y.c. entre autres sur l'utilité et le sens des indicateurs !).

MAIS : Ils doivent préalablement et impérativement s'inscrire dans une vision politique de l'école obligatoire. La politique scolaire correspond à un projet de société : elle est donc en amont des indicateurs. Autrement dit, les résultats ne doivent pas définir et orienter la politique scolaire, mais c'est à la politique scolaire de décider des indicateurs qu'elle juge utiles.

Plus globalement, la question est de savoir qui doit se saisir – et s'occuper – de ces résultats ! L'interaction avec le Grand Conseil est indispensable. En ce sens, le terme de « pilote » est peu adéquat : il donne l'impression erronée qu'une seule et même personne (la Cheffe du Département) serait à même de mener le grand Airbus qu'est l'école vaudoise. Or, s'il y a bien un pilote qui propose et défend une destination pour l'école obligatoire, il reste que ce pilote ne peut rien faire sans l'accord de tout l'équipage. De par le fonctionnement démocratique qui la régit, l'école vaudoise peut être – même régulièrement – remise en cause. C'est ce qui rend sa direction difficile, mais c'est ce qui en fait aussi toute la richesse.

Le terme de « pilotage » a beaucoup de succès, peut-être précisément grâce à la confusion qu'il engendre quant au rôle respectif des membres de toute organisation. Il indique l'objectif commun à l'ensemble des acteurs d'une « organisation », et il souligne que chacun participe à la réalisation de cet objectif : de ce fait, il tend peut-être à faire oublier, à certains, la structure hiérarchique de l'organisation à laquelle ils appartiennent (ou en question). Pourtant, cette hiérarchie existe bel et bien : elle assure par ailleurs un certain continuum indispensable à la réalisation de tout objectif.

Acceptabilité sociale de l'objectif et des indicateurs correspondants

Ces objectifs sont-ils acceptables socialement ? (réponses à la question 10)

La formulation même d'objectifs opérationnels a été jugée souhaitable à certaines conditions (cf. réponses aux questions 2 et 3). Ces conditions répondent déjà partiellement à la question de l'acceptabilité sociale des objectifs proposés. Par exemple, ces objectifs ne sont envisageables – et en l'occurrence acceptables – qu'à condition qu'ils soient accompagnés de mesures concrètes qui indiquent comment faire pour les atteindre; ou encore que leur intérêt scientifique soit soutenu par la recherche. Deux nouvelles conditions peuvent toutefois être apportées.

OUI, MAIS A PLUSIEURS CONDITIONS : Une première condition concerne le *cadre légal*. Lorsque l'on fixe de tels objectifs opérationnels, deux principes entrent en

contradiction. Un 1^{er} principe renvoie à la nécessité de communiquer de tels objectifs – et résultats – pour que l'ensemble des partenaires de la formation puissent devenir de réels acteurs de l'école vaudoise. La comparaison entre établissements qui s'ensuivra inévitablement risque toutefois de mettre à mal un 2^e principe qui renvoie, lui, à la recherche d'égalité des chances entre élèves/établissements.

Certains voient la concurrence entre établissements comme un moteur du changement; d'autres rappellent qu'elle semble profiter essentiellement aux élèves et aux familles qui s'en sortent le mieux, et moins aux « démunis ». C'est pourquoi, ces deux principes – participation des acteurs et égalité des chances – ne pourront être respectés que si le principe de territorialité (selon lequel le lieu de scolarisation des élèves est décidé en fonction de leur commune de domicile) est maintenu. Ces objectifs doivent donc être accompagnés de cette mesure « garde-fou ».

Une deuxième condition concerne la *notion de justice qui les sous-tend*. Cet élément a été relevé par rapport à l'objectif 2 (sur le taux de certification). L'acceptabilité d'un tel objectif est directement liée au crédit que l'on accorde à un système sélectif, ou non sélectif. Certains sont convaincus de la nécessité d'un système sélectif : pourtant certains pays obtiennent d'excellents résultats sans cela. La question est donc ici de savoir laquelle de ces deux options on choisit de défendre.

Le risque de stigmatisation des élèves qui ne seraient pas orientés vers les voies les plus prestigieuses est souvent avancé comme un argument pertinent pour refuser la formulation d'un tel objectif (X% d'élèves par voie). Or, pour certains, cet argument ne fait pas sens : est-ce pire de stigmatiser 20% des élèves d'une classe d'âge parce qu'ils n'ont pas de bac (en référence à l'objectif français des 80% d'élèves d'une classe d'âge au niveau bac), ou de stigmatiser 80% des élèves qui n'ont pas les diplômes les plus prestigieux ? Espérer ne stigmatiser ni les uns, ni les autres, c'est faire preuve d'une certaine hypocrisie : parce qu'au fond, les études les plus prestigieuses sont celles qui ouvrent la voie aux formations universitaires de haut niveau (typiquement, la médecine). Multiplier les formations, les passerelles, etc., complexifie le parcours des élèves qui, néanmoins, les différencient toujours tout autant.

Intérêt général de la fixation d'objectifs opérationnels

Est-ce que cela ferait sens de reconduire ces mêmes objectifs pour les années à venir ? (réponses à la question 11)

Pour autant qu'il s'inscrive dans la stratégie de l'école obligatoire, un objectif doit être maintenu et reconduit indépendamment des résultats obtenus. La valeur d'un objectif est indépendante des résultats observés. Les résultats ne doivent pas dicter la politique scolaire. De plus, si l'objectif est considéré essentiellement comme un outil de réflexion (et non pas de sanction), il peut être reconduit sans crainte.

Ces objectifs vous inspirent-ils d'autres exemples d'objectifs opérationnels qui vous paraîtraient plus pertinents ? (réponses à la question 12)

Outre l'objectif existant actuellement pour l'intégration des élèves de l'enseignement spécialisé dans l'enseignement régulier, il faudra probablement se questionner sur ce qu'il est possible d'entreprendre sur le thème de la transition et de l'insertion. Ce qui posera inévitablement une question beaucoup plus générale sur le rôle – et la responsabilité – de l'école dans une société qui connaît une grande tertiarisation, et une raréfaction des postes « peu qualifiés ».

5.2 PRINCIPAUX AXES DE REFLEXION

L'ensemble des commentaires des dirigeants ouvre deux axes de réflexion majeurs, que nous développons maintenant.

5.2.1 DÉFINIR LE PRODUIT DE L'ÉCOLE : SELON QUELLES VALEURS ?

Le souci qu'ont les dirigeants de :

défendre la primauté du politique sur l'administratif; définir les indicateurs utiles au pilotage en fonction d'une vision politique; offrir une grande cohérence entre les différents niveaux de pilotage de l'école obligatoire (national, romand et cantonal); obtenir une participation active des acteurs du terrain; partager l'information sur les conditions d'évolution du système;

et de :

mettre les compétences des élèves (et non pas la régulation du système) au centre du pilotage³⁸; éviter la ghettoïsation de certains élèves; recourir aux meilleures conditions d'apprentissage pour les élèves en difficulté; tenir compte des particularités locales (ici, de la population des établissements);

reflète un point de vue commun. Un objectif opérationnel n'a de sens (c'est-à-dire est pertinent et acceptable) que dans la mesure où il s'inscrit dans une vision politique clairement exposée et partagée, et dans la mesure où il permet au système d'évoluer vers une plus grande justice entre élèves.

Selon Meirieu (2005), l'école doit aujourd'hui faire face – et se positionner par rapport – à deux dangers, celui d'une pression consumériste et celui d'une irresponsabilité

³⁸ Ce qu'indiquent par exemple la proposition d'un enseignement à niveaux et le souhait d'évaluer directement les compétences des élèves.

sociale à outrance : « (...) le primat de la pression consumériste amène à la recherche de l'efficacité scolaire immédiate. De l'autre côté, dans l'irresponsabilité sociale, c'est le refus de tout contrat, de tout contrôle social (...) » (p. 8). Les enseignants – tout comme d'autres responsables de l'enseignement d'ailleurs – sont pris entre ces deux extrêmes : d'un côté, répondre aux demandes toujours plus pressantes et multiples qui leur sont posées (liées à l'inquiétude des parents, à l'obligation de résultats, à la recherche de l'efficacité scolaire immédiate, etc.), et, d'un autre côté, ne pas répondre à ces demandes et réaffirmer qu'ils méritent la confiance des autres acteurs de l'école.

Pour expliquer ces deux extrêmes, Meirieu rappelle que deux grands paradigmes soutiennent l'école occidentale : l'« école service » et l'« école institution ». Historiquement, dit-il, l'école service a précédé l'école institution. A partir du XVI^e siècle, la demande de scolarisation s'est développée, parallèlement au sentiment d'appartenance familiale. Alors que les parents n'avaient auparavant aucun intérêt pour l'avenir de leurs enfants, ils construisent à cette époque des écoles, et mandatent des personnels spécialisés issus du clergé pour assumer une fonction éducative qu'ils ne peuvent assumer : « L'école était au service des parents qui voulaient en faire un outil pour la promotion de leurs enfants » (p. 9). Mais, par la suite, ce « mariage entre l'école et la famille » a été bousculé, et l'école institution fortement valorisée. En France, cette conception a été fortement affirmée par les lois de Jules Ferry, pour qui seule l'école avait le droit d'éduquer, par opposition à la famille et au clergé :

l'école, c'est la raison et la famille, c'est la superstition et la religion, l'école, c'est la langue nationale (...) l'égalité des chances (...) le lieu où l'on fait abstraction des inégalités psychologiques et sociales, où l'on revêt ensemble l'aube mystique qu'est la blouse pour se rendre en commun, indépendamment des différences qui séparent, disponibles à la raison qui s'expose (p. 10).

Aujourd'hui, ces deux paradigmes ne sont pas exclusifs, mais l'un ou l'autre peut prédominer. En Angleterre, par exemple, l'« école service » prédomine; en France, par contre, c'est l'« école institution » qui est plus présente.

Si les principes fondateurs de l'« école institution » peuvent être critiqués, ils représentent, toujours selon Meirieu, des principes régulateurs essentiels :

J'ai tendance à penser, m'inscrivant dans cette tradition française, que l'école ne peut pas être un service dans notre société, et que sa qualité ne peut pas être jugée à la satisfaction des usagers. Il existe au moins deux ou trois, peut-être quatre institutions qui, ainsi, échappent à la satisfaction des usagers comme critère de qualité. Personne ne défendrait l'idée que la qualité de la justice se mesure à la satisfaction des justiciables. Ni que la qualité d'une armée se mesure à la satisfaction des militaires. De la même manière, la qualité d'une école ne se mesure pas, et ne peut pas se mesurer à la satisfaction des élèves et de leurs parents, mais à sa capacité à promouvoir les valeurs qu'elle affiche et qu'elle cherche à incarner. Aussi l'école ne peut pas être un service parce qu'elle forme des hommes et qu'elle ne fabrique pas des produits. (...) Elle ne s'inscrit pas dans un marché, mais elle contribue à la promotion de l'humanité (p. 10).

Or, cette « école institution » est aujourd'hui en crise, et cède de plus en plus d'espace à l'« école service ». Selon Meirieu, la raison en serait l'absence de valeurs affichées par l'école publique, qui ne saurait plus à quoi (c'est-à-dire à quelles valeurs) s'adosser pour faire face à la demande consumériste. Et seule la réinvention d'un « bien commun » pour l'école serait à même de s'opposer à cette fuite en avant. A ses yeux : « *Le véritable enjeu est politique : il consiste à mettre en place des moyens qui permettent de passer d'une école centrée sur la somme des intérêts individuels à une école centrée sur le bien commun* » (p. 12). Il ajoute en outre :

Chacun d'entre nous a légitimement le souci de trouver les meilleures conditions de scolarisation pour son enfant. Nous n'avons pas à nous culpabiliser pour cela. En revanche, en tant que corps politique, nous avons à nous poser les questions qui concernent le choix des valeurs qui régissent l'organisation du système scolaire (p. 13).

Si l'on rejoint cette idée, l'identification/définition de ces valeurs constitue une démarche incontournable à la bonne direction du système éducatif.

Or, la mise en évidence théorique des sens multiples que peuvent prendre certains concepts actuellement au centre de la stratégie de l'école obligatoire (les quatre types d'efficacité et les quatre types d'équité exposés) laissent déjà entrevoir combien les valeurs de l'école obligatoire sont loin d'être faciles à déterminer. Les commentaires que nous avons recoltés auprès des dirigeants de l'école vaudoise en sont une illustration concrète. Faut-il considérer que l'école est efficace – et est au plus proche de ses valeurs – lorsqu'elle amène ses élèves à un certain diplôme ? Ou/Et à un certain degré de compétences ? Ou/Et à une certaine intégration sociale et professionnelle? (cf. objectif 2). Faut-il considérer que l'école fait preuve d'une plus grande justice (ou de plus d'équité en termes de confort pédagogique), lorsqu'elle répartit les élèves allophones de manière égalitaire dans les classes (égalité de moyens) ou lorsqu'elle leur offre des classes adaptées à leurs besoins (inégalité de moyens) (cf. objectif 3) ?

En fait, dès lors que des objectifs stratégiques généraux (plus d'efficacité ou plus d'équité) sont traduits en objectifs opérationnels, l'accent sur un type particulier d'efficacité ou d'équité est mis en évidence. De ce fait, tout objectif opérationnel est à double tranchant. D'un côté, un objectif opérationnel peut constituer un élément fédérateur de l'école obligatoire. Il indique le sens dans lequel l'ensemble des acteurs de l'école obligatoire devraient se diriger, et le but commun vers lequel ils devraient rassembler leurs efforts. D'un autre côté, au contraire, cet objectif peut aussi constituer une source potentielle de conflit. Il est effectivement probable qu'un tel objectif – même s'il est formulé sur la base d'une discussion démocratique – ne soit pas consensuel d'un point de vue idéologique. Cet objectif aurait alors pour effet pervers de délégitimer les dirigeants qui l'auraient formulé, et de susciter un débat idéologique de fond sur le concept même de justice sociale.

5.2.2 EXIGER DES RÉSULTATS : AVEC QUELLE LÉGITIMITÉ ?

Le souci que les dirigeants ont exprimé de :

éviter de présenter les objectifs vaudois comme une norme qui devrait être atteinte par chaque établissement; considérer les résultats des objectifs opérationnels comme source potentielle de discussion avec les directions et les enseignants; motiver des projets d'établissements; multiplier les indicateurs utiles à l'analyse d'un même thème; développer des indicateurs qui seraient basés sur des données qualitatives;

reflète une préoccupation commune. Un objectif opérationnel n'a de sens que dans la mesure où la responsabilité de ceux qu'il concerne est clairement définie; d'autant que les mesures à envisager au cas où il ne serait pas atteint en dépendent largement. La question se pose donc de savoir quel est le statut à accorder à ces objectifs.

Une double distinction, proposée par Demailly (2005), peut nous aider à comprendre cette notion de responsabilité. Elle propose de distinguer « obligation de moyen » et « obligation de résultats », et de distinguer « norme incitative » et « norme impérative ».

La distinction entre « obligation de moyens » et « obligation de résultats » mérite d'être explicitée pour mieux saisir ce qu'il est possible d'exiger, aux yeux de Demailly, de la part des acteurs du système éducatif. L'« obligation de moyens » renvoie aux normes qui indiquent les bonnes manières de faire, ou les moyens d'action à utiliser/recommander. Par exemple, ces normes correspondent aux « codes de bonne pratique » dans le milieu médical. L'« obligation de résultats » renvoie, elle, à une obligation de réussite, qui ne comporte pas d'indications sur les moyens à utiliser pour accéder à cette réussite. Pour poursuivre notre exemple, cela correspondrait à la guérison d'un patient. Le recours exclusif à l'une ou l'autre de ces deux formes d'obligation représente un risque. Ne fixer qu'une obligation de résultats présente plusieurs types de dérives possibles : des dérives liées à la concurrence entre établissements (par exemple : éducation à plusieurs vitesses, ghettos), des dérives liées au contenu et au but de l'enseignement (par exemple : concentration de l'enseignement sur les tests et les examens), ou encore des dérives pédagogiques (par exemple : technicisation de l'acte pédagogique). Ne fixer qu'une obligation de moyens présente d'autres types de dérive possible comme, par exemple, l'irresponsabilité et la routine. C'est pourquoi, selon Demailly, il est nécessaire d'associer « obligation de moyens » et « obligation de résultats » :

L'obligation de résultats ne peut fonctionner sans obligation de moyens, et il serait très dangereux qu'elle le fasse. (...) Les garde-fous nécessaires à l'obligation de résultats ressortissent de l'obligation de moyens, qui doit continuer à être contrôlée et qui doit donc rester une obligation institutionnelle dont la transgression déclenche des sanctions négatives (...) (p. 113-114).

Autrement dit, la fin (ici, l'objectif visé) ne justifie pas les moyens, et tous les moyens envisageables (pour autant qu'ils soient éthiquement défendables) *doivent* être utilisés pour atteindre le résultat visé. A noter que ce « couplage normatif » devrait être adopté tant au niveau des politiques publiques qu'à un niveau plus individuel (par exemple, par les enseignants).

La clarification du concept de « normes » proposée par Demailly permet de discuter de la pertinence qu'il y a ou non à exiger des résultats chez les acteurs de l'enseignement. Elle distingue la « norme impérative » de la « norme incitative ». Le non-respect de la première déclenche des sanctions matérielles institutionnalisées, c'est-à-dire des sanctions au sens juridique du terme. Le non-respect de la seconde appelle plutôt des sanctions symboliques (par exemple : une mauvaise réputation) ou des réactions institutionnelles qui ne correspondent néanmoins pas à de réelles sanctions. Cette :

distinction idéal-typique (nda. : entre norme impérative et norme incitative) est intéressante quant au statut de l'obligation de résultats et de celle de moyens. On voit très facilement que, dans nos sociétés qui connaissent des Etats de droit, l'obligation de moyens est souvent de type impératif, juridique. On voit très bien aussi que l'obligation de résultats fonctionne de manière impérative dans certains univers : les marchés financiers, le sport de compétition, l'espionnage. Mais qu'en est-il de l'obligation de résultats dans l'espace éducatif ? (p. 107-108).

En se référant à la situation française, Demailly relève que, dans les discours officiels qui promeuvent une obligation de résultats, il est souvent difficile de cerner si cette obligation correspond à une norme d'ordre incitatif ou impératif. Cette ambiguïté se retrouve aussi dans les pratiques. La mise en œuvre de projets qui contiennent une obligation de résultats engendre souvent une diminution du caractère impératif de ces mêmes projets qui ne deviennent au fil du temps plus qu'incitatifs. Si leur mise en œuvre s'accompagne initialement – lorsque nécessaire – de prises de sanctions sur le terrain (par exemple : licenciements, sanctions financières pour un établissement), ces sanctions sont progressivement abandonnées au profit de sanctions uniquement symboliques (par exemple : mauvaise réputation des acteurs ou des établissements). Visiblement :

(...) le système retourne à sa pente naturelle qui est en France l'obligation de moyens comme seule norme impérative possible. (...) Mais peut-il en être autrement ? Une obligation de résultats impérative est-elle pensable ? Rien n'interdit de penser en principe qu'une politique éducative ne puisse être régulée par une obligation de résultats impérative. Un tel modèle est régulièrement imaginé, tenté. Reste à savoir si mettre en œuvre un tel modèle est cohérent, souhaitable, pragmatiquement tenable à moyen terme (p. 109).

Selon Demailly, l'obligation de résultats ne peut être impérative pour toutes les catégories de personnels du système éducatif. Elle avance trois raisons pour lesquelles une obligation de résultats ne peut pas être imposée ni aux enseignants, ni aux établissements. Les deux premières sont d'ordre philosophique, la troisième d'ordre pragmatique : 1) au nom de quoi sanctionner les enseignants si les résultats à atteindre

ne sont pas le reflet d'une volonté générale légitime ?; 2) l'enseignant peut être responsable *de* l'élève, *pour* l'élève, mais ne peut pas le forcer à apprendre à tout prix, et; 3) il faut faire avec le corps enseignant existant (c'est-à-dire, le corps enseignant « disponible»), à noter que même un système de sanction négative envers lui ne saurait être que marginal. En effet, un renouvellement massif du corps enseignant ne peut se faire du jour au lendemain.

A titre d'illustration, nous pouvons poursuivre l'analogie avec le milieu médical. Le corps médical est « obligé » de faire tout ce qui est en son pouvoir pour mener un patient à la guérison (obligation de moyens impérative); mais il n'est pas « obligé » de le guérir (obligation de résultats incitative). Par analogie, Demailly estime que, pour les enseignants, l'obligation de moyens peut être impérative, mais l'« obligation de résultats » scolaires ne peut être qu'incitative.

Par contre, selon elle, une obligation de résultats fait sens pour l'homme politique ou pour le haut cadre, et cela pour trois raisons : des objets mesurables – ou encore objectivables, ou lisibles – sont faciles à trouver au niveau national (par exemple, taux d'illétrisme); la sanction fait partie de leur contrat de départ (soit en prenant le risque de ne pas être réélu, soit en acceptant d'être sur un « siège éjectable »), et; la « sanctionnabilité » des décideurs a une légitimité aux yeux de l'opinion publique. Demailly reconnaît toutefois une limite à cette obligation :

Reste une limite au sens que pourrait avoir une obligation de résultats impérative pour les cadres du système scolaire : c'est l'absence de consensus et de stabilité sur les résultats visés. L'objectif principal est-il par exemple en France la réforme du système ou la paix sociale entre l'Etat et ses fonctionnaires ? Combien de temps une priorité reste-t-elle une priorité à l'agenda national, le reste-t-elle suffisamment pour que les résultats puissent être évalués ? Cette limite de l'obligation de résultats est celle de la possibilité de formulation démocratique de la volonté générale (p. 109).

Or, selon Demailly, il revient précisément aux responsables politiques et aux hauts cadres des systèmes scolaires de veiller à la formulation démocratique de cette volonté générale :

La question des finalités de l'Ecole et, plus précisément, celles des contenus d'enseignement, est fondamentale philosophiquement et politiquement. Elle l'est aussi managérialement, car les enseignants n'auront jamais de réel respect pour un corps politique incapable de dire ce qu'il faut enseigner, (nda. : ainsi que) pour un curriculum (qu'il soit national ou local) dont la légitimité ne soit (nda. : ou ne serait) garantie démocratiquement, par-delà les aléas pragmatiques ou les rapports de force entre intérêts individuels, sociaux ou corporatistes (p. 122).

Ainsi, selon Demailly, l'obligation de résultats impérative serait envisageable pour les responsables politiques et les hauts cadres des systèmes scolaires, sous condition d'un consensus et d'une stabilité quant aux résultats visés. Or, dans nos entretiens, la difficulté qu'il y a à formuler une « volonté générale légitime » est précisément apparue comme une – voire la – préoccupation centrale des dirigeants de l'école obligatoire.

6 CONCLUSION

6.1 BREF RAPPEL DE LA DEMARCHE

Sur la base des textes qui définissent l'école obligatoire vaudoise, nous avons tout d'abord proposé deux objectifs stratégiques possibles : *une école plus efficace* et *une école plus équitable* (1^{er} objectif de ce rapport).

Nous avons ensuite entrepris de traduire ces objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, en nous concentrant sur les initiatives qui pourraient être prises au niveau de la *Direction générale de l'enseignement obligatoire* vaudoise (soit, la DGEO).

Pour cela, nous avons tout d'abord explicité les concepts-clés d'efficacité et d'équité pour en saisir la polysémie. Sur cette base, nous avons identifié quatre types d'efficacité et quatre types d'équité, que nous avons associés à huit pistes d'action possibles. Ces définitions ont été synthétisées dans un tableau à double entrée (voir le Tableau 2) qui permet de visualiser les multiples traductions possibles des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels.

Nous avons ensuite illustré plusieurs manières de traduire les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels. Les exemples fictifs choisis ont été présentés en deux catégories bien distinctes : quatre objectifs se réfèrent (directement) aux compétences des élèves, et trois objectifs ne se réfèrent pas aux compétences des élèves. Nous les avons nommés respectivement les « objectifs imaginables » et les « objectifs réalisables ». La raison en est que la disponibilité actuelle des données ne permet pas d'évaluer l'évolution des premiers, alors qu'elle permet d'évaluer l'évolution des seconds. Ainsi, seuls les seconds ont été développés en détail, c'est-à-dire jusqu'à l'identification des indicateurs y relatifs (2^e objectif de ce rapport). L'évolution observée pour chacun d'entre eux a été interprétée en termes d'efficacité et d'équité.

Ce sont ces trois objectifs opérationnels fictifs, et l'analyse que nous en avons faite, qui ont été soumis ensuite à la critique des dirigeants de l'école obligatoire vaudoise, dans le cadre d'entretiens semi-directifs. Ces dirigeants ont été invités à s'exprimer sur les objectifs opérationnels proposés (la formulation des objectifs, les indicateurs choisis et l'interprétation des résultats observés), ainsi que sur les incidences potentielles (utilité potentielle, acceptabilité sociale et intérêt général) de l'utilisation/diffusion de ces outils dans le contexte vaudois (3^e objectif de ce rapport). Nous avons rassemblé leurs propos dans une analyse thématique.

6.2 ENTRE LE POSSIBLE ET LE SOUHAITABLE

Arrivés à la fin de cette démarche, nous proposons de revenir à deux questions posées en introduction : « Est-ce *possible* de piloter l'école obligatoire vaudoise par objectifs opérationnels ? » et « Est-ce *souhaitable* de piloter l'école obligatoire vaudoise par objectifs opérationnels ? ».

La question de savoir s'il est possible (sous-entendu techniquement) de piloter l'école obligatoire par objectifs opérationnels mérite une réponse en deux temps. *A priori*, en elle-même, la *formulation* d'objectifs opérationnels apparaît inépuisable. Nous avons formulé plusieurs objectifs opérationnels fictifs pour exemplifier très concrètement comment traduire un objectif très général en un objectif dit SMART (voir Chapitre 4). Toutefois, l'*atteinte* de certains de ces objectifs ne peut pas être évaluée. En effet, l'atteinte des objectifs qui visent une évolution des compétences des élèves ne peut, pour l'instant, pas être mesurée faute d'indicateurs disponibles (d'où leur nom d'« objectifs imaginables » par opposition aux « objectifs réalisables »).

Quant à la question de savoir s'il est souhaitable de piloter l'école obligatoire par objectifs opérationnels, la réponse est plus complexe. L'explicitation des concepts-clés d'*efficacité* et d'*équité* a permis de relever la diversité des formes possibles d'opérationnalisation des objectifs stratégiques. Elle a permis aussi de souligner que la mesure de l'efficacité et de l'équité de l'école varie selon que l'on s'intéresse à les atteindre en cours de scolarité, en fin de scolarité, ou peut-être même bien après la scolarité obligatoire. Faire le choix de mettre le curseur de l'évaluation à tel ou tel moment du parcours de vie de l'élève n'est pas anodin, mais reflète plus fondamentalement le rôle de l'école obligatoire que l'on souhaite mettre en lumière. Ainsi, tout objectif opérationnel est une interprétation d'un objectif stratégique plus général, indubitablement porteur des valeurs que son auteur attribue à l'école obligatoire. Cette clarification théorique indiquait déjà qu'un pilotage par objectifs opérationnels ne peut pas faire l'économie d'une réflexion idéologique. Les entretiens que nous avons eus avec les dirigeants de l'école obligatoire vaudoise ont permis d'illustrer en quoi cette explicitation des fondements politiques pourrait avoir des conséquences positives et négatives.

6.3 CONSEQUENCES ENVISAGEABLES

La démarche théorique et les entretiens que nous avons menés dans le cadre de ce travail nous offrent quelques pistes de réflexion quant aux conséquences possibles d'un pilotage basé sur des objectifs opérationnels. Ces conséquences potentielles sont liées à la légitimité des objectifs formulés.

6.3.1 L’AFFIRMATION D’UNE IDÉOLOGIE QUI RASSEMBLE/DIVISE

Premièrement, la légitimité de l’objectif opérationnel peut être mise en cause en raison de l’idéologie qui le sous-tend. En théorie, on attend bel et bien d’un dirigeant qu’il indique la direction à suivre. Ce qui devrait rassembler les forces des collaborateurs vers un seul et même but. Mais, en pratique, il apparaît extrêmement difficile de cerner le « produit idéal » de l’école : ceci parce que les attentes sont multiples. Dès que l’on traduit les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, l’accent est forcément mis sur un type d’efficacité, ou d’égalité ou d’équité particulier (cf. Tableaux 2 et 3). Et donc sur une conception particulière de la justice. Ce qui risque de diviser les forces.

A la suite des entretiens menés dans le cadre de cette recherche, le souhait des dirigeants de définir une « volonté générale construite sur des bases démocratiques » (et donc partagée par une majorité à un moment donné) paraît évident. Toutefois, et contrairement à ce que souhaiterait – idéalement – Demailly, il paraît peu probable que cette volonté générale ne fasse pas l’objet d’« aléas pragmatiques » ou de « rapports de force entre intérêts individuels, sociaux ou corporatistes ». La tâche de tout responsable politique et/ou dirigeant d’un service public consiste précisément à désigner les valeurs qu’il défend (par exemple via un programme politique et la formulation d’objectifs opérationnels), ET simultanément à satisfaire des attentes (idéologiques et concrètes) diverses. C’est effectivement sa seule chance de faire son travail (piloter et faire évoluer l’école) avec le soutien des collaborateurs de son département, des citoyens, et de toute autre personne concernée par l’école. La définition d’une stratégie constitue justement à faire ce périlleux exercice. Périlleux parce que :

(...) dans l’organisation scolaire, la définition des objectifs est la plupart du temps problématique et ambiguë. En effet, ces objectifs renvoient nécessairement à des croyances et à des idéologies, à propos desquels il n’est pas toujours facile d’obtenir un consensus social même restreint et autour desquels les dilemmes fondamentaux peuvent engendrer (...) des conflits, des tensions et des « incohérences » difficiles à gérer (Tardif, 2005, p. 202).

6.3.2 L’ATTRIBUTION D’UNE RESPONSABILITÉ QUI MOTIVE/PARALYSE

Deuxièmement, la légitimité de l’objectif opérationnel peut être mise en cause par la notion de responsabilité qui le sous-tend. En théorie, fixer des objectifs permet de responsabiliser et de motiver les acteurs de la formation (y compris les dirigeants). Et l’atteinte ou non de ces objectifs permet d’évaluer l’impact de leur travail. Mais, en pratique, la responsabilité des uns et des autres n’est pas facile à attribuer. En effet, les facteurs qui influencent l’acquisition des compétences sont multiples. Sans oublier, par ailleurs, que si l’on est responsable *de* et *pour* l’élève, on ne travaille pas à sa place.

Si certains estiment, comme Demailly, qu’une obligation de résultats peut être imposée aux dirigeants (responsables politiques et hauts cadres), nous ne les rejoignons pas sur ce point. S’il est possible de tenir des dirigeants pour « responsables » de la stratégie adoptée et défendue (et donc de la manière dont ils auront choisi de traduire la

« volonté générale »), il ne nous paraît par contre pas plus correct de leur attribuer la responsabilité de l'atteinte ou non de ces objectifs, qu'il ne serait correct de le faire pour les enseignants et les établissements. Les dirigeants sont eux, comme les enseignants, responsables pour – et de – l'élève; mais ils ne sont pas à sa place. De ce fait, nous concevons mal qu'un objectif opérationnel puisse être – pour eux comme pour les enseignants – autre chose qu'une norme « incitative ».

En ce sens, nous rejoignons les propos de Tardif (2005) selon qui l'« obligation de résultats » ne peut pas être impérative pour les agents scolaires. S'ils sont en grande partie responsables de ce qu'ils font en tant qu'agents scolaires, ils ne peuvent toutefois pas être tenus pour responsables de toutes les conséquences qui résultent des activités scolaires. La scolarisation est une action collective de longue haleine à laquelle participent de nombreux agents. Il en découle que :

(...) nous [les agents scolaires] sommes responsables, mais de manière limitée, c'est-à-dire que nous sommes responsables de nos actes et décisions, mais pas forcément de leurs résultats, car ceux-ci dépendent d'une foule de facteurs sur lesquels nous avons très peu ou pas de contrôle. De ce point de vue, exiger que les agents scolaires répondent systématiquement à une obligation de résultats, c'est la plupart du temps exiger l'impossible. (...) Nous avons tous une obligation de compétence, mais non une obligation de conséquences, ni de performance (Tardif, 2005, p. 205).

6.4 ALORS, QUELLES PERSPECTIVES POUR LES OBJECTIFS OPERATIONNELS ?

6.4.1 DÉCIDER DE LEUR CARACTÈRE IMPÉRATIF OU INCITATIF

Il est peut-être envisageable d'exiger des acteurs de l'enseignement qu'ils s'engagent à assurer et à mettre en œuvre des conditions d'apprentissage jugées souhaitables (selon des experts)... tout comme il est possible de décider d'un traitement médicamenteux jugé utile à la guérison d'un malade. Mais, comme la responsabilité des acteurs dans la réussite des élèves est limitée, il paraît peu adéquat d'exiger d'eux une plus grande réussite des élèves ! Qui plus est différenciée selon le profil des élèves... tout comme on n'impose pas la guérison de patients, et encore moins des patients les plus malades.

Selon cet exemple, le statut (incitatif/impératif) des divers types d'objectifs opérationnels varierait en fonction du niveau auquel il se rapporte (Process I, Process II, Output I, Output II). C'est ce que nous discuterons maintenant, en intégrant les concepts de norme impérative/incitative de Demailly dans notre tableau qui synthétise les différentes interprétations possibles des objectifs stratégiques d'efficacité et d'équité (cf. Tableau 2).

Au niveau des moyens

La définition d'un (ou plusieurs) objectif opérationnel au niveau du Process I constituerait, au sens de Demailly, une obligation de moyens. Les dirigeants pourraient soit juger qu'il doit être seulement incitatif, soit juger qu'il peut être aussi impératif. Dans ce dernier cas, il serait non seulement utile de motiver, mais aussi légitime de sanctionner les dirigeants (c'est-à-dire soi-même et/ou ses collègues!), les directeurs d'établissements et les enseignants qui n'auraient pas fait « tout leur possible » pour encadrer les élèves dont ils sont responsables.

Mais encore faudrait-il savoir ce que sont ces conditions idéales et équitables d'apprentissage ! La question s'est posée, par exemple, pour l'objectif 3 sur la répartition des élèves allophones dans les classes. Sans nier la nécessité d'une évaluation des résultats de l'école, et d'une recherche de leurs facteurs explicatifs, Duru-Bellat (2007) rappelle toutefois combien il est difficile de généraliser les moyens identifiés comme utiles à la réussite scolaire :

Dans nombre de domaines, la connaissance procède de l'accumulation de résultats au sein d'un milieu scientifique, où le choix des méthodes et les résultats eux-mêmes font l'objet d'une confrontation qui en garantit la fiabilité. Dans la recherche en éducation, en France du moins, un tel milieu fait encore largement défaut, tandis que, par ailleurs, le volume de connaissances engrangées reste très limité.

(...) Certes, on peut s'appuyer sur les recherches pour décider, au niveau central, d'éradiquer telle ou telle pratique dont on aurait démontré les effets nocifs, le redoublement ou les classes de niveau par exemple. Mais pour le reste ? On connaît la faible portée des directives insufflées d'en haut, vu l'autonomie importante dont jouissent les enseignants dans leur classe, et, on l'a vu, l'efficacité d'une pratique pédagogique est souvent relative à un contexte, ce qui rend les évaluations inévitablement indexées aux conditions dans lesquelles elles ont été réalisées (p. 152).

Au niveau des résultats

La définition d'un (ou plusieurs) objectif opérationnel au niveau du Process II ou Output I constituerait, au sens de Demailly, une obligation de résultats. Les dirigeants pourraient soit juger qu'il doit être seulement incitatif, soit juger qu'il peut être aussi impératif. Les dirigeants rencontrés ont fait part de deux constats. Premièrement, les établissements ont des populations très différentes les unes des autres. Deuxièmement, les multiples facteurs explicatifs de la réussite scolaire ne sont souvent que partiellement connus. Autrement dit, un établissement, un directeur d'établissement, ou un enseignant, subit très probablement des influences qui dépassent son champ de maîtrise. De ce fait, il leur paraît peu justifié d'exiger des résultats de ces divers acteurs, et d'eux-mêmes.

Très concrètement, exiger l'atteinte de certains objectifs mettrait les dirigeants face à une double question : « *Que faire si les résultats ne sont pas au rendez-vous ? Et quelles récompenses prévoit-on pour les 'gagnants' et quelles sanctions pour les*

'perdants' ? » (Lessard, 2005b, p. 37). Comment répondre à la première question ? En licenciant les responsables ? En fermant une école et en la remplaçant par une nouvelle structure ? Mais rien n'assure que la suivante sera meilleure que la précédente. Et comment répondre à la deuxième question ? En allouant des ressources supplémentaires aux écoles (ou aux directeurs, ou aux enseignants) dont le rendement est le meilleur ? Aucune de ces sanctions, ni aucune autre d'ailleurs, n'a été évoquée au cours des entretiens. Il faut dire que :

(...) pour être juste et équitable, cette stratégie suppose que l'école contrôle son environnement et sa « matière première », pour utiliser le langage de l'entreprise privée. Ce qui n'est pas le cas des écoles publiques de quartier (p. 38).

Cette stratégie suppose aussi qu'il est possible, « toutes choses étant égales par ailleurs », de comparer le mode de gestion des divers établissements, et d'attribuer la moindre réussite des élèves d'un établissement spécifique à ce facteur uniquement (ou essentiellement). Or :

il y a un écart (...) important entre la pression et la contrainte associée à l'obligation de résultats et la prudence et la modestie de ce que la recherche permet de reconnaître comme étant véritablement le fruit de l'action d'un établissement (nda. ou d'un directeur, ou encore d'un enseignant), indépendamment de son environnement et de son histoire (p. 46).

Les mesures que les personnes interviewées seraient prêtes à envisager tendraient donc plutôt à favoriser la réflexion entre les divers acteurs, et non pas à les sanctionner. Par exemple, elles pourraient : encourager certains établissements à comparer leur mode de fonctionnement par rapport à celui d'autres établissements pour qu'ils s'inspirent de nouvelles pratiques; ou encore, les encourager à formuler leurs propres objectifs et les aider à formuler les axes d'intervention qui leur paraissent prioritaires³⁹.

Enfin, plus globalement, les dirigeants craignent que le fait d'imposer certaines formes d'exigences (par exemple, des quotas, comme le laisse entendre l'objectif 2 sur le taux de certification) n'ait des incidences négatives du type de celles qui ont été engendrées par les standards du NCLB Act (cf. Introduction). Ils craignent que les acteurs jouent alors : « (...) très prudemment, (...) gagnant, et ce rapidement, en adoptant et récompensant les pratiques qui risquent de donner de bons résultats à court terme » (p. 34). Dans un tel contexte, le risque majeur consiste à réduire les acteurs à des exécutants.

39 Ces éléments ont été évoqués au sujet de l'objectif 1 sur le maintien.

Proposition de synthèse

De ce fait, seuls les objectifs liés au Process I pourraient *éventuellement* prendre un caractère impératif. D'où, dans le tableau ci-dessous, une police distincte pour ce niveau (indiqué en italique souligné) et les autres niveaux (indiqués en italique).

Tableau 4 : Caractère incitatif ou impératif des objectifs opérationnels de chaque niveau d'enseignement (Process I, Process II, Output I et Output II)

	PROCESS I conditions d'apprentissage	PROCESS II parcours (étapes intermédiaires)	OUTPUT I résultats directs	OUTPUT II résultats indirects
L'école peut être jugée efficace	lorsqu'elle offre des conditions adéquates d'apprentissage aux élèves <i>efficacité supposée</i>	lorsqu'elle permet à ses élèves d'atteindre les exigences posées en cours de la scolarité <i>efficacité vérifiée</i>	lorsqu'elle produit les diplômés attendus <i>efficacité vérifiée</i>	lorsqu'elle permet l'intégration sociale et professionnelle de ses élèves <i>efficacité vérifiée</i>
L'école peut être jugée plus efficace	<i><u>lorsqu'elle améliore les conditions d'apprentissage de ses élèves</u></i>	<i>lorsqu'elle voit croître son taux d'élèves qui atteignent les exigences posées en cours de scolarité</i>	<i>lorsqu'elle voit croître son taux d'élèves qui atteignent les exigences posées en fin de scolarité</i>	<i>lorsqu'elle voit croître son taux d'élèves qui s'intègrent tant d'un point de vue social que professionnel</i>
L'école peut être jugée équitable	lorsqu'elle offre des conditions d'apprentissage in/égales à ses élèves <i>équité de confort pédagogique basée sur l'in/égalité de moyens</i>	lorsqu'elle offre des chances in/égales d'accéder à un certain niveau du système éducatif en cours de scolarité <i>équité d'accès basée sur l'in/égalité des chances</i>	lorsqu'elle offre des chances in/égales d'accéder à un certain niveau de connaissances et compétences prédéfinies en fin de scolarité <i>équité de production basée sur l'in/égalité des acquis</i>	lorsqu'elle offre des chances in/égales d'intégration sociale et professionnelle <i>équité de réalisation basée sur l'in/égalité des résultats sociaux</i>
L'école peut être jugée plus équitable	<i><u>lorsqu'elle offre des conditions d'apprentissage plus in/égales à ses élèves</u></i>	<i>lorsqu'elle offre des chances plus in/égales d'accéder à un certain niveau du système éducatif en cours de scolarité</i>	<i>lorsqu'elle offre des chances plus in/égales d'accéder à un certain niveau de connaissances et compétences prédéfini en fin de scolarité</i>	<i>lorsqu'elle offre des chances plus in/égales d'intégration sociale et professionnelle</i>

6.4.2 CONCLUSION GÉNÉRALE

Mais alors, finalement, à quoi pourraient servir ces objectifs opérationnels ? Si l'édiction d'objectifs opérationnels risque de faire surgir de nombreux problèmes, l'identification d'objectifs possibles et leur mise en discussion nécessite un retour sur les missions de l'école et des valeurs qui les sous-tendent. De manière un peu provocante, nous dirons donc qu'ils servent à faire parler ! Ce qui n'est pas inutile puisque: « (...) *en tant que corps politique, nous avons à nous poser les questions qui concernent le choix des valeurs qui régissent l'organisation du système scolaire* » (Meirieu, 2005, p. 13).

Cela est d'autant plus vrai que: « *Dans le modèle techniciste, la fin allait de soi et l'efficacité se jouait dans la réalisation des objectifs et l'économie des moyens. Aujourd'hui, plus aucune fin ne va de soi* » (Berthelot, 1995, p. 150). Dans un modèle techniciste du pilotage et du fonctionnement des systèmes scolaires, l'école est une usine qui produit des jeunes adultes de niveaux de formation différents et les prépare à des activités professionnelles spécifiques. La formulation d'objectifs opérationnels s'inscrit dans cette réflexion, et pose la problématique de la nature même des fins d'un système scolaire.

Selon Berthelot, la pertinence de la stratégie d'un système scolaire se définirait précisément par la pluralité des rationalités considérées, rationalités forcément en œuvre simultanément dans le champ scolaire : celle du chef d'entreprise qui a besoin d'employés formés, celle du comptable qui se soucie des deniers publics, celle du pédagogue soucieux de transmettre certaines valeurs, etc⁴⁰. C'est pourquoi il soutient que :

« seul un modèle communicationnel (...), fondé sur l'argumentation, la discussion, la négociation, la révision, peut permettre d'interroger la pertinence des fins elles-mêmes et de problématiser les normes d'efficacité de l'adéquation des moyens. Disons-le plus clairement : un système scolaire qui échouerait partiellement à produire les compétences requises, mais qui simultanément façonnerait des citoyens aptes à résister aux sirènes de l'intolérance et de l'exclusion, serait sans aucun doute un système perfectible, mais non un système inefficace. De ce point de vue l'efficacité n'a de sens que confrontée à la pluralité des fins pertinentes et des rationalités agissantes » (p. 151).

Arrivés au terme de notre démarche, nous rejoignons ces propos.

40 A noter, évidemment, que ces rationalités sont loin d'être exclusives !

BIBLIOGRAPHIE

- Behrens, M. (dir.) (2006). *Analyse de la littérature critique sur le développement, l'usage et l'implémentation de standards dans un système éducatif : réalisé dans le cadre du projet Harnos de la CDIP*. Neuchâtel : IRDP (Document de travail 06.1001).
- Berthelot, J.M. (1995). De l'efficacité à la pertinence : D'un modèle techniciste à un modèle communicationnel. In U. P. Trier (Ed.), *Analyse de l'efficacité des systèmes de formation* (pp. 145-152). Bern et Aarau: Direction du programme PNR33 en collaboration avec le Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE).
- Bottani, N. (2002). *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*. Bologna: Il Mulino.
- CDIP (juin 2004). *Harnos. Finalités et conception du projet*. Berne: Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Secrétariat général. Unité de coordination « scolarité obligatoire ».
- CIIP (2003). *Déclaration de la conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin relative aux finalités et objectifs de l'école publique du 30 janvier 2003*. Neuchâtel: CIIP.
- Daepfen, K. (2007). *Le redoublement : un gage de réussite ?*. Lausanne : URSP.
- de Landsheere, G. (1982). *Dictionnaire de l'évaluation et de la recherche en éducation*. Paris: Presses universitaires de France.
- Demailly, L. (2005). Enjeux et limites de l'obligation de résultats : Quelques réflexions à partir de la politique d'éducation prioritaire en France. In C. Lessard & P. Meirieu (Eds), *L'obligation de résultats en éducation. Evolutions, perspectives et enjeux internationaux* (pp. 105-122). Bruxelles: De Boeck.
- Demeuse, M., & Baye, A. (2005). Pourquoi parler d'équité ? In M. Demeuse, A. Baye, M.-H. Straeten, J. Nicaise & A. Matoul (Eds), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation* (pp. 149-170). Bruxelles: De Boeck.
- Demeuse, M., Matoul, A., Schillings, P., & Denooz, R. (2005). De quelle efficacité parle-t-on ? In M. Demeuse, A. Baye, M.-H. Straeten, J. Nicaise & A. Matoul (Eds), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation* (pp. 15-27). Bruxelles: De Boeck.
- Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) (2007). *Indicateurs de l'enseignement obligatoire à l'attention du Grand Conseil de l'Etat de Vaud*. Lausanne: Département de la Formation et de la Jeunesse du canton de Vaud.
- Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) (2006). *Plan d'études vaudois*. Lausanne: Département de la formation et de la jeunesse du canton de Vaud.
- Doudin, P.-A., & Moreau, J. (2002). *Evolution du système scolaire vaudois au travers d'un ensemble d'indicateurs*. Lausanne : URSP.
- Duru-Bellat, M. (2007). L'évaluation de la qualité du contexte scolaire. Dérive managériale ou exigence démocratique ? In M. Behrens (Ed.), *La qualité en éducation. Pour réfléchir à la formation de demain*. (pp. 127-155). Québec : Presses de l'Université du Québec.

- Département de l'instruction publique du canton de Berne (2005). *Stratégie de la formation*. Berne: Direction de l'instruction publique du canton de Berne.
- Etat de Vaud (2003). Loi scolaire du 12 juin 1984. Règlement d'application du 25 juin 1997 de la loi scolaire du 12 juin 1984.
- Grisay, A. (1983). Actes des rencontres « Evaluation formative et formation des enseignants », *Quels indicateurs pour quelle réduction des inégalités scolaires ?* (pp. 52-67). Namur : Facultés Notre-Dame de la Paix, Unité de pédagogie.
- Grisay, A. (1984). Quels indicateurs pour quelle réduction des inégalités scolaires ? *Revue de la Direction générale de l'Organisation des Etudes (Bruxelles)*, (9), 3-14.
- Hutmacher, W. (2000). *Compendium. Towards a system of equality and equity indicators*. Genève : Université de Genève.
- Lechot, G. (2004). Processus et outils de management stratégique. Intervention dans le cadre du cours management stratégique des systèmes éducatifs. Lausanne : Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP).
- Lessard, C. (2005a). Introduction. In C. Lessard & P. Meirieu (Eds), *L'obligation de résultats en éducation. Evolutions, perspectives et enjeux internationaux* (pp. 1-4). Bruxelles: De Boeck.
- Lessard, C. (2005b). L'obligation de résultats en éducation : De quoi s'agit-il ? Le contexte québécois d'une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche. In C. Lessard & P. Meirieu (Eds), *L'obligation de résultats en éducation. Evolutions, perspectives et enjeux internationaux* (pp. 23-48). Bruxelles : De Boeck.
- Meirieu, P. (2005). L'école entre la pression consumériste et l'irresponsabilité sociale. In C. Lessard & P. Meirieu (Eds), *L'obligation de résultats en éducation. Evolutions, perspectives et enjeux* (pp. 5-21). Bruxelles : De Boeck.
- Meuret, D. (2000). L'équité en éducation selon les théories de la justice. In A. Alcouffe, B. Sfourcade, J. M. Plassard & G. Tahar (Eds), *Efficacité versus équité en économie sociale. Tome I. XX^e Journées de l'Association d'Economie Sociale* (pp. 237-247). Paris : L'Harmattan.
- Moreau, J. (2005). Vaud. In *PISA 2003 : Compétences des jeunes romands. Résultats de la seconde enquête PISA auprès des élèves de 9^e année* (pp. 103-109). Neuchâtel : Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRDP).
- Nidegger, C., Moreau, J., Antonietti, J.-P., & Kaiser, C. (2005). Résultats généraux de la Suisse romande. In *PISA 2003 : Compétences des jeunes romands. Résultats de la seconde enquête PISA auprès des élèves de 9^e année*. Neuchâtel : Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRDP).
- OCDE (1992-2002). *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. Paris : OCDE.
- OCDE (1993). *Accès à l'enseignement et à la formation, participation et équité*. Paris : OCDE (Comité de l'éducation).
- Paul, J.-J. (2005). Regard d'un économiste sur l'efficacité en éducation. In M. Demeuse, A. Baye, M.-H. Straeten, J. Nicaise & A. Matoul (Eds), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation* (pp. 29-42). Bruxelles : De Boeck.

- Rawls, J. (1972). *A Theory of Justice*, Oxford : Clarendon (Trad. A cura di Feltrinelli, Milano, 1982).
- Ricciardi Joos, P. (2007). *D'un cycle à l'autre : étude des promotions et maintiens en début de scolarité*. Lausanne : URSP.
- Sen, A. (1991, trad. 1993). *Quelle égalité ? Ethique et Economie*. Paris : PUF.
- Service cantonal de recherche et d'information statistique (SCRIS) (2008). *Annuaire statistique Vaud 2008*. Lausanne : Département des finances du Canton de Vaud.
- St-Germain, M. (2001). Une conséquence de la nouvelle gestion publique : l'émergence d'une pensée comptable en éducation. *Education et francophonie*, Vol. XXIX, n° 2. Québec: Association canadienne d'éducation de langue française.
- Stocker, E. (2004). *Analyse du système de formation vaudois à l'aide d'indicateurs*. Lausanne : URSP.
- Tardif, M. (2005). Les organisations de service public et l'obligation de résultats en éducation : Plaidoyer pour un principe de responsabilité limitée. In C. Lessard & P. Meirieu (Eds), *L'obligation de résultats en éducation. Evolutions, perspectives et enjeux internationaux* (pp. 189-205). Bruxelles : De Boeck.
- Thompson, A. A., & Strickland, A. J. (2003). *Strategic management : Concepts and cases* (11th ed.). Boston : McGraw-Hill.
- Ufficio Studi e Ricerche. (2003). *Quadro concettuale & schema organizzativo*. Bellinzona : Département de l'éducation, de la culture et du sport du canton du Tessin.
- Urio, P. (1998). La gestion publique au service du marché. In M. Hufty (dir.), *La pensée comptable* (pp. 91-124). Paris : PUF.
- Ward, T. W. (1969). Improvement of educational practice. In R. L. Ebel, V. H. Noll & R. M. Bauer (Eds), *Encyclopedia of educational research*. London : MacMillan Company.

ANNEXES

ANNEXE 1

Extrait de la conclusion de Müller et Silver (dans Behrens, 2006, p. 59)

Questions relatives à l'évaluation et à la redevabilité

Les relations entre standards, évaluation et redevabilité sont importantes à définir, mais difficiles à maîtriser lorsqu'on veut éviter des conséquences indésirables.

En règle générale, les standards ont d'autant plus de sens qu'ils sont liés à des tests. Cependant, avant de se lancer dans une stratégie de tests, il faut en considérer les enjeux :

- A quel intervalle faut-il tester les enfants ?
- Faut-il instaurer des tests locaux, régionaux et/ou nationaux ?
- Quel sera le statut de ces tests ? (autoévaluation, examen final, etc.)
- Les enfants ayant des besoins spécifiques sont-ils inclus dans la réforme planifiée ?

La redevabilité devrait rendre les écoles plus sensibles aux attentes des parents et des communautés, néanmoins, plusieurs questions doivent être prises en considération :

- Quels sont les objectifs à atteindre par les écoles/régions ? (définition de la réussite, taux de réussite, définition des progrès annuels, etc.)
- Doit-on différencier les résultats obtenus par des sous-groupes de la population ? (les élèves de langue étrangère, les élèves de l'enseignement spécialisé, etc.)
- Quelle autonomie va-t-on accorder aux écoles pour leur permettre d'atteindre les objectifs ?
- Les écoles vont-elles être responsables de leurs budgets ?
- Quelles en sont les conséquences pour les écoles dont les performances n'auront pas atteint les objectifs ? (la non réalisation des objectifs a-t-elle des conséquences sur le financement, etc.)
- L'information sur la redevabilité sera-t-elle rendue publique et à quoi va-t-elle servir ?
- Quelles alternatives offre-t-on aux parents et aux enfants en ce qui concerne les écoles dont le niveau est bas ? (choix de l'école, cours supplémentaires, chèques, accès aux écoles privées, etc.)

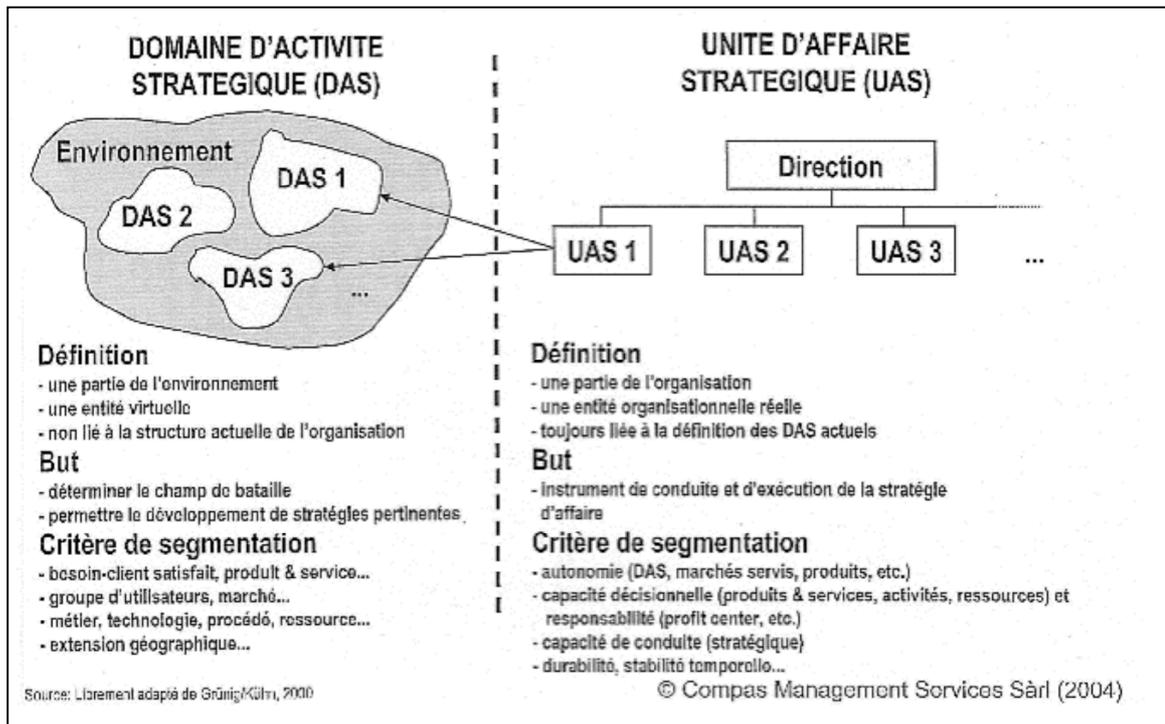
ANNEXE 2

Tableau : Schéma des indicateurs vaudois de Stocker (2004, p. 88)

	A <i>Contraintes extérieures</i>	B <i>Organisation, fonctionnement</i> <i>aspects malléables</i>	C <i>Résultats</i>
1 Canton	Ressources humaines Démographie Evolution des effectifs d'élèves Effectifs d'enseignants Taux de scolarisation au préscolaire Finances Dépenses publiques pour l'enseignement	Ressources humaines Effectifs d'enseignants Formation et formation continue des enseignants Conditions de travail des enseignants Taux de scolarisation au préscolaire Taux de scolarisation au secondaire II Finances Dépenses publiques par élève Enveloppe budgétaire des établissements Organisation Effectifs des classes Diversité culturelle des classes Rapport élèves/enseignants Caractéristiques des établissements scolaires Flux d'élèves et sélection Elèves au CIN, CYP I, CYP II Redoublement des élèves du secondaire I selon les voies Elèves du secondaire I selon les voies Années de raccordement Elèves du secondaire II selon le type de formation Elèves en difficulté (enseignement spécialisé, mesures compensatoires) Passages enseignement régulier ↔ spécial Passages enseignement régulier ↔ privé	Résultats directs Retards scolaires à la fin de l'école obligatoire Compétences des élèves en 9 ^e Certificats de fin d'école obligatoire Taux de diplômés au sec. II Carrière scolaire des élèves en retard Résultats indirects Adéquation offre-demande des qualifications Niveau de formation de la population
2 Etablissement	Ressources humaines Taux de scolarisation au préscolaire Evolution des effectifs d'élèves Finances Enveloppe budgétaire des établissements	Ressources humaines Effectifs d'enseignants Conditions de travail des enseignants Finances Enveloppe budgétaire des établissements Organisation Effectifs des classes Diversité culturelle des classes Rapport élèves/enseignants Caractéristiques des établissements scolaires Flux d'élèves et sélection Elèves au CIN, CYP I, CYP II Redoublement des élèves du secondaire I selon les voies Elèves du secondaire I selon les voies Années de raccordement Elèves en difficulté (enseignement spécialisé, mesures compensatoires) Passages enseignement régulier ↔ spécial Passages enseignement régulier ↔ privé	Résultats directs Retards scolaires à la fin de l'école obligatoire Certificats de fin d'école obligatoire Taux de diplômés au sec. II Carrière scolaire des élèves en retard

ANNEXE 3

Figure : Schéma des relations entre Environnement, DAS et UAS selon Lechot (2004)



ANNEXE 4

Tableau : Présentation synoptique des idées pédagogiques sous-jacentes à cinq conceptions différentes de l'égalité selon Demeuse et Baye (2005, p. 164; idées adaptées de Grisay, 1984, p. 7)

On pose	On admet	On dénonce	On prône
<i>Niveau 0 : Pas d'intérêt pour l'équité : position « naturelle » ou libertarienne</i>			
La naissance, la force ou l'appartenance à un groupe particulier détermine les droits. La liberté ne peut souffrir de redistributions contraintes.	La reproduction et le maintien de l'ordre naturel et des différences basées sur des acquisitions justes.	Eventuellement, les inégalités dans les groupes de pairs. Les interventions contraires à la liberté.	Un ordre stable, un partage des fonctions (société de castes, d'ordres...) ou un système basé sur la liberté des acteurs.
<i>Niveau I : Egalité d'accès ou des chances</i>			
L'existence de dons, de potentialités ou d'aptitudes naturelles. Celles-ci définissent le niveau ou seuil que l'individu peut espérer atteindre.	Des résultats inégaux, à condition qu'ils soient proportionnels aux aptitudes de départ. L'existence de filières de valeur inégale. Une inégalité de traitement.	Le fait que le mérite ne soit pas le seul critère d'accès aux filières nobles. Les biais socioculturels affectant les tests d'orientation. Les imperfections des évaluations responsables du fait qu'à valeur égale, tel élève réussisse et tel autre échoue.	Une détection objective ou scientifique des talents et des procédures scientifiques d'orientation. Une égalité d'accès aux filières longues, à aptitudes égales, pour les enfants de milieux favorisés et défavorisés. Une école sur mesure, c'est-à-dire un système d'options variées et des filières d'enseignement adaptées aux aptitudes des élèves. Une aide aux défavorisés doués (bourses, etc.).
<i>Niveau II : Egalité de traitement</i>			
La capacité de tous à réaliser les apprentissages fondamentaux et donc à bénéficier d'un enseignement de base.	L'existence de dons, de potentialités ou d'aptitudes naturelles. Des résultats inégaux à condition que les élèves aient pu bénéficier de conditions d'apprentissage de qualité équivalente.	L'inégale qualité de l'enseignement responsable d'acquis inégaux. Les écoles sanctuaires et les écoles-ghettos, les classes de niveaux, les filières explicites et implicites qui engendrent une inégale qualité de l'enseignement.	L'Ecole Unique ou l'enseignement compréhensif et, notamment, le tronc commun pour l'enseignement secondaire inférieur.
<i>Niveau III : Egalité des acquis ou de réussite scolaire</i>			
Des potentialités d'apprentissage extensibles. Des caractéristiques individuelles (cognitives et affectives) modifiables. Des différences de rythme d'apprentissage.	Des différences de résultats au-delà des compétences essentielles.	L'idéologie des dons. Les discriminations négatives (parmi lesquelles les classes de niveau, les filières, les écoles-sanctuaires et les écoles-ghettos) c'est-à-dire toutes les situations où l'inégale qualité d'enseignement amplifie les inégalités de départ.	L'égalité des acquis pour les compétences essentielles. La discrimination positive, la pédagogie de maîtrise, l'évaluation formative ainsi que tous les dispositifs de soutien qui visent à réduire les inégalités de départ.
<i>Niveau IV : Egalité de réalisation sociale (output social)</i>			
Des caractéristiques individuelles, motivationnelles et culturelles différentes, mais sans qu'il existe de hiérarchie entre celles-ci.	Des différences de profil des résultats.	L'existence d'une norme unique d'excellence. Une culture « noble » et une « sous-culture ».	Une pédagogie différenciée.

ANNEXE 5

Tableau : Quels indicateurs pour quelle réduction des inégalités scolaire ? (Grisay, 1983)

Objectif visé	Le plus souvent, dans cette perspective,			Indicateurs possibles de progrès	
	On admet :	On dénonce :	On prône :	Réduction de l'inégalité entre individus	Réduction de l'inégalité entre classes sociales
Réduire l'inégalité d'accès aux ressources éducatives EGALITE 1	- L'existence des « dons »; - Une pédagogie élitiste (filières); - Des résultats inégaux.	- Le fait que le « mérite » ne soit pas le seul critère d'accès aux filières « nobles » (gaspillage de « talents »).	- Des instruments de sélection plus « objectifs »; - Une aide aux défavorisés « doués » (bourses d'étude...).	- Plus forte corrélation entre QI et accès aux filières.	- Plus faible corrélation partielle (sous contrôle du QI) entre SES et accès aux filières.
Réduire l'inégalité de traitement EGALITE 2	- Les « dons »; - Les différences de rendement.	- Les filières (légitimes ou latentes); - L'inégale qualité de l'enseignement.	- Un enseignement « compréhensif »; - Une amélioration et une uniformisation des méthodes.	- Plus faible corrélation entre QI et indicateurs de « qualité de l'enseignement » dispensé.	- Plus faible variance des SES entre écoles; - Plus faible corrélation entre SES de l'école et indicateurs de « qualité de l'enseignement ».
Réduire l'inégalité de rendement ou de réussite scolaire EGALITE 3	- Des différences de « rythmes d'apprentissage »; - Parfois, des différences de rendement au-delà des « compétences minimales ».	- L'idéologie des « dons »; - L'enseignement frontal.	- Une pédagogie compensatoire ou - Une pédagogie de la maîtrise.	- Plus faible dispersion des scores; - Plus faible taux d'échecs; - Plus faible corrélation entre tests prédictifs et résultats (l'enseignement « fait mentir » les prédictions).	- Plus faible corrélation SES/rendement; - Plus faible corrélation SES/échecs.
Réduire l'inégalité d'output social EGALITE 4	- Des différences de « profil » des résultats.	- L'existence d'une norme unique de rendement; - Les effets secondaires négatifs de la pédagogie compensatoire.	- Une pédagogie différenciée.	- Meilleure adéquation entre profil de personnalité et choix professionnel. Indice plus élevé d'autonomie, d'aptitude à maîtriser l'environnement.	- Plus faible corrélation entre SES et carrière professionnelle.