

Rapport 2006 sur l'éducation en Suisse: pour mieux piloter le système éducatif

Les systèmes éducatifs nationaux ont toujours été un domaine social et d'intervention de l'État à forte empreinte politique et normative. Ils le restent aujourd'hui à des degrés divers dans de nombreux pays. Un pilotage selon la procédure essai-erreur serait, toutefois, trop coûteux pour la société et les apprenants. La Suisse a donc décidé d'étendre et d'améliorer le pilotage de la politique éducative en recourant à des instruments standardisés pour le monitoring. Avec le nouvel article constitutionnel sur l'éducation, que le peuple suisse a adopté en mai 2006, le monitoring du système éducatif prend une importance supplémentaire puisqu'il montre que la Confédération et les cantons assument la responsabilité conjointe de la qualité de notre système éducatif.

Monitoring et rapports sur l'éducation

Le monitoring est l'observation régulière de l'état réel d'un système éducatif à l'aide de procédés objectifs tels que des tests ou évaluations statistiques. Des projets comme le «Programme for International Student Assessment» (Pisa) ou l'évaluation du niveau d'apprentissage qui sera prochainement menée dans le cadre du concordat HarmoS en sont des exemples. Selon cette définition, les publications et la série d'indicateurs de l'Office fédéral de la statistique (OFS) peuvent aussi être considérées comme des instruments d'évaluation globale de l'éducation, dans la mesure où ils fournissent des informations de pilotage pour des domaines de formation spécifiques.

Le rapport sur l'éducation doit ajouter aux éléments qui précèdent, des informations provenant de l'administration, de la statistique et de la recherche, et établir un bilan exhaustif du système éducatif. Le premier rapport national sur l'éducation en Suisse est paru à la fin de 2006. Dans le cadre des travaux réalisés pour ce texte, élaboré par le Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), une première série d'enseignements importants ont pu être tirés pour savoir dans quelles conditions et avec quelles restrictions un système d'information reposant exclusivement sur des indicateurs est capable d'offrir la base nécessaire au pilotage d'un système éducatif.

Le monitoring ne fournit pas seulement un instantané de l'éducation; il implique aussi une surveillance des indicateurs dans le temps. Il est donc prévu de répéter le rapport tous les

quatre ans. Dans cet intervalle, les résultats du premier rapport concernant l'administration, la statistique et la recherche en éducation devront être assimilés, et la politique éducative devra définir un certain nombre de thèmes et de priorités pour le prochain rapport. Sur cette base, le rapport suivant établira donc un nouvel état des lieux, qui examinera tout spécialement les changements en cours dans le système éducatif. Pour pouvoir juger de l'importance et de l'utilité de ces bilans, il faut se baser au moins sur un cycle entier d'évaluation, soit sur un minimum de deux rapports.

Structure du rapport

Le système éducatif suisse est subdivisé en divers niveaux et types de formation. Étant donné les différences institutionnelles, la spécificité des objectifs ainsi que l'organisation, l'administration et la répartition des compétences propres à chaque type ou niveau de formation, les auteurs ont jugé cohérent de calquer la structure du rapport sur la subdivision du système éducatif. Si cela semble des plus logiques, il en résulte aussi des inconvénients. L'un d'eux tient au fait qu'il est impossible d'attribuer à un seul niveau ou à un seul type de formation les divers impacts de cette dernière sur la santé ou le comportement social par exemple, puisqu'ils résultent de l'ensemble du processus.

De l'éducation préscolaire à la formation continue, chaque niveau de formation (exception faite de la formation professionnelle supérieure) est présenté et analysé dans le rapport selon une même subdivision en cinq sections. Viennent d'abord les *informations contextuelles spécifiques aux divers niveaux*, puis les *caractéristiques institutionnelles*. L'évaluation des prestations des divers secteurs de formation se fonde ensuite sur les trois critères de *l'efficacité*, de *l'efficience* et de *l'égalité des chances* (équité). Nous présentons brièvement ci-dessous ces cinq dimensions, puis signalons quelques enseignements pouvant être tirés du rapport.

Des conditions exogènes déterminantes

Le mode et la capacité de fonctionnement du système éducatif sont fortement marqués par l'environnement économique et social. Ces intrants externes ont une influence certaine sur le système et d'aucuns cherchent à y contrecar-



P' Stefan C. Wolter
Directeur du Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), Aarau, chef du projet Éducation en Suisse, rapport 2006



Miriam Kull
Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), coordinatrice du projet Éducation en Suisse, rapport 2006

1 L'éducation en Suisse. Rapport 2006.

2 Voir, entre autres, Coradi Vellacott et Wolter (2005).

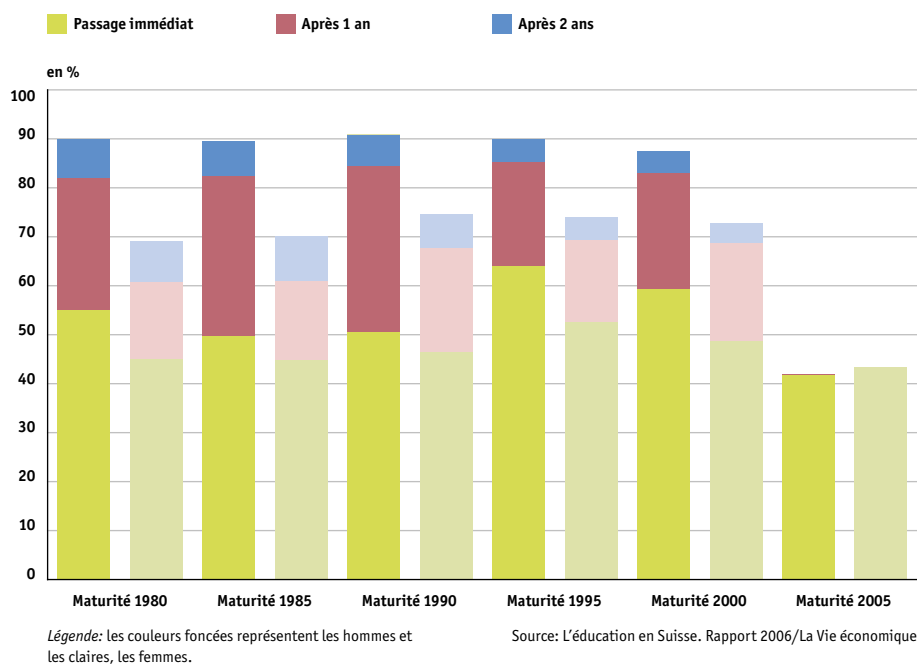
Graphique 1

Durée moyenne de l'enseignement à l'école primaire selon les cantons, 2002



Graphique 2

Taux de passage du gymnase vers les hautes écoles universitaires, 1980-2000



rer leurs manifestations indésirables. Il peut, pourtant, être plus efficace de résoudre un problème là où il surgit plutôt qu'à l'endroit où il déploie ses effets. La démographie, les structures familiales, la politique migratoire ou encore les paramètres économiques (importants pour la formation professionnelle ou continue) sont des facteurs exogènes évidents. S'y ajoutent des éléments moins visibles comme la politique budgétaire ou fiscale, ou encore la politique sociale, qui peuvent aussi influencer sur le système

éducatif. Or, sous de nombreux aspects, l'importance de ces informations contextuelles a été trop longtemps négligée. Cela aboutit à ce que les connexités systémiques exactes sont souvent mal connues et l'on tend à présenter les enchaînements causaux en termes de plausibilités plutôt que de réalités scientifiquement démontrées.

Harmonisation des conditions générales institutionnelles

Outre le contexte exogène, le cadre interne (institutions) influence aussi le mode et la capacité de fonctionnement du système éducatif. Le rapport sur l'éducation met en évidence les différences parfois considérables qui existent entre les institutions ou les cantons sur bien des aspects; celles-ci peuvent avoir une influence déterminante sur les qualités ou les défauts d'un niveau ou d'un type de formation. On doit, par exemple, savoir que la durée annuelle de l'enseignement dispensé à l'école primaire peut varier de plus de 20% suivant les cantons (voir *graphique 1*). Une appréciation des prestations scolaires qui ne tiendrait pas compte de ce facteur institutionnel serait d'une portée limitée. De plus, même dans les limites d'une durée d'enseignement donnée, les périodes allouées aux diverses disciplines varient, tout comme l'aménagement des contenus, au sein des disciplines. Bien que ces disparités rendent difficiles les comparaisons entre cantons pour certaines disciplines, il est étonnant de constater que les effets de cette variation «naturelle» des conditions générales ont rarement fait l'objet d'études par le passé. Si l'on pousse aujourd'hui le système éducatif suisse à s'harmoniser pour favoriser la mobilité des élèves et améliorer l'efficacité des coûts (p. ex., obtention plus facile d'une taille critique pour l'impression de supports didactiques), il est prématuré de faire des pronostics sur l'impact qu'auront ces mesures d'harmonisation quant à l'efficacité du système.

L'autonomie dans l'aménagement du cadre institutionnel peut constituer un facteur d'amélioration qualitative puisqu'elle permet à certaines institutions (par exemple, des universités) de se distinguer de leurs concurrentes (voir aussi, plus bas, le paragraphe consacré à l'efficacité). Cela vaut spécialement pour le niveau tertiaire, où ce ne sont pas les cantons ou les régions, mais plutôt les diverses institutions de formation qui jouent un rôle essentiel en matière de prestations éducatives.

L'efficacité: une fiabilité relative

L'efficacité d'un niveau ou d'un type de formation, c'est-à-dire le degré de réalisation des objectifs qui lui sont préalablement assignés, est d'abord une question de définition et d'opérationnalisation des objectifs de forma-

tion. Dans le domaine de l'école obligatoire, la Suisse posera un jalon important dans ce sens avec le projet HarmoS. Au moment où ce premier rapport sur l'éducation a été élaboré, il n'existait ni objectifs standardisés ni contrôle de ces derniers. À l'exception des résultats de tests comparatifs effectués à l'échelle internationale (Pisa, Timss ou ALL) et destinés aux élèves sortis de la scolarité obligatoire ou aux adultes, il est pratiquement impossible de se prononcer sur l'état des performances. Là où de telles mesures font défaut, on peut bien sûr se rabattre sur d'autres objectifs d'efficacité, notamment sur le taux de réussite des apprentis ou des étudiants dans leur passage à la vie professionnelle. Cependant, nous savons aussi que dans ces domaines, le succès comme l'échec ne dépendent qu'en partie du système de formation et que d'autres éléments pèsent dans la balance, notamment les capacités individuelles des apprenants et divers facteurs circonstanciels, dont la conjoncture économique.

Le rapport sur l'éducation travaille avec les données disponibles: il interprète les informations existantes, en explore la teneur et pose

une série de questions qui attendent encore des réponses. Ainsi, la formation gymnasiale doit d'abord servir à obtenir un passeport pour les hautes écoles. On peut donc vérifier si cet objectif est atteint en examinant la proportion d'élèves en maturité gymnasiale qui accèdent aux hautes écoles. Si l'on considère que le taux des maturités gymnasiales a doublé entre 1980 et 2005, le fait que la proportion d'individus ayant entrepris des études universitaires dans les deux années suivant l'obtention de leur diplôme soit restée constante marque incontestablement un succès (voir graphique 2). Encore faut-il ne pas oublier que les universités suisses sont, à quelques exceptions près, accessibles sans examens d'entrée et que si la capacité moyenne devait avoir baissé, ce phénomène ne se ferait sentir qu'en cours d'études. En pareille hypothèse, les taux d'interruption des études devraient avoir progressé, mais, là encore, le phénomène ne pourrait se constater que rétrospectivement, avec un grand décalage dans le temps. À l'inverse, si le taux de réussite des études était resté identique, nous ne pourrions pas affirmer que ce n'est pas à la faveur d'une baisse des exigences universitaires.

Efficiences: en terre inconnue

Il est encore plus difficile de répondre aux questions concernant l'efficacité des ressources (essentiellement publiques) consacrées à l'éducation. Étant donné que l'efficacité se mesure au rapport entre moyens injectés et résultats obtenus, les problèmes du calcul des ressources allouées s'ajoutent à ceux de l'évaluation de l'efficacité. Par conséquent, le rapport sur l'éducation n'est nulle part en mesure d'apporter des informations concrètes sur l'efficacité du système éducatif suisse, que ce soit dans un sens ou un autre. Compte tenu, pourtant, de l'importance que revêt cette notion, ne serait-ce que parce qu'elle influence les budgets publics consacrés à l'éducation, le rapport sur l'éducation considère comme une absolue priorité la nécessité d'améliorer les connaissances sur l'efficacité du système, nécessaires à son bon pilotage.

Sur la base d'une comparaison de coûts, le rapport soulève une série de questions dont l'examen fournirait d'intéressants enseignements pour le système éducatif. Une comparaison de filières entre diverses universités permet ainsi de constater, par exemple, que les universités de Genève et de Zurich forment des diplômés en sciences humaines et sociales pour un coût total pratiquement identique (voir graphique 3). Vue de près, cependant, les paramètres ne sont pas les mêmes: en simplifiant, disons que la formation des étudiants à Genève est plus onéreuse par année de formation, mais moins longue qu'à Zurich. En sup-

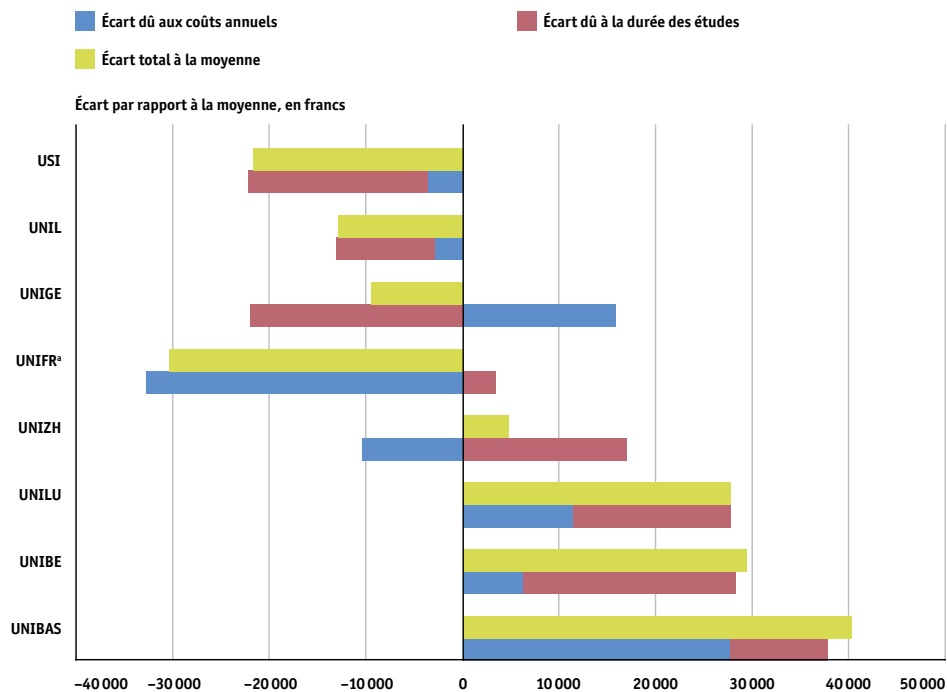
Encadré 1

Enseignements tirés du premier rapport sur l'éducation

1. Malgré les grands progrès accomplis ces deux dernières décennies par la statistique de l'éducation, d'importants investissements supplémentaires sont nécessaires, tant pour améliorer les relevés existants que pour couvrir des domaines encore inexplorés. Deux exemples suffisent à illustrer ce propos. Du côté des cursus de formation, la statistique pâtit encore et toujours de la subdivision du système éducatif en divers types et niveaux. Du côté des intrants, la situation reste marquée par un manque de comparabilité des coûts et une différenciation insuffisante dans la saisie des intrants réels.
2. Hormis sa participation aux études comparatives internationales comme Timss ou, plus récemment, Pisa, la Suisse n'a pas de tradition propre en matière de tests de performance. Il lui manque dès lors un aperçu du niveau de prestations de son système éducatif aux plans transversal et longitudinal. La participation à Pisa lui a certes permis de se situer au niveau international, mais du fait même du caractère transversal de l'étude, celle-ci est inapte à fournir des informations de pilotage importantes sur l'origine des écarts de performance. Les approches «valeur ajoutée» nécessaires à cette fin ne peuvent, toutefois, se concrétiser dans le temps qu'à la faveur d'une saisie répétée de prestations individuelles.
3. Au cours des trois décennies écoulées, la recherche s'est beaucoup occupée des aspects internes de l'éducation et relativement peu de l'influence des conditions externes sur les prestations éducatives, ni des résultats, ou même des effets de la formation. Il nous manque ainsi des connaissances systémiques empiriquement validées pour être en mesure de saisir de manière adéquate les corrélations existant entre certains indicateurs. Ces connaissances sont, pourtant, indispensables si l'on veut pouvoir parler d'un système d'indicateurs.
4. Le fait d'avoir longtemps négligé la recherche empirique sur l'éducation n'a pas favorisé l'apparition d'un monitoring de l'éducation (voir, p. ex., Angrist 2004). Les décideurs ne disposent donc pas de connaissances suffisantes sur les enchaînements causaux ni l'importance des effets. Or, dans un cas d'application réel, ces deux paramètres sont essentiels et ne peuvent être remplacés intégralement par un savoir théorique ou par des connaissances fondées sur l'expérience (expertise ou comparaison historique).
5. Les chercheurs et statisticiens qui travaillent dans le domaine quantitatif se sont longtemps satisfaits de ce que les ressources à disposition leur permettaient de faire. Il en résulte que la validité des hypothèses et interprétations s'est fondée jusqu'ici sur des plausibilités plutôt que sur des données scientifiquement confirmées. Les conclusions qui en résultent, ruinent la confiance des praticiens dans la recherche et la statistique. Elles ne sont sans doute pas entièrement étrangères au sous-alimentation en ressources dont souffre la recherche en éducation par rapport à d'autres secteurs de la recherche.

Graphique 3

Coûts de l'enseignement et de la recherche, par cursus d'études, sciences humaines et sociales, 2004
Moyenne: CHF 110 132.–



a Les coûts indiqués pour Fribourg sont probablement trop bas (voir CUS 2006).

Source: L'éducation en Suisse. Rapport 2006/La Vie économique

posant que l'efficacité des deux modèles de formation soit la même, on pourrait donc en inférer que le «modèle zurichois» est moins efficace pour les étudiants. Dans l'hypothèse d'une efficacité égale des formations, il serait intéressant d'étudier si, les résultats d'examens de cursus courts et intenses (et coûteux) se distinguent ou non de ceux d'études longues et moins intenses.

Égalité des chances: diagnostic en demi-teinte

Même si la formation peut être considérée en moyenne comme efficace et efficiente, il faut garder à l'esprit que tous les apprenants n'en profitent pas nécessairement dans la même mesure. Le rapport sur l'éducation pose ainsi la question de savoir si tous les apprenants, indépendamment de leur origine, ont les mêmes chances d'achever leur formation avec succès. Le fait que les résultats diffèrent suivant les personnes, ne signifie pas pour autant que le principe de l'égalité des chances ne soit pas respecté. Ce serait le cas si l'appartenance à un groupe spécifique, à un milieu social donné ou à l'un des deux sexes par exemple, restreignait ou prédéterminait les résultats dans le cursus de formation. Sur la base notamment des derniers résultats de la recherche en éducation, le rapport constate que le postulat de l'égalité des chances est violé à tous les niveaux de formation. Cela dit, le manque d'études longitudinales et de don-

nées individuelles dont souffre la statistique de l'éducation interdit toute affirmation précise sur les causes et les conséquences de l'(in)égalité des chances et sur l'interaction des facteurs de discrimination. Les progrès réalisés par la statistique de l'éducation comme par la recherche en éducation (par exemple, les études longitudinales en cours sur les effectifs du Jacobs-Zentrum à Zurich), devraient nous permettre de présenter dans les prochains rapports sur l'éducation une image nettement plus différenciée de l'égalité des chances dans le système éducatif suisse.

Des informations utiles à une politique de l'éducation rationnelle

Le premier rapport national sur l'éducation en Suisse offre, sous une forme ramassée, une vue d'ensemble exhaustive et bien structurée de notre système éducatif. Ce panorama récapitule, cependant, des informations connues et il est moins important que la mise en lumière des lacunes en matière d'informations de pilotage. Celle-ci devrait permettre aux décideurs de se poser les bonnes questions et de favoriser la mise en place d'un pilotage du système éducatif qui repose sur une base rationnelle et prometteuse. Il reste à savoir si un meilleur pilotage offre aussi la garantie d'un meilleur système éducatif. Comme dans d'autres domaines, il est vrai que de meilleures informations en la matière ne suffisent pas à améliorer l'éducation. Des données fiables sont, toutefois, indispensables à tout processus de pilotage.

Encadré 2

Bibliographie

- Angrist J.D., «American Education Research Changes Tack», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, n° 2, 2004, p. 198–212.
- Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), *L'éducation en Suisse. Rapport 2006*, Aarau, 2006.
- Coradi Vellacott M. et Wolter S.C., *Égalité des chances dans le système éducatif suisse, Rapport de tendance n° 9*, Aarau, CSRE, 2005.
- Conférence universitaire suisse (CUS), *Coûts d'une étude universitaire*, Berne, CUS, 2006.