

École obligatoire : Vers un système apprenant

dossierpolitique

25 octobre 2010 Numéro 18

L'école obligatoire et economiessuisse

Il y a deux ans environ, economiessuisse a soutenu fermement HarmoS et décidé de participer davantage et de manière plus constructive à la recherche de solutions pour répondre aux difficultés actuelles de l'école obligatoire. Le présent dossierpolitique expose les raisons pour lesquelles l'économie suisse souhaite contribuer de manière constructive au débat sur l'enseignement public. economiessuisse présente également ses idées pour transformer le système d'éducation suisse en un système apprenant grâce à HarmoS. L'école obligatoire doit s'adresser à tout le monde. Cela suppose un dialogue permanent et un consensus large. La transparence croissante crée les conditions optimales pour que l'école obligatoire se mue en un système apprenant.

Position d'economiesuisse

- ▶ HarmoS et le projet alémanique Lehrplan21 constituent des réformes justes et importantes de la scolarité obligatoire. L'école obligatoire ne doit pas devenir un terrain de jeu idéologique. Les réformes doivent être justifiées clairement et bien expliquées aux personnes concernées.
- ▶ La transparence instaurée grâce à HarmoS ainsi que le courage et la curiosité de comparer les systèmes permettent aux cantons de connaître leurs forces et faiblesses et d'apprendre les uns des autres.
- ▶ Le moniteur de l'éducation doit analyser en détail les compétences acquises à l'école. Il ne suffit pas d'examiner les connaissances de base. Les tests doivent permettre de déterminer le niveau spécifique de chaque écolier. Il convient en outre de fixer des standards contraignants pour les différents niveaux de performance. Enfin, les chercheurs doivent avoir accès à l'intégralité des données recueillies dans le cadre du moniteur de l'éducation.

Vers un système apprenant

L'école obligatoire et economiesuisse : remarques générales

► L'école obligatoire concerne tout le monde : les fondements du succès sont posés tôt

Il y a deux ans environ, economiesuisse a fermement soutenu HarmoS et décidé de participer davantage et de manière plus constructive à la recherche de solutions pour répondre aux difficultés actuelles de l'école obligatoire. Dans l'optique de l'« apprentissage tout au long de la vie », la scolarité obligatoire (y compris la promotion des compétences préscolaires) est probablement la période la plus importante pour l'acquisition de compétences et de connaissances. Pour la Suisse, qui vit en grande partie de l'innovation et de la valeur créée par des personnes aux qualifications élevées, des enfants avec des capacités élevées sont l'avenir. On sait depuis des années que l'acquisition d'aptitudes et le renforcement de capacités existantes prennent du temps. En outre, les compétences de base d'une personne déterminent sa capacité à acquérir d'autres compétences par la suite et l'ampleur de celles-ci. L'économiste James Heckman a parfaitement traduit cette idée : « Later attainments build on foundations that are laid earlier »¹.

► Des compétences insuffisantes chez les jeunes adultes ont un coût élevé pour la société

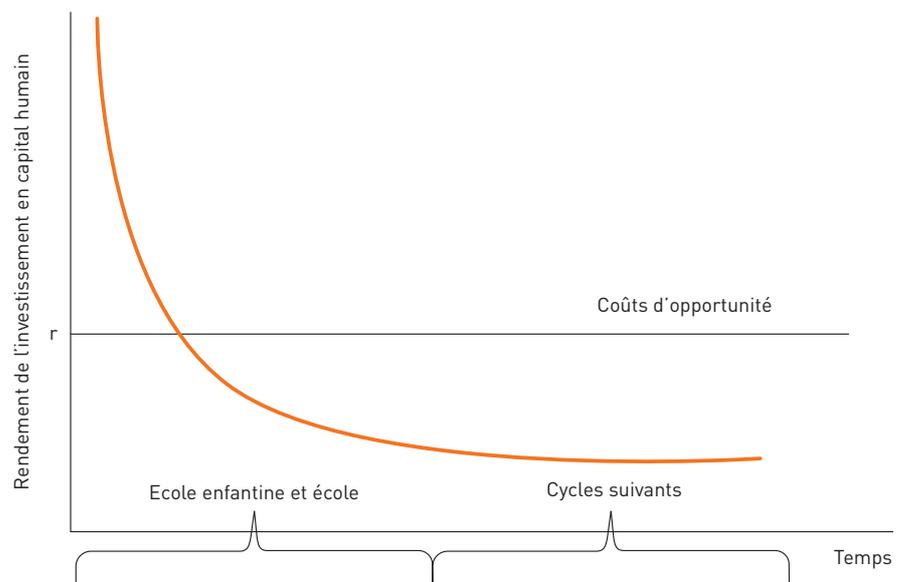
Des compétences insuffisantes dans la première langue ou les mathématiques, le manque de motivation et d'autodiscipline deviennent en général un problème seulement lorsque la personne ne parvient pas à entrer dans la vie active. Or, à ce stade, il est difficile d'acquérir les compétences de base qui font défaut. Le chômage des jeunes n'est pas seulement une tragédie individuelle, il a aussi un coût pour la société, et ce pour une durée de plus en plus longue.

Graphique

► La scolarité obligatoire est une phase de formation décisive pour l'individu : c'est pendant cette période que sont posés les fondements de ses compétences futures.

Formation du capital humain et durée

Utilité macroéconomique de la formation



Source : Graphique réalisé par economiesuisse sur la base d'un schéma de J. Heckman 2006.

¹ Heckman, J., James J., 2006, Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, Science (312)

► Ne pas s'occuper des questions liées à l'école obligatoire revient à se désintéresser de l'avenir de la Suisse

Ne pas s'occuper des questions liées à l'école obligatoire revient à se désintéresser de l'avenir de la Suisse. Cependant, ce n'est pas le rôle de l'économie de s'immiscer de manière détaillée dans l'évolution du système scolaire. Ainsi, nous ne nous exprimerons pas sur les avantages et inconvénients de différentes méthodes didactiques ni ne donnerons de conseils sur les consignes vestimentaires destinées au corps enseignant ou aux écoliers. L'économie considère que sa tâche consiste plutôt à accompagner de manière constructive l'évolution de l'école obligatoire, de communiquer les besoins et les attentes des entreprises suisses et de contribuer à l'émergence d'un consensus en matière de formation via la collaboration avec d'autres groupes d'intérêt.

► Ces dernières années, l'école obligatoire a régulièrement amélioré sa transparence

Il y a quelques années seulement, il était encore difficile de se faire une image de la scolarité obligatoire dans les différents cantons et des différences entre les systèmes. Ce manque de transparence est une des principales raisons qui ont poussé EconomieSuisse à soutenir le concordat HarmoS : un accroissement de la transparence facilite la comparaison. Cela suppose un nombre suffisant de structures scolaires identiques dans les cantons. La concurrence ne peut déployer ses effets si on n'examine pas les résultats obtenus avec différents instruments.

► Les efforts multipliés afin de mieux expliquer et justifier les projets doivent être poursuivis

Certains des progrès réalisés ces dernières années ont permis d'améliorer la transparence de l'école obligatoire et de communiquer les mesures, les performances et autres à un large public. Cela revêt une importance croissante et incite les responsables du domaine de l'éducation à rester suffisamment proches des citoyens. Ci-après, nous examinerons trois points qui permettraient à notre avis d'améliorer durablement l'école obligatoire : un accroissement de la transparence et une amélioration de la communication en ce qui concerne les réformes, les comparaisons cantonales et le moniteur de l'éducation.

Première exigence : plus de transparence en ce qui concerne les réformes

► Les réformes scolaires sont axées sur le long terme : il faut savoir où on se situe, où on souhaite aller et comment on y parviendra

Le contexte social et les connaissances en matière de pédagogie évoluent au fil du temps. Une pression continue est exercée sur l'école afin qu'elle tienne compte des changements. Vu de l'extérieur, de nombreuses réformes semblent insuffisamment coordonnées et parfois incompréhensibles, même au sein des différents cantons. Dans d'autres domaines, la Suisse a souvent à cœur de suivre l'air du temps, sans y céder aveuglément. C'est l'une des forces de notre pays. Quiconque souhaite changer quelque chose, doit savoir où il se situe, où il souhaite aller et comment il y parviendra. Dans le domaine de la formation, les réformes sont généralement axées sur le long terme. Par conséquent, il est d'autant plus important de mettre en garde contre des réformes à tout va de l'école obligatoire.

► L'amélioration des compétences doit être la priorité absolue de toute réforme

La priorité absolue pour toute nouvelle mesure et tout nouvel instrument (classes intégratives, taille des classes, grilles horaires) doit être l'amélioration des compétences des écoliers. De petits changements peuvent suffire à améliorer l'école obligatoire. Il est essentiel d'adapter des mesures de manière scientifiquement fondée – et non idéalisée – en prenant en considération la situation régionale. Les choix doivent être justifiés et expliqués de manière minutieuse et compréhensible.

► Des objectifs concrets sont indispensables pour parvenir à un consensus social

C'est également à cet endroit que l'on mesure l'importance de définir des objectifs concrets fondés et objectivement mesurables. Lorsque les objectifs sont des formules creuses – sans délimitation claire –, qu'ils ne peuvent être mesurés objectivement ou qu'ils n'ont pas un bon ancrage au sein de la population, il n'y a pas de base pour des projets de réforme consensuels ou clairs. À l'inverse, lorsqu'on se focalise de manière excessive ou unilatérale sur des objectifs mesurables, des comportements non souhaités peuvent voir le jour (« apprentissage focalisé sur le test » ou « négligence d'autres compétences élémentaires »). Il convient alors d'examiner les problèmes de manière factuelle. Des objectifs clairs et suffisamment convaincants pourront aboutir à un projet de réforme également soutenu par le corps enseignant, la direction des établissements scolaires et les parents. C'est ainsi qu'il sera possible d'atteindre le succès escompté et que les réformes bénéficieront du soutien des enseignants.

► Les réformes doivent être soigneusement planifiées et réalisées, puis évaluées d'un œil critique

Il ne suffit pas de justifier le mieux possible les réformes pendant les débats. Il importe de vérifier ensuite si elles ont atteint leurs objectifs. Dans quelle mesure les changements ont-ils permis d'améliorer l'école obligatoire, de réduire les problèmes ou d'améliorer l'atteinte des objectifs ? À quel prix ? Les autorités et institutions compétentes doivent répondre à ces questions et informer la société. Cela signifie qu'il faut observer d'un œil critique les changements au sein des écoles. En conséquence, chaque réforme doit faire l'objet d'un bilan intermédiaire et final. Afin que cela devienne possible, il faut pouvoir attribuer un résultat à chaque projet. À nouveau : prendre moins de mesures, mais des mesures plus fondées est un plus.

Deuxième exigence : plus de transparence grâce à des comparaisons plus poussées entre les cantons

► Un minimum de structures scolaires identiques dans les cantons permet aux cantons d'apprendre plus facilement les uns des autres

Le concordat HarmoS est la première mesure uniformisant à l'échelle nationale la durée de la scolarité obligatoire, les principaux objectifs de l'école primaire et secondaire ainsi que la transition de l'une à l'autre. L'harmonisation des systèmes et l'uniformisation des plans d'études interfère avec l'autonomie des cantons. Plus on harmonise, plus on intervient dans la compétence des cantons. Dans la mesure où, par le passé, la transparence entre les systèmes scolaires faisait défaut, le paysage suisse de la formation a peu bénéficié de l'esprit d'émulation entre les cantons. Ces derniers pourront plus facilement apprendre les uns des autres si on instaure la transparence nécessaire en ce qui concerne les niveaux de performance. Quel matériel pédagogique donne de bons résultats ? Quelle structure organisationnelle renforce la motivation des enseignants et améliore ainsi la qualité de l'école obligatoire ? Quels concepts d'intégration sont solides ? Quelle formation garantit un nombre suffisant d'enseignants très motivés et convaincants ? Quelle politique améliore l'égalité des chances ? Quel système de financement accroît l'efficacité des prestations dans le domaine de la formation ? Aussi longtemps qu'on ne compare pas directement les prestations, il n'est possible que dans quelques cas d'apporter une réponse scientifique à ces questions. Or un débat objectif est impossible en l'absence de conclusions scientifiquement fondées et d'une communication claire de celles-ci. En conséquence, la formation de l'opinion pour ou contre une réforme donnée repose sur l'idéologie.

► Il doit être possible de comparer la qualité de la formation

Bien que ses fondements soient harmonisés, l'école obligatoire doit clairement continuer de relever de la compétence des cantons. En effet, si on se mettait par exemple à centraliser la fixation des salaires des enseignants ou à ignorer les particularités régionales, cela n'aurait pas uniquement des conséquences négatives sur l'aspect technique de la formation. Afin d'améliorer la qualité de la formation, il faut pouvoir comparer les différentes prestations.

► C'est le seul moyen de faire émerger un esprit d'émulation

Les jalons posés par le concordat HarmoS et la souveraineté en matière de formation conservée par les cantons permettent de créer un esprit d'émulation au sein du système d'éducation suisse. Il sera également toujours possible de tenir compte des particularités cantonales, régionales, linguistiques et culturelles. Cela atténue la problématique des réformes qui produisent d'autres effets que ceux escomptés. La transparence exigée doit permettre aux cantons de mieux apprendre les uns des autres ces prochaines années et plus vite.

► La curiosité et le courage de se mesurer aux autres sont des éléments centraux

Si des instruments censés améliorer les compétences scolaires se révèlent efficaces dans un canton, ils peuvent être repris par d'autres. Ce modèle suppose un échange intercantonal intensif, mais aussi le courage et la curiosité de comparer les systèmes scolaires et d'identifier les bons et les moins bons (sur la base de critères de compétence). Les forces et les faiblesses peuvent être plus facilement identifiées sur la base de la somme des expériences et les secondes peuvent être corrigées plus aisément.

Troisième exigence : plus de transparence grâce à une extension du moniteur de l'éducation

► Le concept de moniteur de l'éducation de la CDIP doit être clairement soutenu, mais il faut examiner tout l'éventail des compétences scolaires

Ces remarques mettent en évidence l'importance de standards en matière d'éducation applicables à l'ensemble du pays. Le projet de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) consistant à examiner régulièrement le degré de satisfaction des standards de base dans le cadre d'un moniteur national de l'éducation doit donc être clairement soutenu. Il est à la fois juste et important que HarmoS et les différents programmes scolaires définissent dans un premier temps les compétences de base à acquérir dans la première langue, les mathématiques, les sciences naturelles et les langues. Comme l'a montré le sondage réalisé par economiesuisse auprès des entreprises (cf. dossierpolitique n° 10 du 22 juin 2010), les employeurs ne sont souvent pas satisfaits des connaissances des apprentis en mathématiques et dans la première langue. Les milieux économiques ont par ailleurs souligné à plusieurs reprises l'importance des matières techniques et des sciences naturelles. Nous sommes par conséquent heureux que des standards de base aient aussi été définis dans ces domaines.

► Nous devons connaître la répartition cantonale des compétences

À nos yeux, le moniteur de l'éducation ne devrait pas se contenter de vérifier l'acquisition des connaissances de base. Il ne suffit pas de se pencher sur des objectifs minimums d'éducation. Le niveau spécifique des compétences est lui aussi déterminant. La majorité des élèves ont-ils des résultats nettement supérieurs au niveau minimum exigé ? Quel est le niveau du tiers supérieur ? Quelles sont les aptitudes des meilleurs élèves, des premiers 5 % ? Quelle est l'importance des différences entre les cantons ? Seules de telles questions permettent de connaître le degré d'hétérogénéité des élèves et de savoir à quel point les enfants – y compris ceux qui ont de bons résultats – profitent du système. Pour la Suisse qui vit dans une grande mesure de l'innovation et de la valeur créée par des personnes aux qualifications élevées, les enfants avec de grandes

aptitudes sont l'avenir. Le test devrait être élaboré de manière à évaluer le niveau de tous les élèves. C'est le seul moyen de déterminer précisément les connaissances des jeunes, de savoir quand l'élève moyen ou bon touche à ses limites et de déterminer les différences entre les élèves testés.

► Il faut également établir des standards contraignants pour les différents niveaux de performance

Cela suppose par ailleurs que des standards contraignants soient fixés également pour les différents niveaux de performance (filiales inférieure, intermédiaire et supérieure). Cet élément décisif à nos yeux n'est pas prévu dans le Lehrplan21. L'objectif n'est pas seulement l'amélioration des connaissances, mais aussi l'égalité des chances ainsi qu'une meilleure allocation du capital humain. Chaque écolier doit pouvoir développer son potentiel afin de pouvoir trouver la place la plus juste pour lui dans le monde du travail.

► Les chercheurs doivent avoir accès à l'intégralité des données collectées via le moniteur de l'éducation

Par ailleurs, les chercheurs doivent avoir accès à l'intégralité des données collectées via le moniteur de l'éducation. Il faut mettre à la disposition des chercheurs les résultats des tests individuels avec toutes les données sur la commune et le contexte socioéconomique des écoliers. Afin de garantir la protection des données, il convient – comme pour l'établissement d'autres statistiques – de conclure des contrats de protection des données prévoyant des amendes conventionnelles élevées en cas d'abus. Certains États comme la Suède procèdent ainsi depuis de nombreuses années et aucun abus n'a été signalé.

Les limites de la transparence

Aux yeux d'économistes, une transparence accrue dans les trois domaines, c'est-à-dire en ce qui concerne les réformes, les comparaisons intercantionales et le moniteur de l'éducation, est essentielle et doit être encouragée.

► Une focalisation excessive sur l'objectivité et la mesurabilité renferme aussi des risques importants

Nonobstant ce qui précède, nous évoquerons brièvement les dangers d'une focalisation excessive sur des mesures quantitatives et une objectivité (apparente). Le fait est que les connaissances acquises et la réalisation des objectifs ne peuvent pas toujours être mesurées de manière exhaustive. Des pays qui s'orientent depuis des décennies trop fortement sur des composantes de performance objectives et mesurables constatent aujourd'hui les faiblesses d'un système trop unilatéral. Au final, on n'enseigne plus que ce qui est utile et décisif pour l'évaluation. Au lieu de préparer les jeunes à relever les défis de la société, ils apprennent tout au plus à résoudre des tests qui n'ont pas grand-chose à voir avec le monde réel et ses tâches.

► Le « value-added modeling » montre les faiblesses et les limites de la mesurabilité

Il ne faut jamais oublier une chose : les mesures et les tests permettent d'établir des statistiques qui densifient l'information et occultent de ce fait des aspects importants. Ils constituent une aide mais ils ne sont jamais qu'une facette de la réalité. De plus en plus utilisé aux États-Unis, le système du « value-added modeling » illustre bien les dérives désagréables d'un contrôle trop unilatéral du système d'éducation. Ce système calcule les différences de performances des jeunes année après année, puis attribue la différence directement à l'enseignant concerné et compare le succès de ce dernier avec celui de ses collègues. Le résultat de ce calcul est aussi souvent utilisé pour déterminer le bonus de l'enseignant. Il arrive même que des enseignants soient licenciés

sur cette base^{2,3}. Il ne faut pas faire preuve de beaucoup de clairvoyance pour imaginer les incitations négatives créées par un tel système. Lorsqu'on parle de transparence, de comparabilité et d'objectivité dans le domaine de l'éducation, il faut toujours mentionner les dangers d'une analyse par trop unilatérale.

► Les facteurs intrants doivent être contrôlés

De plus, des mesures focalisées uniquement sur les performances (« output ») qui ne tiendraient pas compte des différents intrants donnent une image tronquée de la réalité. Or pour pouvoir évaluer l'efficacité dans le domaine de la formation, il convient de mettre en regard, d'une part, les particularités et les conditions et, d'autre part, les succès et les performances. Dès lors que certains cantons consacrent un nombre d'heures beaucoup plus grand que d'autres à une matière donnée par exemple, il faut en tenir compte dans les comparaisons intercantionales, cela va de soi.

► Les objectifs mesurables sont réducteurs, ils devraient être utilisés (de manière critique) pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des sources d'informations

La discussion ne doit pas s'arrêter là. Des données comparables et objectives – malgré leurs faiblesses – fournissent des indications utiles. Elles doivent être utilisées (en gardant toujours à l'esprit leur caractère réducteur). Les refuser complètement condamne à avancer à tâtons. On peut sérieusement douter du fait que cela contribue davantage à promouvoir un débat fructueux en matière de formation. Et la question de savoir si un consensus social peut voir le jour sans un minimum d'objectivité est plus que discutable. Il va de soi que trop de crédulité lors de l'utilisation des résultats déforme la réalité et aboutit à des évaluations erronées. Évaluer le corps enseignant sur la base des tests de performance (des élèves) est indubitablement déplacé.

► Malgré les dangers, une évaluation des systèmes d'éducation cantonaux sur la base des tests de performance des écoliers a un sens

En revanche, évaluer les systèmes d'éducation cantonaux sur la base des résultats obtenus par les jeunes dans de tels tests a un sens. Il convient d'assurer des relevés au niveau cantonal au moins et de publier leurs résultats. Des relevés au niveau régional seraient encore mieux car ils permettraient de tenir suffisamment compte des différences sociales et économiques entre les zones urbaines et rurales. Ici aussi il convient d'éviter les incitations négatives. La publication par exemple de données collectées via un moniteur national de l'éducation au niveau de la classe créerait des incitations négatives majeures. Cela n'est pas non plus nécessaire pour pouvoir comparer les systèmes scolaires cantonaux. Il suffit que les résultats soient établis à l'échelle des cantons. Seules ces données devraient ensuite être publiées. Il est possible de réduire encore les incitations négatives en effectuant les relevés cantonaux de manière aléatoire. Dans ce cas, la sélection de classes soumises au test le jour J ne devrait être communiquée que peu de temps auparavant. Ainsi, les objectifs dont l'atteinte est évaluée dans les tests seraient pris au sérieux sans que cela crée des incitations négatives involontaires.

² The New York Times, Formula to Grade Teachers' Skill Gains Acceptance, and Critics, 2010

³ Des mesures aussi irréfléchies que celles-ci occultent certains faits ; indépendamment de la mesure partielle des aptitudes, on ignore le fait que de tels tests ne sont pas nécessairement stables dans le temps et que les résultats peuvent présenter des variations. Ils supposent en outre que les progrès sont linéaires c'est-à-dire que les jeunes peuvent s'améliorer régulièrement d'année en année, indépendamment de leur niveau de compétences. En particulier les écoles jouissant d'une bonne réputation ont souvent des exigences élevées aux États-Unis. Les écoliers admis se situent généralement à un niveau de performance si élevé au début des cours qu'ils ne peuvent guère s'améliorer davantage. Le cas inverse, où des jeunes démarrent à un niveau très bas, pose également problème. En effet, lorsqu'un écolier présente des lacunes linguistiques (ou autres) trop importantes, il faut mobiliser des ressources scolaires plus importantes pour les combler. Enfin, il reste la question du lien de causalité. Il n'est pas possible de déterminer une fois pour toutes si les enseignants sont responsables de l'amélioration des compétences ni quel est le rôle joué par les autres enseignants, le foyer ou le cadre privé.

► La pertinence et l'étendue sont décisives pour les tests de performances

L'une des mesures probablement les plus efficaces pour éviter des conséquences négatives est une correspondance maximale entre les objectifs de formation et les tests. À cet égard, la pertinence et l'étendue des compétences testées pour une branche revêtent une importance centrale. Si les tests contiennent avant tout des exercices qui évaluent des compétences non décisives pour une matière, ils créent des incitations négatives. C'est aussi le cas quand seule une petite partie des compétences à acquérir dans une matière sont testées. En d'autres termes, les tests de qualité, ceux qui évaluent les compétences pertinentes sur l'étendue requise ont pour effet de réduire les effets négatifs des tests de performance. Formulés positivement, des tests pertinents et d'une étendue adéquate créent des incitations positives, renforcent le caractère contraignant des objectifs et contribuent à accroître la qualité de l'école obligatoire en créant la transparence.

Conclusion

L'école obligatoire est une question sociale par excellence. Elle nous concerne tous. La nécessité d'un débat au sein de la population est d'autant plus grande. Or un débat ouvert suppose avant tout une chose : la transparence !

- L'école obligatoire doit pouvoir s'adapter aux nouvelles conditions-cadre. Les réformes doivent être expliquées de manière simple et compréhensible. Pour qu'elles bénéficient d'un large ancrage, il est important que les principaux groupes concernés, c'est-à-dire les parents, le corps enseignant et les milieux économiques y soient associés. Ensuite, il convient d'examiner avec rigueur les objectifs atteints.
- La transparence instaurée grâce à HarmoS de même que le courage et la curiosité nécessaire pour comparer honnêtement les écoles aboutissent à un système dans lequel les cantons peuvent apprendre de leurs forces comme de leurs faiblesses. Cette approche permet la transition vers un système apprenant. Ainsi, il est possible de répondre plus rapidement et mieux aux questions concernant les instruments spécifiques qui contribuent à une meilleure transmission des compétences.
- Le moniteur de l'éducation doit permettre de connaître par le menu les connaissances acquises par les jeunes. L'examen des seuls standards de base ne suffit pas. Les tests doivent être conçus de manière à évaluer le niveau de tous les élèves. Ils doivent également permettre d'évaluer précisément le niveau des meilleurs éléments et les différences entre les élèves. C'est le seul moyen d'améliorer le système. De plus, il importe de définir des standards contraignants également pour les différents niveaux de performance. Enfin, les chercheurs doivent pouvoir accéder à l'intégralité des données collectées via le moniteur de l'éducation.

Pour toutes questions :

rudolf.minsch@economiesuisse.ch

philipp.bauer@economiesuisse.ch

