

# Mieux comprendre l'évaluation

*L'*évaluation est devenue le sésame des politiques publiques, au point que l'on peut parfois penser qu'il suffit d'évaluer pour obtenir par ajustement spontané une amélioration de la coopération et de la complémentarité des acteurs publics. Elle est présente au cœur de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), elle inspire de nombreuses recommandations de politiques européennes, elle est revendiquée comme fonction par des institutions incontestées comme la Cour des comptes, elle motive la création de nouvelles structures comme l'AÉRES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur).

Si l'évaluation est désormais indissociable du champ des politiques publiques ou des pratiques de formation, elle est en revanche très peu présente dans celui des organisations privées où l'on se réfère plus communément au contrôle de gestion ou au management de la qualité (même si les influences réciproques existent, et le transfert des concepts du management privé vers l'organisation publique par le biais de l'évaluation est certain).

On peut rappeler l'influence de transformations qui justifient ou motivent l'importance croissante accordée à l'évaluation dans le champ des organisations publiques.

## **La pression des publics et la crise de légitimité de l'État**

*Dans de nombreux pays, les États sont l'objet de nombreux reproches : éloignement à l'égard des citoyens, mauvaise qualité des prestations publiques, rigidités bureaucratiques, impuissance vis-à-vis des effets perçus comme négatifs de la mondialisation, etc. Plus généralement, les États sont l'objet d'une double remise en cause : l'affaiblissement des mécanismes démocratiques favorise une perte de leur légitimité, l'exigence consumériste accrue des publics se traduit par une insatisfaction fréquente vis-à-vis des prestations publiques. La remise en cause du citoyen et celle de l'utilisateur se combinent pour inciter les États à regagner du terrain par l'évaluation de ces politiques et interventions afin d'en améliorer la qualité et la pertinence.*

### **L'État stratège**

*En relation avec les critiques précédentes, en particulier celles mettant en cause la lourdeur bureaucratique des institutions publiques, l'une des orientations du nouveau management public souhaite alléger l'État pour qu'il gagne en efficacité. L'État abandonne la gestion directe au profit d'une fonction d'impulsion et d'orientation.*

*Face aux inquiétudes que cette orientation génère fréquemment, en particulier le risque de la perte de tout contrôle de la part de l'État, l'évaluation est à la fois le garde-fou et le « scanner » du nouveau management public ; savoir ne pas aller trop loin, mesurer la réalité des effets.*

### **L'émergence des parties prenantes**

*L'État n'est pas le seul acteur des politiques publiques. Il ne l'a jamais été mais il partage de plus en plus sa sphère d'influence avec d'autres acteurs publics complé-*

*mentaires et-ou concurrents (collectivités territoriales, institutions transnationales) mais aussi avec des acteurs dits de la société civile (associations, fondations, ONG, acteurs économiques) : souvent parce qu'il n'a pas le choix, certains acteurs s'imposant par leur meilleure adaptation aux nouveaux environnements ; mais aussi fréquemment par choix pour partager les coûts et les risques de politiques de plus en plus complexes et onéreuses. Le contrôle, forme traditionnelle de mesure et de regard sur l'action publique, en particulier en France, est alors moins acceptable par ces acteurs à l'autonomie revendiquée et l'évaluation prend alors le relais.*

*L'évaluation est désormais devenue un terrain de confrontation de philosophies différentes, en partie concurrente les unes par rapport aux autres ; les organisations européennes ou plus généralement internationales sont le lieu de ces confrontations, en particulier dans le domaine éducatif. Autour de ces confrontations, ce sont des conceptions des services publics et de leur modernisation qui s'affrontent. L'évaluation est parfois un marché qui voit apparaître des opérateurs spécialisés qui fondent le développement de leurs activités sur une diffusion de leurs concepts et méthodologies.*

**\*\*\***

*Pour toutes ces raisons, il est particulièrement opportun de permettre une meilleure compréhension des démarches d'évaluation. Dominique Odry a fait le choix d'organiser son ouvrage autour de développements analysant des concepts, abordés dans un ordre alphabétique. Au-delà du choix de cette entrée, la structuration des développements permet d'analyser la complexité attachée à l'évaluation en permettant une compréhension de celle-ci à plusieurs niveaux complémentaires.*

## **Une compréhension technique**

*L'évaluation recouvre des pratiques professionnelles qui se définissent, comme toute pratique professionnelle, dans un langage plus ou moins partagé par les différents intervenants de ce processus. Redéfinir des termes comme référentiel, critère ou indicateur n'est certainement pas inutile, mon expérience personnelle m'ayant montré qu'ils pouvaient être reçus très différemment par l'évaluateur régulier (le membre d'une instance d'évaluation), l'évaluateur plus occasionnel (l'expert requis pour une évaluation donnée) et l'évalué. La même précaution de précision pour définir la posture retenue dans le rapport entre l'évaluateur et l'évalué (les deux pouvant renvoyer à des individus ou des collectifs) est nécessaire tant les recouvrements et les différences entre contrôle, audit, évaluation peuvent donner lieu à incompréhensions et débats. De plus, certains outils qui sont une traduction concrète de l'exigence d'évaluation sont désormais diffusés dans les pratiques professionnelles; c'est le cas des IPÉS (indicateurs de pilotage des établissements secondaires) ou des indicateurs associés à Pisa (programme international pour le suivi des acquis des élèves); mais il est intéressant de restituer les objectifs, les choix méthodologiques et les critiques et débats associés à ces démarches. Clarification d'autant plus nécessaire que l'évaluation croise souvent des apports venant de mondes différents : le monde administratif (et le contrôle), le monde pédagogique (et l'évaluation des élèves) et le monde de l'entreprise (la maîtrise de la qualité) et qu'il est intéressant de faciliter la compréhension des interrelations ou des différences.*

## **Des éclairages plus conceptuels**

*La réflexion sur l'évaluation peut se faire au vu des apports théoriques de plusieurs disciplines des sciences sociales. Nous nous contenterons de souligner ici quelques*

éclairages. Ainsi, celui de la sociologie des organisations dans sa mise en évidence de la liberté stratégique des différents acteurs et de la nécessité d'intégrer ces aspects dans la mise en œuvre d'actions de transformation ; l'évaluation, surtout si elle s'appuie sur une part significative d'auto-évaluation, participe de cette construction progressive d'une dynamique sociale, par opposition à la croyance en un changement imposé qui serait le seul possible. Mais d'autres apports de la sociologie, appliquée aux institutions éducatives, tels ceux insistant sur l'importance des contrats implicites qui structurent la coexistence et-ou la coopération des acteurs, permettent d'analyser la façon dont l'évaluation est reçue. Cela permet en particulier de mieux comprendre que si elle est vécue par une partie des acteurs comme une approche purement technique à la neutralité revendiquée, d'autres parties du corps social éducatif reçoivent les référentiels qui soutiennent sa mise en œuvre comme de nouvelles normes dont les systèmes de valeurs de référence ne sont pas explicités. Les apports du management et du contrôle de gestion ont aussi fortement marqué la réflexion sur l'évaluation, en particulier dans l'analyse des relations objectifs-moyens-résultats et l'impact de ce processus dans la conduite de l'organisation. Il faut enfin souligner la contribution forte à la problématique de l'économie de l'éducation, par exemple quand elle souligne les spécificités des biens publics dont l'éducation fait partie, bien non « rival » dont la diffusion plus intensive accroît l'efficacité.

Évaluer en éducation suppose d'être attentif aux bénéfices indirects attendus, difficilement mesurables et pourtant essentiels à prendre en compte.

### **Une mise en perspective politique**

L'intérêt porté à l'évaluation en éducation n'est pas séparable du débat autour des inégalités sociales à l'école

*et à l'université. Peut-on évaluer des processus et des résultats sans les confronter aux choix de valeurs qui sous-tendent l'action publique ? Si pour certains, l'évaluation est d'abord un processus méthodologique permettant d'améliorer l'efficacité des interventions publiques, pour d'autres il n'est pas possible ou pas acceptable de ne pas s'interroger sur ce qui est considéré comme « juste » en éducation. Comme un des développements de l'auteur le propose, on peut se poser la question : qu'est ce qu'une école juste ? Cela amène bien évidemment à s'interroger sur les différentes conceptions de la fonction de l'école mais aussi sur les différentes approches de la diversité des élèves et des familles qui en découlent. Il est opportun de montrer comment l'évaluation peut renvoyer à des approches différentes de la cohésion sociale : celle du modèle européen basée sur une implication forte de la puissance publique, l'évaluation devant permettre d'apprécier l'efficacité et la pertinence de l'intervention publique ; celle du modèle nord-américain où la volonté personnelle (ou familiale) de se former et s'éduquer doit être stimulée et encouragée (la légitimité du self-achievement), l'évaluation devant permettre aux individus de faire les meilleurs choix scolaires et universitaires en aidant ceux qui ont le moins accès à l'information. Au-delà de cette opposition de modèles théoriques, il est certain que toute démarche d'évaluation doit toujours se situer, parfois difficilement, entre une information au service d'un débat public plus exigeant et une information permettant par un effort de transparence d'éclairer les choix de comportements et de stratégies des acteurs individuels et collectifs, certains diront d'améliorer le fonctionnement des marchés d'éducation et de formation.*

## Une mise en perspective historique

*S'intéresser à l'évaluation, à l'évolution des concepts et leur traduction en critères d'évaluation est aussi une façon de se pencher sur l'histoire de l'éducation. L'auteur montre bien que les différents aspects de l'évaluation ne sont pas intemporels. Ainsi l'entrée par le prisme de l'évaluation des élèves permet un regard dans le temps des systèmes éducatifs et de leurs transformations, transformations qui renvoient à un temps long. L'analyse de la relation entre orientation et évaluation des élèves et la façon dont l'importance donnée aux choix et aux goûts des élèves se modifie au cours du temps est éclairante au moment où les acquisitions de compétences et la construction de l'autonomie de l'élève sont en débat.*

*L'ensemble de ces approches permet de cerner la complexité des démarches d'évaluation. Elles permettent aussi de comprendre pourquoi l'évaluation ne fait pas automatiquement consensus et peut donner lieu à débat entre acteurs du système éducatif : débat sur les objectifs et méthodes de l'évaluation, débat sur les constats et les solutions d'une évaluation donnée. L'évaluation est avant tout un processus social qui contribue à la négociation des changements non pas par la construction d'une vision unique et aseptisée mais au contraire en restituant la diversité de représentation des acteurs. Démarche importante pour les différents niveaux du système éducatif mais d'abord pour celui des établissements, là où les jeux de rôles codifiés et la tendance à l'« évitement » des échanges professionnels font souvent obstacles à la construction de véritables collectifs de travail.*

*L'évaluation doit alors favoriser, par la mise en évidence argumentée et rationalisée des zones de consensus et de dysensus, les dynamiques collectives. Cela suppose de considérer que l'évaluation n'est pas une démarche technocratique mais d'abord un objet de travail collectif et un*

*moyen de formaliser les savoirs professionnels. Faire ce travail au plus près de la production des actes de formation et d'éducation dans les établissements est la condition obligatoire pour assurer une continuité de réflexion entre les différents niveaux d'évaluation : évaluation des élèves, évaluation des organisations et des établissements, évaluations des acteurs et évaluation des politiques éducatives.*

Bernard Dizambourg, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale, ancien directeur de l'École supérieure de l'Éducation nationale.