

« Qualité de l'éducation » : la naissance d'un concept ambigu¹

“Qualidade da educação”: o nascimento de um conceito ambíguo

“Quality of education”: the birth of an ambiguous concept

Bernard Charlot*

RÉSUMÉ

L'article s'intéresse à la naissance du concept de « qualité de l'éducation » et à son contexte international. Il montre que le concept est né de réflexions sur la réforme de l'enseignement des Mathématiques et des Sciences dans les années 60, 70 et 80 du XXe siècle, aux États-Unis et en Europe, et s'est propagé dans les années 80 et 90 du même siècle comme composante éducative du mouvement libéral de modernisation et de mondialisation, dans un environnement de compétition économique intense, mobilisant les Mathématiques et les Sciences comme instruments de richesse et de pouvoir. Prenant en considération l'ambiguïté du concept, l'article met en évidence certains problèmes auxquels il faut faire face lorsqu'on essaie de l'utiliser.

Mots clés : Qualité de l'éducation. Politiques publiques.

RESUMO

O artigo traz o interesse pelo nascimento do conceito de “qualidade da educação” e seu contexto internacional. É mostrado que o conceito nasceu a partir das reflexões sobre a reforma do ensino de Matemática e de Ciências nas décadas de 60, 70 e 80 do século XX, nos Estados Unidos e na Europa,

¹ Traduit par l'auteur.

* Universidade Federal de Sergipe. Professor voluntário na Pós-Graduação em Educação. São Cristóvão, Sergipe, Brasil. Courriel : bernard.charlot@terra.com.br - <http://orcid.org/0000-0001-8725-4238>. Professeur émérite de l'Université Paris 8.

e difundiu-se nos anos 80 e 90 do mesmo século enquanto componente educacional do movimento liberal de modernização e globalização, em um ambiente de intensa concorrência econômica, que mobiliza a Matemática e a Ciência como instrumentos de riqueza e poder. Levando em conta a ambiguidade do conceito, o artigo aponta para alguns problemas a serem enfrentados quando se tenta usar esse conceito.

Palavras-chave: Qualidade da educação. Políticas públicas.

ABSTRACT

The article presents the interest in the concept of “quality of education” and its international context. It shows that the concept was born from reflections on the reform of Mathematics and Sciences teaching in the 60s, 70s and 80s of the 20th century, in the United States and Europe, and it spread in the 80s and 90s of the same century as the educational component of the liberal movement of modernization and globalization, in an environment of intense economic competition, which mobilizes Mathematics and Science as instruments of wealth and power. Taking into account the ambiguity of the concept, the article points to some problems to be faced when trying to use this concept.

Keywords: Quality of education. Public policies.

Certains thèmes traversent explicitement l'histoire de l'éducation, comme celui de la relation entre l'enseignant et l'élève ; d'autres apparaissent, disparaissent, deviennent objets de débats à certains moments de l'histoire, s'effacent à d'autres – et cela n'arrive pas par hasard, il y a des logiques historiques qui régissent ce sort des débats sur l'éducation.

A la fin du XIX^e siècle, en Europe, le thème dominant était celui de l'éducation nationale, sous la forme prussienne, militaire, ou sous la forme française, républicaine, dont l'auteur de référence est Durkheim. Dans les années 20 et 30 du 20^{ème} siècle, le thème qui occupe la scène change : la France débat de l'école unique et le Brésil, d'une école nouvelle pour tous les jeunes. Dans les années 60 et 70 du même siècle, le centre de la discussion devient l'inégalité sociale face à l'école, avec Bourdieu comme auteur de référence. Soudain, juste après, dans les années 1980, un autre thème apparaît, qui se diffuse rapidement et devient dominant à partir de la décennie suivante, dans les années 1990 : celui de la « qualité de l'éducation ».

Poser la question de l'éducation en ces termes n'est pas du tout évident, même si nous sommes habitués à entendre parler du sujet de cette manière. Le débat sur la meilleure forme d'éducation est ancien, l'évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs visés fait structurellement partie de l'acte pédagogique, mais la problématisation de ces questions dans une thématique de la « qualité de l'éducation » est un événement qui s'est produit à un certain moment de l'histoire et qui doit être compris en référence aux caractéristiques de ce moment. Cet article ne prétend pas rendre compte de toutes les recherches sur la qualité de l'éducation, ni même analyser l'histoire du concept, mais comprendre pourquoi ce concept est apparu à ce moment-là. En fin de compte, pourquoi en vient-on, à de nombreuses reprises, à parler de « qualité de l'éducation » à partir des années 1980, alors que cette expression n'appartenait même pas au vocabulaire du débat éducatif des décennies précédentes ? Enfin, l'article évoque certaines des difficultés que génère l'ambiguïté du concept².

La naissance du concept et des politiques de « qualité de l'éducation »

L'investigation historique montre que le thème a mûri lentement, avant même qu'il n'émerge ouvertement en tant que « qualité de l'éducation ». Le mouvement qui a conduit aux discours contemporains sur ce sujet a commencé à propos de l'enseignement des Mathématiques et des Sciences.

La réforme de l'enseignement des Mathématiques et des Sciences

S'il fallait indiquer une date de début de préoccupation pour la qualité de l'enseignement, ce pourrait être le 4 octobre 1957, date du lancement du Spoutnik, premier satellite lancé dans l'espace par l'homme. Il fut lancé par l'ex-URSS et cet événement inquiéta beaucoup le monde occidental car il montrait une possible avance technologique et industrielle de ce pays, avec ses éventuelles conséquences militaires. La réaction fut menée par une organisation créée en 1948 et qui adopta en 1961 son nom actuel d'Organisation

² Cet article a été écrit à partir d'une conférence (non publiée) prononcée à l'Académie d'Éducation de Sergipe (Brésil).

de Coopération et de Développement Économique (OCDE). Dès 1958, elle crée un Bureau du Personnel Scientifique et Technique, dont la fonction est de rendre plus efficace l'enseignement des Sciences et des Mathématiques. En novembre 1959, elle organise à Royaumont, en France, un séminaire de dix jours, dirigé par Marshall H. Stone, de l'Université de Chicago, séminaire considéré comme l'acte fondateur de la Réforme des Mathématiques modernes. Une mobilisation générale a lieu et aboutit, en 1989, à un document intitulé *Curriculum and Evaluation Standards for School Mathematics* (Programme d'études et normes d'évaluation pour les mathématiques scolaires). Ce document définit deux principes de ce que l'on pourrait appeler aujourd'hui la qualité d'un enseignement des mathématiques. Le premier déclare que tous les élèves peuvent apprendre les mathématiques, y compris ceux qui étaient réputés pour leur faible affinité avec cette discipline, comme les plus pauvres et les femmes – une nation qui vise le développement économique ne peut perdre aucun talent potentiel. Le deuxième principe directeur de la réforme indique que les mathématiques doivent être enseignées de manière non dogmatique, en utilisant la méthode de *problem solving* (recherche de résolution de problèmes) et même de *real world problems* (problèmes du monde réel).

Le mouvement a commencé avec la question de l'enseignement des mathématiques, mais l'objectif fondamental était, de manière plus large, l'enseignement des Sciences et la compétence technologique. En 1983, aux USA, la Commission nationale sur l'excellence en éducation publie un document devenu célèbre : *A Nation at Risk : The Imperative for Educational Reform* (Une nation en péril : l'impératif de la réforme de l'éducation). La même année, un comité du *National Science Board* produit un rapport intitulé *Educating Americans for the 21st Century : A Plan of Action for Improving Mathematics, Science and Technology Education for All American Elementary and Secondary Students, So That Their Achievement Is the Best in the World by 1995* (Éduquer les Américains pour le 21^{ème} siècle : un plan d'action pour améliorer l'éducation mathématique, scientifique et technologique de tous les élèves américains de l'enseignement primaire et secondaire, afin que leur réussite soit la meilleure au monde d'ici 1995). Le texte de ce rapport ne laisse aucun doute : la question fondamentale est celle de la domination économique mondiale par les États-Unis.

La nation qui a conduit le monde de manière spectaculaire et courageuse à l'ère de la technologie ne parvient pas aujourd'hui à fournir à ses propres enfants les outils intellectuels nécessaires pour le 21^{ème} siècle.

Nous continuons de diriger car nos meilleurs élèves n'ont pas encore été dépassés. Nous continuons de diriger parce que nos universités, nos industries, nos ressources et notre prospérité attirent les meilleurs

talents du monde entier. Mais cet avantage est précaire. Le monde change rapidement. [...] Nos enfants peuvent devenir des retardataires dans un monde technologique. Nous ne devons pas permettre que cela se produise. Les États-Unis ne doivent pas devenir un dinosaure industriel. Nous ne devons pas donner à nos enfants une éducation des années 60 pour le monde du XXI^{ème} siècle (NATIONAL SCIENCE BOARD, 1983, p. v, notre traduction).

Pour « améliorer l'enseignement mathématique, scientifique et technologique » (NATIONAL SCIENCE BOARD, 1983, notre traduction), le rapport préconise de s'appuyer sur « des expériences personnelles avec des activités scientifiques qui permettent de mettre la main à la pâte » (*hands-on science activities*). Il propose des pistes pour une méthode qui recevra bientôt le nom générique d'*inquiry* – qui, littéralement traduit, signifie « enquête » et exprime ce que nous appelons le constructivisme. Ainsi, le rapport sur l'enseignement des sciences aboutit aux mêmes conclusions pédagogiques constructivistes que le rapport sur l'enseignement des mathématiques.

On ne parle pas encore explicitement de « qualité de l'éducation », mais c'est de cela qu'il s'agit et les mots utilisés sont proches du thème de la qualité : « améliorer l'éducation », « l'excellence dans l'éducation ». Cette histoire met en lumière le mouvement profond qui s'est opéré dans les années 1980 du XX^{ème} siècle dans les pays occidentaux, sous l'impulsion de l'OCDE et des États-Unis : le passage de la question de l'éducation d'une problématique dominante sociopolitique à une problématique économique. Ce n'est pas par hasard qu'à la même époque le concept de « capital humain » s'est répandu pour connoter l'ensemble des connaissances et des compétences humaines économiquement utiles. Ce concept, apparu au début des années 1960, a été développé par Gary Becker, prix Nobel d'économie en 1992 pour sa théorie du capital humain. D'ailleurs, la Sociologie critique elle-même a contribué (sans le vouloir) à l'importation du concept de capital dans le champ de l'éducation, avec les concepts de capital culturel et de capital symbolique proposés par Bourdieu. Ce profond changement de logique a permis l'émergence progressive d'une question thématifiée comme « qualité de l'éducation ». Il n'est pas étonnant que les gouvernements attachent autant d'importance à la question de la qualité de l'éducation comme elle est abordée aujourd'hui : en fait, l'objectif n'est pas l'éducation, mais l'économie et la richesse.

Il convient également de noter qu'il ne s'agit pas seulement d'une perspective économique, mais de concurrence entre les économies. Le défi est de diriger, comme le dit très clairement le texte de 1983 *Educating Americans for the 2nd Century*. Le Conseil européen, réuni à Lisbonne en mars 2000,

définit le même objectif fondamental : « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde » (CONSEIL EUROPEEN LISBONNE, 2000, notre traduction). Dans les années 1980, on parlait du savoir comme d'une « ressource » pour l'économie ; vingt ans plus tard, on parle d'une économie dont le « moteur » est le savoir : la logique économique et avec elle la logique de la concurrence se sont emparées de la question de l'éducation. Il n'est donc pas étonnant que la question de la qualité de l'éducation soit si étroitement liée aux comparaisons internationales : en fait, l'objectif fondamental n'est pas d'améliorer l'éducation elle-même, mais d'être parmi les meilleurs dans la compétition économique.

Il n'est pas non plus étonnant que les évaluations et les comparaisons valorisent à la fois les Mathématiques et les Sciences : historiquement, la question de la qualité de l'éducation est née des efforts nord-américains et européens pour réformer l'enseignement des Mathématiques et des Sciences. Par intérêt culturel pour ces questions ? Non. Par souci de concurrence technologique, industrielle et militaire internationale.

Enfin, pour les Brésiliens, il est très intéressant de noter que la réponse pédagogique que les États-Unis ont proposée pour améliorer l'éducation fut le *problem solving* et l'*inquiry*, c'est-à-dire ce qu'on appelle, au Brésil, le constructivisme. Ces scientifiques et professeurs américains seraient très surpris s'ils savaient qu'au Brésil, en 2019, certains prétendraient que le constructivisme est une conspiration communiste inspirée de Paulo Freire – alors que ces professeurs américains voulaient améliorer leur enseignement face à la concurrence soviétique et que la plupart d'entre eux n'avaient jamais entendu parler de Paulo Freire. Historiquement, ce qu'on appelle le constructivisme, qui se présente sous différentes formes, est né de l'épistémologie de Gaston Bachelard, de la psychologie génétique de Jean Piaget et de l'expérience des enseignants. Bachelard montre que la vérité est erreur rectifiée. Piaget explique que l'activité intellectuelle construit les structures de l'intelligence. L'expérience des enseignants leur permet de comprendre que la mobilisation intellectuelle des élèves dans l'apprentissage exige une activité dans une situation qui fasse sens pour eux. Le fantôme d'un constructivisme communiste et issu de Freire n'a aucune pertinence scientifique et historique, comme en témoigne l'histoire de la réforme de l'enseignement des Mathématiques et des Sciences aux États-Unis.

Pour comprendre l'émergence du débat sur la qualité de l'éducation, il est utile de connaître ses racines dans la réforme de l'enseignement des Mathématiques et des Sciences, mais il convient également de comprendre qu'il s'agit d'un volet spécifique d'une politique plus large développée à partir des années 1980.

La qualité de l'éducation : un aspect particulier d'une politique plus large

Dans les années 1980, outre les grands rapports sur ces réformes, apparaît et commence à se répandre la notion même de « qualité de l'éducation ». Elle naît dans la même organisation qui a lancé le mouvement de réforme de l'enseignement : l'Organisation de Coopération et de Développement Économique. L'OCDE a été créée en 1948 (sous un autre nom) pour gérer le Plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe après la guerre et, par définition de naissance, elle fonctionne comme un *think tank* (groupe de réflexion) pour la pensée libérale. Aussi les politiques éducatives proposées ou stimulées par elle s'inscrivent-elles dans un cadre économique et social plus large, dont la connaissance permet de mieux comprendre les politiques publiques qui ont visé la « qualité de l'éducation » au cours des quarante dernières années. Il faudrait de nombreuses pages pour présenter ce cadre et ces politiques de manière un peu détaillée (CHARLOT, 1987), mais il est possible de les résumer en quelques idées de base.

Le problème à résoudre au début des années 80 est celui de l'épuisement du modèle de production fordiste, avec la crise de productivité et la baisse du taux de profit. Ce que les économistes appellent l'intensité capitalistique augmente : il faut investir de plus en plus en machines et équipements pour faire face à la concurrence, et ces équipements, toujours plus chers, ont une durée de vie économique de plus en plus courte. Il en résulte une baisse du taux de profit, qui ne peut plus être compensée par les méthodes classiques du taylorisme et du fordisme : diviser le travail en tâches minimales pouvant être accomplies à un rythme accéléré par des ouvriers peu qualifiés sur une chaîne de montage. Tout d'abord, cela devient socialement difficile et conduit à des grèves et des manifestations qui se traduisent par des pertes d'argent. De plus, techniquement, des études montrent que, dans un processus de production complexe, le temps perdu pour approvisionner la ligne, transférer des pièces, faire face à des imprévus etc. rend ce mode de production négatif du point de vue de la productivité.

La baisse du taux de profit a provoqué, dans les années 1980 et 1990, une réorganisation de la production qui, d'une part, a conduit à l'exigence de « qualité de l'éducation » et, d'autre part, a généré des principes de *management* qui ont été appliqués à l'école elle-même.

Le travail humain a été remplacé par des machines lorsque ce changement pouvait induire plus de profit ou, dans d'autres situations, il a été délocalisé vers

des pays à bas salaires, ou laissé aux immigrants pauvres. De nombreux efforts ont également été faits pour réduire les « coûts indirects » du travail, c'est-à-dire les dépenses publiques d'éducation, de santé, de retraite etc. – et ces efforts se poursuivent aujourd'hui.

L'électronique et l'informatique ont rendu possible une rationalisation de la gestion qui a économisé de l'argent. Elles ont notamment permis de gérer les flux avec la méthode *Just in Time* (Juste à temps) : le produit est commandé au fournisseur au dernier moment, ce qui économise les coûts de stockage. La flexibilité de la production grâce à l'électronique a également aidé à rapprocher le produit des désirs du consommateur, en intégrant un système d'options au sein même du processus de production et, ainsi, à gagner des marchés face aux concurrents.

Parmi les nouveaux principes de production et de *management*, certains définissent une politique pour la qualité. Les erreurs doivent être réduites, car elles gaspillent du capital et du temps de travail et déplaisent aux clients. Par conséquent, il est nécessaire d'améliorer la qualité du produit ou du service. Mais comment atteindre ce résultat ? Dans la société contemporaine, le processus de production devient trop complexe pour être organisé en détail depuis le centre (le siège de l'entreprise ou le ministère). Ainsi s'ouvre une période où le centre se réserve les décisions stratégiques, mais confie l'organisation détaillée du processus à qui produit *in loco* : à l'ordre hiérarchique *a priori* succède l'évaluation *a posteriori* des résultats. La qualité du produit dépendant de l'acte en situation de travail, les entreprises et les administrations ont encouragé la création de « cercles de qualité » ; jusqu'à promettre, parfois, des primes pour des propositions qui améliorent la qualité du produit ou du service. Ainsi, à la fin des années 1980, la « qualité » est devenue un mot à la mode, bien au-delà du domaine de l'éducation.

Cette politique de « qualité » concerne l'école pour deux raisons. D'une part, la délégation de responsabilités locales au travailleur exige qu'il reçoive une formation « de qualité ». D'autre part, les nouveaux principes s'appliquent à l'école elle-même.

Le principe de base est d'organiser un marché scolaire compétitif, avec l'idée que la concurrence mène à plus de qualité. Il existe au moins deux manières de produire ce marché : soit en développant un réseau d'écoles et d'universités privées, soit en stimulant la concurrence dans le système public lui-même – par exemple, en proposant des options différentes dans les écoles ou en promouvant certaines d'entre elles au statut d'« excellence ». Une forme mixte est le *voucher*, chèque scolaire proposé en 1955 par Milton Friedman, l'économiste libéral de l'École d'Économie de Chicago. Il est à noter qu'au Brésil les écoles ayant les meilleurs résultats sur le marché concurrentiel ne sont pas les écoles privées, mais

les écoles publiques fédérales (collèges d'application des universités, Instituts Fédéraux d'Éducation, de Science et de Technologie etc.). Ce qui prévaut, ce n'est pas le fait que l'école soit privée ou publique, c'est le profil socioculturel des élèves et les ressources dont elle dispose.

L'orientation libérale de cette politique de « qualité de l'éducation » définie dans les années 1980 n'abandonne pas la lutte contre l'échec scolaire, mais en redéfinit le sens. Andreas Schleicher, qui a proposé à l'OCDE le Programme International pour le Suivi des Acquis des élèves (PISA), écrit :

Atteindre une plus grande équité dans l'éducation n'est pas seulement un impératif de justice sociale, c'est aussi une manière d'utiliser les ressources plus efficacement et d'augmenter l'offre de connaissances et de compétences qui alimentent la croissance et favorisent la cohésion sociale (SCHLEICHER, 2018, p. 13, notre traduction).

L'élève en échec est un raté du système de production scolaire. Lorsqu'il redouble, l'État paie deux fois l'espace, l'électricité, le salaire du professeur etc. Donc, conformément aux nouveaux principes de qualité, dans plusieurs pays, les autorités publiques en charge des écoles ont imposé des mesures pour réduire et parfois interdire le redoublement des élèves. Mais ainsi, on a abouti à une impasse. D'un côté, l'élève qui passe dans la classe d'après sans avoir atteint un niveau minimum sombre l'année suivante. D'un autre côté, l'élève qui redouble s'améliore rarement, sauf si ses difficultés sont conjoncturelles, par exemple en cas de maladie. La sortie de cette contradiction existe, expérimentée, en particulier, dans les pays d'Europe du Nord : des dispositifs d'intervention rapide dès l'apparition des premiers symptômes de difficultés (par exemple, un sixième enseignant disponible, sans classe, pour chaque groupe de cinq enseignants à l'école primaire).

Un autre principe de base des politiques de qualité définies dans les années 1980 et 1990 est celui du local : c'est sur les lieux de l'acte que doivent être affrontées et résolues les difficultés spécifiques ou inattendues. Ce principe a été appliqué sous trois formes. Premièrement, le projet politico-pédagogique vise à adapter l'école et la pédagogie aux caractéristiques du quartier, des familles et des élèves. Ensuite, de nos jours on insiste sur le directeur comme *manager* de l'école et on évoque même l'idée d'un salaire des enseignants pouvant varier en fonction de leurs résultats pédagogiques. Enfin, aujourd'hui le professeur a plus d'autonomie pédagogique, le ministre ou le responsable politique local à l'éducation (en principe...) ne lui dit pas comment il doit

enseigner, mais, en même temps, les dispositifs d'évaluation se multiplient : Saeb et Ideb (au Brésil, Système d'évaluation et Indice de développement de l'Éducation primaire et secondaire), PISA etc. Les responsables des systèmes scolaires souffrent d'un syndrome de transparence et de domination absolues, comme si l'évaluation leur permettait de résoudre les problèmes de l'école. En réalité, le processus d'enseignement et d'apprentissage implique une complexité qui ne peut jamais être complètement résolue, mais il n'en reste pas moins que dans les logiques actuelles de concurrence, un système de production est piloté à partir des résultats.

Ainsi, la nouvelle configuration autonomie/évaluation, politique de qualité, impose au professeur d'être un professionnel. Autrefois, il était missionnaire, de Dieu ou de la République. Ensuite, il est devenu un fonctionnaire, c'est-à-dire quelqu'un qui devait obéir aux instructions de son supérieur, y compris les instructions pédagogiques – et si cela ne fonctionnait pas, ce n'était pas de sa faute dès lors qu'il avait suivi les ordres. Aujourd'hui, son supérieur attend de lui qu'il soit un professionnel, dont la fonction est de résoudre des problèmes : « faites comme vous voulez, mais livrez-moi des élèves qui » sachent lire, ou obtiennent de bons résultats aux tests Saeb ou PISA. Le défi est stimulant, mais lorsque l'objectif est impossible à atteindre, parce qu'il est trop ambitieux ou parce que l'école ne reçoit pas les ressources nécessaires, la situation de l'enseignant est désespérante.

L'ensemble de ces principes définit cette politique qui a été esquissée à l'OCDE dans les années 1980 et 1990 sous le nom générique de « qualité de l'éducation ». On peut l'aimer ou non, et notamment adhérer ou non à ses présupposés sociopolitiques, mais on ne peut pas nier sa cohérence. L'objectif premier de cette politique n'est pas d'améliorer l'éducation par intérêt pour l'éducation elle-même, c'est de produire le maximum de résultats éducationnels économiquement utiles dans la compétition internationale, en limitant les dépenses publiques au strict nécessaire. Sous une autre forme : produire le maximum de profit qui corresponde à un investissement donné. C'est une politique explicitement libérale. Cependant, c'est aussi une politique visant une certaine modernisation des systèmes scolaires, nécessaire dans des sociétés de plus en plus complexes. Sur ce point, on observe une double ambiguïté. D'un côté, souvent les défenseurs de ces politiques les présentent comme des projets de modernisation, en passant sous silence le projet libéral. D'un autre côté, parfois des professeurs cachent leur conservatisme pédagogique derrière une argumentation politique antilibérale.

« Qualité de l'éducation » est, par naissance, un concept à la fois politique et ambigu. Il n'est donc pas surprenant que les tentatives pour évaluer ce qui est appelé qualité de l'éducation se heurtent à de nombreuses difficultés.

Qualité de l'éducation : un concept ambigu, d'usage difficile

« Qualité de l'éducation » est une expression qui peut renvoyer à des questions très différentes, même si elles sont corrélées. Elle peut remettre en cause la pertinence des politiques éducatives. Elle peut interpeller l'organisation et le fonctionnement des établissements scolaires. Elle peut poser la question du comportement, des valeurs et de la formation des parents et des enseignants. Elle peut pointer la question qui, en fin de compte, est la plus importante et qui, d'ailleurs, est, au moins partiellement, l'effet des points mentionnés ci-dessus : quelles sont les valeurs des jeunes et qu'ont-ils appris en famille et à l'école ? Elle peut également essayer d'englober toutes ces questions. Par conséquent, un discours sur la « qualité de l'éducation » ne commence à avoir de la pertinence et même de la légitimité que lorsqu'il explicite de quoi il parle et quels sont ses critères d'évaluation de la qualité.

Expliciter les critères de la “qualité”

De quoi parlons-nous et quels critères utilisons-nous pour traiter de la qualité de l'éducation ? Nous sommes tous favorables à cette qualité, bien sûr. Lorsque nous emmenons nos enfants à l'école, nous espérons une éducation de qualité, tout comme nous espérons une médecine de qualité lorsque nous les emmenons à l'hôpital. Mais pour porter nos jugements de valeur sur les écoles, nous utilisons des critères implicites différents et même contradictoires – de telle sorte que ce qui apporte de la qualité dans la vision de l'un dévalorise l'école dans la perspective d'un autre.

Supposons que nous voulions comparer la qualité de deux écoles, A et B en utilisant les types idéaux de Max Weber (2015), sur la base de leurs résultats à l'Enem (Examen national de fin d'enseignement secondaire, utilisé au Brésil pour l'orientation à l'université). À l'école A, plusieurs élèves réussissent à entrer en Médecine, certains en Pédagogie et beaucoup ne trouvent pas de place à l'université. À l'école B, aucun étudiant n'entre en Médecine, beaucoup sont acceptés en Pédagogie et personne n'est laissé sans place à l'université. Quelle est l'école de « meilleure qualité » ? Celle qui fait de la propagande sur de grandes affiches publicitaires montrant la photo de ses nouveaux étudiants en Médecine ou celle qui, silencieusement, a aidé la quasi-totalité de ses étudiants à entamer des études supérieures ? Considérons un autre exemple. Les élèves de l'école

C sont très bons en Mathématiques et en Portugais, mais plusieurs d'entre eux ont des comportements racistes et sexistes, qui ne semblent pas préoccuper la direction et les enseignants, tandis que l'école D valorise la solidarité et le respect des différences, mais ses élèves sont très moyens en Mathématiques et en Portugais. Laquelle des deux a la meilleure qualité ? De plus, après avoir proposé une réponse à partir nos principes, allons-nous vraiment scolariser nos propres enfants dans l'école que nous prétendons être la meilleure ?

Il n'y a pas de réponses « scientifiques » à ces questions, car les réponses dépendent de choix philosophiques et politiques et impliquent de nombreuses contradictions, sociales et personnelles. Mais on peut énoncer une exigence intellectuelle et démocratique : chaque fois que l'on parle de « qualité de l'éducation », il faut expliciter les critères sur lesquels se fondent les jugements. Sinon, le risque est grand que le discours soit vide, confus, inconscient de ses présupposés naïfs ou, pire encore, qu'il s'agisse d'un discours manipulateur, avançant une chose pour en faire accepter une autre, non-dite. Souvent, les discours généraux sur « la qualité de l'éducation » ont pour objectif réel de dénoncer l'école publique et ses enseignants ou de faire de la publicité pour soi-même ou pour une idéologie. En disant les choses d'une façon un peu radicale, les discours sur la qualité de l'éducation qui n'explicitent pas leurs critères sont, au mieux, vides de sens et, au pire, de la propagande déguisée. On peut aussi essayer d'échapper à la difficulté en disant que l'on veut tout à la fois, mais, en fait, il n'est pas possible de se débarrasser de la nécessité de choisir, car la vie est pleine de tensions et de contradictions ; ainsi, une école fonctionnant dans la logique de la concurrence généralisée et permanente ne sera jamais une école de la solidarité et de l'inclusion.

Cependant, il y a une situation peut-être encore pire que celle des débats vides sur la qualité de l'éducation : celle du silence, dans laquelle l'école n'est même plus considérée comme un lieu important pour penser le monde. De ce point de vue, le cas de Greta Thunberg est intéressant. Au-delà de tout ce qui a été dit sur son engagement et sa personnalité, il y a une chose qui n'est pas commentée et qui est pourtant très significative : le premier acte de la mobilisation écologique qui a mis en mouvement une partie de la jeunesse mondiale a été une grève de l'école. Cela mérite attention et réflexion : l'acte symbolique fondateur de cette mobilisation n'a pas eu lieu au sein de l'école. Pour dire quelque chose d'important sur le monde, sur l'avenir, pour refuser la routine quotidienne dans laquelle on les enferme, les jeunes n'ont pas pris la parole à l'école, ils ont fait une grève de l'école. C'est peut-être un indice fort que, pour eux, l'école n'est déjà plus un lieu de sens, c'est seulement un lieu de compétition, la forme scolaire de ce monde que, justement, beaucoup commencent à refuser.

La deuxième question fondamentale à soulever lorsqu'il s'agit de la qualité de l'éducation est celle des contenus à considérer et à évaluer. De ce point de vue, PISA mérite une attention particulière, en raison de l'importance que divers pays lui ont accordé dans les débats publics sur la qualité de l'éducation – et dans leurs politiques publiques. Créé en 2000, ce *Programme for International Student Assessment* (Programme international d'évaluation des élèves) évalue les performances des élèves de 15 ans en Lecture (*Reading Literacy*), Mathématiques et Sciences. Chaque année, l'un de ces trois domaines est évalué, de sorte qu'un domaine particulier est évalué tous les trois ans. En 2019, l'évaluation PISA a été appliquée dans 80 pays, dont le Brésil, qui participe au programme depuis le début. Elle est organisée par l'OCDE, dans la logique qui régit cette institution : une logique de compétition internationale, sur le modèle des entreprises. J'insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une interprétation personnelle, mais de la manière dont le programme est conçu et présenté publiquement. Schleicher, père de l'idée PISA, écrit :

Les décideurs politiques en matière d'éducation peuvent tirer parti des comparaisons internationales de la même manière que dans le monde des affaires, les dirigeants apprennent à mener leurs entreprises vers le succès : en s'inspirant des autres et en adaptant les leçons ainsi apprises à leur propre situation (SCHLEICHER, 2018, p. 62, notre traduction).

PISA réalise une évaluation techniquement très sérieuse, mais qu'évalue-t-il ? Contrairement à ce que beaucoup pensent, il n'évalue pas la « qualité de l'éducation », mais les compétences des jeunes de 15 ans dans trois domaines précis. L'un de ces domaines est la lecture dans la langue maternelle – l'alphabétisation fonctionnelle (*reading literacy*), qui est plus que le déchiffrage des signes écrits. Les deux autres sont ceux que, depuis 1958, nous l'avons vu, l'OCDE considère comme les outils intellectuels nécessaires à la compétition économique : les Mathématiques et les Sciences. Le problème est qu'ainsi, une certaine interprétation de ce que doit être l'éducation est implicitement imposée à 80 pays. Pourquoi n'évalue-t-on pas, également, les enseignements en Histoire, Géographie, Littérature, Philosophie, Arts, Éducation physique ? Ne sont-ils pas importants pour juger de la qualité de l'enseignement ? Pourquoi est-ce qu'on ne s'intéresse pas non plus aux taux de suicide ou de consommation de drogue chez les jeunes de 15 ans, critères avec lesquels la Corée du Sud ou les États-Unis perdraient des places dans le classement ? Pourquoi la conscience écologique, les préjugés racistes et sexistes, la manière dont les personnes

handicapées sont éduquées etc. ne sont-ils pas évalués ? En évitant tout contenu culturel spécifique, on vide l'élève lui-même de tout contenu et on évalue un adolescent imaginaire, réduit à ce que tous ont en commun dans ces 80 pays (ou à ce que ces pays voudraient que leurs jeunes aient en commun) : être des individus concurrents sur un marché du travail interne et dans la concurrence économique internationale. Il n'est donc pas étonnant que des pays aussi culturellement et pédagogiquement différents que la Finlande et la Corée du Sud figurent en tête du classement.

Traiter de la qualité de l'éducation d'un pays à partir de la seule référence au programme PISA revient à réduire cette question à celle de l'efficacité des apprentissages et à ne considérer que trois domaines d'apprentissage. Bien qu'il soit une des principales victimes des évaluations PISA, puisqu'il est classé parmi les derniers pays dans les trois domaines, le Brésil a adopté le discours et les pratiques de l'OCDE : il parle de « qualité de l'éducation » sans soulever le problème des critères d'évaluation ; le service d'évaluation de l'éducation de base du Ministère de l'Éducation (Saeb) évalue uniquement le Portugais et les Mathématiques, et ces deux matières ont également une importance très grande dans les deux processus évaluatifs dénommés *Prova Brasil* et Ideb. Sur ce point, au moins, le Brésil est prêt à rejoindre l'OCDE, à laquelle il aspire à adhérer.

Recueillir, interpréter, utiliser et diffuser des données sur la qualité de l'éducation : quelques questions

D'un point de vue technique (bien que rien ne soit purement technique lorsqu'il s'agit de la qualité de l'éducation), on peut identifier au moins trois points qui méritent d'être soulignés.

Le premier est classique : il faut distinguer évaluation sommative et évaluation formative. L'évaluation sommative donne une note ou des points, c'est une opération quantitative. Mais l'évaluation pédagogiquement intéressante est l'évaluation formative, qui est qualitative et a une fonction diagnostique et régulatrice : elle compare les résultats obtenus avec les objectifs poursuivis. Lorsqu'une évaluation vise à classer, hiérarchiser, elle procède par mesures. C'est le cas des évaluations PISA ou Saeb. Lorsqu'elle s'intéresse à la qualité de l'éducation elle-même, elle doit présenter une dimension qualitative, car dans un tel cas les fonctions de diagnostic et de régulation sont indispensables.

Un deuxième problème est de savoir si l'on compare des situations équivalentes. Ainsi, PISA traite des jeunes de 15 ans dans des pays où l'écart

entre l'âge officiel et l'âge réel de scolarisation à un niveau donné est plus ou moins important. Au Brésil, plus d'un quart des élèves du deuxième cycle du secondaire sont plus âgés que l'âge établi par l'institution. Par conséquent, à 15 ans, beaucoup ne sont pas encore entrés au lycée. PISA compare donc des élèves qui n'ont pas atteint le même niveau d'études et, par conséquent, n'ont pas reçu le même enseignement et, logiquement, ne peuvent pas avoir le même niveau de formation. Or, l'écart entre âges institutionnel et réel, même si ce n'est jamais un fait positif, peut avoir des causes géographiques ou sociales qui ne renvoient pas directement à la qualité de l'éducation. Le questionnement peut d'ailleurs être élargi : lorsqu'on compare les résultats ou les compétences d'élèves scolarisés dans des écoles socialement différentes, qu'est-ce qu'on évalue exactement ? La qualité de l'éducation ou les inégalités sociales dans le pays – ou les deux ?

Enfin, l'interprétation et la diffusion des résultats d'une évaluation méritent également attention. Lorsque le Saeb présente les résultats de ses évaluations, il commente, pour que les médias puissent mieux comprendre, les pourcentages d'élèves dans la norme, au-dessus ou en dessous. Mais quand 50 % des élèves sont « hors norme », quel est le sens de cette notion de norme ? Lors de la présentation d'une évaluation, il est possible d'insister sur ce qui ne fonctionne pas dans le système, pour convaincre les politiques d'investir davantage dans l'éducation, mais, ainsi, on dévalorise l'image de l'école publique. La divulgation sans précaution des comparaisons entre écoles tend à aggraver la situation des établissements les plus fragiles – et donc leur « qualité ».

L'interprétation et l'utilisation des résultats d'une évaluation renvoient également à la question du passage ou non dans la classe suivante, c'est-à-dire à la vie des jeunes. Sur ce point, il est intéressant de comparer l'usage institutionnel des notes au Brésil et en France. Au Brésil, l'élève doit atteindre la moyenne dans toutes les matières pour ne pas redoubler. En supposant que la moyenne soit 5, avec une note maximum de 10 dans toutes les matières, s'il a 4 dans l'une d'entre elles, il redoublera. En France, l'élève passe dans la classe supérieure s'il obtient la moyenne générale ; avec 6 en Mathématiques et en Sciences et 4 en Français et en Histoire, il passera. Le système français tend à valoriser l'excellence dans quelques matières, tout en tolérant une certaine faiblesse dans d'autres. Le système brésilien actuel exige des étudiants sans faiblesse et ne valorise pas l'excellence. Les deux pays veulent des jeunes différents.

En fin de compte, la question fondamentale est : qui évalue qui, où, quand, comment, pourquoi et pour quoi ? Derrière cette question apparemment technique, il y a des questions philosophiques et politiques fondamentales : quelle éducation, pour former quel type d'être humain, dans quelle société, pour quel monde, quelle vie, quel avenir (CHARLOT, 2020) ?

RÉFÉRENCES

CHARLOT, Bernard. *L'école en mutation*. Paris : Payot, 1987.

CHARLOT, Bernard. *Éducation ou barbarie* : Pour une anthropo-pédagogie contemporaine. Paris : Economica-Anthropos, 2020.

CONSEIL EUROPEEN LISBONNE. *Conclusions de la Présidence*. Lisbonne, 24 mar. 2000. Disponible en : https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm. Accès le : 16 fév. 2020.

NATIONAL SCIENCE BOARD (U.S.). Commission on Precollege Education in Mathematics, Science, and Technology. *Educating Americans for the 21st century*. Ann Arbor: University of Michigan Library, 1983. Disponible en : https://books.google.com.ag/books?id=_xIpAQAAMAAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false. Accès le : 16 fév. 2020.

SCHLEICHER, Andreas. *World class: how to build a 21st-century school system, strong performers and successful reformers in education*. Paris : OECD Publishing, 2018.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. v. 1.

Texte reçu le 31/05/2021.

Texte approuvé le 21/06/2021.