



NUMÉRO SPÉCIAL DE NORRAG

Suivi mondial du développement des systèmes éducatifs nationaux : coercitif ou constructif ?

A propos de NSI

Le Numéro Spécial de NORRAG (NSI) est un périodique open-source. Il cherche à mettre en avant des auteurs de différents pays ayant des perspectives diverses. Chaque numéro est consacré à un thème spécifique de la politique mondiale de l'éducation et de la coopération internationale en matière d'éducation. NSI inclut un certain nombre d'articles concis provenant de divers points de vue et acteurs dans le but de combler le fossé entre la théorie et la pratique ainsi que le plaidoyer et la politique dans le développement de l'éducation internationale.

NSI est conçu par NORRAG et est soutenu par l'Open Society Foundations (OSF) et la Direction du développement et de la coopération Suisse (DDC). NSI 03 a bénéficié du soutien du Programme interdisciplinaire sur les politiques et pratiques pédagogiques du Centre de recherche et d'enseignement économique (PIPE-CIDE). Le contenu et les perspectives présentés dans les articles sont ceux des auteurs et ne représentent pas les opinions de ces organisations.

A propos de NORRAG

NORRAG est un réseau mondial créé en 1986, composé de 5 000 membres en faveur des politiques internationales et de la coopération dans le domaine de l'éducation. Le mandat et la force principale de NORRAG consistent à produire, diffuser et échanger des connaissances essentielles ainsi qu'à renforcer les capacités du large éventail de parties prenantes qui constituent son réseau. Ces parties prenantes informent et façonnent les politiques et pratiques éducatives, tant au niveau national qu'international, et sont unies par un engagement commun en faveur des principes de justice sociale, d'équité et de qualité dans l'éducation. A travers son travail, NORRAG contribue activement au dialogue critique sur les développements mondiaux dans l'éducation en mobilisant et diffusant des voix diverses, des perspectives multiples, des preuves et des faits.

NORRAG est un programme associé de l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève.

Plus d'informations sur NORRAG, notamment sur l'étendue de son travail et ses aires thématiques, sont disponibles sur www.norrag.org.



@norrag



@norrag.network



@pipecide



@pipecide

NORRAG

Network for international policies and cooperation in education and training

Réseau sur les politiques et la coopération internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | C.P. 1672

1211 Genève 1, Suisse

+41 (0) 22 908 45 47

norrag@graduateinstitute.ch

Numéro Spécial de NORRAG 03, Juin 2020

Coordination

Emeline Brylinski

Rédacteur de la version française

Fabrice Jaumont, PhD

Traduction et révision

Nathalie Charles, Aziza Kajangu

Production

Paul Gerhard

Conception du design

Anouk Pasquier, Alexandru Crețu

NORRAG est soutenu par



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

Publié sous les termes et conditions de la licence de Creative Commons : Attribution-Non Commercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0):

Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



ISSN: 2571-8010



Suivi mondial du développement des systèmes éducatifs nationaux : coercitif ou constructif ?

Éditrice invitée

Marisol Vázquez Cuevas, Ph.D. Professeure affiliée, Programme interdisciplinaire sur les politiques et les pratiques éducatives du Centre de recherche et d'enseignement économiques (PIPE-CIDE), Mexique

Avant-propos

Au cours des dernières décennies, des efforts considérables ont été consacrés à la mise au point de méthode standardisées au niveau international pour contrôler certains aspects de l'éducation, de la gestion aux résultats de l'apprentissage. Les évaluations internationales à grande échelle mobilisent des ressources importantes aux niveaux national et international et exercent une influence croissante sur les normes et les politiques. Elles peuvent également avoir des conséquences involontaires, notamment en déplaçant les objectifs d'inclusion et de diversité vers la concurrence entre les pays, les acteurs et les apprenants.

Les travaux de NORRAG dans ce domaine visent à mettre en lumière le rôle des données et des indicateurs dans le cadre de la gouvernance mondiale pour l'éducation et à remettre en question l'implication de la standardisation façonnée par les cadres de gouvernance, en soulignant particulièrement les objectifs et les cadres des ODD pertinents pour l'éducation¹.

Le *Numéro Spécial 03 de NORRAG, Suivi mondial du développement des systèmes éducatifs nationaux : coercitif ou constructif ?* propose un panel de réflexions sur la manière dont les rapports et les indicateurs mondiaux façonnent l'agenda du développement mondial. Comblant le fossé entre théorie et pratique ainsi qu'entre plaidoyer et politique, les auteurs ont été invités à évaluer la réception et l'impact de ces rapports sur la gouvernance mondiale, les agences et les thématiques. Ce numéro cherche à remettre en question l'effet perturbateur possible des rapports mondiaux et des tests standardisés internationaux sur les politiques

nationales, et la possibilité d'élaborer des recommandations globales dans un monde de diversité. Il cherche également à montrer comment les acteurs politiques nationaux, les membres de la société civile et les chercheurs nationaux utilisent ces rapports.

Le numéro est composé de quatre sections qui s'adressent directement aux décideurs politiques, aux universitaires, aux praticiens, aux organisations de la société civile et autres parties prenantes. Chaque section se concentre sur une thématique spécifique liée au suivi mondial du développement de l'éducation nationale :

La première partie présente les principaux objectifs des rapports mondiaux de suivi mondial et les met en perspective. Si elle montre comment les données ont un impact sur les politiques éducatives nationales, elle souligne également comment la conception et le financement de ces rapports peuvent ignorer des parties de la population qui subissent déjà des formes de marginalisation.

En réponse, la deuxième partie propose une série d'analyses sur la manière d'améliorer les rapports de suivi. Cette section cherche à explorer comment les rapports de suivi peuvent être mieux articulés en fonction des besoins et des priorités locales, notamment l'accès et la qualité.

La troisième partie étudie les approches de communication et de diffusion des résultats. En introduisant trois études de cas, cette courte section propose des réflexions sur la légitimité

de ces outils et le rôle des médias dans la réception nationale des rapports de suivi internationaux.

La dernière et quatrième partie se penche sur l'impact des rapports mondiaux sur les politiques éducatives, en explorant une sélection d'études de cas du Mexique, de l'Afrique du Sud, de la Suède, ainsi que des aperçus régionaux du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

Poursuite du travail initié dans le Numéro Spécial de NORRAG 01 publié en 2018 et intitulé « Mouvements et politiques du droit à l'éducation : promesses et réalités », et dans NSI 02 sur la « Collecte de données et constitution de preuves pour soutenir l'éducation en situation d'urgence », publié en 2019 ; ce numéro vise à encourager la diversité des milieux

et des approches. Ce troisième numéro, publié à l'origine en espagnol, met particulièrement l'accent sur l'Amérique latine et s'étend au Sud et à l'Est.

NORRAG remercie la rédactrice invitée, Marisol Vázquez Cuevas, directrice exécutive de la Maison Universitaire Franco-Mexicaine, en France (MUFRAMEX), et ancienne directrice exécutive, coordinatrice de recherche et professeure agrégée au Programme interdisciplinaire sur les politiques et pratiques éducatives, *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, au Mexique. Marisol Vázquez Cuevas possède une vaste expérience dans le soutien aux réformes et à l'évaluation de l'éducation nationale, impliquant des agences de développement, ce qui se reflète dans ce numéro spécial de NORRAG.

Gita STEINER-KHAMSI
Professeure et Directrice
New York & Genève

Joost MONKS
Directeur Exécutif
Genève

Émeline BRYLINKSI
Chercheuse associée
Genève

Endnotes



1. La politique en matière de données et d'indicateurs est l'un des principaux domaines thématiques de NORRAG, intitulé « Agendas politiques internationaux et gouvernance mondiale » <https://www.norrag.org/politics-of-data-and-indicators/>

Contenu

L'impact des rapports mondiaux sur les politiques éducatives : cherchent-ils vraiment à améliorer l'éducation dans le monde ?	09
Marisol Vázquez Cuevas, PIPE-CIDE, Mexique	
Section 1: Les principaux objectifs des rapports mondiaux de suivi (GEM)	13
01 La gouvernance à distance par la mise en circulation des données	14
Gita Steiner-Khamisi, NORRAG, Teachers College, Columbia University, New York & The Graduate Institute of International and Development Studies, Genève	
02 Rendre l'implicite explicite dans les programmes mondiaux de suivi sur l'apprentissage, l'équité et la finance : une approche de la théorie du changement	19
Karen Mundy, Université de Toronto, Canada	
03 Critique de la mesure de compétence globale de l'OCDE	23
Susan Ledger, Université Murdoch, Australie, Michael Thier, Université de l'Oregon, États-Unis, Lucy Bailey, Université de Bahreïn, Bahreïn et Christine Pitts, NWEA, États-Unis	
04 De l'impact des rapports mondiaux sur l'éducation	29
Paul Coustère, IIPE-UNESCO	
05 La gouvernance par les données : où en sommes-nous ?	32
Ieva Raudonyte, IIPE-UNESCO	
Section 2: Comment améliorer ces rapports ?	37
06 Au-delà de la qualité de l'éducation : les batailles à venir	38
Blanca Heredia, directrice, PIPE-CIDE, Mexique	
07 Le défi de formuler une politique éducative dans le cadre de l'Agenda 2030 : Agir dans le concret, impacter le global	42
Patricia Vázquez del Mercado Herrera, Institut national pour l'évaluation de l'éducation, Mexique	
08 Comment les données de l'étude TERCE peuvent-elles contribuer à l'établissement des priorités internationales ? Comparaison entre les contenus des informations régionales sur les infrastructures scolaires et leur utilisation dans les rapports mondiaux sur l'éducation.	46
Esteban Villalobos-Araya, Université d'État de New York à Albany, États-Unis et Marcos Delprato, Université de Sussex, Royaume-Uni	
09 Rapports mondiaux sur l'éducation et les organisations internationales : une cartographie pour le 21^e siècle	51
Alma Maldonado-Maldonado, Département de recherche pédagogique (DIE) de CINVESTAV, Mexique	

Section 3: Stratégies de communication et de diffusion des résultats pour les rapports mondiaux	55
10 PISA : L'importance des stratégies de communication pour informer sur les évaluations à grande échelle Miriam Arteaga Cepeda, Ministère de l'éducation publique, Mexique	56
11 Obliger le gouvernement cambodgien à rendre des comptes : comment y parvenir ? Mitsuko Maeda, Jogakuin University, Japon et University of Pennsylvania Graduate School of Education, États-Unis	59
Section 4: Expériences internationales sur l'impact des rapports mondiaux	65
12 Rapports de suivi mondiaux et rôle de la socialisation et de l'apprentissage : le cas de l'impact de l'OCDE sur la Suède Sotiria Grek, Université d'Édimbourg, Écosse	66
13 De la tolérance au rejet total : Dissidence des enseignants à Oaxaca et application des évaluations standardisées, 2008-2013 Jorge Puma, Université de Notre Dame, USA	70
14 L'universalisation de l'enseignement secondaire comme facteur atténuant pour expliquer les « faibles » résultats aux tests standardisés au Moyen-Orient et en Afrique du Nord Jorge Ubaldo Colin Pescina, Xaber, Mexique	73

L'impact des rapports mondiaux sur les politiques éducatives : cherchent-ils vraiment à améliorer l'éducation dans le monde ?¹

 **Marisol Vázquez Cuevas**, professeur affilié, Programme interdisciplinaire sur les politiques et les pratiques éducatives du Centre de recherche et d'enseignement économiques (PIPE-CIDE), Mexique
 marisol.vazquez@cide.edu

La version française du troisième numéro spécial de NORRAG est consacrée à l'impact des rapports mondiaux de suivi sur l'éducation et les politiques éducatives dans le monde. Les articles qui composent ce numéro fournissent des informations et des perspectives précieuses sur la façon dont les rapports sur l'éducation sont perçus, annoncés, reçus et produits par les organisations internationales. Ces articles sont divisés en quatre sections. Dans la première section, les objectifs des rapports mondiaux de suivi et des enquêtes internationales sur l'apprentissage, et leur impact sur la conception des politiques éducatives internationales, sont discutés et remis en question. Dans la deuxième section, des recommandations pour améliorer ou compléter ces rapports sont proposées. Une troisième section traite de la façon dont ces rapports sont présentés, de leurs limites et de l'importance de traduire et de transmettre la pertinence de leurs conclusions à l'opinion publique. Enfin, nous présentons, dans la quatrième section, des études de cas sur l'impact des rapports sur l'éducation dans divers pays et régions du monde tels que la Suède, le Mexique, le Moyen-Orient et l'Afrique du Sud.

Objectifs principaux des rapports de suivi mondiaux

Steiner-Khamsi affirme que l'objectif des rapports de suivi mondiaux ne se limite pas au partage d'informations statistiques sur l'état de l'éducation dans le monde. L'article présente une perspective critique de l'impact que les rapports de suivi mondiaux ont sur l'éducation. Il fait valoir que ces rapports, justifiés par leur manque de neutralité à mesurer et à suivre les progrès, constituent des efforts qui guident et influencent subtilement les politiques éducatives mondiales. L'auteur souligne que nous vivons probablement une « gouvernance à distance par la mise en circulation des données » qui amplifie les tendances (i) à conditionner l'aide internationale à la réalisation des objectifs énoncés dans ces rapports, (ii) à appliquer des tests plus standardisés et (iii) à recueillir et analyser une plus grande quantité de données.

Mundy présente trois approches qui expliquent l'impact des rapports mondiaux sur l'éducation. La première, l'approche des « données pour l'apprentissage transnational », explique et justifie l'existence des rapports comme outils permettant aux pays de s'informer et de s'échanger leurs meilleures pratiques. La deuxième, « les données pour les investissements stratégiques et les incitations », se concentre sur l'organisation d'une assistance technique aux gouvernements et aux décideurs pour générer plus d'impact. La dernière approche, plus récente, est celle des « données pour la responsabilité (mutuelle) ». Elle favorise non seulement la transparence, mais donne également le contrôle aux donateurs et permet aux citoyens d'exiger des comptes de leurs gouvernements. L'auteur présente également une analyse critique et les limites de chaque approche. Ledger, Thier, Bailey et Pitts utilisent l'analyse critique du discours pour examiner les paramètres de la compétence globale présentés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). À la suite de leur analyse, ils suggèrent que ces paramètres sont définis en termes de capital culturel d'une élite mondiale occidentale qui ne prend pas en compte les valeurs, les pratiques et les ressources des populations marginalisées. Coustère, pour sa part, souligne l'insuffisance des investissements internationaux dans la production de statistiques ou de connaissances sur l'éducation, qui n'est que de 3% contre 21% dans le secteur de la santé. Néanmoins, il fait également valoir que les données elles-mêmes n'auront pas d'impact si ne sont abordées les « valeurs et les circonstances locales » qui perpétuent l'idée que l'action publique est incapable de modifier les conditions de vie réelles des individus. Raudonyte affirme, quant à elle, que les évaluations internationales, telles que le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), exercent un faible pouvoir sur la définition des politiques éducatives. L'auteur fait valoir que « ce qui est mesuré dans les systèmes éducatifs est important car susceptible d'influencer la

manière dont les gouvernements abordent les réformes de l'éducation ». L'article indique que l'utilisation de ces données n'est pas neutre car les gouvernements recourent à l'information et aux organisations internationales pour justifier à leur convenance les choix politiques internes.

Comment améliorer ces rapports ?

La contribution de Heredia dénote que la quête d'une plus grande « qualité de l'éducation », telle que promue par les rapports mondiaux, ne représente pas une solution souhaitable dans le cas des sociétés inégales, comme le Mexique par exemple (pays analysé par l'auteur). L'article propose que l'inclusion, la rétention et la réintégration des groupes défavorisés dans les systèmes éducatifs précèdent la recherche de la qualité en soi.

Les rapports mondiaux de suivi de l'éducation, alors qu'ils permettent à d'autres pays d'avoir accès à des informations statistiques et analytiques qu'ils n'auraient pas autrement, oublient largement d'inclure la vision et l'expérience des acteurs locaux et des communautés scolaires. Vázquez del Mercado aborde cette question et propose que les politiques publiques prennent en compte les besoins locaux lorsqu'ils tentent d'atteindre des objectifs mondiaux. Villalobos et Delprato reprennent cette analyse sur les infrastructures et se réjouissent que ces informations figurent dans la troisième étude régionale comparative et explicative (TERCE) de l'UNESCO sur la qualité de l'éducation en Amérique latine. Ces efforts fournissent des résultats et des solutions qui peuvent être mis en œuvre de manière plus immédiate et pertinente, dans les pays à revenus faibles ou intermédiaires, que ceux provenant d'études mondiales qui proposent des recommandations plus conformes aux besoins des pays développés. Enfin, Maldonado formule des recommandations sur les moyens d'améliorer le suivi mondial en incluant les classements internationaux de l'enseignement supérieur. Les évaluations actuelles de la qualité de l'enseignement supérieur sont de mauvaise qualité et fortement influencées par les établissements privés. Maldonado affirme que les organisations internationales ne sont pas encore assez impliquées sur ce sujet. Il serait donc pertinent d'accorder, dans les rapports internationaux, une plus grande attention à ces pratiques et ces expériences.

Stratégies de communication et diffusion des résultats

L'un des plus grands défis consiste à donner un sens aux enquêtes internationales qui sont devenues insignifiantes et peu pertinentes dans certains contextes (Steiner-Khamsi, 2016). Tâche ardue, c'est le sujet abordé dans cette section. Arteaga présente une campagne de communication qui s'est tenue au Mexique autour de l'enquête PISA en 2009. L'article souligne à quel point il est important de sensibiliser

et d'expliquer pourquoi les évaluations internationales sont importantes et quelles en sont les implications dans le développement de l'éducation localement. Le cas du Mexique est un excellent exemple de société dans laquelle les acteurs de l'éducation ont la liberté d'exprimer leurs besoins, d'exiger des améliorations et de promouvoir des changements. Cependant, ce n'est pas le cas pour toutes les sociétés. Maeda présente le cas du Cambodge où la voix des médias et des acteurs de l'éducation sont réduites au silence par la dictature du gouvernement actuel. Cette situation rend les recommandations des rapports mondiaux impossible à suivre, surtout quand les citoyens ne peuvent pas faire pression sur le gouvernement pour améliorer le système scolaire.

Impact international

Cette section présente trois études de cas sur l'impact récent des rapports et des évaluations de suivi sur l'éducation mondiale. Grek présente le cas emblématique de la Suède, où, grâce à un processus de socialisation, un consensus absolu s'est créé sur l'importance des enquêtes PISA et de l'OCDE. Ce consensus affecte directement les politiques éducatives et montre que la théorie d'une « gouvernance à distance » par les organisations internationales, et notamment par l'OCDE, ne s'applique pas au cas de la Suède, où les experts semblent toujours jouer un rôle dans le canevas national.

Puma fait valoir que l'année 2009 était la dernière lors de laquelle les enquêtes PISA ont pu être présentées dans la région d'Oaxaca. Malgré l'effort entrepris par le gouvernement pour préparer les enseignants et les élèves au programme PISA, les scores en baisse du Mexique, conjointement à la conjoncture politique, ont conduit la population d'Oaxaca à prendre les armes contre tout type d'évaluation et contre la mise en œuvre de la réforme de l'éducation de 2013. Celle-ci n'a finalement pas eu lieu dans cette région. Colin, quant à lui, aborde les cas du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. L'étude soutient l'idée avancée par Heredia dans la deuxième section de ce numéro. Il indique que l'accès à l'éducation dans cette région du monde, et très probablement dans les pays en développement, représente un obstacle à l'augmentation des résultats aux tests standardisés car les étudiants à faible revenu sont confrontés à des défis structurels plus importants, ce qui a un impact négatif sur leur niveau de performance. L'inclusion de leurs résultats au test abaisse la moyenne nationale, ce qui explique la baisse des résultats à l'enquête (TIMSS), source de vives réactions en 2015. Il est difficile de servir ces deux objectifs (l'accès et la qualité) lorsque l'un affecte l'autre avec une telle force. Celui de l'accès devrait certainement être privilégié.

En résumé

Ce numéro spécial de NORRAG souligne la légitimité des rapports mondiaux de suivi de l'éducation, instruments statistiques certes rigoureusement élaborés et d'une grande

utilité pour comprendre l'état des lieux de l'éducation mondiale mais néanmoins limités par la manière dont les gouvernements et les collectivités les intègrent et les utilisent. L'inclusion insuffisante d'exemples et de perspectives émanant de pays en développement génère un biais dans les recommandations qu'ils préconisent et qui ne sont pas toujours contextualisées ni ne mettent en avant les meilleures pratiques qui s'avèrent inexactes et peu pertinentes dans de nombreux contextes de pays plus défavorisés. Ces rapports et ces enquêtes méritent pourtant une analyse plus profonde qui leur permettrait d'être améliorés pour atteindre leur but ultime, celui de contribuer à l'amélioration de l'éducation à l'échelle du monde.

Les articles présentés dans ce troisième numéro spécial de NORRAG nous permettent d'en savoir plus sur les expériences pour lesquelles ces rapports ont eu un grand impact, mettant en évidence les cas de la Suède, du Mexique et du Cambodge. Ils explorent également la façon dont ces rapports sont présentés au public, et soulignent les faiblesses de l'exercice de transmission et d'interprétation des résultats auprès du public. Ils nous rappellent qu'inclure la voix des acteurs locaux est un facteur clé de réussite, tout comme celui de négocier avec les parties prenantes, en simultané ou avant même de négocier avec les organisations internationales, sur tout type de réforme qui affecterait directement leurs intérêts, pour garantir que ces politiques, nourries par les recommandations d'experts, puissent aboutir. Comme l'affirme Grek, le processus de socialisation est essentiel.

Il est également important de garder clairement à l'esprit que ces organisations ont des intérêts qui vont au-delà de l'amélioration de l'éducation à l'échelle mondiale. La neutralité de leurs recommandations est faussée alors qu'ils trouvent des moyens pour que davantage de pays adoptent ces évaluations grâce à des exercices tels que l'indice du capital humain de la Banque mondiale, mentionné par Steiner-Khamsi.

Quant aux domaines que ces rapports pourraient inclure à l'avenir, les évaluations internationales de l'enseignement supérieur et l'impact des programmes d'échanges universitaires internationaux sont ici explorés. La question de la lutte constante entre l'accès à et la qualité de l'éducation est soulignée ainsi que la complexité, pour les pays en développement, de s'attaquer à ces deux aspects, comme le proposent les ODD, lorsqu'il semble que l'amélioration d'un indicateur en affecte fortement l'autre. De nombreux aspects de l'impact des rapports mondiaux sur l'éducation en matière de suivi restent à traiter mais ceux-ci devraient permettre d'approfondir le débat sur le sujet.


Endnotes

1. Traduit et adapté par Fabrice Jaumont, Responsable de recherche, Fondation Maison des sciences de l'homme, Paris, France / fabrice.jaumont@nyu.edu

Section 1

Les principaux objectifs des rapports mondiaux de suivi (GEM)

La gouvernance à distance par la mise en circulation des données

 **Gita Steiner-Khamisi**, Directrice, NORRAG, Professeure, Teachers College, Columbia University, États-Unis & Institut de hautes études internationales et du développement, Suisse

 steiner-khamisi@exchange.tc.columbia.edu

Résumé

Cet article soulève la question de la gouvernance par les chiffres et si celle-ci s'est transformée en gouvernance à distance par l'intermédiaire de la mise en circulation des données. La surveillance mondiale des développements nationaux en matière d'éducation est présentée comme le corolaire et amplifie simultanément les tendances de (i) l'aide fondée sur les résultats, (ii) la multiplication des évaluations et (iii) l'exploitation des données et leur mise en circulation. Comme la Banque mondiale devient la banque des savoirs pour tous les pays, l'article explore également les changements qui pourraient intervenir quant à la définition du développement et les critères d'éligibilité à l'aide publique.

Mots-clés

gouvernance par les chiffres
éducation fondée sur les résultats
organisations internationales
aide publique au développement
éducation mondiale

L'expression "gouvernance par les chiffres" a parcouru un chemin remarquable sur une brève période de dix ans. Introduite à l'époque dans les études en politiques publiques pour décrire la croissance exponentielle des évaluations internationales à grande échelle (ILSA) (Grek, 2008) ainsi que la transition de l'évaluation externe vers l'auto-évaluation (Ozga, 2009), elle est aujourd'hui utilisée comme un terme générique pour appréhender la datafication des décisions politiques par l'intermédiaire d'études fondamentales, d'étalonnages et d'évaluation des résultats. Ces instruments politiques "non-contraignants" ont en commun l'objectif de mesurer et de contrôler les résultats.

On peut soutenir que les instruments "contraignants" de la réglementation (les décrets, les inspections surprises pour vérifier l'application des décrets et les sanctions en cas de non-respect) ont été remplacés par une gouvernance par les chiffres. Dans le domaine de l'éducation, l'orientation vers les résultats a déclenché une prolifération des ILSA. En fonction de leur agenda politique, les gouvernements nationaux utilisent aujourd'hui les résultats de ces évaluations, telles que les enquêtes PISA¹ et TIMSS², pour augmenter ou alléger la pression sur les réformes de l'éducation publique. Dix ans plus tard, la question qui se pose est la suivante : devrions-nous élargir le débat de politique publique et nous demander si la gouvernance par les chiffres s'est transformée en "pilotage à distance" (Rose et Miller, 1992), en "gouvernance à distance" (Rinne et Ozga, 2009, p. 67), ou si, pour aller plus loin, elle s'est métamorphosée en "gouvernance à distance par l'intermédiaire de la circulation des données" (Piattoeva, Gorodski Centeno, Suominen et Risto, 2018, p. 117). Les rapports annuels de suivi des trois régimes internationaux en matière d'éducation, notamment Regards sur l'éducation (OCDE), le Rapport sur le développement dans le monde (Banque mondiale) et le Rapport mondial de suivi sur l'éducation (UNESCO) viennent ici à l'esprit.

La gouvernance à distance par la circulation des données

Dans un chapitre fascinant sur la politique des évaluations nationales à grande échelle, Nelli Piattoeva et al. (2018) ont

inventé le terme de “gouvernance par mise en circulation des données” pour montrer comment les gouvernements du Brésil, de la Chine et de la Russie (au centre de leur étude) utilisent la circulation de données comparées comme instrument de politique publique pour légitimer leurs décisions politiques. Cette observation ne doit pas être sous-estimée étant donné que ces trois pays sont confrontés à des défis majeurs en matière de données fiables à disposition, à quoi s’ajoute le fait que les fonctionnaires des niveaux local et départemental ne savent pas vraiment comment utiliser ces données dans l’exercice de leur profession. Les gouvernements des trois pays ne sont pas les seuls à devoir constamment produire des données comparables pour l’international et, ensuite, devoir transposer, avec beaucoup de difficulté et d’imagination, les conclusions de l’international aux niveaux national ou local. L’épreuve à laquelle ils font face consiste alors à devoir donner sens à des conclusions internationales devenues (contextuellement) “décharnées” au point d’avoir perdu toute signification et pertinence une fois ramenées dans leurs contextes respectifs. (Steiner-Khamisi, 2016a)

Cette situation “insensée” n’a de logique que si l’on considère le contexte plus large et l’essor de la gouvernance à distance par l’intermédiaire de la mise en circulation des données. Je voudrais limiter mes commentaires à trois observations, résumées comme suit : la surveillance mondiale des développements nationaux en matière d’éducation est le corolaire et accentue simultanément l’évolution de (i) l’aide fondée sur les résultats, (ii) la multiplication des évaluations et (iii) l’exploitation des données et leur mise en circulation.

Aide fondée sur les résultats. Nous sommes entrés dans une nouvelle ère dans laquelle le précédent ensemble des conditionnalités macro-économiques et politiques de l’aide (ajustement structurel, réduction de la pauvreté, bonne gouvernance) est progressivement remplacé par des conditionnalités programmatiques. Aujourd’hui, un projet financé doit pouvoir démontrer que ses résultats ont atteint les objectifs fixés lors de sa planification, ceux de la stratégie sectorielle ou ceux établis par le donateur pour justifier de la réussite d’un projet. Par exemple, la Banque asiatique de développement fait la différence entre soutien aux programmes et soutien aux politiques publiques, et utilise son calendrier de décaissement comme un levier pour s’assurer que des politiques publiques sont effectivement mises en place afin de rendre le projet financé viable à long terme. De même, le Partenariat mondial pour l’éducation fait la distinction entre la partie fixe et la partie variable d’une subvention. Les gouvernements bénéficiaires doivent prouver par des chiffres que les fonds ont été utilisés pour améliorer la qualité, les résultats d’apprentissage et l’équité des systèmes éducatifs. Il est important de garder à l’esprit que le Partenariat mondial pour l’éducation est une exception

notable. Tous les donateurs ne s’engagent pas à faire respecter l’équité. L’une des critiques formulées à l’égard des obligations d’impact social, par exemple, est l’absence de préoccupations en matière d’équité et le court laps de temps pendant lequel les responsables de la mise en œuvre doivent produire des résultats positifs et mesurables. Il n’est pas surprenant que les responsables de la mise en œuvre hésitent à inscrire les élèves ayant des “difficultés d’apprentissage” et d’autres groupes vulnérables dans leurs programmes éducatifs.

Multiplication des évaluations. Nous avons pris l’habitude de voir la liste des pays participant aux programmes PISA et TIMSS s’allonger de plus en plus au cours de la dernière décennie. Toutefois, ce qui s’est passé en 2018 va très probablement entraîner un bond en avant dans le nombre de pays qui participeront à l’avenir aux ILSA. Le Rapport sur le développement dans le monde 2019 (Banque mondiale, 2018) a fait connaître le projet sur le capital humain et notamment l’indice du capital humain (ICH) à un public plus large en octobre 2018. Selon la Banque mondiale (2018),

L’ICH mesure le capital humain qu’un enfant né aujourd’hui peut espérer atteindre à l’âge de 18 ans. Il indique la productivité de la prochaine génération de travailleurs par rapport à un niveau correspondant à une scolarité complète et à la pleine santé.

La composante éducation de l’ICH mesure à la fois la quantité (années de scolarité corrigées en fonction de l’apprentissage) et la qualité (résultats des tests harmonisés) des systèmes éducatifs. Le critère de référence pour les années de scolarité est de 14 ans et les experts de la Banque mondiale ont établi que, parmi tous les systèmes éducatifs du monde, c’est celui de Singapour qui se rapproche le plus du critère international de “scolarité complète”. Il s’agit d’un système dans lequel le temps des enfants à l’école est utilisé avec le plus d’efficacité ou, pour le dire autrement, avec le moins de gaspillage possible. Tout comme à Singapour, les enfants autrichiens, par exemple, sont censés suivre 13,9 années de scolarité. Cependant, le nombre d’années de scolarité corrigées en fonction de l’apprentissage (qui tient compte de ce que les enfants apprennent réellement) n’est que de 11,7 ans. L’Angola, un autre pays en tête de liste alphabétique, perd près de la moitié de son niveau d’instruction en raison de la mauvaise qualité de son enseignement. Si l’on tient compte de ce que les enfants apprennent réellement dans les écoles angolaises, le nombre d’années d’école prévu se réduit à 4,1 ans (voir <http://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>). Le classement ICH³ de l’Autriche est de 12 et celui de l’Angola est de 147 sur 157 pays. La méthodologie de calcul des résultats des tests harmonisés a suscité des critiques pour sa dépendance aux ILSA. En outre, le projet sur le capital humain a permis d’interpoler les données si les pays ne participaient pas à chaque cycle de tests et/ou d’extrapoler

les données si des données sur l'un des tests étaient manquantes. En effet, l'ICH contraint les gouvernements à participer à chaque cycle de TIMSS, PISA, PIRLS, SACMEQ, EGRA, etc., car les interpolations et les extrapolations sont souvent préjudiciables aux résultats des tests harmonisés du système éducatif.

Exploitation des données et mise en circulation. Combien faut-il en faire pour en faire assez ? Dans un environnement compétitif de surveillance mondiale, les organisations internationales collectent de plus en plus de données dans un nombre toujours croissant de pays, de sujets, de segments de population, et dans un intervalle de temps toujours plus court. Pour leur propre survie, les organisations internationales sont contraintes d'élargir constamment leur sphère d'influence afin de suivre le rythme de leurs concurrents internationaux et régionaux. Le premier signe d'une expansion toujours croissante a été la décision du PISA d'inclure un domaine supplémentaire. Initialement axé sur la lecture, les mathématiques et les sciences pour les élèves de 15 ans, l'enquête a commencé à inclure un domaine supplémentaire sur un large éventail de sujets, allant de la culture financière (PISA 2012, PISA 2015) à la compétence globale (PISA 2018). Parallèlement, son portefeuille comprend également la mesure PISA pour le développement, la mesure PISA pour les établissements préscolaires, la mesure PISA pour les écoles et le PISA4You. L'expansion rapide du programme PISA à travers les sujets, les pays et la durée de vie est devenue un objet d'examen et de débat intense (voir Addey, 2017 ; Gorur, 2016 ; Sellar et Lingard, 2014 ; Verger et Parcerisa, 2017). Le secteur privé bénéficie grandement du programme PISA. L'entreprise Pearson LLC, par exemple, est payée pour concevoir et piloter l'enquête et pour produire des vidéos et des rapports. En même temps, ce géant commercial vend des manuels et du matériel aux parents en vue de les préparer aux tests standardisés. Comme expliqué et problématisé ailleurs (Steiner-Khamsi, 2016b), les normes sont bonnes pour les affaires parce que le même programme d'études, le même programme de formation des enseignants, le même manuel et la même évaluation des élèves peuvent être utilisés dans un nombre infini d'écoles, de districts et de pays, ce qui permet de réaliser des économies d'échelle.

Relever la barre du développement, créer de nouveaux types de clients pour l'assistance technique

La communauté des partenaires du développement est confrontée à un bon problème. Dans plusieurs régions, notamment en Amérique centrale et latine et en Asie du Sud-Est, des pays sortent de l'aide publique au développement (APD). Ces pays ont cessé d'être classés comme étant des économies à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, devenant, par la sorte, inéligibles aux

emprunts concessionnels et aux subventions. Le moment est donc opportun de se demander ce qu'il adviendra du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, de la Banque mondiale, de l'UNESCO, des donateurs bilatéraux et, plus désagréable, ce qu'il adviendra de nous, les experts qui ont fait carrière dans l'aide ou qui ont étudié le développement.

En premier lieu, la définition de l'aide publique au développement (APD) n'est pas gravée dans la pierre. Depuis sa création en 1969, le CAD de l'OCDE n'a cessé de "moderniser" ou d'adapter le concept en fonction de l'évolution de l'encadrement de l'aide (Hynes et Scott, 2013). Deuxièmement, les objectifs de l'aide financière extérieure ont changé. L'OCDE, par exemple, identifie 57 pays comme des États fragiles (CAD de l'OCDE, 2018). Enfin et surtout, les objectifs de développement durable pour 2030 ont supprimé la distinction entre pays développés et pays sous-développés et l'ont remplacée par un programme mondial, ciblant tous les pays de la planète. Rétrospectivement, nous devons reconnaître que les deux textes précédents, convenus au niveau international, à savoir l'Éducation pour tous 2000 et les objectifs du Millénaire pour le développement 2015, ont été qualifiés par erreur de "programme mondial".

La nouvelle orientation mondiale des ODD 2030 explique pourquoi les organisations internationales opèrent désormais à un niveau véritablement mondial. La Banque mondiale et l'UNESCO étaient autrefois l'organisation des pauvres, tandis que l'OCDE se concentrait sur les pays riches. Aujourd'hui, ces trois organisations internationales collectent et diffusent des informations sur tous les pays. La liste des "pays partenaires" non-membres de l'OCDE s'allonge à chaque nouvelle publication annuelle de *Regards sur l'éducation*. De manière plus visible, avec son projet sur le capital humain, la Banque mondiale est devenue à son tour la banque des savoirs pour tous les pays, pauvres et riches. Si l'indice du capital humain remplace l'indice de développement humain dans un avenir proche, les définitions du développement et de l'éligibilité à l'aide connaîtront un changement révolutionnaire : chaque pays, à l'exception de Singapour et de quelques autres pays d'Asie de l'Est qui disposent d'excellents tests harmonisés, mais aussi de l'Autriche et d'autres pays "peu performants" de l'OCDE, deviendront clients de l'OCDE, de l'UNESCO et de la Banque mondiale. Ils recevront une aide, ou plutôt une assistance technique, en fonction de la capacité de leur population, allant de la tranche d'âge des bébés à celle d'adultes, à améliorer les résultats des enquêtes sur un large éventail de sujets, y compris les compétences sociales et émotionnelles (OCDE PISA, 2018).

En outre, le grand nombre de pays les moins performants, tels que l'Angola, l'Égypte, l'Afrique du Sud et d'autres pays dont le niveau d'éducation a été statistiquement réduit de moitié, voire plus, par l'indice du capital humain parce

que les enfants de leur pays perdent leur temps à l'école et apprennent peu, risquent de recevoir une aide ou une assistance technique excessive. Par conséquent, les places laissées vacantes par les pays qui ont bénéficié de l'aide publique au développement seront occupées par les pays qui se classent en bas de l'indice du capital humain. En d'autres termes, même si de nombreux pays sont sortis de l'aide, l'ICH a permis de concevoir que les mêmes pays qui ont déjà atteint la maturité économique seront éventuellement ramenés et deviendront éligibles à l'aide publique au développement. Il n'est pas surprenant qu'il existe une grande corrélation entre le RNB par habitant, la productivité et l'indice du capital humain. À condition que l'ICH soit effectivement utilisé comme critère pour déterminer l'éligibilité aux emprunts concessionnels et aux subventions, la Banque mondiale pourrait très bien opérer à l'avenir dans des pays qui sont maintenant classés comme des économies à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ou à revenu élevé. Si ce scénario futur se confirme, la catégorisation des pays ne se fera plus en fonction du RNB par habitant (revenu faible, revenu intermédiaire de la tranche inférieure, de la tranche supérieure, élevé) mais en fonction de la productivité prévue d'un pays (25e percentile, 50e percentile, 75e percentile), comme le propose le projet sur le capital humain (Banque mondiale, 2018, p. 59).

Endnotes

1. Programme international pour le suivi des acquis des élèves, souvent désigné par l'acronyme PISA
2. Trends in International Mathematics and Science Study est une enquête internationale sur les acquis scolaire
3. Nouvel indice de capital humain ICH (HCI pour Human capital index)

Références

Addey, C. (2017). Golden relics and historical standards: how the OECD is expanding global education governance through PISA for Development. *Critical Studies in Education*, 58 (3), 311-325.

Gorur, R. (2016). Seeing like PISA: A cautionary tale about the performativity of international assessments. *European Educational Research Journal*, 15, 598 – 616.

Grek, S. (2008). From symbols to numbers: the shifting technologies of education governance in Europe. *European Educational Research Journal*, 7 (2), 208-218.

Hynes, W. and Scott, S. (2013). *The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticism and a Way Forward*. Paris: OECD Development Co-operation Working Papers No. 12, OECD Publishing.

OECD CAD. (2018). *Etats de fragilité. Rapport 2018*. Paris: OCDE Comité d'aide au développement.

OECD PISA. (2018). *Social and Emotional Skills. Well-being, connectedness and success*. Paris: OECD PISA.

Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24 (2), 261-272.

Piattoeva, N., Gorodski Centeno, V., Suominen, O., and Rinne, R. (2018). Governance by data circulation? The production, availability, and use of national large-scale assessment data. In J. Kauko, R. Rinne, and T. Takala, eds., *Politics of Quality in Education. A comparative study of Brazil, China, and Russia*, pp. 115-135.

Rinne, R. and Ozga, J. (2011). Europe and the global: The role of the OECD in education politics. In J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm, and H. Simola, eds., *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Education*, pp. 66-75. London: Routledge.

Rose, N. and Miller, P. (1992). Political power beyond the State: Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43 (2), 173-2005.

Sellar, S. and Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: New global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 40 (6), 917-936.


Steiner-Khamsi, G. (2016a). Global Indicators and Local Problem Recognition: An exploration into the statistical eradication of teacher shortage in the post-socialist region. In K. Mundy, A. Green, B. Lingard, and A. Verger, eds., *The Handbook of Global Education Policy*, pp. 573-589. Chichester: John Wiley and Sons.

Steiner-Khamsi, G. (2016b). Standards are good (for) business: standardised comparison and the private sector in education. *Globalisation, Societies, and Education*, 14 (2), 161-182.

Verger, A., and Parcerisa, L. (2017). *Accountability and education in the post-2015 scenario: International trends, enactment dynamics and socio-educational effects*. Article commandité en vue du Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2017/8, *Rendre des comptes en matière d'éducation : tenir nos engagements*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259559e.pdf>. Paris : UNESCO GEMR.

World Bank. (2018). *Rapport sur le développement dans le monde 2019. Le travail en mutation*. Washington, DC: World Bank. Open-access: doi:10.1596/978-1-4648-1328-3.

Rendre l'implicite explicite dans les programmes mondiaux de suivi sur l'apprentissage, l'équité et la finance: une approche de la théorie du changement

 **Karen Mundy**, Professeure, Comparative, International and Development Education / Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, Université de Toronto, Canada

 karen.mundy@utoronto.ca

Résumé

Cet article cherche à remettre en question l'éventuel effet perturbateur, qu'il ait des conséquences positives ou négatives, des rapports mondiaux sur les politiques nationales, et la faisabilité d'élaborer des recommandations mondiales dans un monde de diversité. Il présente trois « théories du changement » sous-jacentes : « les données pour une approche d'apprentissage transnational » ; « les données pour une approche des investissements stratégiques » et « les données pour une approche de responsabilité (mutuelle) ». Il cherche également à montrer comment les acteurs politiques nationaux, les membres de la société civile et les chercheurs nationaux utilisent ces rapports.

Mots-clés

Théories du changement
responsabilité
incitations
suivi mondial

Introduction

Les 75 dernières années ont vu une augmentation surprenante de nouvelles formes et utilisations de données transnationales et comparatives sur les politiques éducatives au niveau mondial. Dans ce court article, je soutiens que trois « théories du changement » sous-jacentes sont implicites dans les arguments concernant les données et les rapports transnationaux, ce qui implique des visions très différentes quant à la façon dont ces données seront utilisées (Brest, 2010).

La première, que nous pourrions appeler le modèle des « **données pour l'apprentissage transnational** », se concentre sur l'utilisation de leviers multinationaux pour favoriser l'apprentissage et les échanges transnationaux. Une deuxième théorie, que nous pourrions intituler le modèle des « **données pour les investissements stratégiques et les incitations** », est axée sur le développement de points d'appui plus solides pour inciter les politiques et les décideurs politiques nationaux. Un dernier modèle, qui a des origines plus récentes, est le modèle des « **données pour la responsabilité** ». Chacun de ces modèles est apparu au cours d'une période historique différente, et comme je le souligne, ils sont de plus en plus intégrés dans les travaux des institutions internationales et défendus par différents types d'organisations.

Néanmoins, je pense que nous pouvons nous inspirer des trois théories du changement à des fins heuristiques, en tant qu'« idéaux-types », afin de clarifier les objectifs, les buts et les caractéristiques organisationnelles des différentes approches des rapports internationaux et de rendre l'implicite explicite de manière à ouvrir la possibilité d'une utilisation plus démocratique et plus efficace des données mondiales.

Evolutions des impératifs et théories du changement dans les rapports mondiaux sur l'éducation

Chacune des trois « théories du changement » fournit une justification et une approche différentes pour les rapports transnationaux et les données sur l'éducation mondiale. Elles ont des impacts et des implications différents pour l'élaboration des politiques nationales et les décideurs politiques, ainsi que pour les politiques au niveau mondial entre les États et les acteurs internationaux.

Données pour l'apprentissage transnational ; Après la Seconde Guerre mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a rapidement établi des mesures comparables à l'échelle mondiale sur les systèmes éducatifs, principalement dans le but de soutenir l'apprentissage collégial et transnational entre les gouvernements sur les politiques et les programmes, et d'examiner le développement mondial. L'UNESCO a créé un système basé sur la déclaration volontaire de données à faibles enjeux. Le modèle était fondamentalement évolutif et soutenait la capacité statistique nationale ainsi que la capacité et l'appropriation nationales. De même, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), au cours de ses premières années d'existence, a principalement fonctionné comme un mécanisme d'évaluation collégiale et d'échange entre pairs, les études et les rapports étant essentiellement mandatés par des groupes de ministres confrontés à des défis spécifiques. Les premières avancées en matière d'évaluation des apprentissages transnationaux ont suivi une logique similaire de « faibles enjeux » (l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire a été créée en tant que laboratoire de recherche pour permettre l'apprentissage transnational).

Données pour les investissements stratégiques et les incitations : Les années 1980 et 1990 ont vu un changement d'orientation vers l'utilisation de données sur l'éducation pour hiérarchiser et valider les investissements dans le domaine de l'éducation, en particulier ceux des acteurs mondiaux vers les pays en développement. Au niveau transnational, la Banque mondiale est devenue l'une des principales voix appelant à la nécessité et l'utilisation de données éducatives comparatives pour soutenir la modélisation économique des priorités et des stratégies en matière d'éducation, et a piloté l'utilisation de ces données pour créer des incitations à réformer (voir Banque mondiale, 1995). Dans les années 1990, l'OCDE a lancé le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), qui est devenu un puissant facteur d'influence sur les politiques nationales, en faisant passer irrévocablement son travail en matière d'éducation d'une modeste plate-forme de dialogue sur les politiques éducatives entre les pays à sa stature actuelle d'entrepreneur politique à part entière (Martens

et Jacobi, 2010). Plutôt que d'adopter une approche plus souple de l'apprentissage, la Banque mondiale et l'OCDE ont été les premières à mettre en place des mécanismes avec une Théorie du changement (TdC) qui privilégiait un pivot technique externe au niveau mondial et qui était mobilisé pour influencer les décisions et les priorités nationales.

Données pour la responsabilité (mutuelle) : Depuis 2000, une « théorie du changement » supplémentaire s'est superposée à ces deux premières théories. Nous pourrions l'appeler la « TdC des données pour la responsabilité », approche qui met l'accent sur la nécessité d'utiliser des données transnationales pour obliger les gouvernements à rendre des comptes sur les solides résultats obtenus en fonction de leurs plans et de leurs engagements. Cette TdC combine deux logiques très différentes : d'une part, l'accent mis sur les « résultats et la performance » dans la communauté du développement, et d'autre part, les nouveaux efforts d'un mouvement actif de la société civile pour utiliser la transparence et la responsabilité sociale dans les systèmes éducatifs, et les engagements de responsabilité mutuelle à l'échelle nationale et internationale comme inscrits dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ainsi, les pays donateurs s'appuient de plus en plus sur des indicateurs de performance pour gérer leurs allocations d'aide et poussent les décideurs politiques nationaux à utiliser des indicateurs et des incitations pour obtenir des résultats plus solides (comme par exemple, l'examen de l'aide multilatérale du Royaume-Uni) ; tandis que la société civile demande à la fois une responsabilisation ascendante des donateurs à l'égard des bénéficiaires de l'aide et une responsabilisation descendante des gouvernements à l'égard de leurs citoyens (voir, par exemple, le Rapport sur le développement mondial 2004 de la Banque mondiale ; Verger & Novelli, 2012).

De nombreux auteurs ont écrit sur les avantages et les inconvénients de ces diverses justifications et théories du changement pour les données et le suivi transnationaux. Chacune semble avoir des conséquences à la fois voulues et non voulues, au niveau des politiques nationales et internationales.

- La TdC « **données pour l'apprentissage et les échanges transnationaux** » a l'avantage présumé de créer de véritables communautés de pratique parmi les pays en développement et de maintenir l'accent sur la capacité nationale de production de données. Dans le même temps, la collecte et le suivi de données transnationales dans les années 60, 70 et 80 se sont rapidement enlisés dans les contributions et les données descriptives. Cette théorie ne disposait pas d'un ensemble d'incitations solides pour mobiliser l'action internationale et nationale et n'avait aucun moyen d'en mesurer l'efficacité.

L'une des leçons que les organisations internationales ont pu tirer de la TdC « des données pour l'apprentissage » est que lorsque les rapports ne sont pas liés à des incitations à l'action, le soutien dont ils bénéficient peut facilement diminuer, comme le montre l'exemple du déclin progressif du soutien aux rapports statistiques de l'UNESCO dans les années 80 et 90. Ce soutien ne devait être relancé que dans le cadre du nouveau mouvement pour la « responsabilité » qui a émergé après l'adoption du consensus sur le développement de 2002 inscrit dans les objectifs du Millénaire pour le développement, et la création de rapports plus vigoureux axés sur la responsabilité dans le Rapport mondial de suivi sur l'éducation.

- La TdC « **données pour les investissements stratégiques** » a identifié un facteur essentiel pour relier les données transnationales sur l'éducation à l'action. Mais il manquait une théorie sur la façon dont les États et les autres acteurs politiques pouvaient « apprendre » par la collaboration et avait tendance à produire des exercices technocratiques de collecte et d'utilisation des données. Une telle approche était mieux adaptée à la distribution de programmes d'aide et à l'introduction d'un système de financements axés sur la performance, qu'à la création de coalitions de réformes nationales. Le PISA, qui a vu le jour sous l'égide d'un groupe de pays, a sans aucun doute connu le plus grand « succès » de tous les efforts transnationaux en matière de données dans le cadre du modèle « données pour les investissements stratégiques ». Pourtant, même si ce programme a beaucoup à nous apprendre sur la manière dont les données issues d'un partenariat de collaboration peuvent progressivement créer un point d'appui externe pour le changement de politique à partir d'un acteur international autrefois faible, les effets du PISA sur les politiques éducatives ont été pourtant très variés suivant les politiques nationales et les régimes politiques.

Les investissements majeurs dans les données sur le développement de l'éducation au cours de cette période ont eu un impact étonnamment limité sur les pays en développement. Cela peut peut-être s'expliquer en partie par le manque de véritable collaboration entre les pays derrière les efforts des « données pour les investissements stratégiques ».

- La TdC des « **données pour la responsabilité** » était sans doute plus claire sur la manière dont les données pouvaient être utilisées pour obliger les donateurs et les gouvernements à rendre des comptes et à pousser au changement. Elle donnait un plus grand rôle aux citoyens et montrait comment les processus transnationaux pouvaient collaborer avec des coalitions nationales pour réaliser des réformes. Cependant, cette théorie du changement a également sous-estimé la mesure dans laquelle les données pouvaient orienter les processus politiques dans un contexte de faible gouvernance. Au niveau international, les structures de gouvernance

sont rarement formalisées de manière à engendrer une forte responsabilisation. Un suivi, tel que celui fourni par le Rapport mondial de suivi sur l'éducation de l'UNESCO (Rapport GEM), est un outil peu efficace pour obliger les donateurs et les organisations multilatérales à rendre des comptes, en particulier lorsque les vents politiques, comme celui qui a conduit le programme d'efficacité de l'aide, changent de direction. Cette faiblesse est exacerbée lorsque des efforts plus politisés de suivi et de notification, comme ceux de la Commission de l'éducation, prennent le pas sur les rapports traditionnels sur la responsabilité. Dans les pays en développement caractérisés par des démocraties faibles et des capacités bureaucratiques limitées, l'aptitude à se servir de preuves pour « garder la vérité au pouvoir » est très limitée, comme le montrent les rapports sur les évaluations de l'apprentissage dirigées par les citoyens et sur les coalitions nationales de la société civile.

Suivi mondial pour l'apprentissage et la responsabilité : rendre l'implicite explicite

Dans ce court article, j'ai essayé de montrer comment une utilisation renforcée et plus explicite d'une approche de la théorie du changement peut nous aider à comprendre pourquoi et comment le suivi et les rapports mondiaux fonctionnent. Les théories du changement peuvent nous aider à rendre l'implicite explicite et, ce faisant, à ouvrir le débat sur la finalité, l'utilisation et les possibilités démocratiques d'un suivi transnational efficace dans un monde en mutation.

Des organisations telles que le Partenariat mondial pour l'éducation (PME), expérimentent ces différentes théories du changement. Le PME a essayé d'utiliser une approche de « responsabilité mutuelle » pour le suivi, de faire face aux défis aux deux extrémités du spectre, en s'assurant que les données sont utilisées dans les processus nationaux de responsabilité parmi les parties prenantes de l'éducation, et aussi d'obliger les donateurs à respecter les principes d'efficacité de l'aide (voir PME, 2018). En réponse, le PME cherche à compléter son intérêt sur la « responsabilité mutuelle » par une approche « d'apprentissage en partenariat au niveau national », qui pourrait être plus adaptée pour soutenir les améliorations dans des domaines tels que la transparence des rapports financiers, l'utilisation des données dans les processus de politiques nationales et la réalisation des principes d'efficacité de l'aide dans les pays en développement.

L'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU), en collaboration avec l'Alliance mondiale pour le suivi de l'apprentissage (GAML), adopte également une approche similaire et mesurée du suivi, qui combine les efforts visant à améliorer la qualité technique des données sous-jacentes tout en créant une collaboration solide pour favoriser l'apprentissage transnational (ISU, 2018). Cette capacité à tirer parti à la

fois des théories du changement de l'apprentissage et de la responsabilité (mutuelle) pour le suivi et les rapports mondiaux sera, selon moi, essentielle pour assurer la viabilité, l'impact et l'appropriation à grande échelle du suivi mondial au cours de la prochaine décennie.

Références

Banque Mondiale. (1995). *Priorities and strategies for education: a World Bank review*. Development in practice. Washington DC: World Bank Group.

Banque Mondiale. (2003). *Rapport sur le développement dans le monde 2004: des services pour les pauvres*. World Development Report. Washington, DC: World Bank Group.

Brest, P. (2010). "The Power of Theories of Change". *Stanford Social Innovation Review*. Spring.

Martens, K. & Jakobi, A. (2010). *Mechanisms of OECD Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Partenariat mondial pour l'éducation (GPE). (2018). *Rapport 2018 sur les résultats* Washington D.C: GPE. <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2018>

UNESCO Institut de statistique (UIS). (2018). *Rapport 2018 sur les données de l'ODD 4 : Des données pour promouvoir l'apprentissage* Montreal: UNESCO.

Verger, A. & M. Novelli. Eds. (2012). *Campaigning for "Education for all" Histories, Strategies and Outcomes of Transnational Advocacy Coalitions in Education*. Springer Press.

Critique de la mesure de compétence globale de l'OCDE

👤 **Susan Ledger**, Doyen associé pour l'engagement, Université de Murdoch, Australie

✉️ s.ledger@murdoch.edu.au

👤 **Michael Thier**, Candidat au doctorat, Université de l'Oregon, États-Unis

✉️ mthier@uoregon.edu

👤 **Lucy Bailey**, Professeur associé, École normale de Bahreïn, Université de Bahreïn, Bahreïn

✉️ lbailey@uob.edu.bh

👤 **Christine Pitts**, Conseillère politique et avocate, NWEA, États-Unis

✉️ christine.pitts@nwea.org

Résumé

Cet article critique la mesure de compétence globale introduite en 2018 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En utilisant, à la fois, l'analyse du discours critique et celle des réseaux sociaux pour examiner la mesure présentée par l'OCDE, il est souligné que cette dernière est principalement occidentale et sert à définir la compétence globale en termes de capital culturel du point de vue d'une élite mondiale occidentale. Une révision de la mesure est proposée en utilisant la politique des 5 P (philosophie, personnes, pouvoir, processus, place) comme cadre.

Mots-clés

Compétence globale

PISA

OCDE

analyse du discours critique

analyse des réseaux sociaux

Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) compare les résultats en lecture, en mathématiques et en sciences, des jeunes de 15 ans de différents pays (Fig. 1). En 2018, l'OCDE a introduit une nouvelle mesure pour comparer la capacité de chaque système éducatif à former des élèves compétents dans le monde entier. Conformément au cadre de l'OCDE pour 2030, cette nouvelle mesure constitue la première tentative pour évaluer, à l'échelle mondiale, la manière dont les systèmes éducatifs abordent la compétence globale des élèves de 15 ans. Il s'agit d'un ajout notable car toute mesure portant la marque de l'OCDE dispose du capital de réputation nécessaire pour informer les décisions politiques et l'opinion publique.



Figure 1. Carte mondiale des pays de l'OCDE et des participants au PISA (www.oecd.org)

Avec 80 pays participant hypothétiquement à cette évaluation, et représentant 80 % de l'économie mondiale, la mesure de compétence globale pourrait avoir un impact significatif sur la politique et la pratique de l'éducation dans la plupart des pays du monde. Cependant, compte tenu de son importance, tous les pays ne mettent pas en œuvre cette évaluation, plusieurs d'entre eux ayant choisi de ne pas le faire, notamment quelques-uns des pays les plus influents dans la conception et la construction de la mesure (Ledger, Thier, Bailey & Pitts, 2019). La perte de pays très influents et bien dotés en ressources comme l'Angleterre, les États-Unis, le Danemark, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas soulève des questions sur la qualité perçue de la mesure de l'OCDE et les raisons de la non-application de son évaluation.

Ce document souligne l'importance de l'OCDE pour influencer les directives politiques mondiales en matière d'éducation, tout en remettant en question et en critiquant la manière dont elle décrit, promeut et mesure la "compétence globale". L'OCDE est une autorité puissante et croissante dans le domaine de l'éducation, qui éclaire les décisions politiques, les programmes d'études, la pédagogie et les résultats dans des contextes et des cultures divers à l'échelle mondiale. Depuis la première apparition du PISA en 2000, la batterie triennale d'évaluations est de plus en plus reconnue comme un bilan de la capacité d'un système national à éduquer ses élèves en lecture, en mathématiques et en sciences (Breakspear, 2012). L'introduction d'une mesure de compétence globale ajoute une couche d'incertitude et de controverse à la série d'enquêtes PISA, en partie à cause du manque de définition claire des compétences globales, de la disponibilité de plus de 150 outils de mesure potentiellement liés et de la diversité des pays dans lesquels l'OCDE met en œuvre ces enquêtes. Compte tenu de ces facteurs, la mesure de compétence globale ne sera pas sans susciter des critiques, sa mise en œuvre ne sera pas sans complications et son impact ne sera pas sans conséquences sur les politiques, les pratiques et la recherche (Ledger et al., sous presse).

L'OCDE a utilisé le rapport Global Competency for an Inclusive World (GCIW) [Compétence globale pour un monde inclusif] pour promouvoir la nouvelle mesure PISA (Ramos & Schleicher, 2016). Ce texte est devenu la cible de notre enquête car il représente la manière avec laquelle l'OCDE a "annoncé" sa nouvelle enquête au monde. Nous avons utilisé une combinaison méthodologique peu commune d'analyse du discours critique (Fairclough, 2010) et d'analyse des réseaux sociaux (Moser, Goenewegen & Huysman, 2013) pour interroger le texte de la politique présentée dans le rapport GCIW.

Cinq fils politiques interdépendants - appelés les 5 P : personnes, place, philosophie, processus et pouvoir

- ont fourni le cadre pour comprendre le processus de mise en œuvre, filtrer les discussions et formuler des recommandations (Fig. 2). Dans cette étude, le terme "personnes" désigne les personnes qui ont influencé le texte et l'outil d'évaluation de l'OCDE. La place se rapporte aux contextes locaux dans lesquels l'enquête PISA est mise en œuvre, ainsi que le contexte mondial plus large dans lequel l'OCDE établit le texte. La philosophie fait référence aux croyances et aux fondements ancrés dans le discours sur la compétence globale. Les processus décrivent la manière dont le texte politique, les philosophies, les personnes et le pouvoir sont représentés et dont les processus sont utilisés pour la mise en œuvre. Le pouvoir explore les inégalités intégrées dans le texte et mesure la force des mots qui y établissent l'influence de l'OCDE.



Figure 2: cinq fils conducteurs politiques (Ledger, Vidovich & O'Donogh)

Cette nouvelle mesure PISA sur la compétence globale est un premier jet dans l'évaluation d'un champ hautement controversé, en particulier auprès de nombreux pays où le nationalisme s'est récemment manifesté sur le plan politique. Du point de vue des évaluateurs, la compétence globale se définit de différentes manières (Deardorff, 2015 ; Torney-Puerta, 2002) et rejoint des débats semblables sur la définition de l'éducation à la citoyenneté (Goren & Yemini, 2017). L'OCDE ne peut se permettre de promulguer une mesure qui suscite incertitude ou controverse.

Cet article est le premier d'une série d'études en cours sur les politiques publiques, avec pour but de mieux comprendre le processus de mise en œuvre de la mesure de compétence globale de l'OCDE à des moments importants de son cycle de vie. Notre objectif est de rapporter collectivement et

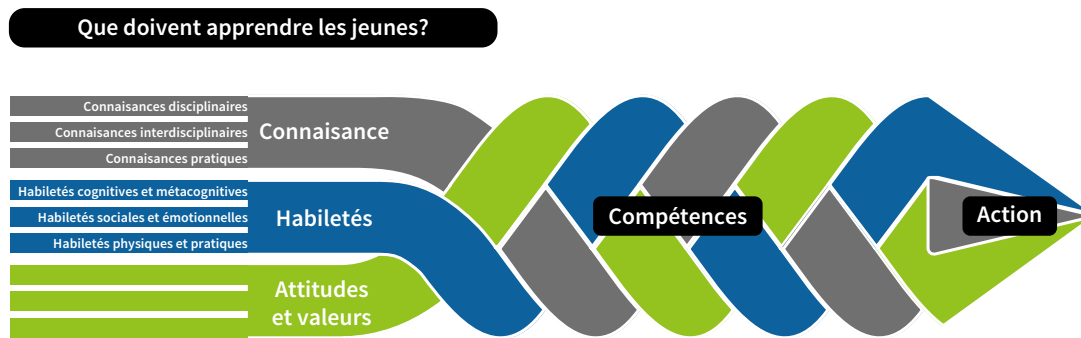


Figure 3. Cadre de l'OCDE pour 2030, 2017

d'un point de vue "externe" les étapes du processus mis en œuvre mondialement. Ce premier article se concentre sur le rapport GCIW publié par l'OCDE et sur sa description des connaissances, des compétences, des comportements et des dispositions requises pour la vie en 2030 (Fig. 3). Cette étude arrive à point nommé pour deux raisons : elle coïncide avec l'adoption par l'OCDE de cette nouvelle mesure mondiale en 2018 et elle fait le constat d'une première vague d'États membres influents qui ont choisi de ne pas participer à la mesure de compétence globale, à savoir le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis (Coughlan, 2018).

La perte de ces pays précurseurs soulève quelques questions sur la qualité perceptible de la mesure proposée par l'OCDE. Curieusement, plusieurs pays ayant choisi de ne pas adopter cette nouvelle évaluation PISA avaient eux-mêmes contribué, de manière significative, à la recherche et l'élaboration du rapport GCIW et de la nouvelle mesure de compétence globale.

Résultats

L'OCDE dévoile, dans son rapport GCIW, une conception contradictoire et préoccupante de la compétence globale ainsi que de la façon de mesurer cette dernière. Nos recherches démontrent que ce rapport formule, entre chaque ligne, un postulat de privilégiés sur des idéaux et des expériences qui caractériseraient typiquement les citoyens compétents partout dans le monde. Sur le plan philosophique, ce rapport définit la compétence globale comme "une réponse à un monde en mutation", ignorant les capacités des élèves et des écoles à changer ce monde, alors que le cadre de l'OCDE pour 2030 souligne lui-même l'importance de l'action et du rôle joué par chacun.

Pour citer ledit rapport : "pour que les jeunes réussissent à coexister et interagir avec des personnes d'autres religions et d'autres pays, des attitudes ouvertes et flexibles, ainsi que des valeurs qui encourageront notre union autour d'une humanité commune, seront vitales" (p. 1). Bien que cet aboutissement idéologique soit louable, un examen plus approfondi du texte révèle des contradictions par

rapport à ces objectifs. Selon l'OCDE, une "personne compétente globalement se sent confiante et heureuse de voyager dans d'autres pays" ou "d'avoir goûté à des cuisines internationales" ou encore "fait des dons d'argent à des œuvres de charité" et dispose d'un "foyer pouvant accueillir des élèves en échange". Nombre de ces exemples de compétence globale ne seraient pas nécessairement accessibles aux élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés (Abdi, 2011). Le postulat sur le citoyen du monde idéal, présenté dans le rapport, exclut les populations historiquement marginalisées parce qu'il met en avant des soi-disant idéaux qui caractérisent la richesse et les privilèges dont jouit l'élite mondiale. (Howard, 2018). Cette contradiction contrevient au modèle de compétence globale avancé par l'OCDE qui spécifie clairement l'importance du local (Fig. 4). La mesure de compétence globale de PISA comporte deux parties : une évaluation cognitive et un questionnaire de base reposant sur des tâches et des scénarios (Schleicher, 2017). Toutefois, le rapport GCIW laisse entendre que la mesure évalue les résultats des élèves et, par conséquent, l'efficacité du programme scolaire ainsi que la formation des enseignants,

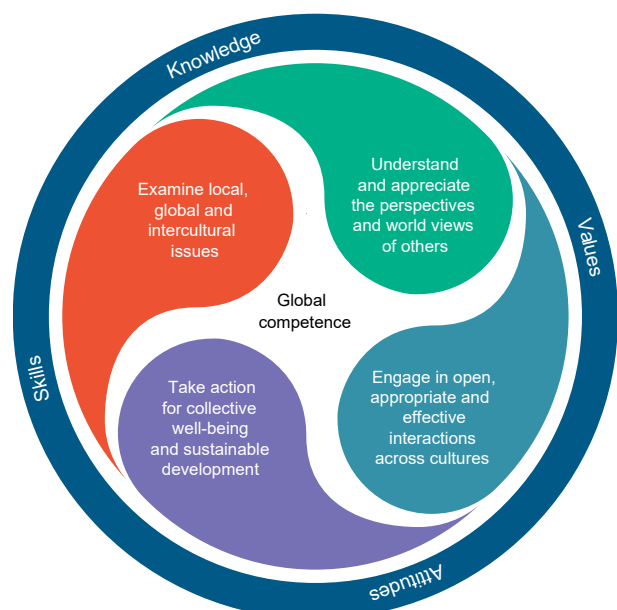


Figure 4. Modèle de compétence globale de l'OCDE

le tout en une seule évaluation que seuls les élèves peuvent remplir. Les exemples suivants, tirés des sections sur l'évaluation cognitive et du questionnaire, mettent en évidence les préoccupations concernant ce qui est mesuré et les suppositions qui sous-tendent ses éléments.

On attend des élèves qu'ils répondent s'ils "participent à des discussions en classe sur l'actualité mondiale" ou s'ils "débatent des enjeux globaux avec leurs camarades de classe". La mesure sonde si leurs enseignants "se font des idées fausses sur l'histoire de certains groupes culturels" ou "s'ils sont moins exigeants envers les élèves issus de certains groupes culturels". Les comportements des élèves sont examinés en fonction de leur sélection de "certains produits pour des raisons éthiques ou environnementales même si ces derniers sont un peu plus coûteux", de leur lecture régulière de "sites web traitant des enjeux sociaux internationaux", de leur participation "à des activités promouvant l'égalité entre les hommes et les femmes" ou encore de la réduction de la consommation d'énergie à la maison afin de protéger l'environnement "en baissant le chauffage, en augmentant ou en réduisant l'air conditionné". Les élèves sont interrogés sur leur degré de sensibilisation à "la santé mondiale, au réchauffement climatique, aux migrations, aux conflits internationaux, aux causes de la pauvreté et à l'égalité entre hommes et femmes dans différentes parties du monde". Ces exemples mettent clairement en évidence les présuppositions culturelles et socio-économiques qui sont inhérentes à cette évaluation et accentuent le risque de biais.

En outre, le rapport GCIW présente l'éducation comme une entreprise réactive plutôt qu'un mécanisme visant

à créer des facteurs de changement. Selon le rapport GCIW, la compétence globale est nécessaire "pour contrer les comportements discriminatoires relevés à l'école et dans la famille" (p. 2), en rejetant la faute sur les écoles et les familles sans tenir compte des contributions problématiques des médias populaires et du discours politique. Le fait de positionner les élèves et les familles comme ayant besoin de changement, plutôt que comme des agents de changement, pousse à s'inquiéter.

En ce qui concerne les processus, le rapport GCIW accorde peu de place à la manière dont les élèves peuvent acquérir une compétence globale : seulement 2 pages sur les 44 consacrées aux écoles ou aux programmes d'études. Hormis la langue et l'histoire, le texte reste muet sur le rôle des écoles dans le développement de la compétence globale. Cependant, des ajouts récents au site web de l'OCDE proposent aux écoles l'Indice de préparation aux compétences scolaires globales du service américain de terrain (American Field Service Global Competence Readiness Index for Schools) (<https://afs.org/>) pour déterminer les points de départ de l'éducation mondiale. Cet indice reflète en outre les pratiques de l'élite mondiale telles que l'échange international comme véhicule prédominant pour le développement de la compétence globale.

Au contraire, les personnes qui ont informé l'OCDE et le rapport GWIC ont montré, grâce à notre analyse des réseaux sociaux, une prédominance des documents gouvernementaux et des documents évalués par des pairs provenant d'un petit ensemble d'individus et de modèles associés, notamment Deardorff (2015), Torney-Puerta (2002), le modèle de Byram (2012) de

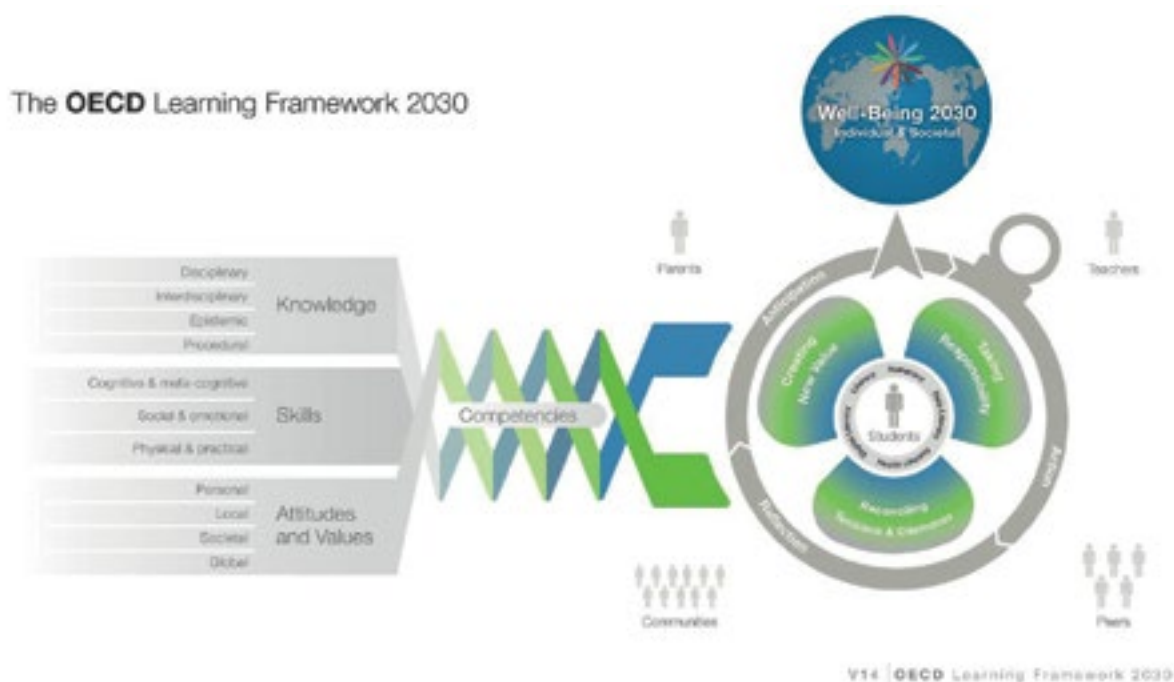


Figure 5. Cadre de l'OCDE 2030 - Compétences, parents, communautés, enseignants, pairs.

compétence en communication interculturelle, les étapes de développement ethnocentrique de Bennett (2004) et Donnelly (2007). Une dépendance excessive à l'égard de l'apport du Royaume-Uni et des États-Unis est préoccupante, en particulier compte tenu de leur rôle historique dans les impacts coloniaux et néocoloniaux les plus répandus dans le monde.

Les résultats suggèrent également que l'OCDE a centré sa compréhension et sa mesure de la compétence globale sur un éventail limité de perspectives, ce qui est en contradiction avec l'objectif réel de l'éducation à la compétence globale. Conformément à nos recommandations, ce changement dans l'équilibre de l'influence entre les nations participantes semble créer un vide auquel les nations non occidentales et/ou en développement économique (c'est-à-dire non membres de l'OCDE) peuvent contribuer. Critiquer la première tentative de l'OCDE de mesurer la compétence globale offre l'opportunité de présenter des recommandations qui aideront à la construction d'une itération ultérieure de la mesure.

Recommandations

Nous avons formulé des recommandations tirées de nos conclusions autour des fils politiques interdépendants connus sous le nom de 5P (Ledger et al., 2017).

Les recommandations proposent à l'OCDE un processus de révision de la mesure de compétence globale.

1. Réexaminer et remodeler les fondements philosophiques de l'OCDE et la manière dont la compétence globale est représentée.
2. Examiner quelles personnes ont été représentées dans la construction du texte de l'OCDE et l'impact qu'il a sur les personnes qui mettent en œuvre l'évaluation.
3. Abandonner le pouvoir des privilèges aux éducateurs et non aux bureaucrates ; articuler la compétence globale par un échange entre pairs, socialement valable, et non par un mandat descendant.
4. Réfléchir à un processus visant à transférer le fardeau du changement des élèves (individus) aux écoles (communauté).
5. L'OCDE et les décideurs politiques devraient s'associer pour offrir un soutien pédagogique qui tienne compte du lieu, en garantissant que "la géographie et le lieu comptent" (Green & Reid, 2014).

Conclusion

Il est important de critiquer les systèmes d'évaluation à enjeux élevés, en particulier dans un environnement

mondial fixé par la normalisation de la réforme de l'éducation (Zhao, 2016). Cela est d'autant plus important que les décisions politiques et l'opinion publique en seront affectées. Nos cinq recommandations et notre appel à une critique plus approfondie du processus de mise en œuvre de l'initiative mondiale de l'OCDE sur la compétence globale restent d'actualité alors que l'OCDE dévoile son manuel de 2018 intitulé [Preparing our Youth for a Sustainable World : The OECD PISA global competency framework 2030 (*Préparer nos jeunes pour un monde durable : Le cadre OCDE PISA 2030 pour la compétence globale*)], une suite de documents politiques et de graphiques correspondants (Fig. 5). Bien que nous nous réjouissons de l'inclusion d'une mesure hors programme dans la série d'évaluations PISA, les inégalités de pouvoir, les voix privilégiées et les ambiguïtés de mesure inhérentes à cette politique se combinent pour susciter des inquiétudes quant à la nouvelle mesure de compétence globale de l'OCDE. Les auteurs rejoignent la liste croissante de chercheurs, dont Labaree (2014) et Meyer (2014), qui demandent à l'OCDE, aux décideurs politiques, aux praticiens et aux chercheurs de réfléchir et d'élargir l'éventail des voix mondiales qui éclairent les orientations politiques (Lingard et al., 2015). Ces défis sont particulièrement pertinents pour les directives qui peuvent être aussi importantes et influentes au niveau mondial que toute mesure portant le label PISA de l'OCDE.

Références

Abdi, A. A. (2011). De-monoculturalizing global citizenship education: The need for multicentric intentions and practices. *Global citizenship education in post-secondary institutions: Theories, practices, policies*, 25-39.

Bennett, M. J. (2004). Becoming interculturally competent. In J.S. Wurzel (Ed.) *Toward*

multiculturalism: A reader in multicultural education. Newton, MA: Intercultural Resource Corporation

Breakspear, S. (2012), The policy impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance, *OECD Education Working Papers, No. 71*, Paris, France: OECD.

Coughlan, S. (2018, 24 January). England and US will not take PISA tests in tolerance. BBC. <http://www.bbc.com/news/business-42781376>

Deardorff, D. K. (2015). Intercultural competence: Mapping the future research agenda. *International Journal of Intercultural Relations*, 48, 3-5.

Donnelly, J. (2007). Development ethics and moral engagement: Some political and ethical dilemmas in development research. *Negotiation boundaries and borders*, 107-29.

Fairclough, N. (2010). *Critical discourse analysis: The critical study of language* (2nd ed.).

Abingdon, Oxon, UK: Taylor & Francis.

Goren, H., & Yemini, M. (2017). Citizenship education redefined—A systematic review of empirical studies on global citizenship education. *International Journal of Educational Research*, 82, 170-183.

Green, B., & Reid, J. (2014). Social Cartography and Rural Education Researching Space(s) and Place(s), in Simone White & Michael Corbett (Eds), *Doing Educational Research in Rural Settings: Methodological Issues, International Perspectives and Solutions*, London & New York: Routledge, 2014, 26-40.

Howard, A. (2018). Making it political: Working toward transformation in the study of internationalisation of elite education. In C. Maxwell, U. Deppe, H-H Krüger, & W. Helsper (Eds.), *Elite education and internationalisation: From the early years to higher education*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.

Labaree, D. F. (2014). Let's measure what no one teaches: PISA, NCLB, and the shrinking aims of education. *Teachers College Record*, 116(9), 1-14.

Ledger, S., Bailey, L., Their, M., & Pitts, C. (2019). OECD's Approach to Measuring Global Competency: Powerful Voices Shaping Education. *Teachers College Record* 121 (8), 2019. <https://www.tcrecord.org> ID Number: 22705

Ledger, S., Vidovich, L., O'Donoghue, T., (2016). International and Remote Schooling: Global to Local Curriculum Policy Dynamics in Indonesia, *The Asia-Pacific Education Researcher*. doi: 10.1007/s40299-014-0222

Lingard, B., Martino, W., Rezai-Rashti, G., & Sellar, S. (2015). *Globalizing educational accountabilities*. New York, NY: Routledge.

Meyer, H. D. (2014). The OECD as pivot of the emerging global educational accountability regime: How accountable are the accountants. *Teachers College Record*, 116(9),1-20.

Moser, C., Groenewegen, P., & Huysman, M. (2013). Chapter 24: Extending social network analysis with discourse analysis: Combining relational with interpretive data. In *The Influence of Technology on Social Network Analysis and Mining, LNSN*, 6, 547-56. Springer Nature. doi: 10.1007/978-3-7091-1346-2 24

Ramos, G. & Schleicher, A. (2016). *Global competency for an inclusive world*. Paris, France: OECD.

Rizvi, F. & Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. London, UK: Routledge.

Schleicher, A. (2017). The future of PISA. *Tertium Comparationis*, 23(1), 113-125.

The National Youth White Paper on Global Citizenship. (2015). http://www.takingitglobal.org/images/resources/tool/docs/Global_Citizenship.pdf

Torney-Puerta, J. (2002) The School's Role in Developing Civic Engagement: A Study of Adolescents in Twenty-Eight Countries, *Applied Developmental Science*, v6:4, 203-212. doi: 10.1207/S1532480XADS0604_7

Zhao, Y. (Ed.) (2016). *Counting what counts: Reframing educational evaluation*. Solution Tree: Bloomington, IN

De l'impact des rapports mondiaux sur l'éducation

 **Paul Coustère¹**, Directeur adjoint, UNESCO-IIEP, France

 p.coustere@iiep.unesco.org

Résumé

Les rapports mondiaux sur l'éducation des principales organisations internationales bénéficient d'une légitimité certaine. Ayant joué un rôle important dans la mobilisation internationale pour l'éducation pour tous, ils doivent aujourd'hui redéfinir leur valeur ajoutée dans un monde connecté où ils ne sont plus la seule source d'information. Le diagnostic demeure d'un déficit d'investissement en matière de données et d'analyses dans le secteur éducatif, par opposition par exemple au secteur de la santé. L'apport de nouveaux champs disciplinaires, y compris des sciences « dures », constitue un développement intéressant, mais il est loin de résoudre une question plus fondamentale de relation entre l'expertise et l'opinion.

Mots-clés

Rapport mondial
Éducation pour tous
Suivi et évaluation
données
ODD4

Les rapports mondiaux, qu'il s'agisse de l'éducation ou des autres secteurs de l'action internationale, habitent une niche écologique qui leur confère des traits communs. Produits par des organisations multilatérales et selon les codes de ces dernières, ils découlent des mandats et priorités de la communauté internationale. A ce titre, ils sont à la fois bénéficiaires et producteurs d'une légitimité institutionnelle indispensable à leur influence.

Le genre, d'un point de vue littéraire, est établi : des volumes copieux, gorgés de statistiques et de références, avec des incursions vers le plaidoyer et la recommandation qui peuvent être vigoureuses mais qui doivent éviter toute posture partisane.

Ces rapports mondiaux sont des leviers de l'action collective, quoi que rarement de manière directe, malgré quelques cas bien documentés. Leur ambition ultime est de nourrir les politiques éducatives nationales.

Dans le secteur de l'éducation, cette niche écologique des rapports mondiaux comprend aussi des espèces proches comme les enquêtes internationales sur le niveau des élèves, les objectifs éducatifs définis au niveau international, régional et national. Références croisées et emprunts interespèces ne manquent pas, et c'est heureux.

L'écosystème connaît ses saisons, avec le rite annuel du lancement de la nouvelle édition. Il peut légitimement s'en dégager une impression de déjà vu ou de lassitude. Il peut même y avoir prétexte à quelque désabusement face à une thématique de l'année présentée comme nouvelle, quand un rapide examen des éditions passées montre l'ancienneté de la préoccupation.

Ces ressentis sont en grande partie injustes car un examen plus attentif montre que de manière incrémentale la couverture des enjeux, la qualité des informations disponibles et l'universalité du propos s'améliorent avec le temps. Et les rapports mondiaux prennent désormais la forme de véritables portails vers un grand nombre de sources statistiques et textuelles.

Mieux, ce genre littéraire a mûri. Les affirmations hâtives et autres généralisations à tendance abusives ont diminué grâce à des contrôles rédactionnels et éditoriaux renforcés. Par ailleurs, les efforts sur l'expression et innovations sur l'infographie soutiennent de mieux en mieux une lecture qui, malgré tous ces efforts, demeure indéniablement aride.

Par principe, le moment est toujours venu de passer en revue les obstacles à un plus grand impact. L'idée ici est d'examiner en quoi la niche écologique, qui est la condition de l'existence et de la légitimité des rapports mondiaux de l'éducation, pourrait être plus menacée qu'il paraît. Et en quoi, le cas échéant, il conviendrait pour les organisations multilatérales de s'adapter à leur environnement.

Un rôle à réaffirmer pour la mobilisation de données et d'analyses

La première évolution peut aussi être interprétée comme une bonne nouvelle : les publics cibles sont aujourd'hui bombardés d'un flux constant d'information qui contraste avec la situation de relative carence de l'époque des premiers grands rapports post-conférence de Jomtien sur l'Éducation pour tous en 1990. Il y avait alors de véritables béances en matière de données, en particulier qualitatives, sur l'état de l'éducation dans le monde, hormis pour les pays industrialisés. Données et analyses étaient cependant en quantité suffisante pour sonner l'alarme d'un recul relatif, et parfois absolu, des niveaux de scolarisation dans de nombreux pays en développement. Les rapports mondiaux, qui ont révélé l'étendue du problème, ont incontestablement joué leur rôle dans la mobilisation internationale.

Mais l'impression d'abondance, démultipliée par les nouvelles formes de communication, peut être trompeuse. Comparativement aux autres secteurs, le diagnostic demeure d'un déficit de données en matière d'éducation. La comparaison a souvent été faite avec le secteur de la santé, pour lequel l'effort de la communauté internationale depuis les Objectifs du Millénaire adoptés en 2000 a été accompagné beaucoup plus tôt d'une préoccupation statistique et de production de faits validés. Ainsi, Birger Fredrikssen et Nicholas Burnett (tous deux Senior Fellow à R4D), dans des interventions récentes, ont tiré la sonnette d'alarme sur le manque flagrant d'investissements dans les biens publics globaux en matière d'éducation, lesquels comprennent la production de données. L'estimation est de 3% de la dépense internationale en matière d'éducation allant à la production de statistiques ou de connaissances, contre 21% dans le secteur de la santé. (Burnett, 2017) Certains font un rapprochement causal entre ce déficit de données, qui peut rendre aveugles les investissements consentis, et la capacité moindre de l'éducation à mobiliser l'aide internationale aux niveaux requis.

Il n'y a donc pas, contrairement à ce que pourrait laisser croire un simple effet d'optique dû à l'ubiquité de l'information dans un monde numérique, un trop-plein de données et d'analyses validées et utiles en matière d'éducation, mais il y a au contraire un déficit quantitatif persistant de connaissances à même de couvrir l'ensemble des objectifs et des contextes. Il y a aussi un déficit ontologique, sur la nature duquel il convient de s'interroger.

Un dépassement possible de l'opposition entre sciences « dures » et sciences sociales

L'un des handicaps souvent évoqués concernant le rapport de l'éducation à la production de données, est son appartenance tout entière, ou presque, au domaine des sciences sociales et des politiques publiques. Comparé aux rapports du GIEC sur le changement climatique, qui jouissent de l'aura d'une contribution des sciences dures (physique, chimie...) et des disciplines (climatologie, écologie...) qui leur sont associées, l'éducation, d'une manière ou d'une autre, souffre d'une moindre séparation entre exposé scientifique et opinion profane. Au sein même des secteurs sociaux, les rapports mondiaux sur la santé bénéficient d'une réputation de scientificité supérieure à ceux de l'éducation, les conclusions en matière de priorités des politiques publiques y paraissant mieux étayées par des diagnostics issus de disciplines plus reconnues comme la médecine ou l'épidémiologie.

D'où le frémissement de la communauté éducative, ces dernières années, suite à une percée des neurosciences et de la biologie du développement, à l'appui notamment d'un plaidoyer réussi en faveur de l'éducation pour la petite enfance (Alvarez, 2016). Les pionniers de la prise en compte des résultats de ces sciences dans le domaine des politiques éducatives, à l'instar de Helen Abadzi, voient non seulement leurs contributions aujourd'hui reconnues, mais aussi leurs recommandations traduites dans les politiques publiques. Les rapports mondiaux n'ont pas été étrangers à cette réévaluation. L'on peut voir, ainsi, notamment dans l'édition 2018 du Rapport mondial sur le développement de la Banque mondiale, des développements appuyés par des images IRM du développement du cerveau. Il s'agit là d'un mouvement de fond remarquable et porteur de renouveau.

Mais ce salut par les sciences dures n'est que partiel. Pour ce qui est de l'éducation à la petite enfance, le recours aux neurosciences, aussi utile soit-il au niveau du plaidoyer comme des pratiques pédagogiques, n'efface pas pour autant des questions hors du champ strict des sciences dures, à commencer par celles du choix, du financement et de la mise en œuvre des nouvelles priorités politiques définies.

Au final, malgré ces facteurs de renouvellement, le diagnostic demeure d'un déficit d'investissement en matière de connaissance sur les systèmes éducatifs, rapporté aux autres

secteurs, sans justification convaincante de cet état de fait. Comment travailler, dès lors, à un plus grand impact des rapports mondiaux sur l'éducation, et comment augmenter leur capacité à mobiliser et orienter les énergies ?

L'hypothèse d'une surestimation du consensus sur les objectifs mondiaux d'éducation

L'idée de départ est que la montée en puissance du financement des données, de la recherche et de l'expertise pour l'éducation doit s'accompagner d'une réponse à ce qui semble être la baisse du rendement marginal de ce financement, non pas du point de vue du volume ou de la qualité intrinsèque des données et analyses produites, mais de leur capacité à être acceptées et prises en compte dans le débat public.

Le philosophe et sociologue des sciences Bruno Latour, dans son analyse du déni d'une partie de l'opinion sur la réalité du changement climatique, définit ainsi le problème : « Alors que les preuves [à l'appui de la réalité du changement climatique] sont écrasantes depuis longtemps, certains scientifiques continuent à croire que le problème de sa négation peut être résolu par le moyen de toujours plus de données et toujours plus d'éducation du public » (Kaufman, 2018).

Toujours selon Bruno Latour, « [il serait naïf de croire] que les faits scientifiques peuvent être agissants du fait de leur seule justesse ». Il importe donc de s'intéresser à la manière dont les « valeurs et les circonstances locales » dans lesquelles se trouvent ceux à qui ils s'adressent peuvent, ou non, rendre audibles des faits et des analyses, aussi rigoureuses que soient ces dernières.

Car il n'y a pas de fatalité, comme en témoignent les grands rapports qui ont eu un impact durable dans la définition même des termes du débat sur les politiques d'éducation. Ainsi, en son temps, aux États-Unis, le rapport Coleman, en 1966, a trouvé audience et résonance dans le prolongement de la loi sur les droits civils de 1964. Au plan international, le rapport Delors de 1996 a trouvé les siennes par rapport à une évolution générale économique et sociale marquée par des taux de chômage forts.

Ces rapports ne portaient pas du principe qu'il existait un consensus sur les questions d'égalité des droits, ou de missions assignées à l'éducation. Ils en redéfinissaient durablement les termes.

Il ne s'agit pas évidemment d'assigner aux rapports mondiaux sur l'éducation des organisations internationales, en particulier ceux à périodicité annuelle, un objectif de reconstruction perpétuelle des objectifs du développement durable ou de l'Agenda 2030. Il s'agit plutôt de trouver ce que sont aujourd'hui les « valeurs et les circonstances locales » qui font

obstacle à la réception de ces rapports, et, incidemment, d'en tirer les conséquences en matière de contenu et de format.

Car rien ne sert à accumuler sur des centaines de pages les statistiques relatives au maintien, voire au creusement, des inégalités en matière d'éducation et d'opportunités, face à deux types d'attitudes : d'une part l'hostilité, assumée ou non, de certains systèmes de valeurs, aux objectifs internationaux ; d'autre part le scepticisme, même parmi celles et ceux qui sont le mieux disposés, face à la capacité de l'action publique à changer les situations réelles. Sans doute impuissants à changer la première attitude, les rapports nationaux ont par contre, une vocation à affirmer pour changer la deuxième.

Une partie de la réponse n'est pas nouvelle : il faut continuer inlassablement à caractériser les options concrètes de réalisation des objectifs internationaux, et, par les exemples de choix et stratégies les plus diversifiés possibles, combattre le scepticisme face à l'incapacité supposée des politiques publiques à changer la donne. Le reste de cette réponse reste largement à construire.

Endnotes

1. Merci à Anne Cocard. (a.cocard@iiep.unesco.org) pour son travail de révision.

Références

Álvarez, C. (2016). *Les Lois de l'enfance*. Paris : Les Arènes.

Burnett, N. (2017). Unfinished Business in Global Education. *NORRAG blog*. Genève : NORRAG. <https://www.norrag.org/unfinished-business-in-global-education/>

Delors, J. (1996). *L'Éducation : un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle*. Paris: UNESCO.

Kofman, A. (2018, October 25). « Bruno Latour, the Post-Truth Philosopher, Mounts a Defense of Science » *The New-York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/10/25/magazine/bruno-latour-post-truth-philosopher-science.html>

La gouvernance par les données : où en sommes-nous ?

 **Leva Raudonyte**, Chargée de projet associée, UNESCO-IIEP, France

 i.raudonyte@iiep.unesco.org

Résumé

Cet article se penche sur les évaluations internationales à grande échelle et la manière avec laquelle elles exercent leur puissance douce sur la gouvernance mondiale de l'éducation. Bien que les informations sur les mesures de l'apprentissage puissent façonner les politiques éducatives de manière significative, il y a, selon nous, des risques que les partenaires internationaux et les gouvernements doivent prendre en considération quand ils les exploitent, en particulier pour les pays en voie de développement.

Mots-clés

exploitation des informations sur les mesures de l'apprentissage
gouvernance mondiale de l'éducation.

Des statistiques descriptives aux politiques induites par les comparaisons

Le nombre de pays conduisant des évaluations d'élèves à grande échelle, au niveau national, régional et international, a sensiblement augmenté en deux décennies (UNESCO, 2015). Il y a un soutien international fort pour accentuer cette expansion. De nombreux acteurs internationaux soulignent qu'obtenir et utiliser des informations fiables sur les mesures de l'apprentissage est essentiel pour diagnostiquer la santé du système éducatif, concevoir des stratégies appropriées, détecter les exclusions cachées, renforcer les engagements politiques et réduire les failles des systèmes (Banque mondiale, 2018 ; UIS, 2017). Bien que ces données ont un potentiel élevé pour nourrir la prise de décision et améliorer les politiques éducatives, leur utilisation comme pièces maîtresses des politiques n'est pas un exercice technique complètement neutre. Il peut considérablement déterminer comment les systèmes scolaires sont perçus et, en dernier lieu, quels aspects reçoivent l'attention des décideurs (Breakspear, 2014).

Le rôle et l'influence des évaluations internationales sur les acquis de l'élève, dans la gouvernance de l'éducation mondiale, ont évolué à travers le temps. Dans les années 1980, les statistiques de l'éducation internationale produites par l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) recevaient des critiques sévères pour leur caractère descriptif. Elles ne fournissaient pas de classements par pays sur les différents indicateurs et, même si les données étaient méthodologiquement solides, les publications qui en découlaient ne s'aventuraient pas dans une analyse statistique plus complexe corrélant les input et output des systèmes (CUSSO et D'AMICO, 2005). Les organisations comme l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques et la Banque mondiale souvent sous la pression des Etats-Unis, insistaient sur le besoin de générer plus de données comparatives sur l'apprentissage et d'analyser les réformes politiques pour les expliquer (CUSSO et D'AMICO, 2005). L'OCDE a elle-même connu une évolution de sa culture d'évaluation, passant d'un scepticisme au sujet des comparaisons internationales en matière de performance scolaire à une adoption totale. Cette quête

pour les données comparatives a été facilitée par un contexte dans lequel l'éducation devenait rapidement une voie pour mesurer le potentiel économique des pays (Addey et al., 2017). L'éducation est devenue *la devise mondiale des économies du savoir*, cruciale pour démontrer les avantages comparatifs de chaque pays (Addey et al., 2017).

L'influence grandissante des évaluations internationales à grande échelle de l'apprentissage est donc fortement induites par les comparaisons internationales qui peuvent produire une vision déformée de la réalité quand elles comparent des pays avec des niveaux variés de ressources. Etablir des standards internationaux à travers des comparaisons qui mettent la pression de conformité sur ceux qui sont classés est un outil puissant pour exercer une influence (Martens, 2007). Cependant, les pays dans ce classement ont différents moyens à leur disposition et des capacités techniques variées qui peuvent altérer la comparaison : les caractéristiques culturelles, contextuelles et organisationnelles préviennent la simple comparaison transnationale des résultats des élèves. C'est un élément important à considérer lorsqu'on se réfère à des données comparatives internationales.

La légitimité que représentent les données objectives

Comme l'a récemment dit un acteur politique de haut rang en Uruguay, n'importe quoi devient légitime du moment que vous commencez votre phrase par « l'enquête PISA dit ... » (Addey, 2018).

L'analyse des informations sur les mesures de l'apprentissage, et les recommandations qui en découlent, sont de plus en plus utilisées comme outil pour légitimer les réformes éducatives.

La nécessité de ces données est souvent perçue comme une réalité objective non sujette à contestation et cela constitue un argument de taille pour les décideurs (Cusso et D'Amico, 2005). Cette *approche scientifique* de l'élaboration des politiques est le principal moteur du succès de l'OCDE. Les décideurs et le public acceptent les enquêtes PISA comme des indicateurs de performance légitimes des systèmes scolaires (Breakspear, 2014); l'organisation, quant à elle, promulgue des formes souples de réglementation à travers ses publications, études, rapports et autres comparaisons internationales qui jouissent d'une excellente réputation en termes de qualité de leurs analyses (Morgan et Shahjahan, 2014).

Cependant, les décideurs peuvent utiliser les informations sur l'apprentissage pour appuyer des décisions prises à partir d'autres raisonnements. L'utilisation des données de mesure apparaît parfois comme la solution dans la recherche des vrais problèmes, justifiant le programme politique déjà en place (Fischman et al., 2018). Baird et al. (2011) utilisent l'exemple de

la France et son gouvernement qui, par le passé, avait exagéré le mauvais résultat du pays au Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) afin de justifier des réformes attendues en recentrant son attention sur les savoirs fondamentaux et en mettant un accent particulier sur la lecture et les sciences. En Ouganda, il y a quelque évidence que le gouvernement utilise aussi l'évaluation des données UWEZO pour maintenir son agenda, utilisant les faibles résultats aux évaluations pour refuser une augmentation des salaires des enseignants (Elks, 2016). Dans ces situations, une décision politique précède les recommandations provenant d'une analyse des données, ce qui réduit sa capacité à nourrir efficacement les politiques éducatives.

Définition des objectifs d'éducation à travers l'évaluation

« Ce que nous choisissons de mesurer dans l'éducation donne forme à ce que, collectivement, nous nous efforçons d'accomplir » (Breakspear, 2014, p.4).

Ce qui est mesuré, dans les systèmes scolaires, a son importance car cela influence véritablement la façon dont les gouvernements abordent les réformes éducatives. Se servant d'un exemple du programme PISA, Breakspear (2014) soutient que les décideurs commencent à passer à la loupe PISA leur système scolaire pour influencer et redéfinir les objectifs de l'éducation. Meyer et Benavot (2013) partagent ce point de vue en notant que PISA a le potentiel de créer le changement quand il s'agit des objectifs et de l'organisation des systèmes d'éducation nationaux. Les changements dans les programmes scolaires sont les exemples les plus explicites de cette influence. Plusieurs pays (par exemple le Mexique, la Corée, la Grèce, le Luxembourg) ont revu leurs programmes pour les aligner sur le cadre de l'enquête PISA et y inclure des compétences évaluées par les tests PISA. (Breakspear, 2012).

Il y a cependant un risque à réduire les objectifs des systèmes scolaires dans le but de satisfaire quelques indicateurs internationaux. S'ils peuvent donner des informations pertinentes sur la performance des élèves dans certains domaines, ils ne peuvent pas remplacer la raison d'être des systèmes scolaires (Breakspear, 2014). La définition des buts de l'éducation requiert une délibération démocratique plus large : « le débat autour des buts de l'éducation implique une délibération éthique à propos de ce qui importe dans l'éducation et de ce qu'une personne éduquée devrait être » (Breakspear, 2014, p.11). De même, Biesta et al. (2007, p.18) expliquent « qu'une société démocratique est précisément une société dont les buts de l'éducation ne sont pas acquis mais sont un sujet permanent de discussion et de délibération. » Cependant, les évaluations internationales à grande échelle tendent à réduire cet *espace démocratique* en faisant pression sur

les pays pour améliorer leurs résultats selon une série d'indicateurs comparables.

Pression extérieure croissante sur les pays en développement

Une nouvelle politique gouvernementale des Etats-Unis oblige le département d'Etat et l'USAID à démontrer une hausse du « pourcentage des apprenants qui atteignent un niveau minimum de performance en lecture à la fin de la deuxième année du primaire et à la fin de l'école primaire », dans tous les pays recevant l'aide américaine. Avec un budget pour l'éducation de base mondiale s'élevant à 800 millions de dollars, il y a de grands enjeux autour de la définition et la mesure du « seuil minimal de compétence ». (Bruns, 2018)

Les pays en développement subissent une pression croissante pour participer aux évaluations internationales à grande échelle car leur participation est souvent liée aux conditions de l'aide qu'exigent les partenaires du développement. Les agences de financement demandent les données sur l'apprentissage comme point de référence important afin d'évaluer les progrès de l'éducation (Addey et al., 2017). Reconnaisant ce rôle, le Partenariat mondial pour l'éducation (PME) a inclus la disponibilité des données d'apprentissage (ou une stratégie pour améliorer cette disponibilité) comme critère dans son modèle de financement (PME, 2017). De plus, les pays utilisent aussi l'évaluation des données comme une preuve pour obtenir des ressources financières pour des projets visant à améliorer les résultats des élèves (Addey et al., 2017 ; Shamatov et Sainazar k., 2006). En utilisant des preuves empiriques, Kijima et Lipsy (2016) montrent que la participation aux évaluations internationales sur les performances scolaires est en fait associée à une augmentation des flux de l'aide à l'éducation.

En plus, la participation à des évaluations standardisées de l'apprentissage permet de démontrer l'adhésion des pays aux valeurs de l'éducation globale (Knight et al., 2012).

L'agenda 2030 pour l'éducation met en lumière à la fois l'importance de l'amélioration des résultats d'apprentissage et leur mesure, ce qui est fortement soutenu par les partenaires au développement (PME, 2017 ; Banque Mondiale, 2018). La participation à ces évaluations est désormais considérée comme un processus qui représente en soi un soutien aux standards internationaux. (Addey et al., 2017)

Même si les données sur l'apprentissage peuvent nourrir les politiques éducatives de façon significative, leur influence grandissante dans la gouvernance de l'éducation globale n'a pas encore été accompagnée par une étude systématique des risques que son usage implique. Il est nécessaire d'explorer

de tels risques afin de faire un meilleur usage du potentiel que portent les données d'apprentissage pour améliorer les politiques éducatives. Un nouveau projet de recherche de l'Institut International pour le Planning de l'Education, de l'Unesco (UNESCO-IIEP) sur l'utilisation des informations sur les mesures de l'apprentissage va fournir de nouvelles perspectives sur certaines de ces questions. Il va explorer comment les données d'apprentissage sont utilisées dans un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine dans le cycle de planification de l'éducation, analysant les éléments liés à l'économie politique des acteurs.

Références

Addey, C. (2018). 'Why does PISA appear to be everyone's solution?' Laboratory of International Assessment Studies Blogs. Tiré de <http://international-assessments.org/why-does-pisa-appear-to-be-everyones-solution/>

Addey, C., Lingard, B., Sellar, S., Steiner-Khamsi, G. & Verger, A. (2017). 'The rise of international large-scale assessments and rationales for participation'. Dans : *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 47 (3): 434-452.

Baird, J., Daugherty, R., Isaacs, T., Johnson S., Sprague, T., Stobart, G. & Yu, G. (2011). *Policy Effects of PISA*. Report Commissioned by Pearson UK.

Banque Mondiale. (2018). *Apprendre pour réaliser la promesse de l'éducation*. World Development Report

Beaton, A., Postlethwaite, T., Ross, K., Spearritt, D. & Wolf, R. (1999). *The benefits and limitations of international educational achievement studies*. Paris: IIEP-UNESCO.

Biesta, G. (2007). 'Why "What Works" Won't Work: Evidence-Based Practice and the Democratic Deficit in Educational Research'. Dans : *Educational Theory* 57 (1): 1-21.

Breakspear, S. (2012). 'The Policy Impact of Pisa: an Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking In School System Performance'. Working Paper. Paris: OECD.

Breakspear, S. (2014). 'How does PISA shape education policy making? Why how we measure learning determines what counts in education'. Seminar Series Paper No. 240. Centre for Strategic Education.

Bruns, B. (2018). 'Three Years after SDG Adoption: It's Time for Action on Learning Data'. Center for Global Development Blogs. Tiré de <https://www.cgdev.org/blog/three-years-after-sdg-adoption-its-time-action-learning-data>

Cussó, R. & D'Amico, S. (2005). 'From development comparatism to globalization comparativism: towards more normative international education statistics'. Dans : *Comparative Education*, 41(2): 199-216.

Elks, P. (2016). 'The impact of assessment results on education policy and practice in East Africa'. Think piece. London: Department for International Development.

Fischman G., Goebel J., Holloway J., Silova, I. & Topper, A.; (2018). 'Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies'. Dans : *Journal of Education Policy*.

Froese-Germain, B. (2010). 'The OECD, PISA and the Impacts on Educational Policy'. Virtual Research Center.

Hamilton, M. (2017). 'How International Large-Scale Skills Assessments engage with national actors: mobilising networks through policy, media and public knowledge'. Dans : *Critical Studies in Education*, 58(3): 280-294.

Kellaghan, T., Greaney, V. & Murray, T. (2009). *Using the Results of a National Assessment of Educational Achievement*. Volume 5. Washington DC: World Bank.

Kijima R. & Lipsy, P. (2016). 'The Politics of International Testing'. Paper prepared for the "Assessment Power in World Politics" conference hosted by Harvard University and *International Organization*, May 6-7, 2016 and the associated

APSA mini-conference, September 2, 2016.

Knight, P., Lietz, P., Nugroho, D. & Tobin, M. (2012). 'The Impact of National and International Assessment Programmes on Educational Policy, Particularly Policies Regarding Resource Allocation and Teaching and Learning Practices in Developing Countries'. EPPI-Centre in University of London.

Martens, K. (2007). 'How to Become an Influential Actor – The 'Comparative Turn' in OECD Education Policy'. Dans : K. Martens, A. Rusconi & K. Leuze (Ed.), *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making* (pp. 41-55). New York" Palgrave.

Meyer, D. & Benavot, A. (2013). *PISA, Power, and Policy. The Emergence of Global Educational Governance*. Symposium Books.

Morgan, C. & Shahjahan, R. (2014). 'The legitimization of OECD's global educational governance: examining PISA and AHELO test production'. Dans : *Comparative Education*, 50 (2): 192-205.

Partenariat Mondial pour l'Education (PME). (2017). *L'action du GPE à l'appui de l'enseignement et des apprentissages*. Policy brief.

Shamatov D. & Sainazarov K. (2006). 'The Impact of Standardized Testing on Education Quality in Kyrgyzstan: the Case of the Program for International Student Assessment (PISA) 2006'. Dans : *International Perspectives on Education and Society*, 13, 145-179.

UNESCO Institut de statistique (UIS). (2017). *More Than One-Half of Children and Adolescents Are Not Learning Worldwide*. Factsheet No. 46. Montreal: UIS.

UNESCO. (2015). *Education pour tous 2000-2015 : progrès et enjeux; rapport mondial de suivi sur l'EPT, 2015*. Paris : UNESCO.

Wiseman, A., Whitty, G., Tobin, J. & Tsui, A. (2010). 'The Uses of Evidence for Educational Policy-making: Global Contexts and International Trends'. Dans : *Review of Research in Education*, 34, 1-24.

Section 2

Comment améliorer ces rapports ?

Au-delà de la qualité de l'éducation : les batailles à venir

 **Blanca Heredia**, Directrice PIPE/CIDE, Mexique

 Blanca.heredia@cide.edu

Résumé

Cet article fait valoir que les rapports mondiaux de suivi de l'éducation tels que le rapport mondial de suivi sur l'éducation de l'UNESCO, le rapport sur le développement dans le monde de la Banque Mondiale, le Panorama sur l'éducation de l'OCDE ainsi que les enquêtes sur les apprentissages telles que PISA, LLECE, TIMSS et PIRLS fournissent des informations utiles et comparables sur le plan international. Cependant, ces instruments définissent aussi un agenda d'éducation global qui propose « l'éducation de qualité » comme la seule solution aux problèmes d'éducation. Des cas comme ceux du Mexique, abordés par l'auteur, montrent que cette quête pour l'amélioration de la qualité n'est pas la solution dans une société inégalitaire. Des questions telles que l'inclusion des groupes défavorisés dans l'éducation, leur maintien et leur réintégration dans les systèmes éducatifs seraient plus pertinentes.

Mots-clés

évaluations
enquêtes internationales
Mexique

Les rapports mondiaux de suivi sur l'éducation (Rapports GEM) et les enquêtes sur les apprentissages telles que PISA, LLECE, TIMSS et PIRLS, répondent à des objectifs très importants pour le progrès de l'éducation aux niveaux national et international. Le fait que les postulats et recommandations de politiques éducatives qu'ils ont en commun sont distants des réalités nationales, à quoi s'ajoute le rejet de la globalisation dans un grand nombre de pays, présente cependant un scénario qui requiert de l'agenda global pour l'éducation qu'il aille au-delà d'une éducation de qualité, des enquêtes et du principe de responsabilité.

Enquêtes internationales, rapports GEM et agenda mondial unique pour l'éducation

L'une des plus importantes contributions des enquêtes internationales et des rapports GEM est d'offrir, sur une base régulière, des informations fiables et comparables sur la manière dont sont organisés les efforts des politiques éducatives dans différents pays, examinant les actions entreprises par les gouvernements et les acteurs sociaux de l'éducation (en particulier ceux de l'éducation formelle), et les divers résultats des systèmes éducatifs nationaux.

En plus de fournir des informations essentielles sur ces derniers, au fil du temps et selon une approche comparée, les évaluations standardisées à grande échelle donnent forme, parallèlement aux rapports GEM, à un agenda éducatif universel. En d'autres termes, elles façonnent un agenda unique qui définit, à partir d'un niveau global, les priorités à prendre en compte, les données et les mesures significatives et valides, et nombre de stratégies et instruments jugés essentiels pour répondre à des défis communs et/ou semblables.

Depuis les années 1990 et, spécialement, depuis la première décennie du 21^e siècle, l'agenda mondial pour l'éducation, auquel les rapports GEM et les enquêtes internationales sur les apprentissages participent, est devenu le fondement des concepts, des analyses et des informations qui enrichissent les débats principaux sur l'éducation et ses politiques publiques. Ceci est devenu visible tant dans les débats internationaux sur l'éducation que dans les discussions

nationales dans un nombre grandissant (et de plus en plus varié) de pays.

Un tel agenda couvre un large éventail de thématiques et de questions, et n'est pas à l'abri des contestations. Cependant, cet agenda majeur a fondamentalement priorisé, pendant plusieurs décennies, la question de l'éducation de qualité par le biais d'une production régulière de données et d'indicateurs sur lesquels il dépendait. Celui-ci repose également sur des prémisses essentielles telles que l'importance de l'éducation de qualité comme facteur de croissance économique et de compétitivité internationale, et le rôle central des apprentissages cognitifs fondamentaux (le langage et les mathématiques) dans la définition d'une « éducation de qualité ». De plus, cet agenda repose sur l'idée que les évaluations régulières et rigoureuses de l'apprentissage et des autres éléments produits par les systèmes scolaires, ainsi que les mécanismes de la responsabilité, constituent deux des outils les plus puissants qui existent pour permettre aux sociétés de progresser dans le domaine de l'éducation de qualité.

Partager un langage commun contribue à faciliter non seulement un dialogue mondial dans le champ de l'éducation mais aussi à encourager la coopération entre un nombre grandissant de pays. D'un autre côté, la priorité accordée à l'éducation de qualité, les indicateurs qualitatifs, les enquêtes et la responsabilisation ont eu des effets combinés qui ont contribué à redéfinir les politiques éducatives dans plusieurs contextes nationaux. Parmi ces effets, les suivants s'imposent :

En premier lieu, la transition vers des agendas de politiques éducatives qui donnent une très grande, voire une totale priorité à l'accroissement de la qualité de l'apprentissage scolaire. Dans plusieurs cas, cette nouvelle priorité est restée au niveau du discours. Cependant, dans un certain nombre de pays, l'attention accordée à l'éducation de qualité s'est reflétée dans les changements légaux, institutionnels et organisationnels. Dans plusieurs d'entre eux, cela a entraîné une baisse d'intérêt pour d'autres questions, notamment celle de l'accès à l'éducation.

Un deuxième effet, qui a contribué à consolider l'adoption de l'agenda mondial de l'éducation au niveau national, est celui de l'intérêt croissant qu'accordent certains gouvernements confrontés à des problèmes éducatifs, sociaux, économiques et politiques très différents, et des niveaux et des capacités de développement institutionnel distincts, à participer à des enquêtes internationales à grande échelle sur les apprentissages, ainsi qu'à l'élaboration et à l'application de tests nationaux standardisés. Cet effet s'est accompagné par la création, voire le renforcement, de divisions dédiées à l'évaluation au sein des agences ministérielles en charge de la gestion des systèmes éducatifs nationaux.

Une troisième conséquence, très importante, concerne la transition vers l'éducation de qualité et les enquêtes sur les apprentissages dans le cadre de politiques éducatives nationales. Cette évolution est liée à l'influence croissante des organisations internationales chargées de produire des rapports sur l'état de l'éducation et des évaluations internationales, ainsi qu'à la participation croissante et l'importance des acteurs non-gouvernementaux, des organisations de la société civile (OSC), du secteur privé et des spécialistes dans le débat et la prise de décision collective concernant l'éducation.

Brèves notes sur le cas Mexicain

Dans le cas du Mexique, comme dans plusieurs autres cas à l'intérieur et à l'extérieur de l'Amérique latine, la réorganisation des priorités quant aux politiques éducatives, combinée à une multiplication d'acteurs non-gouvernementaux ayant l'intérêt et la capacité d'influencer l'agenda du gouvernement en matière d'éducation, a produit des bénéfices considérables. Parmi ceux-ci, il convient de mentionner l'implication directe de celui-ci à rendre de plus en plus visible la faible qualité d'apprentissage des élèves mexicains, générant ainsi les conditions favorables à la mise en œuvre d'initiatives et de réformes axées sur l'amélioration de la qualité de l'éducation.

Parmi les autres avantages importants, on peut citer la production et la mise à disposition du public d'informations plus nombreuses et de meilleure qualité sur le fonctionnement et les résultats du système éducatif mexicain ; le développement d'un personnel hautement spécialisé et de compétences techniques importantes dans le domaine de l'évaluation de l'éducation ; les progrès réalisés dans la mise en place d'un système de responsabilité dans ce domaine ; et l'émergence d'un débat public sur l'éducation plus nourri et mieux informé.

La manière avec laquelle les rapports GEM et les enquêtes internationales et nationales sur les apprentissages ont été utilisés au Mexique n'a pas toujours été la plus adéquate pour contribuer efficacement à l'amélioration des performances et des résultats du système éducatif mexicain. C'est en partie pour cette raison que, jusqu'à présent et à quelques exceptions près, l'influence croissante de ces ressources dans le débat et dans la politique éducative ne s'est pas traduite par des améliorations concrètes et significatives pour les élèves mexicains. Elles ont plutôt entraîné un certain nombre de résultats négatifs.

Parmi les lacunes qui ont caractérisé l'utilisation des rapports GEM et des enquêtes sur les apprentissages dans le cas mexicain, on peut citer la tendance au niveau national et local à accorder une plus grande attention au diagnostic et à l'évaluation des résultats d'apprentissage des élèves

(en utilisant les optiques évaluatives, conceptuelles et analytiques implicites dans ces outils), plutôt que de promouvoir la construction des capacités (humaines, techniques, institutionnelles et matérielles) pour améliorer la qualité de l'éducation.

Il y a certainement des exceptions. Au niveau national, la plus importante et la plus ambitieuse a été la réforme de l'éducation appliquée de fin 2012 à 2018, qui, tant sur le plan technique que discursif, s'est appuyée sur le programme mondial d'éducation dans lequel les rapports GEM et les enquêtes internationales jouent un grand rôle. Cette réforme a concentré une grande partie de ses activités sur deux questions centrales. Premièrement, en brisant un schéma de complicité de longue date entre les autorités éducatives et les dirigeants syndicaux, organisé autour du clientélisme et du contrôle corporatif des postes, des salaires et des trajectoires des enseignants ; en subordonnant, à nouveau, les syndicats d'enseignants au gouvernement, et en transférant le contrôle de la politique éducative au gouvernement fédéral. Toutes ces actions étaient basées sur l'introduction d'un système qui permettait de gérer l'accès, la promotion et la séparation des fonctions des enseignants sur la base d'une évaluation. Deuxièmement, la réforme de l'éducation s'est concentrée sur la création et/ou le renforcement des capacités institutionnelles, techniques et humaines pour garantir de meilleurs apprentissages, ainsi que pour renouveler les programmes et les approches pédagogiques. Ce deuxième axe, qui comprenait un large éventail d'actions, a été inclus dans la conception et la mise en œuvre de ce qui a été appelé le "Nouveau modèle éducatif" ("Nuevo Modelo Educativo").

Malheureusement, tous ces efforts n'ont pas réussi à se traduire par des avancées tangibles en matière de qualité de l'éducation et de nombre suffisant d'alliés et de bénéficiaires capables d'assurer la continuité dans la durée. La réforme a cependant eu pour effet de créer un malaise considérable et généralisé au sein du syndicat d'enseignants. Cette situation s'est avérée désastreuse pour la réforme, car cela a ouvert la voie au triomphe électoral du candidat présidentiel Andrés Manuel Lopez Obrador, qui a fait de l'annulation de la réforme de l'éducation, initiée en 2012/13, l'une de ses principales promesses de campagne.

De nombreux facteurs ont contribué à l'effondrement de cette réforme qui était parmi les plus clairement alignées sur l'agenda mondial de l'éducation influencé par les rapports GEM et les enquêtes internationales. Parmi ces facteurs, il y a certainement les échecs du processus politique de la réforme, les graves lacunes de la phase de mise en œuvre et le temps de maturation insuffisant.

Vers un programme plus vaste

Les explications classiques des limites ou des échecs des

efforts de réforme influencés par l'agenda mondial dominant (c'est-à-dire la réalisation d'un apprentissage de qualité) mettent souvent l'accent sur les défauts ou les obstacles au niveau du processus politique. En d'autres termes, lorsqu'une telle réforme ne parvient pas à se maintenir dans le temps et/ou ne produit pas les bénéfices qu'elle est censée apporter - si elle est correctement mise en œuvre -, l'explication la plus fréquente, parmi ceux qui partagent les postulats de l'agenda mondial de l'éducation, est que le principal problème réside dans la manière dont la "cure" a été administrée (évaluations, responsabilité, etc.) et non, bien sûr, dans la "cure" elle-même.

Dans de nombreux cas, les facteurs qui empêchent ou entravent l'introduction, la mise en œuvre adéquate et/ou la durabilité dans le temps de solutions techniquement solides et leur capacité à produire les résultats attendus sont fondamentalement politiques. Dans de nombreux autres cas, cependant, et comme dans le cas de la réforme de l'éducation mexicaine sur le point de s'effondrer, il conviendrait de se demander si ce n'est pas dans certains contextes nationaux spécifiques, très différents des contextes qui ont donné naissance à ces "cures", que ces "solutions" ne sont qu'une façade.

Pour commencer, peut-être que "LE" problème n'est pas celui auquel s'adresse la "solution" prescrite. Par exemple, dans le cas du Mexique, il se pourrait que LE problème éducatif au sens large, avant celui de l'éducation de qualité, soit l'exclusion sociale de larges segments de la population en âge scolaire, ce qui pourrait contribuer à la spirale d'insécurité et de violence qui sévit dans le pays. Dans une telle situation, la "solution" ne serait pas, du moins pas en premier lieu, une prescription liée à la qualité. Elle impliquerait plutôt des mesures qui mettent l'accent sur l'allongement de la scolarité et l'augmentation de la rétention dans les écoles afin d'offrir aux enfants et aux jeunes la première et la plus élémentaire des formes d'inclusion sociale, c'est-à-dire être "élève", ce qui signifie également acquérir une identité reconnue et valorisée positivement dans la sphère sociale.

Revenons au cas mexicain : comment traiter de manière analytique un cas dans lequel de nombreux postulats du programme mondial d'éducation (par exemple, une éducation de qualité équivaut à une croissance économique plus forte) ne sont tout simplement pas soutenus de manière empirique ? Il manque le lien clé, c'est-à-dire l'investissement dans une éducation de qualité apportant des opportunités d'emploi accrues qui se traduisent par des retombées privées et sociales. Dans ce cas, le problème est-il lié à la politique et aux politiciens ? Ou est-ce les individus qui ne sont pas disposés à investir dans une éducation de qualité parce qu'elle ne mène à rien et les politiciens qui abordent ce problème en appliquant un "remède" sous la forme de la responsabilité, mal adapté dans ce cas-ci ?

La qualité de l'éducation est très importante. En reconnaissant sa valeur, les rapports GEM et les enquêtes internationales jouent un rôle crucial. À un moment historique où l'école et, avec elle, tous les systèmes éducatifs nationaux sont plongés dans le tourbillon de transformations fortement déstabilisatrices pour la vie de tous les jours, il serait toutefois opportun d'élargir le débat pour y inclure des questions tout aussi centrales qui ont reçu une attention insuffisante au niveau mondial. Des questions comme la pertinence sociale de l'école, ou l'école créatrice d'identité sociale et de sentiments d'appartenance, ont une importance qu'on ne peut ignorer. Ces questions se posent dans un contexte où une éducation de qualité ne garantit plus l'accès à un bon emploi (voir, parmi beaucoup d'autres, OCDE, 2015) ; contexte dans lequel les écoles sont en concurrence (grâce aux progrès vertigineux de la technologie et à son expansion tout aussi vertigineuse) avec de nouvelles formes plus agiles et interactives d'obtention d'informations, de connaissances et d'interaction sociale ; et dans lequel la faible création d'emplois produit de plus en plus d'exclusion sociale.


Le manque d'attention portée à ces questions, au niveau international, est comblé au niveau national et pas toujours de la meilleure manière. Le besoin impératif que nous, les humains, avons d'être et de vivre avec les autres, et de nous sentir partie intégrante d'un collectif, se manifeste avec une force inhabituelle comme le produit de longues décennies d'hyper-individualisme et d'amnésie quant à notre nature fondamentalement sociale. Ceci, combiné aux inégalités et aux exclusions croissantes produites par la mondialisation et l'empire des marchés en plein essor depuis tant d'années, forme le terreau du retour de la communauté et de l'identité au cœur de la politique en général et des politiques éducatives en particulier.

Les systèmes éducatifs nationaux sont des espaces et des instruments essentiels pour la production d'identités sociales, ainsi que pour la création d'un sentiment d'appartenance à une collectivité. En leur sein et autour d'eux, des batailles fondamentales devront être menées dans les années à venir. À cet égard, les cas de la Hongrie, de la Pologne ou de la Turquie sont emblématiques. Il serait très coûteux pour nous tous que ces questions ne soient pas débattues au niveau mondial et que les acteurs internationaux ne participent pas à ces débats et à ces batailles. Il faut espérer que le secteur de l'éducation ne sera pas laissé sans espace pour que soient entendues des voix sensibles, rigoureuses et intelligentes capables de contrebalancer la montée du nationalisme tribal.

Références

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2015). Les compétences pour le progrès social : le pouvoir des compétences sociales et émotionnelles. Paris : Publication OCDE

Le défi de formuler une politique éducative dans le cadre de l'Agenda 2030 : Agir dans le concret, impacter le global

 **Patricia Vázquez del Mercado Herrera**, Conseillère gouvernementale, Institut national pour l'évaluation de l'éducation, Mexique

 pvazquez@inee.edu.mx

Le progrès, dans n'importe quel pays du monde, dépend des politiques qui y sont menées ; la pertinence des questions politiques est, quant à elle, basée sur les relations entre la société et les individus et sur l'importance accordée à l'éducation. Au final, la fonction de l'Etat est de construire une nouvelle politique sociale qui stabilise et garantisse les conditions sociales d'existence des citoyens. (Olssen, 2004, P.250)

Résumé

Cet article soutient que l'Agenda 2030 pour le développement durable, aujourd'hui considéré comme cadre majeur et point de référence mondial pour la conception de politiques, implique d'importants défis de mise en œuvre aux niveaux régional et local. Dans le domaine éducatif, cela implique une participation significative de toute la communauté scolaire qui chaque jour fait face à des défis sociaux et culturels peu reconnus ni pris en compte dans les discussions internationales. Répondre à ces demandes, au travers de l'élaboration des politiques, demande une reconnaissance et une prise en considération des besoins locaux afin de pouvoir atteindre les objectifs globaux.

Mots-clés

Agenda 2030
ODD
éducation
politiques
coopération internationale
niveaux d'intervention
mise en œuvre locale

L'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, aujourd'hui considéré comme cadre majeur et point de référence mondial pour la conception de politiques, implique d'importants défis de mise en œuvre aux niveaux régional et local. Dans le domaine éducatif, cela implique une participation significative de toute la communauté scolaire qui chaque jour fait face à des défis sociaux et culturels peu reconnus ni pris en compte dans les discussions internationales. Répondre à ces demandes, au travers de l'élaboration des politiques, demande une reconnaissance et une prise en considération des besoins locaux afin de pouvoir atteindre les objectifs globaux.

Les pays signataires des accords internationaux sur l'éducation doivent prendre des mesures pour répondre à diverses revendications et faire face aux problèmes avec la perspective d'un cadre international. Le cas de l'Agenda 2030 et ses 17 objectifs de développement durable (ODD) révèle une façon différente de répondre aux enjeux du moment, d'une façon transversale. La mise en œuvre de l'Agenda appelle les pays à réinterpréter les actions de leurs institutions et à promouvoir les réformes qui prennent en compte la complexité de chaque problème.

Résoudre des problèmes complexes implique, pour ne citer que quelques exemples, accentuer l'articulation entre croissance économique et participation des communautés autochtones dans la conception des politiques de telle sorte que la réduction des inégalités devienne explicite ; réduire, à travers les réformes de la législation du droit du travail, l'écart entre les hommes et les femmes dans la population active, écart qui impacte le produit intérieur Brut (PIB), et enfin augmenter les mesures incitatives pour que toutes les

filles et garçons aillent à l'école. La création des ODD présente indubitablement un défi pour les pays parce qu'il devient urgent de promouvoir des approches sectorielles qui sont suffisamment interdépendantes et transversales en vue de faire face aux défis de la mise en place des 17 objectifs.

L'Agenda pour le développement durable insiste sur la conception d'une approche compréhensive vers des politiques interdisciplinaires. Le défi n'est pas des moindres et requiert même plus d'efforts pour les pays en voie de développement qui ont un chemin plus long à parcourir pour atteindre les objectifs mis en place. La plupart des pays d'Amérique latine, comme le Mexique, gère déjà des processus politiques et sociaux complexes qui constituent un lourd fardeau en termes de gouvernance et de gouvernabilité, rendant plus complexe la mise en conformité avec les enjeux mondiaux.

Pendant des décennies, s'est posée la question de l'harmonisation des accords internationaux ainsi que la prise en compte des demandes et des besoins locaux dans leur application. Il est aussi question de savoir comment des indicateurs adaptés peuvent être mis en place pour refléter la situation de chaque pays et région.

Collaborer à tous les niveaux

La réciprocité et la collaboration efficace, à différents niveaux d'action, permettent d'établir des mécanismes de soutien. La coopération internationale, au-delà des discours, a besoin de devenir une réalité, impliquant que les gouvernements élaborent des objectifs budgétaires clairs et renforcent les processus d'administration, de planning et d'évaluation en conformité avec ces objectifs.

La plateforme qui fera de l'Agenda 2030 une réalité doit contenir l'élaboration d'une série de réseaux de soutien et de contrôle qui se croisent et dépassent les rencontres internationales pour créer des politiques efficaces.

Un cadre d'analyse intéressant est proposé dans le rapport du secrétaire général des Nations Unies sur l'Agenda du développement après 2015 qui définit quatre niveaux de suivi pour les accords internationaux et leurs implications sur la coopération : mondial, thématique, régional et national (UNESCO, 2017). Il délimite quatre niveaux d'actions :

- **Niveau mondial :** Les Organisations internationales servent d'espace de dialogue et de retour d'information que les pays peuvent utiliser pour obtenir des conseils techniques et, dans certains cas, une incitation financière. Elles jouent un rôle d'intermédiaires dans les discussions et promeuvent la diffusion des messages publics.
- **Niveau thématique :** Ce niveau requiert l'inclusion de différentes voix, comme celles d'instituts de recherche,

de spécialistes, de ministères, de la société civile et du secteur privé. Il en résulte une dynamique fructueuse pour renforcer le dialogue entre les acteurs qui partagent les mêmes thèmes et préoccupations, et pour générer des débats sur les approches et les solutions possibles à des problèmes spécifiques qui contribueront eux-aussi au dialogue mondial.

- **Niveau régional :** Les pays d'une même région partagent des valeurs, des objectifs et des défis communs. Ils échangent des informations et participent à des espaces qui leur permettent de mieux connaître les problèmes qu'ils ont en commun. S'ils restent constants, ces espaces de suivi nous permettent d'observer la performance et le progrès de tous. Quelques expériences réussies incluent l'Organisation des Etats ibéro-américains et l'Union européenne qui ont établi des mécanismes de dialogue autour des indicateurs de l'éducation tels qu'établis par les ODD.
- **Niveau national :** Au niveau des pays, la mise en œuvre des objectifs mondiaux les entraîne à faire des choix quant à leurs budgets et les oblige à établir des processus d'administration, de planning et d'évaluation en accord avec ces objectifs. De plus, l'introduction d'une perspective transversale requiert une collaboration parmi les différents niveaux d'un gouvernement.

Hormis ces quatre niveaux, il est urgent et nécessaire d'en ajouter un cinquième : le niveau local, en faisant référence aux espaces géographique et politique comme les Etats et les villes qui ont la lourde tâche de transformer les accords internationaux en actions concrètes. Il est essentiel que ces espaces, où les objectifs locaux se doivent d'être atteints, se gèrent au niveau national à travers la mise en œuvre de stratégies de suivi.

Contrôler n'importe quel plan stratégique mondial requiert au minimum une analyse des cinq niveaux de concrétisation décrits plus haut. Nous ne devons pas oublier que les pays sont la somme des décisions prises entre les différents niveaux de leur gouvernement, ainsi que celle des échanges de réciprocité établis entre les nations. Les politiques publiques qui ont été conçues ou sont en cours de préparation pour l'Agenda 2030 doivent répondre aux besoins locaux et être assez flexibles pour être adaptées afin de mieux répondre à l'évaluation des objectifs mondiaux.

La construction de l'Agenda 2030 au Mexique

Au Mexique, le déploiement de l'Agenda 2030 a renforcé une réflexion sur le besoin urgent de promouvoir des politiques interinstitutionnelles orientées vers le développement durable. Lors des forums internationaux, le Mexique a participé activement à la mobilisation des ressources et

a encouragé le consensus sur des questions telles que l'adoption d'une approche multidimensionnelle de la pauvreté, la reconnaissance des droits des migrants, la conservation de la biodiversité, entre autres (Bureau de la présidence de la République, 2018b).

Bien que le temps écoulé depuis la mise en œuvre de l'Agenda soit très court, il a déjà conduit à une réflexion sur les politiques publiques nationales, favorisant le dialogue entre les différents secteurs de la population afin de définir le type de pays que nous voulons. Depuis 2017, le Bureau de la Présidence de la République est impliqué dans des commissions et groupes de travail qui s'efforcent d'inclure toutes les voix identifiées par la stratégie nationale pour la mise en marche de l'Agenda 2030 (*Estrategia Nacional Para la puesta en marcha de la Agenda 2030*) qui fait état des progrès accomplis.

Dans le domaine éducatif, l'un des plus grands défis a été de concevoir des indicateurs nationaux pour l'objectif 4 qui se propose d'« assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ». De cet objectif, sept cibles importantes émergent. Parmi celles-ci, assurer d'ici 2030 que toutes les filles et garçons finissent leur scolarité obligatoire, ce qui dans le cas du Mexique, signifierait l'aboutissement d'une scolarité de base au minimum. En plus, dans l'intérêt du système éducatif national, l'accent est mis sur l'équité.

Il est urgent d'établir une communication plus directe et plus proche des acteurs de l'éducation. L'agenda 2030 souligne les défis qu'atteindre les objectifs au niveau local implique ; il requiert une participation importante des centres d'apprentissage, des élèves et des enseignants car ce sont eux qui, chaque jour, font face aux défis culturels et sociaux rarement perçus au niveau international.

En plus, il y a un besoin pressant de produire des informations régulières qui permettront de mieux suivre les progrès en ce qui concerne les objectifs éducatifs, par exemple en rendant disponibles les chiffres sur les inégalités qui influencent le manque, voire le peu d'accès à l'éducation. Dans ce sens, atteindre les cibles au niveau mondial et au niveau national requiert nécessairement l'utilisation d'une perspective locale.

Ce n'est pas la responsabilité des acteurs isolés de rendre visibles ou de répondre aux besoins de plus de 4 millions d'enfants et jeunes de 3 à 17 ans qui sont non scolarisés au Mexique. Les mécanismes de suivi national et international qui permettent de suivre les progrès et déterminer les structures à travers lesquelles ces développements prennent place devraient être conçus comme un pont entre tous les acteurs impliqués dans la micro et la mésostructure.

Conclusion

L'Agenda 2030 a donné place à un nouveau cadre pour le suivi de l'éducation, représentant un changement dans la façon dont les problèmes d'ordre public sont compris et dans la recherche de solutions transversales aux problèmes complexes. Un nouveau cadre pour l'action requiert la participation de divers acteurs, la détermination de ceux qui prennent les décisions et une plus grande mobilisation de ressources qui permettent de promouvoir l'équité et la qualité dans les processus éducatifs.

Les efforts en faveur d'une mobilisation plus grande des ressources, dans le cas du quatrième objectif mondial relatif à l'éducation, requièrent un effort continu pour des évaluations et un suivi durables qui ont un impact sur des millions d'enfants et de jeunes. Pour cette raison, l'Agenda 2030 doit être assumé comme une responsabilité partagée entre les nombreux acteurs de la société.

Le cadre de l'Agenda 2030 requiert l'établissement de liens entre les politiques et les acteurs de l'éducation à différents niveaux des gouvernements. Les entités du Mexique sont conjointement responsables de l'action à entreprendre et du changement de l'éducation ; faire progresser l'ODD 4 requiert une analyse des décisions et de la motivation au niveau local. En bref, l'agenda pour l'éducation mondiale est construit localement. La possibilité de le convertir en un instrument permettant de rendre des comptes quant à l'état de l'éducation dans nos pays et de convertir les objectifs et les indicateurs en outils de planification flexibles et dynamiques est entre nos mains.

Feuille de route, indicateurs et objectifs apportent leur aide mais chaque effort demeure insuffisant si chacun de nous pense qu'un cadre d'action mondial ou national est satisfaisant. Nous avons besoin d'exiger de chaque pays, chaque Etat, chaque chef d'établissement, chaque enseignant qu'il regarde son niveau de coresponsabilité. Si tout le monde décidait de formuler des politiques éducatives sur le long-terme, avec une vision et un sens politique forts, mais afin de suivre et mettre en œuvre des politiques sur les court et moyen termes, les objectifs et indicateurs de l'Agenda 2030 seraient vus comme de véritables points de départ.

Références

Colciencias-Gobierno de Colombia. (2018). Libro Verde 2030 [Le Livre Vert 2030]. Política Nacional de Ciencia e Innovación para el Desarrollo Sostenible.

Giugale, M., Lafourcade, O. & Nguyen, V. (2001). *Mexico: A comprehensive development Agenda for the New Era: Una agenda integral de desarrollo para la nueva era*. World Bank.

Keohane, R. (2000). *Governance in a Globalizing World: Visions of governance in the 21st Century*. Washington D.C.: Brookings Press.

Oficina de la Presidencia de la República. (2018a). México AGENDA 2030: Documento de Trabajo con los Resultados de la Consulta Pública [Mexique AGENDA 2030: Document de travail avec les résultats de la consultation publique]. Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030.

Oficina de la Presidencia de la República. (2018b). Documento inicial para la consulta: Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la AGENDA 2030 [Document de consultation initiale: Stratégie nationale pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030].

Olssen, M., Codd, J. & O'Neill, A. (2004). *Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*, London: SAGE Publications.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). (2018). *Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Informe del Secretario General* [Mexique AGENDA 2030: Document de travail avec les résultats de la consultation publique]. Periodo de sesiones 2018, 26-27 de julio 2017, Temas 5, 6 y 18 del programa.

UNESCO. (2016). *L'Education pour les peuples et la planète : créer des avenir durables pour tous ; Rapport mondial de suivi sur l'éducation*, 2016

UNESCO. (2017). *Rendre des comptes en matière d'éducation: tenir nos engagements; Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2017/8*

Comment les données de l'étude TERCE peuvent-elles contribuer à l'établissement des priorités internationales ?

Comparaison entre les contenus des informations régionales sur les infrastructures scolaires et leur utilisation dans les rapports mondiaux sur l'éducation

 **Esteban Villalobos-Araya**, Chercheur, bureau de planification du campus, Université d'État de New York à Albany, États-Unis

 evillalobos@albany.edu

 **Marcos Delprato**, Enseignant en éducation internationale, Université du Sussex, Royaume-Uni

 m.delprato@sussex.ac.uk

Résumé

Cet article se propose d'analyser l'utilisation des informations issues de l'étude TERCE dans le Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2016 de l'UNESCO ainsi que la pertinence des informations sur les infrastructures scolaires publiées par l'étude TERCE pour atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier l'Objectif 4 sur la qualité de l'éducation et la cible 4.a sur l'amélioration des infrastructures scolaires. L'analyse porte sur le cas de l'Amérique latine et prend l'étude TERCE comme exemple de collaboration Sud-Sud réussie pour la collecte et l'analyse des données. Notre hypothèse est que la production de données régionales peut faciliter la formulation de recommandations plus pertinentes et contextualisées.

Mots-clés

Rapport GEM
test régional standardisé
TERCE
infrastructure

Cet article se propose d'analyser l'utilisation des informations issues de l'étude TERCE dans le Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2016 de l'UNESCO ainsi que la pertinence des informations sur les infrastructures scolaires publiées par l'étude TERCE pour atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier l'Objectif 4 sur la qualité de l'éducation et la cible 4.a sur l'amélioration des infrastructures scolaires. L'analyse porte sur le cas de l'Amérique latine et prend l'étude TERCE comme exemple de collaboration Sud-Sud réussie pour la collecte et l'analyse des données. Notre hypothèse est que la production de données régionales peut faciliter la formulation de recommandations plus pertinentes et contextualisées.

Ce document vise à analyser comment des informations issues d'un test régional standardisé, la Troisième étude régionale comparative et explicative de la qualité de l'éducation en Amérique latine (TERCE) menée par le Laboratoire latino-américain pour l'évaluation de la qualité de l'éducation (LLECE¹), sont utilisées dans le Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2016 (Rapport GEM) (UNESCO, 2016). Ce rapport jette les bases d'une conception multidimensionnelle de l'éducation durable en vue d'atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Nous abordons ici l'utilisation des données de l'étude TERCE dans l'optique d'observer comment des informations Sud-Sud sont collectées à l'aide de données régionales, quels éléments sont inclus dans cette analyse et quels éléments en sont écartés, en comparaison avec les informations sur l'infrastructure scolaire figurant dans un rapport qui s'appuie sur l'étude TERCE.

À l'échelle internationale, l'infrastructure fait partie des domaines qui ont reçu la majeure partie des ressources affectées en vue d'atteindre d'abord les Objectifs du Millénaire pour le développement 2015, puis, actuellement, le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Pourtant, c'est également un domaine qui a été peu analysé à l'échelle internationale. On peut s'en rendre compte, par exemple, en examinant les indicateurs utilisés dans le Rapport GEM pour calculer la couverture scolaire. Les indicateurs de l'accès à la scolarisation n'incluent pas l'existence et la qualité des infrastructures scolaires, qui sont pourtant deux éléments fondamentaux pour assurer un accès satisfaisant à l'éducation. L'absence d'indicateur évaluant ces points est particulièrement notable au vu des efforts économiques fournis par les pays en développement pour améliorer les écoles et les infrastructures éducatives en général.

Priorités mondiales et tests standardisés : la place de l'étude TERCE dans le Rapport GEM 2016

Le débat sur l'influence des rapports mondiaux sur l'éducation, tels que le Rapport GEM 2016 évoqué ici, sur les priorités éducatives nationales et régionales est ouvert et les opinions exprimées sont diverses². Par exemple, l'existence et la qualité des infrastructures scolaires sont très variables. Dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, la cible 4.a porte sur la construction et l'adaptation des infrastructures éducatives, condition fondamentale pour accomplir l'objectif 4, à savoir une éducation de qualité pour tous. Comme elles fournissent des mesures standardisées et comparables liées à la qualité de l'éducation, les évaluations internationales des acquis scolaires³ sont des instruments extrêmement intéressants pour mesurer la qualité de l'éducation dans les rapports mondiaux. On peut considérer que les tests standardisés régionaux tels que ceux réalisés par le laboratoire LLECE sont des mécanismes qui servent non seulement à contrebalancer l'importance accordée aux tests internationaux comme le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA⁴) dans le débat international sur l'éducation de qualité, mais aussi à créer des instruments de contrôle et de suivi adaptés à des réalités socioculturelles particulières, comme celles de l'Amérique latine. La pertinence des infrastructures scolaires pour soutenir et faciliter les processus et, ainsi, améliorer la qualité de l'éducation (Barrett et al., 2013) met en lumière leur importance et la nécessité d'une évaluation telle que l'étude TERCE, qui inclut des données relatives aux infrastructures scolaires.

L'impact des infrastructures scolaires apparaît sur la *Figure 1*, qui indique la proportion des élèves de faible niveau (proche de 1 ou 100 % sur l'axe horizontal) selon le niveau des infrastructures scolaires, selon l'indice du laboratoire LLECE⁵. En particulier dans le cas des mathématiques, le lien entre

faible niveau scolaire et scolarisation dans un établissement aux mauvaises infrastructures est particulièrement étroit.

Il s'agit du principal axe de notre analyse. Notre objectif n'est pas de minimiser l'importance d'une bonne formation des enseignants ou de bons programmes scolaires. Toutefois, les sommes importantes investies dans les infrastructures et les nouveaux défis liés à la construction d'infrastructures résistantes au changement climatique (UNESCO, 2016, p. 64) nous conduisent à concentrer notre analyse sur les données pertinentes fournies par l'étude TERCE et à avancer que le recours à des sources d'informations régionales similaires, comme l'étude TERCE, pourrait aider d'autres pays du Sud à suivre et évaluer leurs infrastructures scolaires. Cette question revêt une grande importance, car les coûts élevés associés aux infrastructures scolaires sont liés à la fois à la situation économique et au système éducatif d'un pays.

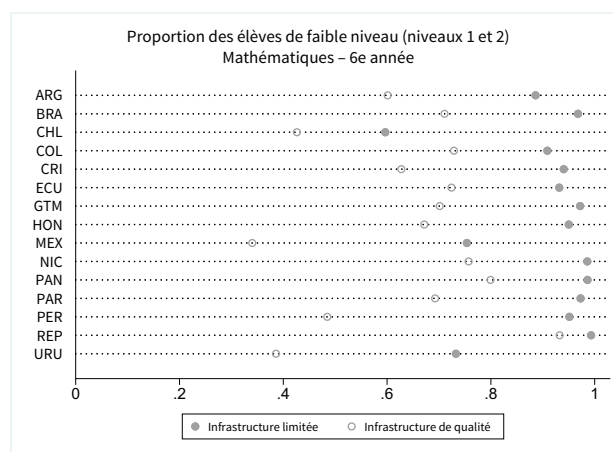


Figure 1. Proportion des élèves de 6e année ayant un niveau faible en mathématiques (niveaux 1 et 2 du TERCE) en fonction des infrastructures scolaires (analyse de l'auteur en fonction des données de l'étude TERCE)

Le Rapport GEM 2016 (UNESCO, 2016) utilise les tests réalisés par le laboratoire LLECE comme exemple de coordination politique entre pays participants pour définir non seulement le contenu des divers instruments utilisés par le système d'évaluation, mais aussi la qualité de l'éducation en Amérique latine. Toutefois, même si les Objectifs de développement durable (ODD) reconnaissent l'importance des infrastructures et que le chapitre 17 du Rapport GEM 2016 évoque le lien entre les technologies de l'information et de la communication au sein des infrastructures scolaires et la qualité de l'éducation (UNESCO, 2016, p. 307), les données de l'étude TERCE liées à l'infrastructure sont ignorées. Celles qui sont fournies dans le Rapport GEM ne permettent pas de montrer clairement dans quelle mesure l'infrastructure scolaire est satisfaisante. Pour combler cette lacune, les données de l'étude TERCE et, avant elle, de la Deuxième étude régionale comparative et explicative (SERCE), pourraient être utiles afin d'identifier des variables simples

et objectives portant sur des infrastructures de base et des équipements plus perfectionnés, comme un bureau de la direction, une salle des enseignants, un espace polyvalent, un gymnase et un laboratoire scientifique, qui pourraient avoir un impact direct sur les processus éducatifs (OREALC/UNESCO et BID, 2017).

La Banque interaméricaine de développement (BID) a publié des rapports liés à la suffisance, à l'équité et à l'efficacité des infrastructures scolaires en Amérique latine pour les études TERCE (OREALC/UNESCO et BID, 2017) et SERCE (Duarte, Gargiulo et Moreno, 2011). Grâce à ces rapports, il est possible d'évaluer toutes les caractéristiques des infrastructures mentionnées ci-dessus et, en outre, la présence d'équipements adéquats à l'intérieur des classes, notamment des tables et bureaux pour l'enseignant et les élèves, un tableau, ainsi que des marqueurs ou des craies. D'après la projection fondée sur l'étude TERCE qui figure dans le rapport de la BID (2017), il a été estimé que seul le Chili atteindrait un bon niveau dans les domaines liés aux infrastructures évaluées pour la plupart de ses écoles (73 %). En revanche, les écoles des pays des Caraïbes obtiendraient des résultats largement insuffisants pour tous les items, même en prenant en compte le revenu par habitant. Des pays ayant des revenus par habitant similaires, comme le Panama et l'Uruguay, obtiendraient probablement des résultats très différents en matière de qualité de l'infrastructure sur le plan de l'accès à l'eau et à l'assainissement (44 % contre 66 %), de connexion aux services (64 % contre 98 %) et d'espaces de cours (37 % contre 73 %). On pourrait en conclure que, quel que soit le revenu national, les priorités des politiques publiques seraient en mesure de favoriser les progrès dans ces domaines. Si les pays de la région et ceux d'autres régions en développement pouvaient disposer d'une description plus complète de ces décisions politiques, ils sauraient quelles décisions sont efficaces (ou non) en matière d'infrastructure et pourraient en tirer des enseignements.

Lacunes de l'étude TERCE et enseignements à tirer des expériences nationales en Amérique latine

Les efforts importants engagés pour rédiger le Rapport GEM 2016 et l'occasion qu'il offre de partager des expériences entre pays en développement, au-delà des frontières linguistiques, semblent indiquer qu'il serait possible de rassembler plus efficacement des données venant d'Amérique latine, soit en demandant des éléments d'appréciation plus détaillés sur chaque pays, soit en renforçant les efforts coordonnés des pays d'Amérique latine pour avoir un impact sur les priorités internationales en matière d'éducation.

Le cas chilien est un bon modèle à suivre. Ce pays a intégré les infrastructures dans les choix politiques qu'il a faits pour relever le défi d'améliorer l'éducation obligatoire, mais il a

aussi tenu à jour des informations fiables sur le financement, la conception des écoles (notamment le nombre minimal de mètres carrés par élève pour chaque niveau d'instruction) ou encore les préoccupations d'ordre climatique pour garantir la durabilité de l'infrastructure (MINEDUC, 2000). Le fait d'avoir inclus des facteurs climatiques dans les critères de durabilité pour planifier le développement des infrastructures apporte au cas chilien un intérêt particulier sur le plan international.

Au Chili, les infrastructures ont été développées dans le cadre de l'allongement de la journée de classe, grâce à une collaboration entre le ministère national de l'Éducation et l'UNICEF. D'autres pays en développement ont créé des alliances similaires en vue d'atteindre des objectifs pédagogiques. C'est le cas de la Colombie actuellement, qui a établi des directives relatives aux normes minimales de confort pour les élèves au sein d'espaces éducatifs selon des critères visuels, thermiques et acoustiques (Paulsen, 2009) ainsi qu'au développement et à la maintenance des installations scolaires (MINEDUCACION, 2015). D'autres études régionales récentes sur la potentielle pertinence internationale ont apporté des éléments démontrant l'impact de l'investissement dans les infrastructures scolaires au Pérou (Campana, Velasco, Aguirre et Guerrero, 2014), en Colombie (Iregui, Melo et Ramos, 2006) et au Chili (Riveros, Concha, Luco Rojas et Saavedra Caviedes, 2015).

Pour mieux comprendre à la fois l'impact des infrastructures scolaires et les difficultés liées au financement, à la conception et la maintenance des installations scolaires ainsi que pour faciliter l'intégration d'informations régionales dans les rapports mondiaux, il serait utile d'établir un cadre d'analyse et d'évaluation qui permettrait de résumer les défis liés aux infrastructures ainsi que les orientations politiques dans la région. La BID, qui a financé une grande partie du développement des infrastructures scolaires dans la région, a préparé un certain nombre de rapports sur l'infrastructure⁶ qui pourraient être utilisés en complément de l'analyse de l'impact des infrastructures scolaires sur l'apprentissage dans les pays qui participent aux évaluations SERCE et TERCE.

Il reste un dernier élément clé, qui ne figure pas dans les données liées à l'infrastructure éducative fournies par les études du LLECE : les informations portant sur l'accès des élèves handicapés physiques. Des questions simples sur des facteurs comme les critères minimaux d'accessibilité dans les écoles latino-américaines ou la présence de toilettes accessibles aux élèves handicapés physiques permettraient de fournir des indicateurs pour tenter de relever l'un des plus grands défis de la région : l'égalité des chances en matière d'accès à l'éducation. En complément de ce que l'équipe qui prépare le prochain rapport GEM pourra proposer, ces éléments pourraient y être inclus à l'avenir, ce qui permettrait d'améliorer la participation de la région dans l'élaboration des rapports mondiaux sur l'éducation.

Endnotes

1. Le laboratoire LLECE, qui dépend de l'UNESCO, reçoit des contributions des pays qui participent à l'évaluation. Il s'est imposé comme un espace d'apprentissage et de transmission de compétences techniques au sein des pays qui participent aux évaluations du LLECE. En tant qu'entité régionale vouée à la coopération technique sur l'éducation, il offre un cadre permettant de définir des normes et d'apprendre des expériences de pays voisins aux contextes socioculturels comparables.
2. Bien que le Rapport GEM de l'UNESCO n'ait pas été très critiqué, le débat entre Klees (2017) et Benavot (2017) concernant l'impossibilité d'atteindre les Objectifs de développement durable, en particulier l'ODD 4 relatif à l'accès à l'éducation de qualité, mérite d'être signalé. De la même manière, Klees (2017) a critiqué le récent rapport de la Banque mondiale sur l'apprentissage (Banque mondiale, 2018), lui reprochant l'angle restrictif qu'il adopte sur l'apprentissage, le fait qu'il ne considère pas l'accès comme un facteur fondamental de la possibilité d'apprendre, et l'idée selon laquelle les enseignants seraient responsables des faibles résultats scolaires des enfants du monde.
3. Dans cet article, les « enquêtes éducatives internationales » (Hannum, Liu & Alvarado-Urbina, 2016) seront désignées sous les termes de tests standardisés internationaux ou d'enquêtes internationales sur l'éducation.
4. L'influence du PISA sur les priorités mondiales en matière d'éducation secondaire de qualité, les aspects culturels qu'il néglige (Meyer & Benavot, 2013), les puissances et les intentions qui peuvent entrer en ligne de compte (Kamens & McNeely, 2009) et les problèmes associés quand il s'agit de les mesurer (Wagemaker, 2008) sont des points très controversés qui font toujours l'objet de débats.
5. L'indice de l'infrastructure scolaire élaboré par le LLECE est un indice simple fondé sur la présence d'espaces physiques – notamment un bureau pour le directeur ou la directrice de l'école, des bureaux supplémentaires, une salle de réunion pour les enseignants, un gymnase, une salle informatique, un auditorium, une salle d'art ou de musique, une infirmerie, au moins un laboratoire scientifique et une bibliothèque ; des équipements de base dans les classes comme des chaises et des tables pour les enseignants ; ainsi que des services de base dont un système d'égouts ou d'évacuation, un fax, des toilettes en bon état de fonctionnement, une connexion à Internet, une collecte des déchets et des transports pour les élèves (UNESCO et LLECE, 2015a, p. 170).
6. Ces rapports peuvent être consultés sur le site suivant : <https://www.iabd.org/es/educación/aprendizaje-en-las-escuelas-del-siglo-xxi/digital-library>.

Références

- Barrett, P., Y. Zhang, Moffat, J. et Kobbacy, K. (2013), "A Holistic, Multi-Level Analysis Identifying the Impact of Classroom Design on Pupils' Learning" [Analyse holistique et multiniveaux pour identifier l'impact de la conception de la classe sur l'apprentissage des élèves], *Building and Environment*, p. 678-689.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) et Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2017). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina, según el TERCE* [Suffisance, équité et efficacité de l'infrastructure scolaire en Amérique latine, d'après l'étude TERCE], Santiago : BID.
- Banque mondiale (2018), *Rapport sur le développement dans le monde 2018, Apprendre pour réaliser la promesse de l'éducation*, Washington, DC : Banque mondiale.
- Benavot, A. (2017), "Response to Steven Klees's Review of the 2016 GEM Report" [Réponse à l'analyse par Steven Klee du rapport GEM 2016], *Comparative Education Review*, p. 634-639.
- Campana, Y., Velasco, D., Aguirre, J., et Guerrero, E. (2014), *Inversión en infraestructura educativa: una aproximación a la medición de sus impactos a partir de la experiencia de los Colegios Emblemáticos* [Investissement dans l'infrastructure éducative : une approche de la mesure de ses impacts à partir de l'expérience des Collèges emblématiques]. Lima : Concorcio de Investigación Económica y Social.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio* [Amérique latine et Caraïbes : un regard sur l'avenir sous l'angle des Objectifs du Millénaire pour le développement], Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, Santiago: CEPAL.
- Duarte, J., Gargiulo, C. et Moreno, M. (2011), *School infrastructure and Learning in Latin American Primary Education: an Analysis Based on SERCE* [Infrastructure scolaire et apprentissage en Amérique latine : analyse fondée sur le SERCE], Washington, DC : IDB.
- Hannum, E., Liu, R. Et Alvarado-Urbina, A. (2016), "Evolving Approaches to the Study of Childhood Poverty and Education" [Évolution des approches de l'étude de la pauvreté infantile et de l'éducation], *Comparative Education*, p. 81-114.

Iregui, A. M., Melo, L. et Ramos, J. E. (2006), *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia* [Évaluation et analyse de l'efficacité de l'éducation en Colombie], Bogotá : Banco de la Republica de Colombia.

Kamens, D. et McNeely, C. (2009), "Globalization and the Growth of International Educational Testing and National Assessment" [Mondialisation et développement des tests éducatifs internationaux et des évaluations nationales], *Comparative Education Review*, p. 5-25.

Klees, S. J. (30 novembre 2017), "A Critical Analysis of the World Bank's World Development Report on Education" [Analyse critique du Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale], *Bretton Woods Project*, disponible sur : <https://www.brettonwoodsproject.org/2017/11/critical-analysis-world-banks-world-development-report-education/>.

Klees, S. J. (2017). "Will We Achieve Education for All and the Education Sustainable Development Goal?" [Parviendrons-nous à donner accès à l'éducation pour tous et à atteindre l'Objectif de développement durable sur l'éducation ?], *Comparative Education Review*, p. 425-440.

Meyer, H. et Benavot, A. (2013), *PISA, Power, and Policy* [PISA, puissance et politique], Oxford : Symposium Books.

Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC) (2000), *Guías de Diseño de Espacios Educativos* [Guides de conception d'espaces éducatifs]. Santiago : MINEDUC.

Ministerio de Educación Colombia (MINEDUCACION) (2015), *Manual de uso, conservación y mantenimiento de infraestructura educativa* [Manuel d'utilisation, de conservation et de maintenance des infrastructures éducatives], Bogotá : MINEDUCACION.

Oficina Regional de Educación para América Latina y Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC/UNESCO) et BID (2017), *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE* [Suffisance, équité et efficacité de l'infrastructure scolaire en Amérique latine, d'après l'étude TERCE], Santiago : OREALC/UNESCO.

Paulsen, J. (2009), *Más y mejores espacios para la reforma educacional chilena. Fomento al desarrollo sustentable de espacios educativos*. [Des espaces plus nombreux et de meilleure qualité pour la réforme éducative chilienne. Encouragement du développement durable des espaces éducatifs] [présentation de conférence], Santiago : MINEDUC, https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/36861/Presentacion_RedIdeeAgosto2009_FINAL.pdf.

Riveros Concha, M., Luco Rojas, N. et Saavedra Caviedes, F. (2015), *Informe final. Programas de infraestructura escolar: Infraestructura liceos tradicionales* [Rapport final. Programmes d'infrastructure scolaire : infrastructures des lycées traditionnels], *Infraestructura establecimientos escolares subvencionados*, Santiago : MINEDUC.

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) (2016), *Rapport mondial de suivi sur l'éducation. L'éducation pour les peuples et la planète : créer des avenir durables pour tous*, Paris : UNESCO.

UNESCO et Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2015a), *TERCE: Factores Asociados* [TERCE : facteurs associés], Santiago : UNESCO.

UNESCO et LLECE (2015b), *TERCE: Logros de Aprendizaje* [TERCE : acquis scolaires], Santiago : UNESCO.

Wagemaker, H. (2008), "Choices and trade-offs: reply to McGaw" [Choix et compromis : réponse à McGaw], *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 15(1), p. 267-278. <https://doi.org/10.1080/09695940802417491>

Rapports mondiaux sur l'éducation et les organisations internationales : une cartographie pour le 21^{ème} siècle

 Alma Maldonado – Maldonado, Chercheuse, DIE/CINVESTAV, Mexique

 almaldo2@gmail.com

Résumé

Cet article examine le rôle grandissant des organisations internationales dans la politique éducative dans le monde. Premièrement, du point de vue de la gouvernance mondiale, il critique la façon dont ces agences internationales influencent les décisions au sein des pays et dans quelle mesure les citoyens affectés par ces décisions ne peuvent donner directement leurs avis sur les actions d'agences comme la Banque mondiale, l'OCDE ou l'UNESCO. Deuxièmement, il analyse le type d'informations générées par ces organisations, les avantages et les limites de leurs rapports, les données et le cas spécifique des évaluations telles que PISA. Enfin, il aborde le cas des classements internationaux des universités comme exemple des lacunes qui existent dans les informations présentées par les organisations internationales.

Mots-clés

Organisations Internationales
Éducation
politiques
Gouvernance mondiale

Les principales organisations internationales en charge des questions d'éducation, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), produisent une série de rapports nationaux, régionaux et mondiaux, des enquêtes, et des tests standardisés qui établissent l'agenda sur les questions éducatives jugées pertinentes pour la mise en place d'une politique éducative mondiale. Au même moment, une récente vague de mouvements conservateurs, chauvins et anti-migratoires a conduit à remettre en cause des organisations internationales et d'autres acteurs mondiaux. Les informations produites par ces organisations ne sont toutefois pas exemptées de doutes quant à leur utilisation et leur influence, et il semble opportun de réfléchir non seulement au rôle et à l'utilité de leur travail dans le domaine éducatif, mais aussi aux questions géopolitiques qu'elles défendent.

Parmi les organisations mentionnées ci-dessus, la Banque mondiale est le seul organisme qui produit des documents stratégiques officiels, pour conduire son travail, notamment « les stratégies pour l'éducation de la Banque mondiale » dont au moins quatre éditions ont été publiées jusqu'à présent (en 1995, 1999, 2005 et 2011). La Banque mondiale est largement reconnue comme l'une des agences les plus influentes en appui aux banques régionales d'Asie, d'Afrique et des Amériques. Aussi, considérant le grand nombre de rapports qu'elle publie annuellement, (Bassett & Maldonado, 2009) c'est aussi une banque de connaissances. En fait, en 2018, pour la première fois, la Banque mondiale a décidé de dédier son « rapport annuel sur le développement mondial » à un sujet purement éducatif : l'apprentissage. Cette orientation est en relation avec son document de stratégie pour l'éducation de 2011, qui s'est focalisé sur le thème de l'apprentissage pour tous (Groupe de la Banque Mondiale, 2011).

A bien des égards, cette orientation est liée à la position adoptée par l'OCDE. L'OCDE a créé plusieurs instruments pour générer des données sur le niveau de compétence des individus, notamment le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) ; le Programme

pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC) ; l'étude désormais disparue d'Évaluation internationale des résultats de l'enseignement supérieur (AHELO) ; et l'Enquête internationale sur l'enseignement et l'apprentissage (TALIS). L'OCDE (2016) considère que les compétences sont maintenant la principale monnaie d'échange. Faire référence aux compétences comme à une monnaie n'est pas fortuit ; tout comme les monnaies se déprécient ou prennent de la valeur, la valeur des compétences est variable et dépend de la situation d'un domaine de travail donné, des innovations technologiques ou des contextes nationaux. La Banque mondiale privilégie donc l'apprentissage et les compétences de l'OCDE, et les deux s'accordent sur la nécessité de chercher de meilleures façons d'évaluation de mesurer ce que les élèves apprennent et quelles compétences ils acquièrent au cours de leur scolarité. La différence est que la Banque mondiale, conjointement avec les banques régionales de développement, accordent un financement pour des projets alors que l'OCDE gère son influence comme un think tank.

L'UNESCO, quant à elle, se concentre actuellement sur la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) lancés en 2016. Il s'agit essentiellement d'un renouvellement des objectifs du Millénaire pour le développement qui furent mis en place dans le contexte du début du 21^{ème} siècle. L'objectif 4 des ODD est d'« assurer l'accès de tous à une éducation inclusive et équitable de qualité et de promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie », et cherche à garantir que les filles et garçons terminent le niveau primaire et secondaire gratuitement d'ici 2030. Depuis qu'ils ont été annoncés pour la première fois, ces objectifs ont servi de lignes directrices à suivre par les organisations internationales liées aux Nations Unies (ONU), telles que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fond des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), et même par les principales agences bilatérales de développement telles que l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) ou l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) (Bassett & Maldonado, 2009). Suite à l'agenda de l'UNESCO, des rapports de suivi ont été produits sur des sujets tels que l'inclusion, les migrations, la responsabilité, l'éducation et le développement. Les rapports de suivi se sont aussi basés sur le programme *Éducation pour tous*, qui existait avant les objectifs du Millénaire et du développement durable. Aussi, en 2018, l'UNESCO a publié un descriptif du programme, « Quinze clés d'analyse pour renforcer l'agenda Éducation 2030 » (Opertti, 2017), dans lequel on trouve, d'une manière concise et claire, la liste des questions éducatives que les pays devraient cibler.

Dans la discussion sur la gouvernance mondiale comme outil pour une meilleure compréhension du type d'influence que les organisations internationales ont sur leurs pays

membres, il a été dit que bien que nous puissions parler de l'existence d'une gouvernance mondiale (les décisions que prennent les gouvernements et qui éventuellement nous affectent tous), il n'existe pas de gouvernement mondial (prise de décisions collectives et écoute des personnes affectées par les politiques) (Karns & Mingst, 2004). Il n'est pas non plus possible de parler d'un système dans lequel la justice mondiale est possible (Sen 2009). En outre, comme le suggèrent Barnett et Finnemore (1999), les organisations internationales prennent souvent des décisions autoritaires qui impactent chaque partie du globe et affectent des domaines publics comme les dépenses gouvernementales mais aussi privés comme les droits en matière de reproduction. Dans le cas de l'éducation, ce qui est clair, c'est qu'aucune agence n'établit de réglementations relatives à l'éducation au sens de lois impliquant des pénalités en cas de non-respect ou de violation des accords. Leurs activités principales consistent à publier des documents quasi-légaux, ou des règles de droit non obligatoires (soft laws), des directives, des réglementations et, bien sûr, des recommandations politiques.

En outre, il existe une certaine pression « pour faire partie » de ces évaluations sur l'éducation. Aucun exemple n'est peut-être plus représentatif que celui de l'OCDE et du programme PISA. Plusieurs pays ont engagé des réformes éducatives sur la base de leurs résultats PISA (Lingard, 2016). En fait, PISA est un instrument qui a une telle influence que Rutkowski (2007) et d'autres auteurs ont montré que de plus en plus de pays veulent continuer à y participer, bien que PISA met à jour leurs résultats insatisfaisants. Le programme PISA est devenu un indicateur pour identifier la position relative des pays, en termes de compétences et de résolution de problèmes, à quel point ils ont progressé, et où ils se situent, proches ou éloignés, par rapport aux pays avec des systèmes éducatifs avec de bien meilleurs résultats.

Ainsi, ces rapports mondiaux servent de cartes qui guident les pays dans leurs politiques. Comme tout système de cartographie, le type de cartes qui devrait être utilisée dépend de ce que l'on cherche. Les organisations internationales se chargent de produire une série de données et de rapports qui, ce n'est pas un secret, s'accordent sur leurs agendas économiques, sociaux ou éducatifs. Dans le cas décrits ci-dessus, ceux-ci se concentrent sur les compétences, l'apprentissage, l'évaluation et la qualité de l'éducation. La voie que chaque pays décide de prendre, cependant, devrait être étudiée séparément, tout comme devraient l'être les processus de négociation entre gouvernements et organisations internationales.

Une autre question à débattre est de savoir si ces instruments ou ces rapports, comme par exemple, le programme PISA, ont contribué à améliorer l'éducation dans les pays évalués.

Nous devrions nous rappeler de la lettre adressée à Andreas Schleicher, Directeur du programme PISA, et signée par un groupe éminent d'universitaires, qui remettaient en question le fait que l'OCDE n'avait pas de mandant explicite pour améliorer l'éducation des enfants (The Guardian, 2014). Ils soulignaient que l'évaluation avait en fait eu un effet contraire : créer de l'anxiété, renforcer la culture des tests standardisés, et avait finalement mis l'attention sur certaines disciplines au détriment d'autres alors négligées, telles que le développement physique, artistique ou civique. Un autre problème, abordé dans la lettre, était que les critères pour mettre en œuvre une réforme éducative dans un pays, quel qu'il soit, ne pouvaient pas être basés sur un seul rapport ou sur les résultats d'un seul test standardisé. L'application de recettes unitaires pour tous les pays aurait déjà dû prendre fin depuis un certain temps, surtout dans le cas des pays en développement. Je crois que ces critiques offrent une bonne synthèse des questions qui devraient être posées au sujet du travail de ces organisations, et davantage d'analyses et de preuves liées aux conséquences de leur travail sont nécessaires. La recherche sur les organisations internationales et leur impact sur les politiques éducatives a encore un long chemin à parcourir.

L'autre sujet à considérer est ce qui arrive quand les gouvernements n'ont pas voix au chapitre et que d'autres acteurs comblent les lacunes sur les informations requises pour la conception et la mise en œuvre des politiques. On peut considérer comme un bon exemple de ce phénomène les classements mondiaux des universités, qui constituent un autre type de carte. Ces classements positionnent les universités les plus importantes au monde par rapport à la place qu'elles occupent suivant le développement de certaines connaissances (publications) ou d'indicateurs tels que le nombre d'étudiants internationaux qu'elles attirent ou les prix Nobels remportés annuellement. Les classements actuels des universités dans le monde sont élaborés en grande partie par des compagnies privées. Même si l'un d'entre eux a été initialement conçu au sein d'une université en Chine, il a évolué pour devenir désormais une entreprise indépendante. Ces classements ont affecté les politiques publiques de l'enseignement supérieur, les délibérations de nombreux gouvernements sur le futur des établissements d'enseignement supérieur dans leurs pays, et les cours mis en place par les responsables universitaires eux-mêmes (Hazelkorn, 2017). Ce qui est clair, c'est que ces classements sont venus répondre à un besoin, et même s'ils sont critiqués, ils ont été largement utilisés par les spécialistes et les décideurs.

Le dernier point est que, même si les organisations internationales influencent les décisions des gouvernements ou allouent des budgets qui impactent les pays et la vie des populations, les gouvernements nationaux sont toujours les premiers responsables des décisions et des actions qu'ils

prennent, ou ne prennent pas. Leur marge de négociation est quelquefois faible, mais ils renoncent parfois d'emblée à la possibilité de négocier et de s'allier avec d'autres pays qui sont dans la même situation pour renforcer leurs positions. Dans ce sens, les rapports et les données sont comme des cartes qui imposent des visions du monde. La question est de savoir quelle carte utiliser et dans quel but ? Une forte critique de la cartographie provient du fait que, pendant un temps, on y voyait une prédominance de cartes eurocentriques qui privilégiaient une certaine vision du monde et donc échouaient à décrire avec rigueur la taille d'autres régions du monde. Cependant, au fil du temps, d'autres propositions sont apparues, telles que la projection de Peters qui a pris l'équateur comme référence de base pour représenter le monde dans des proportions plus réalistes. Pour poursuivre l'analogie, les personnes qui rédigent les rapports mondiaux sur l'éducation produisent des données et des résultats qui imposent une vision particulière de l'éducation. Cependant, il revient aux personnes cherchant des réponses de décider quelle carte convient le mieux à leurs besoins et de déterminer quelles autres options pourraient être utilisées ou même créées. De plus, la comparaison est un exercice humain et une ressource également utilisée en sciences. Mener des exercices comparatifs relatifs aux résultats scolaires peut toujours être utile. S'en tenir à un seul type de données ou de références n'est pas une bonne idée : de nos jours, disposer de divers outils adaptés pour faire ces comparaisons semble indispensable.

Références

Banque Mondiale. (2011). *Apprentissage pour tous : investir dans l'acquisition de connaissances et de compétences pour promouvoir le développement - Stratégie de la Banque mondiale pour l'éducation: horizon 2020* Washington, DC, US: World Bank.

Barnett, M. & Finnemore, M. (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organizations*, 53 (4): 699-732.

Bassett, R. & Maldonado-Maldonado, A. (2009). *International Organizations and Higher Education Policy. Thinking Globally, Acting Locally?* International Studies in Higher Education. New York and London: Routledge.

Hazelkorn, E. (2017). *Global Rankings and the Geopolitics of Higher Education. Understanding the Influence and Impact of Rankings on Higher Education, Policy and Society*. London and New York: Routledge.

Karns, M. & Mingst, K. (2004). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder, Colorado, US: Lynne Rienner Publishers Inc.

Lingard, B. (2016). Rationales for and reception of the OECD's Pisa. *Educação & Sociedade*, 37, (136). <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016166670>

OCDE (2016). *L'importance des compétences. Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes*. Paris: OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>

Opertti, R. (2017). 15 Clues to Support the Education 2030 Agenda: In-Progress Reflection 14. *Current and Critical Issues in the Curriculum, Learning and Assessment*. Paris: UNESCO-IBE. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259069>

Rutkowski, D. J. (2007). Converging Us Softly: How Intergovernmental Organizations Promote Neoliberal Education Policy. *Critical Studies in Education*, 48 (2): 229-247.

Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. London., UK: Allen Lane.

The Guardian (2014, May 6). OECD and Pisa tests are damaging education worldwide – academics. Tiré de <https://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>

Section 3

Stratégies de communication et de diffusion des résultats pour les rapports mondiaux

PISA : l'importance des stratégies de communication pour informer sur les évaluations à grande échelle

 **Miriam Arteaga Cepeda**, Fonctionnaire du ministère de l'éducation publique (SEP), Mexique

 arteaga120@gmail.com

Résumé

Cet article aborde la question du besoin, pour les évaluations internationales standardisées, en particulier PISA, de s'accompagner de communications claires et simples qui sensibilisent et informent la communauté éducative sur leur pertinence et sur les défis qu'elles impliquent. L'article s'appuie sur l'expérience de l'auteure dans la campagne de communication centrée sur l'enquête PISA, lancée au Mexique en 2009, afin d'identifier la stratégie, les messages, les destinataires et les alliés à prendre en compte dans le cadre d'un tel effort.

Mots-clés

stratégie de communication
PISA
OCDE
INEE

Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) évalue le niveau scolaire des élèves de 15 ans. L'évaluation a lieu tous les trois ans et porte sur trois domaines de compétences : la lecture, les mathématiques et les sciences. Toutefois, l'importance accordée à chaque domaine de compétence varie d'un cycle à l'autre.

Au Mexique, l'enquête PISA est pratiquée depuis 2000 ; son application la plus récente remonte à 2018. Comme l'a établi l'OCDE, l'objectif du programme PISA est de fournir des informations sur les connaissances et les compétences essentielles pour participer pleinement à la vie en société. Les informations recueillies permettent aux membres de l'OCDE de prendre les décisions nécessaires pour améliorer l'éducation dans leur pays.

L'OCDE sélectionne de manière aléatoire l'échantillon d'écoles qui participeront à l'évaluation. Au Mexique, l'Institut national pour l'évaluation de l'éducation (INEE) fait de même pour sélectionner les élèves qui passeront le test. Ces informations ne sont rendues publiques que peu de temps avant l'application du test. Bien que toutes les écoles et tous les élèves ne participent pas au programme PISA, le principal objectif du programme de communication de 2009 était d'informer le plus grand nombre possible de directeurs, d'enseignants et d'élèves de troisième année du premier cycle du secondaire (9e année) sur le test et ses caractéristiques.

En tant que professionnelle de la communication, je considère qu'il est de la plus haute importance que ce type d'évaluation à grande échelle soit accompagné d'une stratégie de communication qui sensibilise et informe la communauté éducative de manière claire et simple. Ce type d'information vise à améliorer la mise en œuvre de l'évaluation et à favoriser son acceptation.

Au cours du cycle 2009 du programme PISA, j'ai eu l'occasion de participer à la conception et à la mise en œuvre de la

stratégie de communication pour l'application du test. Cette année-là, l'évaluation a été mise en place dans 1 535 écoles réparties dans tout le pays et, au total, 38 250 élèves ont été évalués. Le taux de participation exigé par l'OCDE pour les élèves était de 80 % et pour les écoles, de 85 % ; les taux réels de participation atteints étaient respectivement de 95 % et 98 %, respectivement (Díaz, Vazquez, Canales, Solís, del a Cruz & Morelos, 2010).

Il convient de mentionner que la stratégie nationale programme PISA 2009 impliquait différentes approches. La première était une stratégie de formation qui comprenait, entre autres aspects, une réunion nationale visant à informer les principaux acteurs de l'éducation sur le test et la préparation de manuels destinés aux enseignants et aux élèves. Ces manuels comprenaient des informations sur ce que comportait le test et une série d'exercices types pour aider les enseignants et les élèves à comprendre ce qu'ils pouvaient attendre du test lui-même. Un autre élément de cette stratégie a été l'installation d'une ligne d'assistance téléphonique, PISATEL, dans le but de fournir des services de conseil aux parties intéressées et de répondre aux questions concernant l'évaluation. Un autre aspect de la stratégie

globale était une stratégie de communication, qui sera discutée plus en détail ci-dessous.

Pour sensibiliser la communauté éducative au programme PISA, l'équipe de communication a préparé une série de messages courts, simples, faciles à comprendre et à retenir. Ces messages posaient des questions clés pour développer un sens général de l'objet du programme, notamment les suivantes : Qu'est-ce que le programme PISA ? Qu'évalue-t-il ? Pourquoi au Mexique ? Qui participe ? Et quand et où est-il appliqué ?

Un autre aspect à prendre en compte lors de la préparation d'une stratégie liée à l'évaluation est que, lorsqu'ils sont évalués, de nombreux élèves se sentent anxieux ou stressés en raison d'un échec possible au test et ses conséquences. Ce phénomène a été illustré par les résultats des questionnaires appliqués dans le cadre du programme PISA 2015, qui mesuraient, entre autres, le bien-être psychologique des élèves et leur anxiété liée au travail scolaire. Selon ces résultats, 50 % des élèves mexicains stressent lorsqu'ils étudient pour un examen, 79 % ont peur d'obtenir de mauvaises notes et 72 % s'inquiètent souvent de la difficulté des examens.

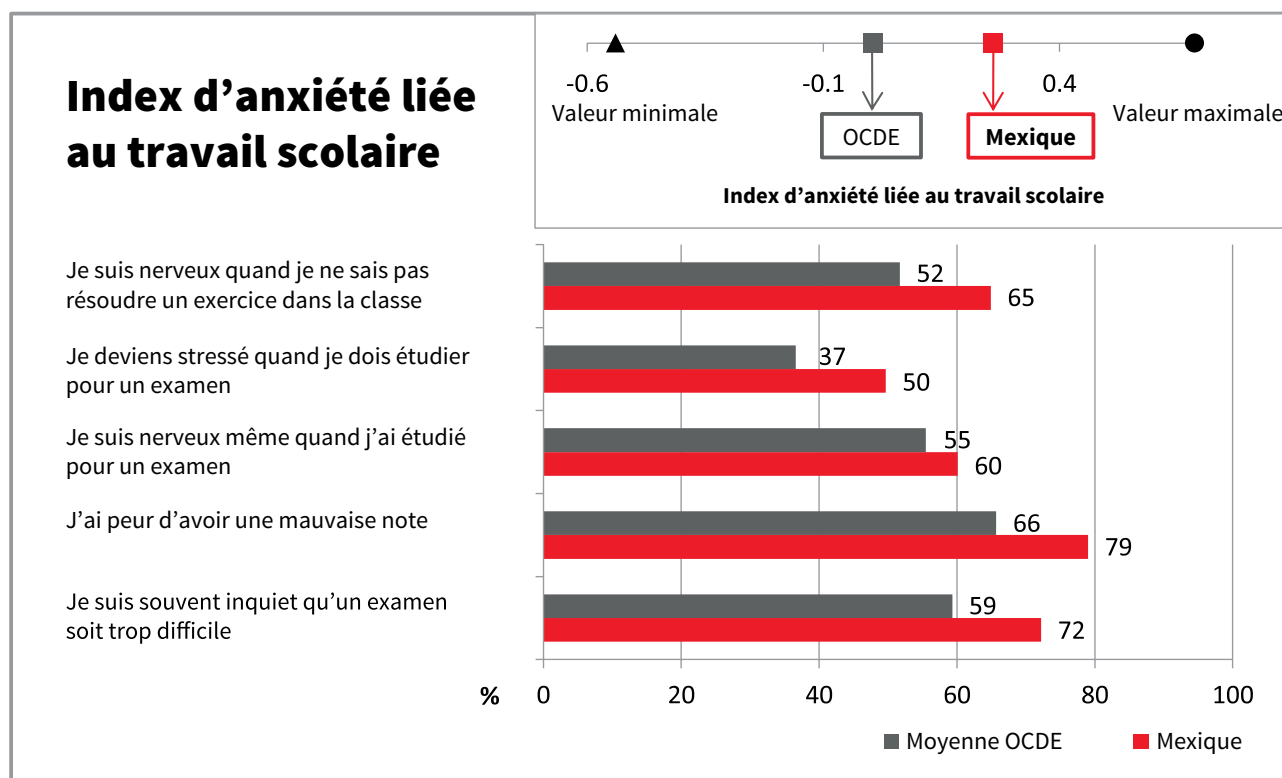


Tableau 1: Anxiété liée au travail scolaire

Source: OCDE, 2017

Compte tenu des perceptions générales des élèves concernant les tests et les implications possibles de l'évaluation, il a été jugé important que les enseignants informent les élèves que les résultats du programme PISA ne révèlent ni le nom des élèves ni celui des écoles. Il était également important de

souligner que leur participation contribuerait à garantir que le Mexique soit représenté dans cette évaluation internationale. Ainsi, les objectifs de la stratégie de communication consistaient notamment à s'assurer que les élèves cibles avaient un nouvel éclairage sur le test, qu'ils étaient

conscients qu'ils ne seraient pas nommés dans les résultats et qu'ils en venaient à comprendre que leur participation au programme PISA refléterait leur effort et leur engagement à faire partie d'un résultat collectif pour le Mexique. En d'autres termes, qu'ils devraient être fiers de pouvoir participer à une évaluation internationale dans laquelle les élèves de différents pays seraient également évalués.

Les supports de communication comprenaient des spots radio mettant en vedette les autorités, des voix de jeunes filles et de jeunes garçons, une chanson pop qui encourageait les élèves finalement choisis pour passer le test à y répondre avec enthousiasme et à participer pour le Mexique, et des supports imprimés qui ont été distribués dans les collèges et lycées de tout le pays. La conception graphique de ces brochures, cartes postales et affiches était jeune et moderne, avec une palette de couleurs chaudes où prédominaient le pourpre et l'orange, sur un fond lilas qui adoucissait l'intensité des tons principaux. Les informations étaient présentées sous forme de cercles, d'étiquettes et d'une note autocollante pour renforcer le contenu de manière joyeuse et faciliter la lecture. Les illustrations comprenaient des motifs mexicains et préhispaniques : une alebrije, une sculpture d'art populaire colorée, un serpent, une boussole et un œil dans lequel l'iris symbolisait le monde.

La stratégie de communication comprenait également un site Internet informatif qui contenait des questions fréquemment posées, des documents à télécharger, des exercices et des quiz pour permettre aux élèves de tester leurs connaissances. S'ils le souhaitaient, les élèves pouvaient aussi demander l'aide de leurs professeurs pour travailler en équipe. Pour accéder à cette section axée sur le travail en équipe, les élèves devaient s'inscrire, ce qui permettait de remarquer les exercices les plus fréquemment effectués ou abandonnés et d'identifier les États présentant les niveaux de participation les plus élevés. Le site comprenait également les coordonnées de la ligne d'assistance téléphonique PISATEL au cas où les utilisateurs souhaiteraient obtenir plus d'informations.

Dans le cadre du suivi de l'application du test PISA, des entretiens avec des administrateurs scolaires, des enseignants et des élèves de certains collèges ont été enregistrés afin d'évaluer les perceptions de la communauté scolaire.

La campagne a été efficace. Lors de la visite de certaines écoles où le test était appliqué, j'ai rencontré des élèves dans les couloirs qui ont jeté un coup d'œil aux salles de classe où leurs camarades passaient le test et ont dit : « Je voulais participer ». Un élève m'a même demandé : « Alors, je ne participerai jamais ? » Pour certains élèves, le test était devenu un facteur de motivation, et ils voulaient faire partie de l'effort collectif que représentait désormais le programme PISA.

L'éducation est une tâche partagée, il était donc important que tous les acteurs de la communauté éducative, les administrateurs, les enseignants et les élèves des écoles impliquées, soient accompagnés et informés pendant le processus de sensibilisation afin qu'ils comprennent le message, l'internalisent et deviennent eux-mêmes des agents de changement. À cette fin, la stratégie de communication a joué un rôle clé en encourageant l'engagement d'une attitude positive envers le test et en contribuant à une mise en œuvre plus efficace dans les écoles.

Le véritable objectif est le niveau d'instruction, ou l'apprentissage des élèves. Toutefois, les résultats des différentes évaluations PISA ont montré que les élèves mexicains n'ont pas développé de compétences de base dans les domaines de connaissances et de compétences évalués. Il est donc essentiel de réfléchir à un changement du système éducatif. Les récents efforts déployés au Mexique vont dans ce sens. Par exemple, le modèle éducatif promulgué en 2017 présente une nouvelle proposition pédagogique intitulée *Aprendizajes Claves para la Educación Integral* (Apprentissages clés pour une éducation complète). Ce modèle favorise la réussite des élèves et vise à contribuer à l'éducation de citoyens libres, responsables et bien informés, capables à la fois d'exercer et de défendre leurs droits et de jouer un rôle actif dans la vie sociale, économique et politique du pays.

Il faudra du temps pour que le nouveau programme d'études basé sur ce modèle soit mis en œuvre efficacement, mais je suis convaincue que la meilleure façon de relever les défis de la société actuelle est de dispenser une éducation de qualité qui favorise un développement inclusif et équitable. Pour atteindre ces objectifs, il est également nécessaire que les autorités éducatives et les divers membres de la communauté éducative travaillent ensemble pour obtenir de meilleurs résultats dans les performances scolaires et l'apprentissage global des élèves.

Références

Díaz, M. A., Vazquez, G., Canales, D., Solís, R. de la Cruz, Y. & Morelos, P. (2010). *México en PISA 2009 [Le Mexique dans PISA 2009]*. Mexico City: Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PISA2016/pdf/P1C125.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *México: Notas sobre el país in Resultados du programme PISA 2015 [Mexique : Notes sur le pays dans résultats PISA 2015]*. *Bienestar de los alumnos*. Mexico City, Paris: OECD. <https://www.oecd.org/pisa/PISA2015-Students-Well-being-Country-note-Mexico.pdf>.

Obliger le gouvernement cambodgien à rendre des comptes : comment y parvenir ?

 **Mitsuko Maeda**, Professeure, Osaka Jogakuin University, Japon

 maeda@wilmina.ac.jp

Résumé

Cet article analyse le cas du Cambodge et répond au Rapport mondial de suivi sur l'éducation de l'UNESCO, « Rendre des comptes en matière d'éducation : tenir nos engagements », qui suggère que divers acteurs peuvent tenir les gouvernements responsables de leurs engagements en matière d'éducation. Cela serait assez difficile à faire au Cambodge, où le gouvernement détient un pouvoir absolu et a pris diverses mesures pour s'assurer que les médias, la société civile, les syndicats d'enseignants, les instituts universitaires et les électeurs du pays n'aient que peu d'influence sur les autorités.

Mots-clés

responsabilité du gouvernement
Rapport mondial de suivi sur l'éducation
Cambodge
pays autocratique
corruption

Introduction

Le Rapport mondial de suivi sur l'éducation (GEM) de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), intitulé « Rendre des comptes en matière d'éducation : tenir nos engagements », fait plusieurs suggestions importantes et utiles sur les façons d'obliger les gouvernements à rendre des comptes. Il souligne qu'« il incombe en premier aux gouvernements de respecter le droit à l'éducation » (UNESCO, 2017, p. 18), et suggère que la voix du public, des organisations de la société civile (OSC), des instituts universitaires, des médias et des syndicats d'enseignants peut jouer un rôle essentiel pour tenir les gouvernements responsables. Il reconnaît également que, dans certaines circonstances, ces acteurs ne sont pas en mesure d'influencer les gouvernements comme on pourrait s'y attendre. Un cas extrême est observé au Cambodge, où la population « souffre aux mains de régimes autoritaires de la « kleptocratie » actuelle » (Heng, 2018). Cet article décrit comment les acteurs cités par le rapport GEM sont incapables de tenir le gouvernement responsable au Cambodge. Autrement dit, il montre un contexte spécifique que le rapport GEM n'a pas pu suffisamment aborder.

Éducation et politique au Cambodge

En 2015, la Banque Mondiale a redéfini le statut économique du Cambodge comme un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, plutôt qu'un pays à faible revenu. Toutefois, l'écart entre les riches et les pauvres dans le pays demeure, et l'accès à l'éducation reste un défi considérable pour les populations pauvres du pays (Banque Mondiale, 2018).

Bien que le gouvernement soit responsable, en vertu de la loi, du « droit de tous les citoyens d'accéder gratuitement à une éducation de qualité d'au moins 9 années dans les écoles publiques » (Loi sur l'éducation, article 31), ce droit n'est pas pleinement garanti pour de nombreux citoyens. Alors que le Cambodge est sur le point d'offrir un enseignement primaire universel de 6 années, la faible participation dans l'enseignement secondaire reste un problème ; le taux brut de scolarisation pour l'année scolaire 2016/2017 était de 55,7 % pour le premier cycle du

secondaire de 3 années et de 25,1 % pour le deuxième cycle du secondaire de 3 années (MoEYS 2017).

Le principal obstacle à la présence scolaire est la charge financière pour les familles. Elles sont souvent obligées de verser des rémunérations non officielles et illégales aux enseignants, qui ne sont pas bien payés par le gouvernement ; ces rémunérations comprennent des frais pour des classes extrascolaires obligatoires et des pots-de-vin en échange de bonnes notes (Dawson 2009, Bray et al. 2016). Bien que le gouvernement ait récemment augmenté les dépenses consacrées à l'éducation, de nombreuses familles souffrent encore de ce coût. En effet, le rapport GEM a indiqué que le Cambodge était le pays où la part des ménages dans les dépenses totales pour l'éducation était la plus importante (soit 69 % en 2011) parmi les pays pour lesquels des données sont disponibles (UNESCO, 2017, p. 284). En d'autres termes, le gouvernement cambodgien ne remplit pas pleinement son rôle de principal responsable du droit à l'éducation. Qui peut tenir le gouvernement responsable de cette situation ?

Le gouvernement cambodgien est dirigé par le Premier ministre, Hun Sen, qui est au pouvoir depuis 1985. Il est connu pour son gouvernement dictatorial, son piètre bilan en matière de droits de l'homme et ses affaires de corruption (Human Rights Watch, 2018). Les membres de sa famille ont bénéficié de nombreux avantages, occupant des postes importants dans des établissements publics et privés majeurs tels que les services de police, les tribunaux, le Parlement, les médias, les organisations caritatives (par exemple, la Croix-Rouge cambodgienne) et des entreprises lucratives. Les responsables de son parti, le Parti du Peuple cambodgien (PPC), jouissent également de nombreux privilèges et de richesses (Global Witness, 2016).

Les récentes manœuvres politiques ont renforcé le pouvoir d'Hun Sen, même si le PPC a perdu un nombre important de sièges au Parlement lors des élections nationales de 2013. Alors que le PPC a obtenu 48,8 % des voix, le principal parti d'opposition, le Parti du sauvetage national du Cambodge (CNRP), a obtenu 44,5 % des voix. Il s'agit des pires résultats électoraux du PPC depuis 1998. Pour faire taire les critiques du PPC, le nouveau ministre de l'éducation a lancé une réforme de l'éducation (Khun, 2016 ; Phalla, 2016). Cette réforme comprenait des dispositions visant à empêcher la tricherie à l'examen national et à augmenter les salaires et les opportunités de formation pour les enseignants. Entre-temps, le PPC a tenté d'éliminer stratégiquement tout opposant se présentant aux prochaines élections de juillet 2018. En 2017, la Cour suprême, contrôlée par le PPC, a dissout le CNRP et a interdit à 118 de ses membres de haut rang de participer à des activités politiques. En conséquence, le PPC a remporté tous les sièges du Parlement aux élections de 2018 sans véritable opposition, et Hun Sen a déclaré qu'il

avait l'intention de rester au pouvoir pendant au moins dix années supplémentaires (voir, par exemple, Hang 2018 pour plus d'informations sur les récentes manœuvres politiques d'Hun Sen).

Dans ce climat politique, non seulement les hommes politiques mais aussi les acteurs que le rapport GEM identifie comme étant capables de tenir le gouvernement responsable en matière d'éducation, ont été attaqués.

Média

Les médias ont été attaqués de manière particulièrement dure par le gouvernement cambodgien. Avant les élections, le gouvernement a retiré plusieurs stations de radio indépendantes de l'antenne et a fermé de nombreux journaux. Il a notamment fermé un journal écrit principalement en anglais, *The Cambodian Daily*, qui était connu comme « l'un des journaux les plus farouchement indépendants du Cambodge » (Tostevin & Prak, 2017). En effet, *The Cambodian Daily* a souvent essayé de tenir le gouvernement responsable en matière d'éducation. La couverture médiatique comprenait des articles tels que « Le Ministre devrait améliorer les écoles publiques, et non fermer les écoles privées » (Clairmont, 2014), « Les enseignants méritent un meilleur salaire que quelques sacs de riz » (Pheng, 2014), et « Nous devons parler des effets négatifs de la corruption sur les étudiants » (Phoak, 2014). Peu avant les élections, les sites internet et les comptes sur les réseaux sociaux de certaines organisations de médias indépendantes ont également été bloqués par le gouvernement (Prak, 2018).

La société civile

Les OSC et les militants sociaux sont également opprimés au Cambodge. En 2015, le gouvernement a promulgué la « loi sur les associations et les organisations non-gouvernementales (LANGO) », qui permet au gouvernement de contrôler et de censurer de manière injustifiée les activités des OSC. En vertu de la loi LANGO, certaines OSC ont été fermées ou suspendues sans raison. Certains militants et membres d'OSC considérés comme des critiques du gouvernement ont été arrêtés et/ou forcés de quitter le pays (Human Rights Watch, 2018). Le pire exemple a été le meurtre de l'analyste politique et social cambodgien Kem Lay, critique bien connu de la corruption et des violations des droits de l'homme du gouvernement. Il dénonçait également les politiques éducatives du gouvernement. Par exemple, en 2012, il a fait pression sur le gouvernement en faveur d'une réforme de l'éducation en publiant le rapport d'enquête de son équipe sur la tricherie généralisée à l'examen national (Kem et al., 2012). Le rapport révélait que de nombreux enseignants recevaient des pots-de-vin de la part des candidats en échange de leur permission de tricher à l'examen. Bien que Kem Lay suggérât que le gouvernement améliore l'éthique des enseignants en leur versant une rémunération appropriée, le haut fonctionnaire

du ministère n'a pas prêté beaucoup d'attention au rapport (Chhay, 2012). Plus tard, en 2016, il a été assassiné après avoir sévèrement critiqué l'énorme richesse de la famille d'Hun Sen dans les médias (Human Rights Watch, 2018).

Syndicats d'enseignants

Le gouvernement a également ciblé l'Association indépendante des enseignants cambodgiens (CITA), qui est le plus grand syndicat d'enseignants du Cambodge. CITA a activement condamné les politiques et les pratiques du gouvernement, et a été particulièrement ferme en appelant le gouvernement à augmenter les salaires des enseignants. Cependant, le gouvernement a critiqué le dirigeant et les membres de cette organisation, affirmant qu'ils n'étaient pas politiquement neutres (Titthara & Worrell, 2014 ; Yon & Daphne, 2018). De plus, dans les écoles publiques, presque tous les directeurs sont membres du PPC et les enseignants sont souvent obligés d'adhérer au PPC (Yi, Pheng et Lowrie, 2003). Dans un tel environnement, le pouvoir de CITA sur le gouvernement est limité.

Instituts universitaires

Les chercheurs locaux ne sont pas non plus en mesure de faire efficacement pression sur le gouvernement car la liberté universitaire n'est pas garantie au Cambodge. La recherche et le débat sur les questions politiques et sociales entre les professeurs et les étudiants des universités sont fortement limités. L'une des universités d'État, l'université royale de droit et des sciences économiques, interdit par exemple aux étudiants d'effectuer des recherches sur 14 sujets politiquement sensibles, tels que les litiges fonciers, les conflits du travail et la Croix-Rouge cambodgienne (Centre cambodgien pour les droits de l'homme, 2013). Bien qu'il n'y ait pas de pression extérieure évidente de la part du gouvernement, l'autocensure et la peur de la vengeance découragent la plupart des instituts universitaires de mener des recherches sur des sujets politiques importants. Il est d'ailleurs difficile pour les chercheurs d'accéder à des données gouvernementales fiables car les autorités tentent de dissimuler les informations négatives et peuvent même menacer ceux qui les demandent (Pou et al., 2016).

Le public

La voix du public a également été réduite au silence lors des élections et des mouvements sociaux. Les élections de 2013 ont montré le mécontentement des citoyens face au manque de responsabilité du gouvernement. Cela était particulièrement vrai parmi la jeune génération, dont le taux de participation électorale était particulièrement élevé. En fait, au moment des élections de 2018, les baby-boomers de l'après régime Khmer Rouge représentaient environ la moitié du total des électeurs inscrits (Chansopheakvatey, 2018). Puisque cette jeune génération était moins tolérante que celle de leurs parents face à la corruption du gouvernement,

on s'attendait à ce qu'ils jouent un rôle moteur dans la responsabilisation du gouvernement (Khun, 2016 ; Wilson, 2016). On s'attendait également à ce que leur attitude envers le gouvernement puisse influencer leurs parents, puisque ces derniers acceptaient que leurs enfants soient plus instruits et mieux informés (Wilson, 2016). Toutefois, à l'approche des élections, les électeurs individuels ont hésité progressivement à participer à des manifestations antigouvernementales et à discuter de questions politiques, puisqu'ils observaient que leurs pairs, et même des Cambodgiens vivant à l'étranger, étaient menacés d'arrestation par le gouvernement et bloqués sur les réseaux sociaux (Chansopheakvatey, 2018, Whitehead, 2018). En conséquence, beaucoup ont choisi le statu quo.

Conclusion

En raison du pouvoir absolu du gouvernement au Cambodge, la suggestion faite par le rapport GEM selon laquelle divers acteurs tiennent le gouvernement responsable n'est pas facilement réalisable. Si ces acteurs lisaient le rapport GEM (qui a été traduit en cambodgien), ils diraient tous de manière critique : « Nous connaissons nos rôles, mais comment pouvons-nous réellement les jouer ? » En attendant, le gouvernement ne porterait probablement aucun intérêt à la suggestion du rapport GEM ou mettrait en avant ce que le rapport GEM a brièvement souligné, en se référant aux travaux de Dahlum et Knutsen (2017) : « la qualité de l'éducation peut être élevée même dans les sociétés où la gouvernance démocratique et l'attention portée à l'opinion publique sont insuffisantes » (p. 22). Dahlum et Knutsen (2017) citent Cuba comme exemple particulier (p. 193). Le Cambodge pourrait-il devenir un tel pays autocratique qui offre une éducation de qualité ? Nous devons peut-être discuter de la manière dont le gouvernement peut être tenu responsable des engagements pris en matière d'éducation, même en l'absence de démocratie.

Il n'est pas possible pour le rapport GEM d'aborder individuellement tous les contextes éducatifs possibles, mais cet article a tenté d'éclairer au moins l'un d'entre eux. En extrapolant à partir de la situation du Cambodge, les recherches futures devraient se concentrer sur la manière dont les gouvernements peuvent être tenus responsables dans les pays autocratiques, d'autant plus que la démocratie est aujourd'hui de plus en plus en crise dans le monde (Levitsky & Ziblatt, 2018 ; Mounk, 2018 ; Snyder, 2018).

Références

Banque Mondiale. (2018). "The World Bank in Cambodia." World Bank Group. Tiré de <https://www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview>

Bray, M., Kobakhidze, M. N., Liu, J., & Zhang, W. 2016. The Internal Dynamics of Privatised Public Education: Fee-Charging Supplementary Tutoring Provided by Teachers in Cambodia. *International Journal of Educational Development* 49:291-299. <https://doi.org/10.1016/j.ijeducdev.2016.04.003>

Cambodian Center for Human Rights. (2013). *Repression of Expression: The State of Free Speech in Cambodia*. Phnom Penh: Cambodian Center for Human Rights.

Chansopheakvatey, V. (2018, July 25). "Can Cambodia's Young Voters End Hun Sen's Long Rule?" *Deutsche Welle*. Tiré de <https://www.dw.com/en/can-cambodias-young-voters-end-hun-sens-long-rule/a-44822993?maca=en-rss-en-asia-5133-rdf>

Chhay, C. (2012, August 12). "Exam Cheating Rampant: Report." *Phnom Penh Post*. Tiré de <https://www.phnompenhpost.com/national/exam-cheating-rampant-report>

Clairmont, D. (2014, June 4). "Ministry Should Improve Public Schools, Not Close Private Ones." *Cambodian Daily*. <https://www.cambodiadaily.com/news/ministry-should-improve-public-schools-not-close-private-ones-60465/>

Dahlum, S., & Knutsen, C. H. (2017). Do Democracies Provide Better Education? Revisiting the Democracy-Human Capital Link. *World Development* 94:186-199. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.01.001>

Dawson, W. P. (2009). "Tricks of the Teacher": Teacher Corruption and Shadow Education in Cambodia. In *Buying Your Way into Heaven: Education and Corruption*, édité par Stephen P. Heyneman, 51-74. Rotterdam: Sense Publishers.

Global Witness. (2016). *Hostile Takeover: The Corporate Empire of Cambodia's Ruling Family*. Londres : Global Witness.

Heng, S. (2018). Elections under Oppression in Cambodia: A Predictable Outcome? Yale MacMillan Center. Tiré de <https://macmillan.yale.edu/news/elections-under-oppression-cambodia-predictable-outcome>

Human Rights Watch. (2018). *Rapport mondial 2017*. New York: Seven Stories Press.

Kem, L., Dalen N., Chansreyrath C., Sopheara Y., Phearun Y., & Hsandy, T. (2012). *Turning a Blind Eye: 2012 National High School Exam Situation Survey*. Phnom Penh: ART, YES and CCiM.

Khun, C. (2016, February 24). "Will Cambodia's Youth Secure Political Change?" *East Asia Forum*. Tiré de <http://www.eastasiaforum.org/2016/02/24/will-cambodias-youth-secure-political-change/>

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown.

Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports du Cambodge (MoEYS). (2017). *Public Education Statistics and Indicators 2016-2017*. Phnom Penh: Department of Education and Management System, MoEYS.

Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

O'Byrne, B., & Baliga, A. (2018, May 7). "Phnom Penh Post Sold to Malaysian Investor." *Nation*. Tiré de <http://www.nationmultimedia.com/detail/business/30344773>

Phalla, C. (2016). "Education Reform in Cambodia." article présenté à la conférence annuelle RISE 2016, Blavatnik School of Government, University of Oxford, June 16-17.

Pheng, S. (2014, April 4). "Teachers Deserve Better Pay Than a Few Bags of Rice." *Cambodian Daily*. Tiré de <https://www.cambodiadaily.com/news/teachers-deserve-better-pay-than-a-few-bags-of-rice-55793/>

Phnom Penh Post. (2018, May 8). "Post Senior Staff out in Dispute over Article." *Phnom Penh Post*. Tiré de <https://www.phnompenhpost.com/national/post-senior-staff-out-dispute-over-article>

Phoak, K. (2014, May 12). "We Need to Discuss How Corruption Negatively Affects Students." *Cambodian Daily*. Tiré de <https://www.cambodiadaily.com/news/we-need-to-discuss-how-corruption-negatively-affects-students-58492/>

Pou, S., Sok, S., Beban, A., Nauen, K., & Khoun, T. (2016). *Doing Research in Cambodia: Making Models That Build Capacity*. Phnom Penh: Cambodian Institute for Cooperation and Peace.

Prak, C. T. (2018, July 27). "Cambodia Blocks Some Independent News Media Sites: Rights Group." *Reuters*.

Tiré de <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-election-censorship/cambodia-blocks-some-independent-news-media-sites-rights-group-idUSKBN1KH29Q>

Snyder, T. (2018). *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America*. New York: Tim Duggan Books.

Titthara, M., & Worrell, S. (2014, January 2). "Teachers Union Targeted." *Phnom Penh Post*. Tiré de <https://www.phnompenhpost.com/national/teachers-union-targeted>

Tostevin, M., & Prak, C. T. (2017, September 3). "Cambodian Paper Shuts with 'Dictatorship' Parting Shot." *Reuters*. Tiré de <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-media/cambodian-paper-shuts-with-dictatorship-parting-shot-idUSKCN1BE11H>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2017). *Rendre des comptes en matière d'éducation: tenir nos engagements; Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2017/8*. Paris: UNESCO Publishing.

Whitehead, E. (2018, September 14). "Foreign Influence: How Cambodia's Government Is Recruiting Students in Australia." *Australian Broadcasting Corporation*. Tiré de <http://www.abc.net.au/news/2018-09-15/how-cambodias-government-is-recruiting-students-in-australia/10243468>

Wilson, A. (2016). "A New Party Hopes to Harness Power of Youth." *Phnom Penh Post*, January 2. Tiré de <https://www.phnompenhpost.com/post-weekend/new-party-hopes-harness-power-youth>

Yi, D., Pheng, H., & Lowrie, J. (2003). "Teaching Human Rights in Cambodia." *Human Rights Education in Asian Schools* 6:59-68.

Yon, S., & Daphne, C. (2018, March 15). "CITA Again Ask Government to Reinstate Teachers." *Phnom Penh Post*. Tiré de <https://www.phnompenhpost.com/national/cita-again-ask-government-reinstate-teachers>

Section 4

Expériences internationales sur l'impact des rapports mondiaux

Rapports mondiaux de suivi et rôle de la socialisation et de l'apprentissage : le cas de l'impact de l'OCDE sur la Suède

 **Sotiria Grek**, Maître de conférences, École des Sciences Politiques et Sociales, Université d'Édimbourg, Écosse

 Sotiria.grek@ed.ae.uk

Résumé

Cet article¹ soutient que le travail de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière de politique éducative au cours des 20 dernières années a abouti à un changement de paradigme dans la réflexion et la conception de l'éducation ; cependant, ce processus n'était pas exclusivement basé et dépendant de la rationalité froide des chiffres. D'une façon déterminante, comme cet article va le montrer, il a aussi été question de processus de socialisation et d'apprentissage. Il utilise le cas de la Suède pour illustrer cet argument, un pays qui affiche une unanimité sans précédent de la communauté politique et universitaire en ce qui concerne le caractère indispensable de l'OCDE comme experte et auteur des politiques éducatives.

Mots-clés

OCDE
Socialisation
apprentissage des politiques
Suède
gouvernance

Introduction

Il est bien établi que l'OCDE est devenue mondialement un acteur majeur en matière de politique éducative, principalement à travers la construction d'un espace éducatif transnational commensurable (Grek, 2009 ; 2010 ; 2014). Etant donné les implications politiques que son projet de Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) a eues sur les systèmes à travers le monde, il est largement accepté que c'est la capacité technique de l'OCDE à décontextualiser et à comparer qui est devenue la première force derrière sa réussite (Martens, 2007 ; Lingard & Grek, 2007 ; Grek 2009). Dans ce contexte d'analyse académique croissante et approfondie de l'influence des chiffres de l'OCDE, cet article souhaite proposer une interprétation alternative de ce succès.

Même si nous ne pouvons remettre en cause le sens des efforts visant à opérer un changement plus technique sur plusieurs débats politiques dans le domaine éducatif, cet article² se concentre sur un facteur moins étudié mais important de la réussite de l'OCDE ; il s'agit de la socialisation des acteurs politiques dans les contextes nationaux à travers les processus de traduction des politiques et d'adaptation contextuelle (Chekel, 2005). Comme suggéré par Chekel (2005), les processus de socialisation nécessitent une communication intensive, des réunions régulières, ainsi que le développement d'une confiance mutuelle et d'un engagement partagé entre les acteurs impliqués dans le « projet commun ». La socialisation conduit à la construction d'un « esprit de corps » commun, défini par Meyer (2005) comme l'acceptation et l'intériorisation de nouvelles normes : « la meilleure chose à faire ». Ceci n'est bien sûr pas toujours une séquence ordonnée, observable, d'événements. À la place, il s'agit d'un processus graduel, et à plusieurs niveaux qui est en grande partie dirigé par une « logique de convenance », c'est-à-dire l'adoption de règles et de normes institutionnelles qui « régulent l'usage de l'autorité

et du pouvoir en donnant aux acteurs des ressources, une légitimité, des normes d'évaluation, des perceptions, des identités et une raison d'être ». (Olsen, 1998, P.96). Comme nous le verrons dans cet article, ce que nous observons en Suède est la construction d'un consensus presque absolu et incontestable sur le rôle et le sens de l'OCDE comme solution pour remodeler le débat universitaire, politique et public. L'observation et la mise en évidence des processus de socialisation des acteurs internationaux et nationaux lorsqu'ils participent à ces processus institutionnels sont considérés comme une ressource empirique productive en interprétant ces nouvelles réalités.

Au fil du temps (et l'allocation de temps est ici cruciale), les évaluations comparatives internationales ont créé deux structures de gouvernance essentielles : premièrement un « langage » commun dans lequel les différents acteurs des « niveaux » locaux, nationaux et internationaux peuvent communiquer ; deuxièmement, un nouveau système de gouvernance qui, en réalité, peut être compris comme « un processus progressif réorientant la direction et la forme des politiques dans la mesure où les dynamiques politiques et économiques (mondiales) deviennent une partie de la logique organisationnelle des politiques nationales et de l'élaboration des politiques (Ladrech, 1994, P.69). Toutefois, plutôt que descendante, il s'agit ici d'un processus de renforcement mutuel ; la Suède a été un pays-clé pour mettre en place les travaux des acteurs internationaux de l'éducation comme l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (AIE) et l'OCDE, et reste très active plus généralement pour ce qui est de la gouvernance européenne de l'éducation (Grek & Lindgren, 2015).

Les voies des acteurs : une perspective interne de l'influence de l'OCDE en Suède

Sept acteurs clés ont été interrogés pour cette étude. Ces acteurs étaient des fonctionnaires du Ministère de l'éducation, des chercheurs, des responsables de l'Agence nationale pour l'éducation ainsi que des membres de l'association des chefs d'établissement ; tous ont été interrogés pendant une période allant d'octobre 2016 à mars 2017. Comme nous le verrons ci-dessous, il y a unanimité pour suggérer que l'OCDE est devenue la règle d'or de la recherche sur l'éducation en Suède, au détriment largement des chercheurs sur l'éducation qui étaient considérés comme étant moins qualifiés et moins pertinents. Deuxièmement, même s'ils n'utilisent pas souvent le terme de « crise », tous s'accordent sur le fait que PISA est devenue une source légitime d'évidence du déclin de la qualité de l'éducation suédoise et que l'OCDE offre nécessairement des recommandations pour évoluer. Enfin, ils font référence à l'implication grandissante d'une large variété d'acteurs politiques, issus d'autres disciplines comme des économistes ou des experts juridiques, qui sont considérés comme indispensables pour des raisons symboliques et de légitimité.

Même s'ils n'utilisent pas eux-mêmes le terme socialisation, toutes les personnes interrogées, dans leur interprétation de l'influence du PISA en Suède, ont parlé d'une histoire semblable d'événements décalés qui ont eu lieu les uns après les autres ; de l'implication d'un ensemble toujours plus grand d'acteurs ; de l'importance des experts de l'OCDE dans l'offre de suggestion ; du rôle central de la création de la Commission éducative suédoise comme une opportunité pour que tous les acteurs impliqués puissent se réunir, débattre et prendre. Effectivement, le titre du rapport de la Commission éducative suédoise, « Samling för Skolan » (Gulsanfsson, 2017), dénote précisément la notion de « congrégation » ou de « rassemblement » : la rencontre et le consensus de différents acteurs autour du noyau de l'étude de la commission, qui portaient sur les chiffres de l'OCDE eux-mêmes. Les chiffres et les données sont au centre des récits des personnes interrogées, mais le sont aussi les réunions, les débats et les rassemblements continus d'acteurs pendant des événements de socialisation et d'apprentissage. Étonnamment, et peut-être en même temps que l'essor de l'OCDE en tant qu'expert fondamental en matière d'éducation, ils parlent tous du lent déclin de la recherche sur l'éducation en Suède comme assez valable et fiable pour tout de même contribuer au processus de collecte des données PISA. À la place, Andreas Schleicher a acquis une qualité presque divine qui correspond étroitement à l'adhésion religieuse au PISA en Suède : « quand Andreas Schleicher est en Suède, c'est comme si nous recevions la visite de Dieu, c'est très étrange. Je crois que c'est problématique » (Grek, 2019).

Ce qui est important ici, ce sont deux développements qui semblent avoir dominé le paysage de la politique éducative suédoise depuis 2000 : la première est la montée sans équivoque de l'OCDE comme la référence absolue de la recherche sur l'éducation dans le pays (avec, comme mentionné, le déclassement simultané des chercheurs nationaux en éducation) ; et deuxièmement, la montée et la diversification du débat autour d'un système qui était dépeint comme en crise. Cette image, étant donnée l'histoire de la Suède, considérée comme ayant un système éducatif européen modèle tout au long du XX^e siècle, en plus du succès de ses voisins proches comme la Finlande, est devenue le symbole d'un renversement de tendance, dans le but de socialiser et « d'éduquer » tous les acteurs concernés sur le besoin crucial de changement. Ce processus a commencé lentement depuis le milieu des années 2000 mais est devenu catastrophique après le rapport accablant de PISA 2012. C'est celui-là qui est devenu la raison principale du lancement en avril 2015 de la Commission éducative suédoise. Le débat au sein de la Commission était de très près associé aux données de l'OCDE. L'OCDE et ses recommandations étaient au centre de leurs travaux et, à bien des égards, les façonnèrent. Il est intéressant de noter que la Commission était en permanence constituée d'un large éventail d'acteurs qui se réunissaient

régulièrement dans le cadre d'un processus d'apprentissage, de socialisation et de traduction en stratégie nationale des recommandations de l'OCDE.

La Commission éducative suédoise a eu une durée de vie de deux ans. Les personnes interrogées ont décrit ces réunions comme des opportunités d'apprentissage pour tous les acteurs impliqués. Ils ont décrit la Commission comme représentant largement le débat public et politique en Suède et ont suggéré que sa priorité soit de prendre le temps nécessaire pour proposer une « solution suédoise », tout en suivant de près les recherches et recommandations de l'OCDE. Là encore, dans leurs récits, ils n'ont jamais prétendu que les données de l'OCDE n'étaient pas centrales ; en fait, les données du PISA sont la colle qui les maintient tous ensemble. Cependant, ils disent aussi que le procédé national de filtrage qui se déroule à travers leurs réunions est nécessaire pour l'interprétation, l'adaptation, la persuasion et l'adoption finale des perspectives de l'OCDE.

Socialisation et Apprentissage dans la gouvernance : le cas de la Suède

Ce court article a commencé l'analyse en avançant que l'OCDE était devenue un acteur transnational par excellence dans le domaine de l'éducation, cependant, les raisons derrière cette portée mondiale et cette influence ne sont pas toujours claires. Cet article a montré que, plutôt que de présenter ce qui a été vu comme une rapide solution politique (Lewes & Hogan 2016), l'OCDE pénètre méticuleusement les sites nationaux et travaille avec les acteurs locaux pour créer des conditions d'appartenance. Il ne pouvait pas y avoir de meilleur exemple que la mise en place de la Commission éducative suédoise chargée d'étudier les données PISA de l'OCDE et, en détail, le rapport- d'évaluation par pays de l'OCDE, et de formuler des recommandations de réforme. Les acteurs nationaux sont tout aussi essentiels pour soutenir et maintenir ce processus. En fait, quelques personnes interrogées, même lorsqu'elles critiquaient les travaux de l'OCDE, étaient prêtes à reconnaître que l'OCDE avait soulevé un débat qui n'aurait pas eu lieu autrement. Cependant, il est important de noter aussi que le débat n'était pas aussi approfondi et diversifié qu'il y paraît : les données PISA et l'évaluation de l'OCDE de 2015 ont toujours été au centre de toute analyse. En fait, ce que cet article a montré, c'est que, progressivement, depuis le milieu des années 2000, l'OCDE est devenue un organisme d'experts incontestable et évidemment, comme un certain nombre de personnes interrogées l'ont suggéré, une « force de production ». Une collaboration étroite et constante avec le ministère, combiné au fait de toucher une corde sensible chez le public suédois (avec des citations de Schleicher, telles que « les écoles suédoises ayant perdu leur âme ») sont devenus les éléments principaux de ce succès (orange, 2015). Ce qui est peut-être encore plus intéressant en termes d'analyse des politiques,

c'est la superposition progressive et l'imbrication d'un certain nombre d'événements et d'experts de l'OCDE qui sont revenus plusieurs fois en Suède au cours de la dernière décennie. Les réunions et les échanges vont bien au-delà d'un petit cercle élitiste de décideurs et d'experts. L'évaluation par pays de 2015 de la Suède a lancé un débat qui a impliqué non seulement les décideurs mais aussi les chercheurs, les enseignants et les médias. Dans le cas donc de l'OCDE et de la Suède, peut-être ironiquement, « gouverner à distance » (Cooper, 1998) semble exiger un étrange sens de proximité : sans doute, ces conditions de socialisation des acteurs et de traduction des politiques sont nécessaires pour le genre de changement de paradigme de politiques dont nous sommes témoins aujourd'hui en Suède.

Endnotes

1. L'article s'appuie sur des travaux de recherche en cours sur le projet : « de Paris à PISA : une gouvernance de l'éducation par comparaison, 1867-2015 », financé par le conseil suédois pour la recherche (Vetenskapsrådet) (2015-2018).
2. Pour une analyse plus complète et une discussion des résultats, veuillez lire Grek, S. (2017). Socialisation, learning and the OECD's *Reviews of National Policies for Education*: the case of Sweden, *Critical Studies in Education*, 58:3, 295-310, DOI: 10.1080/17508487.2017.1337586.

Références

Checkel, J. T. (2005). International Institutions and Socialisation in Europe: Introduction and Framework, *International Organisation*, 59 (4), 801-826.

Cooper, D. (1998). *Governing Out of Order: Space, Law and the Politics of Belonging*, Rivers Oram, New York: London and New York University Press.

Grek, S. (2009). 'Governing by Numbers: the PISA effect in Europe', *Journal of Education Policy*, 24 (1), 23-37.

Grek, S. (2010). 'International organisations and the shared construction of policy 'problems': problematisation and change in education governance in Europe', *European Educational Research Journal*, 9 (3), 396- 406.

Grek, S. (2014). 'OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of policy mobilization', *Critical Policy Studies*, DOI: 10.1080/19460171.2013.862503

Grek, S. (2017). Socialización, aprendizaje y las revisiones de la OCDE sobre políticas nacionales para la educación: el caso de Suecia, *Estudios críticos en educación*, 58 (3), 295-310, DOI: 10.1080/17508487.2017.1337586

Grek, S. (2019). *Interview transcripts of the 'Paris to PISA' project*, Unpublished manuscript, Scotland: University of Edinburgh.

Grek, S. & Lindgren, J. (eds.). (2015). *Governing by Inspection*, London: Routledge.

Gustafsson, J. E. (2017). Samling för Skolan. Tiré de <https://data.riksdagen.se/fil/DF323B44-C0B2-4E5E-B34C-581B2E9905D5>

Ladrech, R. (1994). Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The case of France, *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), 69-88.

Lewis S. & Hogan, A. (2016). Reform first and ask questions later? The implications of (fast) schooling policy and 'silver bullet' solutions, *Critical Studies in Education*, DOI: 10.1080/17508487.2016.1219961

Lingard, B. & Grek, S. (2007). The OECD, Indicators and PISA: An exploration of events and theoretical perspectives, *Fabricating Quality in European Education Working Paper 2*. Tiré de <http://www.ces.ed.ac.uk/research/FabQ/publications.htm>

Martens, K. (2007). 'How to become an influential actor –the 'comparative turn' in OECD education policy', in K. Martens, A. Rusconi and K. Lutz (eds.) *Transformations of the State and Global Governance*, 40-56. London: Routledge,

Meyer, C.O. (2005) Convergence towards a European Strategic Culture? A constructivist framework for explaining changing norms, *European Journal of International Relations*, 11 (4), 523-549.

Olsen, J. P. (1998). Political Science and Organisation Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard, in Czada, R., Heritier, A., Keman H. (eds.) *Institutions and Political Choice*, Amsterdam: VU University Press.

Orange, R. (2015) 'Sweden urged to rethink parents' choice over schools after education decline'. *The Guardian*. Tiré de <https://www.theguardian.com/world/2015/may/04/sweden-school-choice-education-decline-oecd>

De la tolérance au rejet total : Dissidence des enseignants à Oaxaca et application des évaluations standardisées, 2008-2013

 **Jorge Puma**, Titulaire d'une bourse de doctorat de l'Institut Kellogg, Université Notre Dame, États-Unis

 jpumacre@nd.edu

Résumé

Cet article présente en exemple comment les autorités mexicaines et les ONG nationales ont utilisé les résultats des évaluations standardisées internationales et nationales pour justifier la réforme constitutionnelle dans le secteur de l'éducation en 2013 et examine la réaction qui en a découlé. Dans l'État d'Oaxaca, la Section 22 du Syndicat National des Travailleurs de l'Éducation (SNTE) s'est opposée à l'adoption d'évaluations standardisées des enseignants et des élèves puis à l'application de tout type d'évaluation. Le conflit entre les autorités gouvernementales et le syndicat a affecté la légitimité du gouvernement et des tests standardisés. Le cas d'Oaxaca est un exemple qui montre que l'évolution de la situation politique a eu raison de la volonté du gouvernement de promouvoir la réforme éducative de 2013.

Mots-clés

Mexique
Oaxaca
évaluations standardisées
réforme éducative
SNTE

Au Mexique, l'application et les résultats des évaluations liées au Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et à l'Évaluation nationale pour la réussite académique dans les centres scolaires (ENLACE, selon le sigle correspondant en espagnol) ont déclenché une série de réactions dans la société civile et parmi les autorités éducatives ; réactions qui ont conduit à la réforme constitutionnelle de 2013, une réforme qui a introduit des modifications importantes dans le système éducatif national. En même temps, dans certains États du Mexique, dont Oaxaca, les conflits politiques locaux et la réaction du syndicat des enseignants aux résultats de ces évaluations ont empêché tout autre test. Cet article explique brièvement comment l'attitude à l'égard de ces tests est passée d'une tolérance tenace à une obstruction belligérante.

L'État d'Oaxaca est marqué par un terrain complexe qui lui a permis d'avoir le plus grand nombre de municipalités (570) et de localités (près de 11 000) au Mexique. Oaxaca a également la plus forte proportion de locuteurs indigènes dans le pays, soit 32,15 % de sa population totale. Ce schéma affecte la scolarisation : 26,85 % des enfants entre 3 et 17 ans parlent une langue indigène. Au sein de l'État, le nombre moyen d'années de scolarité accomplies par la population de plus de 15 ans, soit 7,4 est faible par rapport à la moyenne nationale de 9,1. Au sein de la population indigène, la moyenne est encore plus faible : 5,5 ans (INEGI, 2016).

Si le nombre d'années de scolarité est faible, la taille du système éducatif d'Oaxaca est stupéfiante. En 2015, Oaxaca comptait 13 973 écoles, 74 343 enseignants et 1 256 110 élèves, des chiffres qui englobent l'éducation de base et l'enseignement supérieur sous toutes ses formes. Au cours de l'année scolaire 2015-16, 33,97 % des élèves étaient inscrits dans l'enseignement préscolaire, 40,26 % dans l'enseignement primaire (1ère à 6e années), 17,79 % dans l'enseignement secondaire de premier cycle (7e à 9e

années), 5,22 % dans l'enseignement secondaire de deuxième cycle (10e à 12e années) et 1,38 % dans les programmes d'enseignement supérieur (SEP, 2019).

Les résultats scolaires à Oaxaca ont été fortement critiqués par des organisations de la société civile telles que Mexicanos Primero (2016). En 2015, le taux d'efficacité des diplômés de l'école primaire de Oaxaca était de 91,9 %, celui du premier cycle du secondaire de 81,1 % et celui du deuxième cycle du secondaire de 61,8 % (INEE, 2015). En termes de qualité de l'éducation, cependant, le tableau n'est pas aussi clair. En 2009, la dernière fois que le PISA a été appliqué dans l'État, Oaxaca a obtenu, en mathématiques, le sixième résultat de tous les États du Mexique, en partant du bas, avec 59,2% des élèves ayant un niveau égal ou inférieur au niveau 1. Des informations plus récentes ne sont tout simplement pas disponibles.

Selon l'Institut national pour l'évaluation de l'éducation (INEE), pour 2015, il n'existait aucune donnée permettant de mesurer si les élèves de l'éducation de base avaient atteint les principaux résultats d'apprentissage établis dans les programmes nationaux. Ce manque de données reflète l'effort délibéré des enseignants d'Oaxaca d'éviter l'application d'évaluations nationales et internationales standardisées dans l'État et leur opposition en 2013 au *Recensement des écoles, des maîtres et élèves d'éducation de base et spéciale*. Cette opposition se fondait sur le fait que l'application de ces instruments constituait le prélude à une intervention politique de l'État mexicain à leur encontre (Del Valle, 2013). Le soupçon que cette stratégie pouvait également être une tentative des autorités locales, et du syndicat lui-même, pour dissimuler des pratiques corrompues telles que la duplication et la vente de postes d'enseignants, ne peut pas non plus être écarté (Del Valle, 2015).

Ce manque de données est étroitement lié à la situation politique et syndicale particulière des enseignants d'Oaxaca. Depuis le début des années 1980, la Section 22, la section locale du Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE), est dominée par une faction dissidente (Yescas Martínez & Yafra, 2006). Ironiquement, bien qu'elle ait encouragé la décentralisation et le transfert des facultés aux États, la première vague de réformes du système éducatif au début des années 1990 a renforcé la dissidence locale (Méndez y Berrueta & Quiroz Trejo, 2010). Pour tenter de pacifier le syndicat, le gouvernement d'Oaxaca a prononcé une série de résolutions connues sous le nom de « Protocole de 1992 », un document qui a acquis une force quasi constitutionnelle à Oaxaca parce qu'il donnait à la Section 22 un droit de veto sur les changements apportés à la structure de l'Institut d'État de l'Éducation Publique et aux normes éducatives au niveau de l'État (Vicente Cortés, 2006).

Depuis lors, les gouvernements successifs de l'État ont eu plus ou moins la chance de négocier avec le syndicat, qui a rapidement réussi à étendre sa capacité d'intervention aux recrutements de professeurs et de cadres au sein du système éducatif de l'État. Malgré leur influence accrue, les enseignants représentés par la Section 22 n'ont pas renoncé à organiser des manifestations de rue pour négocier fermement avec les autorités fédérales et étatiques (Estrada Saavedra, 2016). Ce conflit a atteint son paroxysme après le 14 juin 2006, lorsque le syndicat a rompu avec le gouvernement de l'État et que ce dernier a mené une tentative désastreuse d'expulsion des enseignants qui manifestaient dans le centre de la capitale de l'État. Cette tentative ratée a provoqué un important mouvement social. Au niveau local, ces troubles ont pris les allures d'une petite guerre civile et n'ont pris fin qu'avec l'intervention des forces de sécurité fédérales à la fin de l'année. L'acceptation de l'application du test PISA 2009 en 2008 ne peut être comprise que dans ce contexte d'un syndicat relativement affaibli, aux côtés d'un contrôle étatique soutenu par l'intervention de la police dans le système éducatif local.

Cette brève période de répression a cependant eu un impact négatif sur les opposants du syndicat car elle a créé les conditions pour la formation d'une alliance d'enseignants dissidents avec Gabino Cué Monteagudo (Bautista Matínez, 2011). Après que Cué soit devenu gouverneur, de 2010 à 2014, cette alliance a donné aux enseignants syndiqués un pouvoir tel qu'ils ont réussi à promouvoir une proposition alternative aux réformes fédérales axées sur l'évaluation et la qualité de l'éducation. Au niveau fédéral, les résultats du PISA ont été utilisés pour justifier la nécessité d'une réforme éducative : en revanche, au niveau de l'État, le syndicat d'enseignants d'Oaxaca s'est radicalisé et a utilisé sa position de force pour bloquer toute tentative de ré-application du PISA en 2012.

Depuis 2009, la Section 22 du SNTE et le syndicat dissident, le coordinateur national des travailleurs de l'éducation (CNTE), s'étaient élevés contre les accords entre la direction nationale du SNTE et le gouvernement fédéral qui laissaient le champ libre à l'évaluation et à la standardisation des tests. À Oaxaca, l'opposition à une telle initiative avait trois objectifs : empêcher l'application de tests standardisés, continuer à utiliser les manifestations et les arrêts de travail comme stratégie de négociation, et construire leur propre plan éducatif centré sur la communauté locale et la domination syndicale du système éducatif. Au cours des deux premières années de l'alliance avec le nouveau gouvernement, cette dissidence a porté ses fruits et le conflit sur le contrôle de l'éducation à Oaxaca s'est interrompu. La réforme constitutionnelle de 2013, avec son engagement de reprendre les évaluations, a mis fin à cette paix relative de façon spectaculaire.

Entre 2013 et 2016, alors que le gouvernement fédéral tentait de mettre en place des évaluations standardisées et de reprendre le contrôle des structures bureaucratiques du système éducatif national, le gouvernement fédéral et la Section 22 se sont affrontés sur le contrôle de l'éducation à Oaxaca. Dans les médias nationaux, les résultats d'évaluations internationales comme le PISA ont été utilisés pour justifier à la fois les mesures de force prises contre le syndicat et la nécessité d'évaluer les connaissances et les performances des enseignants pour déterminer ceux qui devraient entrer, et rester, dans les salles de classe de la nation. Cette attitude a, par la suite, fait des évaluations nationales et internationales un sujet tabou pour une grande partie du syndicalisme enseignant et pour l'alliance de l'opposition de gauche, une coalition qui allait finalement remporter les élections présidentielles de juillet 2018 (Moreno, 2018).

Le nouveau gouvernement fédéral est en train d'écarter les conséquences liées au travail des évaluations des enseignants. Toutefois, on ne sait pas encore quel rôle les évaluations internationales telles que le PISA joueront dans ce nouveau scénario. Une possibilité est qu'en revenant à une dynamique basée sur une gouvernance consensuelle avec le syndicat des enseignants, le gouvernement dépolitise les tests et les évaluations, et rétablisse les conditions d'avant 2009 qui ont rendu possible l'application du PISA dans des États comme Oaxaca. Le cas d'Oaxaca reste un exemple des dangers de la politisation des résultats des évaluations internationales et nationales sans générer simultanément un consensus démocratique suffisant pour soutenir toute décision de politique publique qui s'y rattache.

Références

Bautista Martínez, E. (2011). Oaxaca, entre la alternancia y el cambio político [Oaxaca, entre alternance et changement politique]. *El Cotidiano*, 167.

Del Valle, S. (2013, December 20). "Entorpece la CNTE censo magisterial" [Le CNTE entrave le recensement des enseignants]. *Reforma*.

Del Valle, S. (2015, June 17). "Acusa Chuayffet venta de plazas: reconoce operación ilícita de la CNTE. Crítica Secretario que en Oaxaca no se reporte a maestros faltistas" [Chuayffet accuse la vente de sièges : of seats: il reconnaît le fonctionnement illicite du CNTE. Le Secrétaire critique le refus de signaler l'absentéisme des enseignants dans l'État d'Oaxaca]. *Reforma*.

Estrada Saavedra, M. (2016). *El pueblo ensaya la revolución. La APPO y el sistema de dominación oaxaqueño* [Le peuple répète la révolution. L'APPO et le système de domination d'Oaxaca]. Mexico City: El Colegio de México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Principales resultados de la encuesta intercensal 2015: Oaxaca* [Principaux résultats du recensement de 2015 : Oaxaca]. Aguascalientes: INEGI.

Méndez y Berrueta, L. H. & Quiroz Trejo, J.O. (2010). *La continuidad corporativa en México: Sindicalismo, empresarios e izquierda* [Continuité d'entreprise au Mexique : syndicalisme, entrepreneurs et la gauche]. Mexico City: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Mexicanos Primero, A.C. (2016). *Índice de cumplimiento de la responsabilidad educativa estatal 2016* [Indice de conformité de la responsabilité éducative de l'État en 2016]. Mexico City: Mexicanos Primero, Visión 2030 A.C.

Moreno, T. (2016, December 6). "Evaluación de maestros, ligadas a capacitación y no al tema laboral: Esteban Moctezuma" [Évaluation des enseignants, liée à la formation et non à la problématique du travail : Esteban Moctezuma]. *El Universal*.

Secretaría de Educación Pública (SEP). (2019, September 12). "Estadística del sistema educativo Oaxaca" [Statistiques du système éducatif d'Oaxaca]. In *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. <https://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/>.

Vicente Cortés, J. (2016). El movimiento magisterial oaxaqueño: Una aproximación a sus orígenes, periodización, funcionamiento y grupos político-sindicales [Le mouvement des enseignants d'Oaxaca : une approche de ses origines, de sa périodisation, de son fonctionnement et des groupes d'union politique]. In J. Vicente Cortés (Ed). *Educación, Sindicalismo y Gobernabilidad en Oaxaca* (Chapter 2). Mexico City: Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

Yescas Martínez, I., & Zafra, G. (2006). *La insurgencia magisterial en Oaxaca 1980* [L'insurrection magistrale à Oaxaca en 1980]. Estudios Sociales. (2nd ed.). Oaxaca: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.

L'universalisation de l'enseignement secondaire comme facteur atténuant pour expliquer les « faibles » résultats aux tests standardisés au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

 Jorge Ubaldo Colin Pescina, Directeur, Xaber, Mexico

 Jue2104@columbia.edu

Résumé

Cet article démontre que l'inquiétude causée par la baisse des résultats en sciences et en mathématiques, lors de l'enquête internationale TIMSS de 2015 pour les pays participants du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, est partiellement injustifiée. Le débat et la diffusion de ces résultats prennent rarement en considération les progrès réalisés pour l'universalisation de l'école secondaire dans la région. Étant donné que l'amélioration de l'accès à l'éducation bénéficie plutôt à une jeunesse défavorisée et qu'un test de performance est de façon positive associé au revenu, on pourrait s'attendre à ce qu'un accès plus large ait un effet négatif sur les résultats obtenus lors des évaluations éducatives.

Mots-clés

Moyen-Orient
tests standardisés
universalisation de l'éducation secondaire
TIMSS

Introduction

En 2015, dix pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ont participé à l'enquête internationale sur les mathématiques et les sciences (TIMSS) pour les élèves de 4e et 8e années (respectivement CM1 et 4e). Lorsque les résultats du test de 2015 pour la 8e année ont été comparés avec ceux du cycle précédent, cinq des dix pays ont démontré une baisse de résultats en sciences, et trois en mathématiques (Martin, Mullis, Foy & Hooper, 2016). Ce recul a causé une inquiétude au sein de la société civile, du milieu universitaire, du gouvernement local et même dans le cercle des professionnels internationaux. En Jordanie, la Reine a qualifié les résultats de « décevants » et a appelé à une réforme du système éducatif (The Jordan Times, 2016). De même, l'Institut Brookings (2018), utilisant comme exemple les résultats TIMSS, a identifié les faibles résultats scolaires comme un vaste champ de possibilités dans le programme de réformes de l'Arabie saoudite. Cet article aborde d'éventuels circonstances atténuantes à ces préoccupations, en particulier, l'augmentation de la population de ces pays, inscrite dans l'éducation secondaire, et les conséquences que cela a pu avoir sur les résultats de l'évaluation internationale standardisée des acquis. Il présente premièrement le processus d'application TIMSS puis les résultats obtenus dans la région. La dernière partie donne de brèves conclusions.

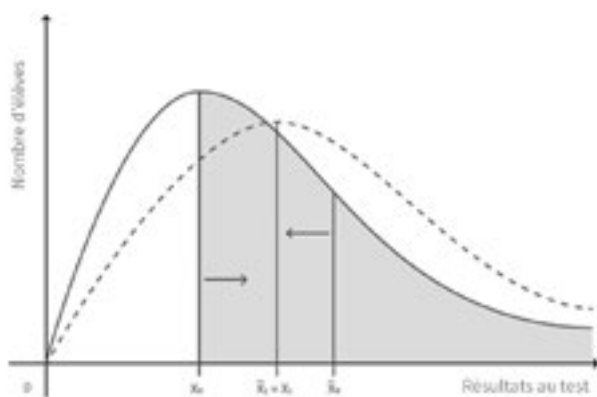
Le processus d'évaluation des acquis

La première étape dans la mise en œuvre d'une évaluation internationale de l'apprentissage est d'établir un processus d'échantillonnage de différents sous-groupes de la population pour s'assurer de la représentativité des échantillons utilisés pendant l'évaluation. Au minimum, cet échantillon doit être représentatif à un niveau national et en général, il devrait aussi l'être au niveau de l'état et des régions. Les écoles sélectionnées sont ensuite invitées à participer ; la plupart acceptent. Alors que l'échantillon est sélectionné,

les évaluations ne sont pas seulement traduites mais aussi adaptées au contexte spécifique de chaque pays. Les processus d'échantillonnage et d'adaptation à l'évaluation cherchent à s'assurer que les différences dans la performance dérivent bien des variations du niveau de connaissances des élèves et non des différences culturelles ou d'un manque de représentativité. Les détails spécifiques aux processus utilisés pour l'enquête TIMSS de 2015 sont disponibles dans la publication de Martin, Mullis et Hooper (2016a).

Lorsqu'on analyse les résultats des pays en développement, il est important de prendre en compte que seuls les enfants et adolescents inscrits à l'école peuvent être évalués. TIMSS, par exemple, ne s'applique pas aux enfants ou aux adolescents non scolarisés qui ont l'âge d'entrée en 4e année et en 8e année. Dans les pays dans lesquels l'éducation secondaire est loin d'être universelle, cette restriction implique que les résultats des évaluations standardisées ne peuvent pas être représentatifs de toute la population scolarisable, mais plutôt de la portion régulièrement inscrite dans une école. Les résultats sont donc biaisés. Plus encore, dans les pays dans lesquels la scolarisation n'est pas universelle, le revenu familial est un facteur décisif à la fois du taux de rétention et de réussite scolaire (Gleuwe & Muridharan, 2016). Pour ces raisons, quand le taux de couverture scolaire dans un pays augmente, les caractéristiques de la population évaluée par des tests standardisés, comme l'enquête TIMSS, ont tendance à changer substantiellement.

Schéma 1. Différences entre la moyenne de la population et la moyenne de l'échantillon avec un échantillon partiel d'élèves.



Source: l'auteur

Pour illustrer cette possibilité, réalisons un simple exercice théorique. Supposons que nous avons deux périodes, une initiale (zéro) et une finale (un), et que le résultat attendu à un test standardisé dans la période initiale est distribué similairement à un X^2 avec trois degrés de liberté (la ligne pleine dans le schéma 1). Si tous les adolescents scolarisables passent le test, le résultat serait X_0 . Si, cependant, seuls les élèves ombrés en gris, ceux qui représentent la proportion de la population scolarisable et inscrits à l'école passent le test,

le résultat que nous observerons pour le haut de la courbe serait X_0 . Si nous supposons que dans la période finale tous les élèves vont à l'école et sont évalués, leur performance pourrait être représentée par la ligne en pointillés. En d'autres termes, l'évaluation pourrait produire un résultat de $X_1 < X_0$, ce qui correspond à une chute des résultats du test entre les périodes zéro et un. Ceci apparaîtrait en dépit de la « vraie » moyenne de la population qui a augmenté (qui est $X_1 > X_0$). Donc, au moins en théorie, une augmentation de la proportion de jeunes gens évalués peut impliquer des résultats moins bons aux tests internationaux, sans que cela ne soit pour autant une baisse globale des résultats potentiels des jeunes gens scolarisables. Cette variation justifierait en partie les résultats plus faibles aux évaluations standardisées et aux tests d'aptitude sur les connaissances durant une période d'expansion de la couverture scolaire.

Résultats au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Dans cette partie, nous allons nous concentrer sur l'analyse des résultats en sciences de l'enquête TIMSS pour les élèves de 8^e année. D'une manière générale, les conclusions sont aussi valides pour les résultats en mathématiques de l'enquête TIMSS. Sur les dix pays de la région qui ont participé à l'évaluation de 2015, tous ont obtenu des résultats en dessous de la moyenne internationale de 500 points (Martin, Mullis & Hooper, 2016) allant de 477 pour les Émirats arabes unis à 371 pour l'Égypte, qui a le deuxième résultat le plus faible dans le monde, juste devant l'Afrique du Sud. Cinq de ces pays sont notamment considérés comme des pays à revenus élevés : l'Arabie saoudite, Bahreïn, les Émirats arabes unis, Oman et le Qatar. Puisque dix pays de la région ayant participé en 2015 avaient déjà participé aux cycles précédents de l'enquête TIMSS, il est possible de comparer les résultats chronologiquement. Le Tableau 1 présente les résultats de 2015 et les changements de résultats depuis la dernière participation de chaque pays à l'évaluation.

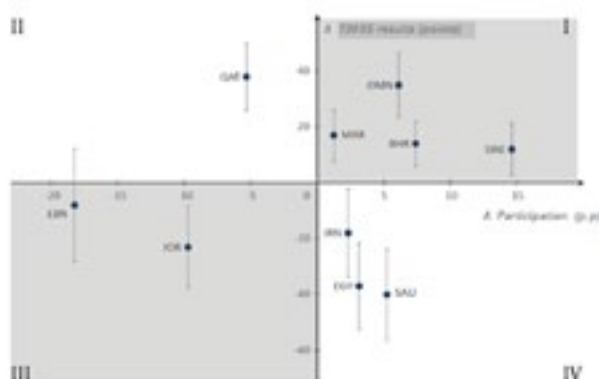
Ce tableau dresse un portrait assez sombre. Il y a eu autant de régressions que d'avancées : un état précaire qu'on ne voit pas dans d'autres régions. Cependant, comme expliqué dans la partie précédente, les résultats entre les différentes applications de l'enquête TIMSS ne sont pas aussi comparables qu'ils semblent l'être, à cause des changements de la proportion relative et, parallèlement, des caractéristiques des élèves évalués. Un moyen simple pour représenter ces éléments existe à travers deux axes, comme illustré dans le schéma 2. L'axe vertical présente l'évolution des résultats en sciences à l'enquête TIMSS des élèves de 8e année et l'axe horizontal l'évolution du taux de participation du premier cycle du secondaire (7e et 9e années) par pays, depuis l'année de la dernière évaluation. Chaque pays est un cercle et les lignes verticales représentent un intervalle de confiance de 95 %.

Table 1 : TIMSS 2015, résultats en sciences pour les élèves de 8e année, par pays

Pays	TIMSS Sciences 8e année-2015	Changement depuis la dernière évaluation
Arabie saoudite (SAU)	396	-40
Bahreïn (BHR)	466	14
Émirats arabes unis (UAE)	477	12
Égypte (EGY)	371	-37
Iran (IRN)	456	-18
Jordanie (JOR)	426	-23
Liban (LBN)	398	-8
Maroc (MOR)	393	17
Oman (OMN)	455	35
Qatar (QAT)	457	38

Source: Analyse de l'auteur d'après les données de Martin, Mullis, Foy & Hooper (2016) ; la dernière évaluation a été réalisée en 2011 pour tous les pays à l'exception de l'Égypte, qui n'avait pas participé depuis 2007.

Schéma 2: Évolution des résultats en sciences à l'enquête TIMSS (8e année) et répartition dans le premier cycle du secondaire]



Source: Analyse de l'auteur d'après les données de Martin, Mullis, Foy & Hooper (2016) et UIS (2018). La participation fait référence aux taux d'inscription net pour les Émirats arabes unis et le Maroc (MAR), les frais d'inscription bruts pour le Liban (LBN), et le taux d'inscription net ajusté pour tous les autres pays.

Le graphique nous permet d'identifier quatre quadrants :

- I. Augmentation du taux de participation et amélioration des résultats à l'enquête TIMSS ; Bahreïn, les Émirats arabes unis, le Maroc et Oman.
- II. Diminution du taux de participation et amélioration des résultats à l'enquête TIMSS : le Qatar.
- III. Diminution du taux de participation et déclin des résultats à l'enquête TIMSS : la Jordanie et le Liban.

IV. Augmentation du taux de participation et déclin des résultats à l'enquête TIMSS : l'Arabie saoudite, l'Égypte et l'Iran.

Une analyse qui considère les évolutions de la participation et les résultats à l'enquête TIMSS nous donne des conclusions plus détaillées : 1) Quatre pays de la région ont réussi à améliorer leurs résultats tout en améliorant leur taux de participation ; 2) Trois des cinq pays dans lesquels il y a eu une baisse de résultats ont connu une hausse du taux de participation, même s'il est peu probable que l'augmentation du taux de participation justifie pleinement les faibles résultats. Et 3) au Liban, l'un des deux pays restants, la baisse des résultats à l'enquête TIMSS n'est pas statistiquement significative, et donc, nous ne pouvons pas rejeter l'hypothèse que la différence est due à une erreur d'évaluation.

Les cas de la Jordanie et du Liban, qui montrent une baisse à la fois du taux de participation et des résultats à l'enquête TIMSS, peuvent sembler contradictoire à l'argument selon lequel nous pourrions nous attendre à voir un déclin des résultats quand le taux de scolarisation progresse. Cependant, il est important de considérer les effets de la crise des réfugiés syriens dans ces pays. Mis ensemble, la Jordanie et le Liban ont accueilli plus de 600 000 enfants et jeunes réfugiés (UNHCR, 2018), une situation qui présente des défis supplémentaires, comme celui de donner accès à l'éducation pour toute la population, locale et réfugiée, scolarisable. Une synthèse des effets de cette crise sur le système éducatif des pays d'accueil et les efforts louables pour offrir une éducation à une population vulnérable peut être trouvée dans le rapport spécial préparé par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF, 2018).

Conclusion

Pour les pays dans lesquels l'éducation secondaire est encore en cours d'universalisation, différents cycles d'évaluations standardisées internationales peuvent évaluer les populations des élèves aux caractéristiques distinctes. Puisque de plus en plus de jeunes gens issus de ménages à faibles revenus restent à l'école plus longtemps, ils sont intégrés à la population comprise dans ces évaluations. Ce changement dans la composition de l'échantillon du test pourrait conduire à des changements dans les résultats, même s'il n'y a eu aucun changement dans la population générale visée (tous les jeunes gens scolarisables). La baisse des résultats en sciences et mathématiques à l'enquête TIMSS de 2015 a causé une controverse et des désaccords entre les gouvernements et la société dans les pays ayant participé au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Cet article soutient qu'il y a des circonstances atténuantes qui peuvent expliquer cette baisse, au moins en partie. Trois des cinq pays dans lesquels les résultats ont baissé, ont aussi augmenté leur taux

de participation des écoles du premier cycle du secondaire, alors que les deux autres ont subi des changements majeurs dans leur population des élèves et des exigences sur leurs systèmes éducatifs dues à des facteurs externes.

Références

Glewwe, P. & Murildharan, K. (2016). Improving Education Outcomes in Developing Countries: Evidence, Knowledge Gaps, and Policy Implications, in Hanushek, E. A., Machin, S. & Woessmann, L. *Handbook of the Economics of Education*, Vol 5. North Holland: Elsevier: 653–743.

Martin, M. O., Mullis, I. V. S., Foy, P., & Hooper, M. (2016). TIMSS 2015 International Results in Science [site web]. Boston: TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College. <http://timssandpirls.bc.edu/timss2015/international-results/>.

Martin, M. O., Mullis, I. V. S. & Hooper, M. (Eds.). (2016). *Methods and Procedures in TIMSS 2015*. [PDF] Boston, MA, US: TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College. <http://timssandpirls.bc.edu/publications/timss/2015-methods.html>

The Brookings Institute. (2018). A New Kingdom of Saud? Édité par Adel Abdel Ghafar. Tiré de www.brookings.edu/research/a-new-kingdom-of-saud/

The Jordan Times. (2016, December 1). ‘Disappointing’ Test Results Challenge Jordan to Reform Education—Queen. Jordan: *The Jordan Times*. Tiré de <http://jordantimes.com/news/local/disappointing%E2%80%99-test-results-challenge-jordan-reform-education-%E2%80%94-queen>

UNESCO Institut de statistique (ISU) (2018). *UIS.Stat*. <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx>.

Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). (2018). Syria Regional Refugee Response Portail opérationnel. Crise de réfugiés. Pour le Liban, tire de <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/71>; Pour la Jordanie, tiré de <https://data2.unhcr.org/fr/situations/syria/location/36>

UNICEF. (2017). Regional Classifications. Tiré de <https://data.unicef.org/regionalclassifications/>.

UNICEF. (2018). *Syria Crisis Mid-Year 2018 Humanitarian Results* [PDF]. www.unicef.org/appeals/files/UNICEF_Syria_Crisis_Situation_Report_Mid_Year_2018.pdf.

Numéro Spécial de NORRAG 03, Juin 2020



Network for international policies and
cooperation in education and training

Réseau sur les politiques et la coopération
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | C.P. 1672
1211 Genève 1, Suisse
+41 (0) 22 908 45 47
norrags@graduateinstitute.ch



@norrags



@norrags.network

www.norrags.org/nsi

ISSN: 2571-8010



9 772571 801003

