

# ÉVALUER ET PRÉVOIR DE LA DEP À LA DPD

JEAN-RICHARD CYTERMANN

Évaluer et prévoir, tel était le titre d'un des chapitres du rapport d'Antoine PROST sur les lycéens et leurs études remis en 1983.

Quatre ans après René MONORY créait, par décret du 10 février 1987, la Direction de l'évaluation et de la prospective. Les missions de cette direction étaient les suivantes : « Établir les éléments d'une prospective de l'éducation débouchant sur des programmes d'action. Pour cela elle assure la production et l'analyse des informations nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de la politique éducative, à la prévision des évolutions du système et de son environnement, enfin à l'évaluation du système éducatif et de la formation... ». Ce n'était bien évidemment pas une création ex nihilo ; elle remplaçait le service de la prévision, des statistiques et de l'évaluation, fondé par Claude SEIBEL avec des missions identiques. Beaucoup des instruments que nous évoquerons (prévision d'effectifs d'élèves, projection des besoins de recrutement en enseignants, travaux d'évaluation des performances des élèves) ont été initiés par Claude SEIBEL à qui cet article me donne l'occasion de rendre hommage. Compte tenu des rapports de pouvoir dans l'administration, la transformation d'un service en une direction est loin d'être anodine et donne du poids à son responsable face aux directions plus traditionnelles d'un ministère, parfois peu intéressées par une fonction études. La nomination de Jean-Pierre BOISIVON, professeur d'université en économie, fort de l'appui du

ministre et doué d'un très grand talent de communicateur, a donné de fait un nouvel élan, permis la valorisation des travaux accumulés, et débouché sur le plan pour l'avenir de l'éducation nationale présenté par René MONORY.

15 ANS après, il est frappant de voir la permanence des questions traitées puisqu'un chapitre entier est consacré au problème posé par le remplacement des nombreux enseignants partant à la retraite entre 1987 et 2000 et sur les difficultés prévisibles de recrutement. Le plan était accompagné de projections d'effectifs et d'hypothèses sur la part d'une génération atteignant le baccalauréat et la répartition par niveau des flux de sortie du système éducatif. Ces prévisions (cf. infra) n'étaient pas si mauvaises.

L'arrivée de Claude THÉLOT renoue avec le modèle du statisticien passionné par les sciences sociales et se traduit dans la durée (1990-1997) par une consolidation de la direction et de ses travaux. On peut mettre au crédit de Claude THÉLOT le renforcement des liens avec le monde de la recherche en éducation, la mise en place des évaluations diagnostiques (CE2, 6ème, 2nde), le développement d'indicateurs de performance des lycées, l'enrichissement du dispositif des publications avec la création de *L'État de l'École* puis de *Géographie de l'école*. Ces deux dernières publications répondent à une des missions fondamentales de la direction : éclairer le débat public sur l'éducation.

Au-delà des vicissitudes conjoncturelles, le départ de Claude THÉLOT a posé des questions de fond, pas obligatoirement illégitimes, sur la place d'une structure dédiée à l'évaluation et la statistique au sein d'une administration centrale, avec l'hypothèse d'une agence externe. Une telle hypothèse serait selon Roger FAUROUX (« notre état ») propre à garantir l'indépendance. Il faisait à cette occasion une référence erronée à l'INSEE, qui n'est pas une structure indépendante mais une direction d'administration centrale, comme la DEP devenue DPD.

Claude ALLÈGRE penchait aussi pour une agence indépendante. Au contraire le modèle français, unique en Europe, de coexistence dans une même structure de la production statistique et d'une évaluation s'appuyant sur celle-ci a donné, aux dires des experts, une avance à notre pays en matière d'évaluation. C'est ce qu'indique le rapport présenté par Claude PAIR au haut conseil de l'évaluation de l'école.

La création de ce haut conseil, voulue par Jack LANG et concrétisée en octobre 2000, permet par ailleurs, en associant l'ensemble des acteurs et partenaires de l'école, de compléter et d'enrichir l'action de l'administration et d'avoir un débat public sur les résultats et les méthodes de l'évaluation. Il peut être intéressant d'évoquer maintenant quelques travaux « phares » autour desquels s'est peu à peu forgée l'image de la direction.

## LES PROJECTIONS

Les projections à long terme (10 ans) sont bien évidemment au cœur du métier de la direction, elles complètent le dispositif de prévisions à 2 ans, qui est la base de la préparation des rentrées scolaires et de la répartition des moyens entre les académies, et qui a parfois influé sur les discussions budgétaires. Les modèles de projection, mis au point dans les années 1970, reposent avant tout sur des hypothèses à formuler aux points clés de la scolarité : orientations à la fin de la troisième et à la fin de la seconde, devenir des élèves après le BEP avec le développement des baccalauréats professionnels, taux de réussite au baccalauréat et, d'une manière générale, évolution des taux de redoublements. La difficulté a pu résider parfois dans la détermination de ces paramètres clés, que la DPD ou la DEP ne peuvent fixer seules, et qui nécessitent des choix ou des arbi-

trages, soit de la direction en charge de l'enseignement scolaire, soit même des cabinets ministériels. C'est particulièrement vrai en période de stagnation ou de baisse démographique. On peut donner, comme exemple, celui des orientations en fin de 3ème et de leur ventilation entre enseignement général et enseignement professionnel.

Quoi qu'il en soit, une comparaison des prévisions réalisées en 1987 et de la réalité constatée en 2000 est éclairante et montre que le ministère n'a pas à rougir de ses prévisions :

– proportion d'une génération obtenant le baccalauréat en 2000 :

prévu 60 % réalisé 61,7 %

– répartition des bacheliers en 2000 par type de baccalauréat :

baccalauréat général

prévu 52 % réalisé 53 %

baccalauréat technologique

prévu 31 % réalisé 29 %

baccalauréat professionnel

prévu 17 % réalisé 18 %

– sorties sans qualifications en 2000 :

prévues 57 000 réalisées 56 000

Par ailleurs l'évolution des effectifs d'élèves est un des deux volets de la détermination des besoins de recrutement en personnels enseignants. Claude SEIBEL, dès 1976, avait eu l'intuition de l'importance des départs à la retraite des enseignants à partir de 2000 et avait souhaité que soit mis au point un modèle des besoins de recrutement.

Ce modèle, appelé BERCI, simple dans ses principes, repose sur l'architecture suivante :

– l'évolution de la demande d'enseignement résulte de l'évolution des effectifs d'élèves, de leur répartition en classes, sections et options, de l'évolution des horaires des élèves, et de la variation des taux d'encadrement ;

– l'évolution de l'offre d'enseignement résulte de l'évolution démographique des corps d'enseignants (retraités...) et d'éventuelles variations des obligations de service ;

– la confrontation de l'offre et de la demande permet de déduire un besoin de recrutement de nouveaux enseignants.

Les résultats de ces travaux sont exposés chaque année dans un numéro intitulé *Projection du système éducatif* et dédié à ce thème de la revue *ÉDUCATION ET*

**FORMATIONS.** Ce modèle est typiquement un modèle d'aide à la décision : il permet de chiffrer le coût des réformes pédagogiques, sachant qu'une variation d'une heure dans une discipline peut se traduire par un solde, positif ou négatif, de quelques milliers d'emplois. Il est donc un des éléments qui contribuent à la fixation du niveau des concours de recrutement, sans que cela puisse être mécanique. Le calcul pourrait en effet conduire à l'absence de besoin d'ouverture de recrutements dans une discipline, ce qui n'est techniquement et politiquement pas possible. Enfin ce travail a été, jusqu'au plan pluriannuel obtenu à la rentrée 2000 par le ministre de l'éducation nationale Jack LANG, un substitut à la publication d'une programmation annuelle des recrutements prévue par la loi d'orientation de 1989.

## LES PANELS D'ÉLÈVES

Le panel d'élèves est, au sens employé dans les milieux de la recherche, un « grand instrument ». Il s'agit d'une technique d'enquête dont le service statistique du MEN a une expérience déjà longue et qui couvre des aspects variés. Depuis 1972, six panels d'élèves ont été, en effet, mis en place, deux panels d'écoliers (1978 et 1997) et quatre panels de collégiens (1973, 1980, 1989, 1995). Les panels permettent de suivre un échantillon représentatif d'élèves depuis l'entrée dans le système éducatif jusqu'à la sortie. Étendus depuis 1996 à l'enseignement supérieur, ils contribuent à mieux cerner les orientations au sortir des lycées vers ce cycle d'enseignement. La taille des échantillons varie selon le champ de l'enquête. Elle est proche de 10 000 élèves dans le cas de panel d'élèves du premier degré et atteint 20 000 élèves lorsque le suivi des scolarités porte sur le second degré.

La création de la direction de l'évaluation et de la prospective en 1987 a amorcé le développement d'une culture d'évaluation dans le système éducatif. Ce développement a pris plusieurs formes qui expriment d'ailleurs la « polysémie » du terme évaluation<sup>1</sup>.

Dans le système d'information statistique du ministère, les panels d'élèves présentent certaines spécificités qui leur confèrent une place singulière. Ils ont la particularité d'être indépendants des impératifs de gestion et entièrement tournés vers la connaissance du fonction-

nement du système éducatif et l'évaluation des politiques éducatives. De plus, ils sont l'un des rares fichiers nominatifs, articulés sur une collecte très riche de données individuelles, existant au niveau de l'administration centrale. Par ailleurs, leur champ ne se limite pas à l'enseignement public, ni même aux formations publiques et privées sous contrat, sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale, mais couvre l'ensemble du système éducatif et donne donc des informations non disponibles par ailleurs sur les échanges avec l'enseignement agricole ou l'apprentissage. Enfin, sous l'impulsion de Claude THÉLOT, l'information recueillie a été considérablement accrue au début des années 1990. En particulier, on dispose, pour tous les élèves de l'échantillon, de la remontée des scores obtenus aux principales évaluations nationales et d'informations recueillies directement auprès des élèves et de leur famille. Il est ainsi possible d'observer – et d'intégrer comme paramètres explicatifs des scolarités – non plus seulement des caractéristiques morphologiques, comme le milieu social ou la taille de la fratrie, mais aussi des attitudes et des représentations comme les attentes à l'égard de la formation initiale, les facteurs de choix de l'établissement ou encore le degré de concordance entre l'orientation obtenue dans l'enseignement supérieur et les vœux initiaux.

## LES ÉVALUATIONS

Le volet le plus original et le plus marquant est sans doute celui des évaluations de masse ou évaluations diagnostiques. Elles ont été mises en place en 1989 pour le Cours élémentaire 2 (CE2) et la 6ème, en 1992 pour la classe de 2nde. S'agissant de l'évaluation en seconde : elle concerne la totalité des élèves qu'ils soient en Lycée professionnel (LP) ou en Lycée d'enseignement général et technique (LEGT) et couvre cinq matières (Français, Mathématiques, Histoire-Géographie, Allemand, Anglais) en LEGT tandis que les élèves de lycée professionnel sont évalués à partir d'un cahier commun pluridisciplinaire. Cette évaluation, à partir de protocoles d'évaluation, a pour but de permettre aux enseignants de recueillir des informations sur les compétences et les savoir-faire des élèves, de situer les forces et faiblesses

1. *Réussir l'école*, Philippe JOUTARD et Claude THÉLOT (p. 133), Paris, Seuil, 1999.

des élèves, d'en informer parents et élèves et enfin, à partir de ces constats, de définir des réponses adaptées (remédiation). Elle devait également faciliter la mise en place des modules ou de l'aide individualisée en classe de seconde. Au-delà de cet objectif primordial pédagogique, cette évaluation peut servir au pilotage du système, tant au niveau académique que national. Un bilan annuel est ainsi fait à partir d'un échantillon représentatif de 2 000 élèves en LEGT et de 2 000 élèves en LP. Ces évaluations – et il faut résister à la tentation – ne peuvent être en revanche utilisées comme évaluation, bilan permettant de comparer dans le temps les performances des élèves et de répondre à la sempiternelle question « le niveau baisse-t-il ? ». Force est de constater qu'au contraire des évaluations CE2, 6ème, cette évaluation en seconde, quoique obligatoire, est loin d'être effectuée partout et encore moins d'être exploitée. La situation n'ayant pas tendance à s'améliorer, il a été décidé de se limiter à partir de la rentrée 2002 à l'exploitation d'une banque d'outils. On peut s'interroger sur la différence d'acceptation de ces évaluations en 2<sup>nd</sup>e par rapport au primaire ou au collège ; les enseignants du lycée sont peut-être moins réceptifs au questionnement pédagogique créé par l'hétérogénéité des élèves<sup>2</sup>.

## LES PERFORMANCES DES LYCÉES

Le second exemple que je prendrai est celui de l'évaluation des lycées. Des travaux ont été développés en réaction aux palmarès des lycées réalisés depuis plusieurs années par des hebdomadaires ou des mensuels, et notamment celui du *Monde de l'Éducation* qui existait depuis 1985, fondé sur le seul taux brut de réussite au baccalauréat. Les travaux menés depuis 1992 ont montré clairement qu'il ne fallait pas se limiter à ce seul indicateur mais prendre en compte deux autres indicateurs, le taux d'accès des élèves de seconde au baccalauréat et la proportion de bacheliers parmi les sortants. Il est clair qu'un établissement qui amène, même au prix de redoublements, une très forte proportion de ses élèves de seconde jusqu'à la réussite au baccalauréat, a tout

autant voire plus de mérite que tel lycée de centre ville qui « écrème » à la fin de la seconde en ne gardant que les meilleurs et qui obtient aisément un taux de 100 %. Les travaux de la DEP ont aussi montré qu'il fallait tenir compte de la composition de la population scolaire, mesurée par l'âge et la catégorie socioprofessionnelle. À été ainsi introduite la notion de « valeur ajoutée » de l'établissement et pour chaque indicateur, la comparaison des résultats observés avec les résultats attendus compte tenu des caractéristiques de la population scolaire de l'établissement<sup>3</sup>.

Le choix de la transparence fait par le Ministère sur ce sujet a été beaucoup critiqué et récemment encore par Philippe MEIRIEU. Il me semble toutefois avoir été positif : il a répondu à une demande sociale réelle ; la qualité scientifique des travaux est incontestable, et enfin cette présentation a modifié, malgré tout, les approches du sujet. La preuve peut en être donnée par un article du *Parisien* qui présentait, au regard de la valeur ajoutée, *une quinzaine de lycées performants de banlieue et non les traditionnels lycées de centre de Paris. Le ministère a donc contribué à l'amélioration de la qualité du débat public sur ce sujet (sens peu clair).*

## LES PUBLICATIONS

Je voudrais enfin évoquer les deux publications que sont *L'État de l'École* et *Géographie de l'École* qui apportent une contribution réelle à l'évaluation du système éducatif dans son ensemble. Créées sous l'impulsion de Claude THÉLOT, Lionel JOSPIN étant ministre de l'Éducation Nationale, elles en sont maintenant respectivement à la 11<sup>e</sup> et à la 7<sup>e</sup> édition. Témoignage d'une volonté de transparence, elles préfigurent une mesure qui sera adoptée en 2000, celle de la publication d'un rapport d'activité ministériel dont elles constituent des éléments essentiels.

*L'État de l'École* relève de la méthodologie des indicateurs sociaux et distingue entre indicateurs de coût d'activités et indicateurs de résultats<sup>4</sup>. Il apporte des éléments de réponse à des questions comme « Combien

2. *Forces et Faiblesses de l'évaluation du système éducatif en France*. Rapport au Haut Conseil de l'Évaluation de l'École (Claude PAIR).

3. *L'évaluation de l'établissement scolaire*, ouvrage coordonné par Jean Vogler p. 239 à 248.

4. Préface de *L'État de l'École*, n° 10.

coûte à la collectivité nationale notre système éducatif? » ; « Quelle est l'évolution de ses moyens ? » ; « Dans quelle mesure l'école contribue-t-elle à la réduction des inégalités ? » ; « Comment s'insèrent dans la vie active les élèves et les étudiants sortant du système éducatif ? ».

*Géographie de l'École* répond à une des questions traitées dans le rapport PROST, qui lui consacre un chapitre, celle des disparités régionales dont l'analyse est devenue depuis 2 ans un des thèmes forts du programme de travail de la direction. La totalité des académies y est décrite par des cartes s'intéressant à des indicateurs d'environnement, aux évolutions démographiques et à celles de l'offre de scolarisation, aux coûts et aux résultats du système éducatif. Elle permet de faire apparaître des typologies de région<sup>5</sup>.

Si l'on prend l'exemple d'un indicateur comme celui d'un pourcentage d'une génération obtenant le baccalauréat, on peut constater à la fois une forte progression générale, une réduction des écarts, et des changements forts dans la hiérarchie des académies avec une vive progression de celles de l'Ouest et inversement un tassement, voire une régression de la position des académies du Midi méditerranéen. Reste maintenant à dépasser le stade des observations et à tenter d'expliquer les raisons de ces évolutions, et par exemple de la position de l'académie de Rennes en première ligne pour la plupart des indicateurs. C'est l'objet d'un appel à projets qui a été lancé à l'automne 2001 avec la DATAR et le ministère de la Recherche.

Au bout du compte, il est satisfaisant pour un responsable ministériel de voir reconnu dans le rapport sur les forces et faiblesses de l'évaluation du système éducatif en France, comme dans celui du Comité du coût et du rendement des services publics, que l'Éducation nationale est dans une situation favorable par rapport à la plupart des systèmes éducatifs étrangers pour la variété et la qualité de ses évaluations ; comme elle l'est par rapport aux autres administrations françaises<sup>6</sup>.

## DES PROGRÈS

Au-delà de ce constat, il reste à s'interroger sur l'impact des travaux de la direction. On examinera successi-

vement les rapports avec les autres directions du ministère et les deux inspections générales, le développement des relations avec les services académiques, les liens avec le monde de la recherche en éducation et enfin l'éclairage du débat public sur l'éducation.

La liaison avec les autres directions se fait d'abord par l'instrument de coordination qu'est le programme de travail de la direction. Ce programme de travail est la résultante à la fois des propositions qui remontent de chaque bureau de la direction et de la demande émanant des autres directions, formalisée notamment par une séance de travail au niveau des directeurs. Il n'en reste pas moins que le travail en commun des directions n'est pas toujours un réflexe dans le ministère et que sa qualité dépend beaucoup des relations interpersonnelles. Des progrès ont pu être constatés dans la rénovation du dispositif d'évaluation avec la direction de l'enseignement scolaire, dans le travail avec l'inspection générale sur la réforme de la 6ème. Mais d'une manière générale il n'y a pas de véritable articulation entre conception des programmes, conception des épreuves d'examens et résultats des évaluations.

Des progrès ont été accomplis dans les relations avec les rectorats. Une nouvelle génération de recteurs apparaît plus sensible aux questions de pilotage des académies et accorde sans doute plus d'importance aux travaux réalisés par les services statistiques académiques, qui ne sont plus uniquement des relais de la direction en charge des statistiques. Parallèlement l'animation par cette dernière du réseau des services statistiques ne se fait plus de manière hiérarchique mais dans une démarche de mutualisation de travaux effectués au niveau académique. On arrive ainsi à une cohérence assez remarquable et pleine de promesses entre la contractualisation avec les académies, coordonnée par la direction de l'enseignement scolaire, l'évaluation des académies menée par les deux corps d'inspections, et les travaux de la DPD dans le cadre d'un système d'information partagé.

La direction a également développé ses relations avec la communauté de la recherche en éducation. Les bases de données dont elle dispose, et en particulier celles relatives aux panels, seront mises à disposition des chercheurs de manière systématique et libérale. Une

5. *Géographie de l'École* (Numéro spécial novembre 1999) et n° 7 octobre 2001.

6. Rapport précité *Forces et Faiblesses de l'évaluation du système éducatif en France*. Rapport au Haut Conseil de l'évaluation de l'école (Claude PAIR).

politique d'appels d'offres à destination notamment de cette communauté a été lancée : appel d'offres sur l'investissement éducatif... appel d'offres sur la déscolarisation, appel d'offres sur l'évaluation du système éducatif, appel d'offres sur les disparités régionales déjà citées. Des thèmes d'actualité utiles aux décideurs du ministère peuvent ainsi être abordés ; le numéro 60 d'*Éducation et Formations* fait ainsi un bilan du démarrage de l'aide individualisée en seconde.

Enfin une des missions essentielles de la direction, complémentaire mais non contradictoire avec celle d'aide aux décideurs, est l'information du public de manière à éclairer le débat sur l'éducation. Cette mise à disposition des travaux de la DPD passe par une

politique de publications écrites, notes d'information, hebdomadaires, plutôt à destination d'un public assez large, revue *Éducation et Formations*, en principe trimestrielle, à caractère plus scientifique, *Dossiers d'éducation et formations* à destination des chercheurs, enfin publications annuelles grand public que sont *Repères* et *Références statistiques*, *L'État* et la *Géographie de l'École*. À ces publications écrites s'ajoute une mise à disposition télématique des documents par l'intermédiaire d'un site web jugé par le magazine *Alternatives économiques* comme le meilleur site statistique français.

Jean-Richard CYTERMANN  
Ministère de l'Éducation nationale  
Direction de la Programmation et du Développement