

Le Système National d'Evaluation en Italie

Giacomo Elias¹

1. Introduction

La construction d'un service national pour l'évaluation du système scolaire a eu en Italie une naissance longue et difficile, et en retard par rapport au panorama international. Les premiers signaux qui témoignent d'une attention à ce problème remontent à 1990, à l'occasion de la Conférence Nationale de l'Ecole, où pour la première fois, une hypothèse à ce propos a été formulée. Cependant, les temps n'étaient pas encore mûrs pour une institution de ce genre : en fait, il manquait à cette époque un système informatique centralisé capable d'enregistrer les données du système scolaire italien.

En 1997 le Ministre de l'Education Giovanni Berlinguer, par une directive, institue le Service national pour la qualité de l'éducation, avec la tâche de « ...évaluer la situation et l'efficacité du système de formation du pays, ses différentes articulations à tous les niveaux, afin de suggérer les améliorations nécessaires et de pouvoir confronter notre situation avec des situations comparables dans d'autres pays ». Ce service est institué au Centre Européen de l'Education (CEDE), institution qui appartient au Ministère de l'Education et qui a aussi pour tâches institutionnelles les problèmes de l'apprentissage et leur évaluation. Par le décret législatif n° 258 de 1999, le CEDE est transformé en Institut National pour l'Evaluation du Système de l'Education (INValSI) avec un élargissement substantiel de ses tâches et finalités dans le secteur de l'évaluation.

La réalisation de ce Service National d'Evaluation (SNE) a été accélérée par l'institution, de la part du Ministère de l'Education en juillet 2001, d'un Groupe de Travail dont l'objectif est d'élaborer un service qui fournisse, à différents niveaux de décision et d'intervention (Ministère de l'éducation, autorités locales, établissements scolaires) des informations utiles pour la connaissance du phénomène « école » et de son comportement au fil des années; ces informations sont indispensables pour que chaque sujet, à son niveau, puisse décider en connaissance de cause les politiques et les objectifs à fixer, en vérifier l'activation et le déroulement, allouer correctement les ressources, dans une logique d'amélioration continue.

Le groupe de travail a projeté le modèle du SNE et l'a expérimenté sur le terrain pendant trois ans, à travers trois Projets Pilotes (PP) : PP1 (année scolaire 2001-2002), PP2 (année scolaire 2002-2003) e PP3 (année scolaire 2003-2004), qui sont décrits dans les grandes lignes ci-dessous. Ces Projets Pilotes avaient comme objectifs de vérifier l'applicabilité technique et économique de l'initiative en y apportant, si nécessaire, les ajustements suggérés par l'expérience.

C'est sur la base de cette expérience qu'a été promulgué le décret législatif (n.286, novembre 2004) sur l'« Institution du Service National d'Evaluation du Système d'Education et de Formation » qui souligne la finalité de ce service : évaluer l'efficience et l'efficacité du système « en encadrant l'évaluation dans un contexte international » (art.1) ; le siège est remanié et devient, pour faire face à son nouveau rôle, l'INValSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione e della Formazione). Les établissements scolaires et de formation, les Régions, les Provinces et les Municipalités sont également impliqués, chacun selon ses compétences, pour réaliser cet objectif.

¹ Professeur de Physique Technique de l'Université de Milan, Président de l'Institut National pour l'Evaluation du Système éducatif et de Formation.

2. Le modèle proposé

En général, pour l'amélioration continue de la « qualité » dans un service, il faut prévoir les activités suivantes :

- a) Déterminer les exigences et les attentes des usagers (les clients) et des autres parties intéressées ;
- b) Définir la politique et les objectifs de l'organisation qui gère le service ;
- c) Impliquer le personnel de l'organisation pour réaliser les objectifs (formation) ;
- d) Identifier les processus et les responsabilités nécessaires pour réaliser les objectifs et pour obtenir une plus grande efficacité ;
- e) Quantifier et rendre disponible les ressources nécessaires ;
- f) Définir des méthodes pour mesurer l'efficacité et l'efficience de chaque processus (évaluation) ;
- g) Déterminer la façon de prévenir la non-conformité (le fait que les objectifs n'aient pas été réalisés, ou réalisés partiellement), pour en éliminer les causes ;
- h) Définir et appliquer un processus pour l'amélioration continue du système de gestion.

L'éducation, activité qui se déroule tout au long de la vie de chaque individu, constitue un exemple de « service d'utilité publique à la personne » ; ce fait comporte la nécessité d'apporter certaines modifications au modèle classique d'imput-output pour la mesure des prestations. Ceci surtout parce que les variables d'input ne sont pas constituées exclusivement par les ressources en entrée, mais aussi par les usagers eux-mêmes ; ces derniers², en fait, non seulement bénéficient du service, mais en déterminent aussi l'efficacité et l'efficience. En outre, la seule évaluation de l'output, c'est à dire du résultat immédiat des processus de production, n'est pas suffisante car il faut aussi prendre en considération l'outcome, c'est à dire les effets à moyens et longs termes.

Dans le cas des services- et en particulier de ceux à la personne- la définition des attentes et des objectifs est toujours difficile et délicate et demande une analyse approfondie des caractéristiques du service et des usagers, conduite à la lumière des politiques que l'agent/les agents responsable/s pense/nt poursuivre, sur la base des responsabilités prises en fonction du service à dispenser.

Dans cette optique, mesurer l'efficacité et l'efficience du service éducation d'un pays se présente comme une action complexe et les « valeurs » à attribuer dépendent d'un nombre élevé de paramètres individuels (à la fois des enseignants et des élèves), de contextes (culturels, sociaux, économiques, territoriaux et ainsi de suite), dont beaucoup sont difficiles, sinon impossibles à mesurer.

Les expériences des pays qui ont déjà adopté ou qui sont en train d'adopter un système d'évaluation national, témoignent de ces difficultés (par exemple la France, l'Allemagne au niveau des Lander, la Grande-Bretagne, l'Espagne, les Etats-Unis, la Suède) ; il en est de même pour le « Programme for International Student Assessment » (PISA), géré par l'OCDE, qui confronte le rendement des élèves de 15 ans d'une quarantaine de pays dont les conditions socio-économiques sont très différentes. Tous ces systèmes ne sont pas sans critiques et ne satisfont pas non plus ceux qui les ont institués. Certains en plus sont

² Pour approfondir ce qui suit, voire "Qualità e valutazione dei servizi di pubblica utilità", E.Gori, G.Vittadini,...Ed.ETAS-RCS, Milano, 1999.

extrêmement coûteux et lents pour fournir des réponses immédiates en réponse aux problèmes de gestion (Grande-Bretagne).

En face de cette situation, il a été retenu nécessaire en Italie de doter le pays d'un SNE basé en premier lieu sur les techniques de mesure adoptées internationalement, en espérant toutefois développer dans le futur, si c'est possible dans un contexte communautaire, des indicateurs plus riches d'information.

Le modèle, expérimenté dans les projets pilotes et qui constitue la base du SNE, a les caractéristiques suivantes :

- a) Il est cohérent avec les responsabilités de l'Etat en matière d'éducation qui « garantissent le droit à l'éducation par des niveaux unifiés et nationaux et par des normes communes à tout le système public d'éducation (d'état et privé) pour ce qui concerne la gestion et la programmation »³.
- b) Il mesure, école par école, le degré de réalisation des objectifs fixés par l'Etat.
- c) Il consent de repérer à temps et systématiquement (une fois par an), école par école, la non conformité par rapport aux objectifs du point b)
- d) Il consent à l'Etat de connaître l'état du système dans son ensemble et d'intervenir au niveau de la programmation en allouant, s'il le faut, les ressources nécessaires.
- e) Il responsabilise les écoles en leur laissant la tâche d'intervenir à travers des actions correctives, supportées par les ressources nécessaires, afin d'obtenir l'amélioration continue du service rendu.
- f) Il utilise des indicateurs cohérents avec ceux utilisés par les services internationaux d'évaluation, et, quand ils seront disponibles, avec les indicateurs communautaires.

Dans cette première enquête du SNE (2004-2005), étant donné que les écoles ne sont pas encore parfaitement autonomes, le modèle prend en considération :

- Deux niveaux de responsabilité :

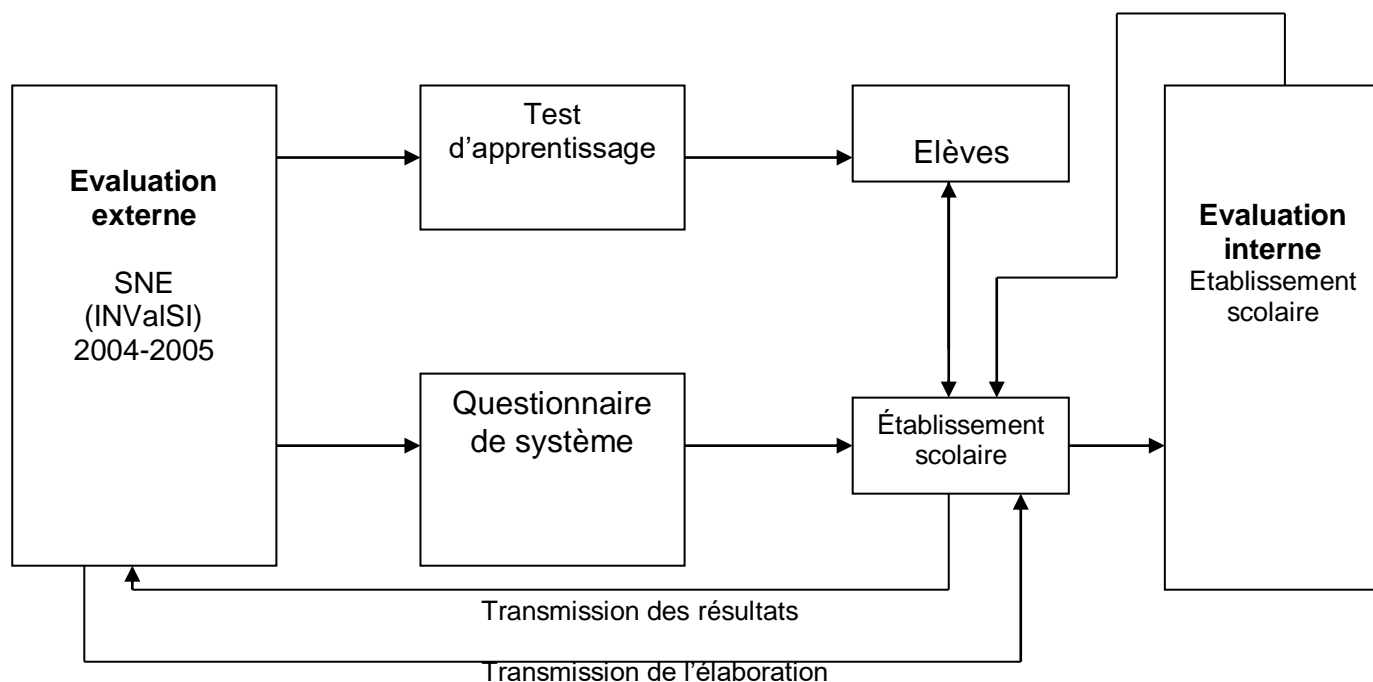
- a) L'établissement scolaire
- b) Le niveau central (Ministère)

- Deux types d'évaluation :

- a) Externe, de compétence de la responsabilité centrale qui la met en œuvre à travers les des test d'apprentissage pour les élèves et un questionnaire de système envoyé aux écoles.
- b) Interne, de compétence des écoles qui élaborent les données de l'évaluation externe dans le cadre de leur évaluation interne, pour engager des actions correctives.

³ Loi du 5 mars 1997, n° 59 et dispositions successives.

Schéma adopté pour l'enquête de cette année :



L'évaluation accomplie par le SNE met en évidence la distance entre les objectifs d'apprentissage prévus au niveau national (l'attente théorique) et leur réalisation. Elle fournit à chaque école (Établissement scolaire) singulièrement, comme on peut observer sur le schéma - d'autres pays ont fait des choix différents à ce propos- des données sur les résultats de l'apprentissage de ses élèves et sur comment ils sont positionnés par rapport aux objectifs prévus par la loi. C'est une donnée qui n'est pas significative en elle-même si elle reste en-dehors de l'interprétation que l'école elle-même accomplit et qui doit rentrer dans le cadre d'une auto-évaluation de l'établissement. C'est entre l'évaluation de l'élève, tâche exclusive de l'enseignant, et l'évaluation nationale, tâche exclusive d'un sujet externe, que se place l'auto-évaluation de l'établissement qui est le troisième pilier sur lequel se fonde le système national d'évaluation italien. C'est ce troisième moment qui se place comme médiateur entre les deux autres et peut en être le lien : non seulement parce que c'est un niveau intermédiaire, mais parce que seul l'établissement peut lire les données restituées par le SNE et en faire une analyse en contexte.

3. Les Projets Pilotes.

Comme il a déjà été indiqué dans l'introduction, à partir de l'année scolaire 2001-2002, un projet pilote a été réalisé chaque année (PP1, PP2 et PP3) pour expérimenter et mettre au point le modèle SNE décrit ci-dessus.

En particulier les PP ont dû vérifier et définir :

- Le degré d'adhésion des écoles à l'évaluation nationale ;
- La praticabilité du modèle sur les grands nombres des écoles ;
- La formation nécessaire pour préparer les enseignants à accomplir leur tâche ;
- La capacité de la structure de l'INValSI, institution externe responsable de la gestion du SNE, et des organismes centraux et périphériques du Ministère de l'Education, à gérer des opérations d'une telle dimension ;
- Les modalités de l'élaboration des données et du reporting, utiles pour l'administration au niveau central ;
- La capacité des établissements d'élaborer (évaluation interne) les données de l'évaluation nationale (évaluation externe) afin d'engager le processus continu d'amélioration ;
- La capacité des systèmes informatiques du Ministère de l'Education, de l'INValSI et des écoles de s'adapter à ces nouvelles exigences ;
- Les modalités de restitutions (publication) des données.

La participation au trois projets de la part des écoles a été dans les trois cas volontaires et on a enregistré une participation importante.

Pour le PP2 et le PP3, aux écoles qui ont participé volontairement, on a ajouté un échantillon d'écoles dans le but de fournir aux autres écoles participantes un point de référence national auquel se confronter. A partir de cette année cet échantillon probabiliste national n'est plus nécessaire pour les écoles du premier cycle (primaires et collèges), car elles doivent maintenant participer obligatoirement au SNE. L'échantillon par contre est maintenu pour les établissements du deuxième cycle (les lycées) dans la mesure où la participation à l'enquête est volontaire.

Dans tous les projets on a soumis aux écoles participantes un questionnaire de système (informatique) et, aux élèves, des test d'apprentissage (sur papier et informatiques) dans les disciplines et dans les classes établies par le ministère à travers des directives annuelles spécifiques.

Le PP1 a eu exclusivement le but d'expérimenter la capacité du système scolaire national de faire face aux aspects organisationnels, logistiques et économiques de l'opération, alors que les projets successifs (PP2 et PP3) ont servi à mettre au point le processus dans son ensemble.

Dans le tableau ci-dessous sont reportées à la fois les caractéristiques et les données principales relatives aux Projets Pilotes⁴.

Projets pilotes	PP1	PP2	PP3
Année scolaire	2001-2002	2002-2003	2003-2004
But	organisation	Organisation et évaluation	Organisation et évaluation
Type de participation	volontaire	volontaire	Volontaire
Discipline mesurée	Italien et maths	Italien, maths, sciences	Italien, maths, sciences
Questionnaire de système	oui	oui	oui
Echantillon national	non	oui	oui
Établissement participantes (y compris les établissements appelés « comprensivi » qui comprennent à la fois l'école primaire et le collège)	2.093	5.886	6.893
Ecoles participantes dont :			
- D'état	93,5%	90,3%	90,1%
- privées	6,5%	9,7%	9,9%
Type de matériel envoyé aux écoles participantes:			
- Papier	98,0%	97,0%	93,8%
- Informatique	2,0%	3,0%	2,0%
- mixte	-	-	4,0%
Elèves participants	314.000	1.033.345	1.445.516
Classes participantes	14.953	49.317	71.037
Enseignants impliqués	31.000	150.100	222.000
Coûts (en Euro par élève)	2,5	2,7	2,1

⁴ Des informations ultérieures sur les Projets Pilotes (résultats et rapports), de même que la documentation sur le SNE, sont publiés sur le site : <http://www.invalsi.it>

4. Développement futur

En Italie, à travers l'INValSI, on essaye d'arriver à une évaluation plus approfondie et complète des apprentissages et de l'éducation en général, en partant de la considération suivante : étant donné que l'objet de l'enquête est l'individu, le but est de fournir un service d'utilité publique à la personne. Tout cela n'est possible qu'à travers la définition d'indicateurs comprenant la plupart des variables qui contribuent à la formation de l'individu (l'élève), à partir des premières années de l'école maternelle jusqu'aux premières années de travail, après les études tertiaires.

Pour mesurer des prestations de ce genre il n'est pas possible d'appliquer le simple modèle « input-output » ; les variables d'input ne sont pas seulement constituées par les ressources en entrée, mais aussi par la personne elle-même ; l'output, dans le sens de résultat des processus productifs, n'est pas une donnée exhaustive si on ne prend pas aussi en considération l'outcome⁵, c'est à dire la perception (ou effet) du résultat de la part du sujet intéressé, à moyen et long terme.

Un des meilleurs indicateurs pour représenter une évaluation de ce genre est le Capital Humain, si par Capital Humain (C.H.) on entend le patrimoine personnel que le sujet peut acquérir à travers les connaissances acquises, les notions reçues, les expériences faites et les propres capacités.

Mesurer le C.H. des étudiants à travers l'éducation et l'enseignement reçus dans les écoles implique aussi d'entreprendre une évaluation interne de l'établissement scolaire.

Une fois que les objectifs ont été fixés, il est nécessaire que leur réalisation soit mesurable, c'est à dire objectivement déterminable. Ce qui signifie que pour chaque objectif il doit être possible de définir un ou plusieurs indicateurs capables d'en quantifier le degré d'accomplissement.

Les indicateurs définis selon des critères agréés au niveau international, appartiennent en général à deux grandes catégories : indicateurs d'efficacité et indicateurs d'efficience. La première catégorie mesure le degré de réalisation des activités définies et l'accomplissement des objectifs proposés, à travers les input, les output et l'outcome. La seconde, par contre, mesure le rapport entre les résultats obtenus et les ressources employées pour les obtenir, en termes de structures physiques et opérationnelles.

Il est nécessaire aussi de distinguer l'évaluation de type externe, c'est à dire celle mise en œuvre par une institution différente de l'objet de l'évaluation, et une évaluation interne qui est effectuée par l'objet de l'évaluation sur lui-même : toutes deux ont cependant l'objectif de mesurer l'efficacité et l'efficience du service.

Naturellement ces deux types d'évaluation entraînent, sur la base de l'objectif à mesurer, différents indicateurs. : en fait, au cours d'une évaluation interne au système, pour mesurer à la fois l'efficacité ou l'efficience du système, on obtient un indicateur de satisfaction du sujet. Dans le premier cas la satisfaction concerne ce qui a été obtenu, alors que dans le second cas la satisfaction concerne ce qui a été utilisé pour obtenir le résultat. Lorsqu'on effectue une évaluation externe au système, on obtient, quand le but est l'efficacité, l'indicateur C.H. à brève échéance, par contre, quand le but est l'efficience, on obtiendra le même indicateur, mais sur une plus longue période.

L'indicateur C.H. est d'une importance fondamentale et il est indispensable d'essayer de le segmenter de façon à pouvoir obtenir une fonction de type $Y=f(CH)$. L'objectif cependant est simple : la formation de l'indicateur est faite de facteurs multiples, connaissances spécialisées, capacités relationnelles, connaissances académiques et aptitudes personnelles. La variable Y de la fonction doit indiquer le niveau de l'emploi, du revenu, la

⁵ pour un approfondissement de ce qui suit, rf "Qualità e valutazione dei servizi di pubblica utilità", E.Gori, G.Vittadini,...Ed.ETAS-RCS, Milano, 1999

satisfaction, l'utilité sociale et la qualité de la vie du sujet. C'est un fait que le C.H. est lié positivement à des phénomènes externes importants pour l'individu et pour la société . En résumé, les facteurs qui agissent sur le C.H. sont : la famille, la société, les dons naturels, et l'école ; ce sont tous des facteurs qui comportent différents choix de politique sociale, économique et éducative.

L'Etat est dans l'organisation un « régulateur », c'est à dire celui qui doit essayer de mesurer cet indicateur, tout en maintenant les autres objectifs fondamentaux (par exemple, se souvenir constamment qu'un des éléments caractéristiques du système scolaire italien est l'autonomie des écoles, ou encore, maintenir le coût de la recherche à des niveaux raisonnables pour l'individu et la société). C'est pourquoi une organisation complexe, capable d'effectuer des évaluations et des enquêtes sur plusieurs niveaux, est nécessaire. Pour réaliser cette organisation on est en train de modifier en Italie les institutions qui ont la tâche de fournir ces services à la personne. L'INValSI, à travers les projets internationaux, le projet PISA, les Projets Pilotes et maintenant le SNE, travaille dans cette direction.

Actuellement le Service National d'Evaluation étudie seulement les connaissances et les compétences des élèves de certains niveaux (2^e et 4^e classe de l'école primaire, 1^{ère} classe du collège, 1^{ère} et 3^e classe des lycées), sur trois matières : Italien, Maths, Sciences) à travers des test accomplis par les élèves, alors que le questionnaire de système annexé permet d'enquêter sur la situation socio-économique et organisationnelle de l'établissement. Ces deux opérations se déroulent de façon séparée sans que l'on puisse mettre en relation les différentes variables recueillies.

En conclusion, il serait très important et nécessaire qu'on étudie de façon approfondie les variables déjà sous observation, de façon à mettre en évidence les relations entre les facteurs qui conduisent à la mesure de l'indicateur C.H. et les outcome de l'individu, tout en maintenant comme point de référence ce qui doit être le profil de l'élève.