

Les composantes d'un monitoring de la formation en Suisse

Résumé

De la structure fédéraliste des systèmes de formation naissent des différences en matière de performances. Chacun des degrés de formation successifs qui, généralement, relève d'autres compétences que le degré qui le précède ou lui est sub-séquent, présuppose un niveau de performances qui n'est pas atteint partout de la même façon. Ce qui peut avoir des effets discriminatoires. On entend par monitoring de la formation l'analyse et l'organisation globales des systèmes de formation. Ce type d'analyse des performances présuppose que lesdites performances sont définies par les instances compétentes (standards) et qu'elles sont contrôlées de façon appropriée (évaluations, management de la qualité dans les écoles, benchmarking etc.). Dans le contexte actuel de globalisation de la société et de l'économie, ces performances-cibles font de plus en plus fréquemment l'objet d'études comparatives à l'échelon international (TIMSS, PISA).

Une plus grande ouverture régionale et l'augmentation de la perméabilité entre les différents degrés de formation font que les problèmes de coordination (langues étrangères) se multiplient. Des accords sur les programmes d'enseignement risquent de ne pas être suffisants, compte tenu de leur incidence très relative sur le pilotage du système. Le monitoring de la formation exige donc une analyse globale des différents éléments du système de formation (structures, coûts, processus d'apprentissage et objectifs visés en matière de performances).

La nécessité d'une telle analyse figure de plus en plus souvent à l'ordre du jour dans les débats de politique éducationnelle. Au sein de la CDIP, on est prêt, et de plus en plus, à définir des objectifs (plus) contraignants en matière de performances (points de convergence). Il faut, pour ce faire, un instrument normatif complémentaire et de nouvelles formes de coopération entre la Confédération et les cantons permettant de fixer des objectifs à atteindre au moment du passage entre deux degrés de formation (standards), et de vérifier si ces objectifs sont atteints (évaluations). Cela implique des standards édictés en commun par la Confédération et les cantons, ou du moins harmonisés, ainsi qu'un contrôle commun des objectifs à atteindre en

matière de performances (monitorage de la formation). Tout cela doit se faire dans le cadre de l'actuelle réglementation des compétences, les bases légales devant être complétées à moyen terme. Les possibilités de coordination offertes par l'ordre juridique actuel doivent être exploitées de manière optimale par le biais d'accords et de conventions. Cela implique des travaux préparatoires qui seront évoqués mais pas développés dans le présent document. La Confédération et les cantons devraient conclure des accords qui doivent être préparés par un groupe de travail.

Réglementation des compétences souhaitable pour un monitoring national de la formation
(en italique: les nouvelles tâches à attribuer)

Autorités responsables	Scolarité obligatoire	Ecoles professionnelles	Secondaire II	Hautes écoles spécialisées	Universités	Formation continue
Confédération	règle la gratuité (Cst.) et la statistique de la formation	- <i>édicte une réglementation cadre par domaine d'activité / profession</i> - subventionne écoles professionnelles		- <i>édicte ordonnance cadre</i> - subventionne hautes écoles spécialisées	- gère les EPFs - <i>édicte ordonnance cadre pour les universités</i> - encourage la recherche	- <i>édicte ordonnance cadre</i>
Confédération / cantons	- <i>décident les évaluations des performances scolaires</i> - <i>définissent les données du monitoring de la formation</i>	- <i>édicte des standards pour les professions (avec les associations professionnelles)</i> - <i>décident les évaluations</i> - <i>promulguent des recommandations sur le développement scolaire</i> - <i>définissent les données du monitoring de la formation</i>	édicte ordonnance cadre (ORM) - <i>édicte standards</i> - <i>décident les évaluations</i> - <i>émettent des recommandations sur le développement de l'école</i> - <i>définissent les données du monitoring de la formation</i>	- <i>édicte standards pour domaines professionnels / champs d'activités professionnelles</i> - <i>règlent procédures d'accréditation</i> - <i>décident des accréditations</i> - <i>définissent les données du monitoring de la formation</i>	- <i>règlent les accréditations</i> - <i>édicte des standards de formation / d'accès aux formations</i> - <i>soutiennent la formation de centres de compétences</i> - <i>coordonnent les programmes</i> - <i>définissent les données du monitoring de la formation</i>	
CDIP	- <u>Edicte les standards</u> - <u>décide l'évaluation des prestations scolaires</u> - <i>édicte recommandatons concernant développement de l'école / management de la qualité des écoles</i>	- <i>règle le financement du concordat</i>	- <i>règle le financement du concordat</i>	- <i>règle le financement du concordat</i>	<i>règle le financement du concordat</i>	
Cantons	- <i>règlent organisation scolaire / plan d'études</i> - <i>règlent management de la qualité des écoles</i> - <i>gèrent /contrôlent établissements scolaires</i>	- <i>règlent organisation scolaire/management qualité des écoles</i> - <i>gèrent / contrôlent établissements scolaires</i>	- <i>règlent organisation scolaire / management qualité des écoles</i> - <i>gèrent / contrôlent établissements scolaires</i>	- <i>règlent organisation scolaire / management qualité des écoles</i> - <i>gèrent établissements scolaires</i>	- <i>gèrent universités cantonales</i> - <i>règlent management de la qualité</i>	

Pourquoi un monitoring de la formation en Suisse

Renforcer le développement de la formation est aujourd'hui une tendance quasiment planétaire. Dans un monde caractérisé par la rapidité des changements dans le domaine technologique et social, la durée de validité des connaissances diminue bien souvent, alors que, quantitativement, elles augmentent fortement. Selon le Bundesministerium für Wissenschaft allemand, les découvertes qui ont été faites jusqu'ici dans le domaine de la recherche vont doubler dans les 20 prochaines années. Notre quotidien sera marqué par des technologies dont nous n'avons pas conscience aujourd'hui, mais qui ont pour conséquence que des professions tendent à disparaître et que le monde du travail de la prochaine génération sera dominé par des profils professionnels inconnus aujourd'hui –auxquels devront s'adapter ceux qui entrent actuellement dans la vie active. Dans ce contexte, la capacité, voire la volonté d'effectuer une formation permanente deviendra un atout essentiel.

Cette évolution va influencer aussi, et de plus en plus, le système d'enseignement qui - ramené à une simple formule – sert à développer la capacité de gérer sa vie. Il y aura certes toujours les mêmes techniques culturelles de base comme la lecture, le calcul et l'écriture, ou la familiarisation avec ce qui fait la base de la culture, mais une grande partie des formes d'apprentissage et des contenus de l'enseignement va connaître un changement. L'efficacité sur le plan économique et social dépendra de façon déterminante du système d'enseignement qui se doit de jeter les bases de la formation permanente, indispensable aujourd'hui.

Dans ce contexte, la politique éducationnelle devient une tâche à laquelle doivent être associés, et de plus en plus, tous les niveaux (micro, méso, et macro) et tous les organes de l'Etat – Confédération, cantons, communes. La chose va également s'imposer pour des raisons d'ordre pécuniaire: la rapidité avec laquelle s'enchaînent les réformes et le multimédia augmentent les coûts des moyens d'enseignement dans une mesure telle que les cantons ou, à plus forte raison, des entités plus restreintes comme les hautes écoles ne pourront guère les assumer seuls. Pour le corps enseignant des écoles professionnelles, comme pour les professeurs d'université, l'éventail des performances des élèves issus des degrés précédents (secondaire I et II) est si grand que l'enseignement devient considérablement plus

difficile (formation professionnelle), ou que cela débouche sur un haut pourcentage d'abandons (universités).

Le programme national de recherche "Efficacité de nos systèmes de formation" a mis en évidence les limites d'un pilotage à travers les programmes scolaires. L'harmonisation des programmes ne suffit pas. Il faut des standards concis que nous n'avons pas, et ces standards doivent être actualisés et évalués de façon périodique. Là encore, la chose n'est en préparation à l'échelon national que dans le domaine de l'accréditation des hautes écoles spécialisées et des universités. L'expérience accumulée dans le cadre de la formation professionnelle montre que le système des règlements professionnels, avec la procédure complexe qui lui est associée, est trop lent, trop pesant et trop onéreux. Le coût de la réglementation, frais d'examens y compris, représente presque 8% du coût de la formation professionnelle, ce qui est beaucoup trop élevé.

Dans ce contexte, le développement d'un système de monitoring de la formation à l'échelon national est donc nécessaire, voire incontournable. Il doit permettre une analyse et un pilotage efficaces de l'ensemble du système de formation. Les résultats des tests réalisés dans le cadre de l'étude TIMSS, ceux des évaluations cantonales et, on peut l'imaginer, ceux du projet PISA indiquent qu'il faut accorder davantage d'importance à l'application des programmes et aux objectifs effectivement atteints en matière de performances. En l'occurrence, il est important en particulier de répondre à la question de savoir si et dans quelle mesure un degré de formation donné permet effectivement d'atteindre le niveau exigé dans le degré suivant. Dans un système fédéraliste comme celui de la Suisse, il se pose par ailleurs la question de savoir qui est compétent pour la formulation des objectifs à atteindre pour accéder au degré de formation supérieur. Le monitoring de la formation sert de cadre à une analyse de l'efficacité de l'ensemble du système de formation, accordant notamment une importance essentielle à la clarification des transitions entre deux degrés d'enseignement et à l'analyse comparative. La condition indispensable à sa réalisation est du reste un mode de collaboration optimal à tous les degrés de formation et de la part de tous les responsables de la formation lequel, d'une part, respecte l'actuelle répartition des compétences et, d'autre part, garantit le respect de standards

(minimaux) ou de points de convergence pour le passage dans un degré de formation supérieur – ce qui doit être vérifié de façon périodique.

Le rapport entre statistique, controlling et monitoring

Dans un tel concept du monitoring de la formation en Suisse, l'actuelle statistique de la formation et, en particulier, l'Office fédéral de la statistique continuent de jouer un rôle clé. Dans le cadre de la statistique sont saisies toutes les données qui – pour une grande part, aujourd'hui déjà - sont publiées chaque année. Il s'agit notamment, pour chacun des niveaux de formation:

- Nombre d'élèves- /personnes en formation
- Appartenance ethnique
- Nombre d'enseignantes et enseignants (en exercice et équivalent à plein temps)
- Effectif des classes / proportion enseignant/enseigné par domaine d'études
- Nombre de leçons dispensées (nombre effectif et valeur prévisionnelle)
- Nombre et type d'examens de fin d'études
- Nombre de redoublements
- Pourcentage d'abandons
- Durée des études universitaires par diplômes
- Total des dépenses brutes et nettes
- Dépenses de fonctionnement brutes et nettes par catégories
- Dépenses d'investissement brutes et nettes par catégories

Exception faite du domaine des coûts, toutes les données sont disponibles – même si, parfois, leur qualité laisse à désirer. On procède à des relevés dans les cantons, selon les prescriptions de l'Office fédéral de la statistique. Pour ce qui est de l'état actuel et de l'évolution des indicateurs de l'enseignement, voir annexe II (H. Gilomen, Indicateurs de l'éducation en Suisse, OFS, janvier 2001). La question du calcul des coûts de formation sera traitée dans le chapitre suivant et dans l'annexe I.

Dans le cadre d'un monitoring de la formation, il faut – indépendamment de la classification usuelle par secteur (scolarité obligatoire, secondaire II, formation

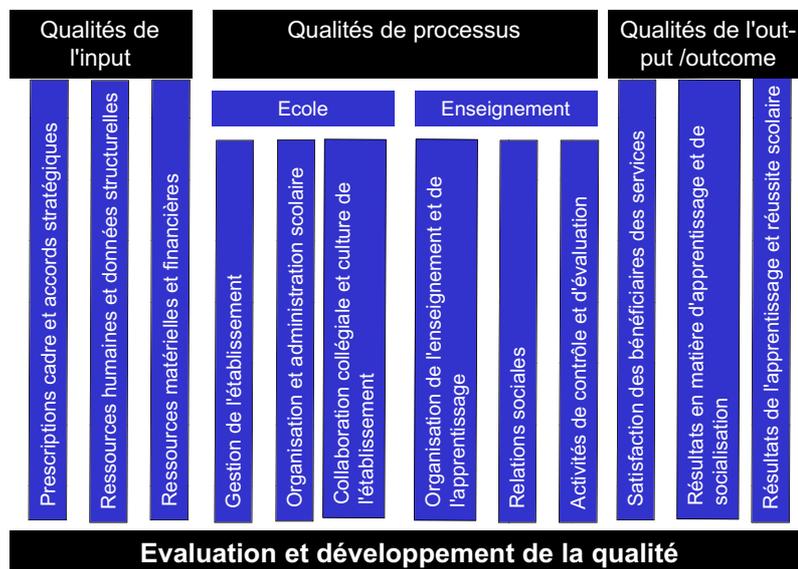
professionnelle, hautes écoles et formation continue) distinguer quatre niveaux d'information:

- *Niveau micro*: focalisation sur l'enseignement: enseignants, apprenants et résultats individuels de l'apprentissage
- *Niveau méso*: focalisation sur les écoles en tant qu'organisations, et sur leur personnel enseignant
- *Niveau macro*: focalisation sur un système d'éducation cantonal ou sur l'ensemble du système suisse d'enseignement et d'éducation
- *Niveau méta*: focalisation sur des comparaisons internationales de systèmes d'éducation (TIMSS, PISA, UNESCO, UE, etc.)

Un monitoring de la formation sur l'ensemble de la Suisse ne peut être efficace que s'il peut s'appuyer sur un monitoring et un controlling de la part des cantons et des écoles (*management de la qualité*) conçus dans le même sens. Cela exige la saisie des ressources engagées (Inputs), de leur cheminement au sein de l'école et dans l'enseignement (processus), des résultats atteints (Outputs) et de leur qualité (Outcomes). On trouve un bon aperçu des différentes grandeurs concernées dans le modèle 2QE actuellement expérimenté dans la CDIP du Nord-Ouest. Contrairement à ISO ou EFQM, ce dernier n'est toutefois pas reconnu sur les plans national et international.

Domaines et niveaux de qualité pris en compte pour l'évaluation scolaire

(projet Q2E de la CDIP du Nord-Ouest)



Tandis que le domaine des indicateurs de l'enseignement est couvert pour l'essentiel par l'Office fédéral de la statistique et peut être complété par d'autres indicateurs, un monitoring de la formation nécessite des instruments supplémentaires. Il s'agit essentiellement des instruments suivants:

- Calcul des coûts afférents aux différents degrés de formation
- Standards de performance pour les différents degrés de formation
- Evaluations du système de formation et en particulier des standards de performance

Calcul des coûts de la formation

Les statistiques financières actuelles offrent des données par trop imprécises pour servir de base à des analyses de politique éducationnelle. Les données disponibles sont généralement trop vagues, même pour un simple étalonnage des coûts (benchmarking). Dans le cadre de l'enseignement, les analyses d'efficacité doivent donc recourir à la comptabilité analytique. Ce qui intéresse les cantons - et qui doit effectivement les intéresser - ce sont les coûts par élève, différenciés en fonction de

la formation suivie et du degré d'enseignement (Benchmarking). Les systèmes de comptabilité analytique exigent plus de précision dans la tenue des comptes que les comptabilités usuelles (compte de fonctionnement/compte d'investissement). Il convient aussi de respecter les standards en matière de comptabilité pour avoir des termes de comparaison fiables entre les différents prestataires (voir annexe sur le calcul des coûts dans l'enseignement.)

Standards de performance

La question des standards de performance pour les différents degrés de formation est nettement plus complexe. On entend par standards de performance des prescription quand aux performances à réaliser dans les diverses disciplines aux différents degré d'enseignement, ces standards pouvant, en l'occurrence, intégrer également des compétences transversales ou des compétences sociales (aptitudes professionnelles, comportement, etc.).

Au niveau des classes de la *scolarité obligatoire*, c'est aux cantons qu'il revient de définir de tels standards. La CDIP peut certes édicter des recommandations, mais ces dernières ne satisfont pas aux mêmes exigences que des standards, dans la mesure où elles n'ont pas un caractère impératif et que leur mise en application ne fait pas l'objet d'une évaluation systématique. Edicter des standards – par le biais, par exemple, de points de convergence dans les différentes disciplines scolaires – nécessite une base supplémentaire au niveau du concordat qui définisse les compétences intercantionales. La CDIP a entamé des travaux dans ce sens.

Au niveau des *écoles professionnelles*, la Confédération est déjà compétente pour les domaines technique et commercial, et avec la nouvelle loi sur la formation professionnelle elle le sera pour toutes les autres formations du degré secondaire II. Elle exerce ses compétences en édictant quelque 250 règlements professionnels, et à peu près autant pour les écoles supérieures spécialisées. Ce vaste système de régulation qui comporte plus de 10 000 pages de prescriptions devrait être remplacé par des standards pour chaque secteur d'activité, voire catégorie professionnelle; le la bonne observation de ces standards serait évaluée dans le cadre du management de la qualité au sein des écoles, précédemment évoqué, et d'une évaluation externe de la part de la Confédération. La chose nécessite des ententes, voire des accords

entre la Confédération, les cantons et les associations professionnelles. L'onéreux système d'examens de fin d'études est à remplacer par un système combiné d'examens et d'évaluations. Ce faisant, on peut aussi laisser place aux particularités régionales en complétant les standards. Il convient de vérifier dans quelle mesure, en l'état, la nouvelle loi sur la formation professionnelle accorde une telle marge de manœuvre.

Le modèle danois de formation professionnelle pourrait servir de fil conducteur, modèle qui, durant la première année, se concentre sur 9 secteurs d'activité. A partir de la deuxième année, il est convenu individuellement d'une formation entre les adolescents et les maîtres d'apprentissage, la réglementation de détail des quelques 90 formations proposées faisant l'objet d'ententes régionales avec les associations patronales, dans le cadre de standards généraux. C'est ainsi que l'on peut avoir une formation professionnelle limitée, adaptée à la région et en même temps flexible, le ministère veillant au respect des standards sur l'ensemble du pays.

Des entretiens informels avec des membres des syndicats patronaux m'ont montré que l'adoption de certains éléments du modèle danois semblait mériter réflexion. Toutefois, il faudrait probablement pour ce faire apporter encore des modifications au projet de loi sur la formation professionnelle auquel on a conservé un caractère très ouvert (lesdites modifications pouvant être préparées lorsque le dossier sera dans les mains du Conseil des Etats). Un organe composé de représentants de la Confédération, des cantons et de l'économie devrait s'atteler à la délimitation des compétences pour l'élaboration et la promulgation des standards.

Pour les *gymnases*, la CDIP a défini des mesures d'assurance-qualité. Ces dernières prévoient surtout une analyse, voire une évaluation de la qualité des processus. Un mandat complémentaire a été délivré pour la préparation d'une proposition pour l'évaluation de la qualité au niveau "output", voire "outcome". L'exécution des mesures nécessite un accord avec la Confédération.

En ce qui concerne les *hautes écoles spécialisées*, c'est à la Confédération qu'il revient de fixer des standards pour les formations dans les domaines du commerce

et de l'artisanat, et pour les professions dans le domaine de la santé, le domaine social et le domaine artistique, les compétences vont être redistribuées; la réglementation des métiers de l'enseignement restera dans le domaine de compétence de la CDIP. Dans le cadre des hautes écoles spécialisées, on procède à des Peer reviews (évaluation par les pairs) basées sur les règlements des différentes filières d'études, lesquels, du reste, ne sont que peu orientés dans le sens de standards. Comme à l'avenir pour les universités, il conviendra de clarifier dans quelle mesure les hautes écoles spécialisées doivent être habilitées à édicter des standards dans les domaines pour lesquels elle sont accréditées.

Avec la nouvelle loi fédérale sur l'aide aux universités, les domaines de connaissances des *universités* se trouvent accrédités. Non encore résolue est la question de savoir dans quelle mesure les universités doivent définir elles-mêmes des standards de formation, et comment ces derniers doivent être formulés. Cela doit se faire sous une forme qui permette leur accréditation objective. Là encore, il convient d'élaborer des règles de procédure qui doivent être édictées par la Conférence universitaire suisse. Les travaux doivent être coordonnés avec la mise en application des standards afférents aux hautes écoles spécialisées et – en s'appuyant sur le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles – être effectués conjointement pour les deux domaines.

Au niveau de la *formation continue* se pose aussi le problème de la définition et de la reconnaissance de standards. A ce niveau semble se dessiner une solution qui passe par l'accréditation de cours, facultative, et organisée par les offices de la formation professionnelle.

Les évaluations dans les systèmes de formation

Les évaluations servent à clarifier la question de savoir dans quelle mesure les standards - ou valeurs repères (en matière de performances etc.) jugées valables à l'échelon national ou international - peuvent effectivement être atteints. Elles permettent de clarifier des faits concrets. De ce fait, on ne peut jamais évaluer des systèmes intégralement (comme par exemple les systèmes de formation). Les évaluations montrent que si l'on considère les données relatives aux prestations des différentes classes, l'éventail des performances est considérablement plus important

qu'au niveau des écoles elles-mêmes. Connues et également prouvées empiriquement pour la Suisse, les *différences de performances des élèves en fonction de leur origine sociale*. Les élèves issus des classes sociales défavorisées sont relativement moins performants. Cela montre que les moyennes de classes sont une grandeur problématique, surtout au niveau de la scolarité obligatoire.

Mesurer ce genre de performances par discipline nécessite des évaluations très pointues. Etant donné que la valeur de la vie ne dépend pas seulement des acquisitions cognitives, on élabore également des tests qui permettent de mesurer les compétences transversales et les compétences sociales. Des tests de ce genre sont par ailleurs nécessaires *pour* mesurer l'efficacité des formes d'apprentissage. La chose est d'autant plus nécessaire que l'on voit fleurir de nouvelles formes d'apprentissage comme enseignement multimédia, immersion, embedding, etc. Ce qui est déterminant pour le succès de l'apprentissage, c'est aussi bien le mélange des formes d'apprentissage que le comportement de l'enseignant. Tout cela ne peut être analysé que dans le cadre d'*évaluations sommatives* exigeantes et onéreuses.

Les instruments nécessaires au management de la qualité au sein des établissements scolaires sont multiples. Suivi des cours de collègues du même établissement (critical friends), profils d'établissements, programmes annuels des scolaires internes ou des cours de formation continue propres à l'établissement, systèmes de feedback modulaires sur les performances des élèves, enquêtes auprès des parents et des élèves, ou accords individuels sur les prestations avec les différents enseignants, ne sont que quelques exemples parmi d'autres. Ce management de la qualité doit être complété par un controlling externe au niveau cantonal, intercantonal ou national.

Les évaluations externes fournissent des critères de comparaison qu'une école seule ne peut établir. Tests de performances au niveau des élèves (niveau micro) ou des écoles (niveau méso), étalonnage des coûts et indicateurs de performances sont les principaux instruments utilisés. Plus pointues et plus dispendieuses encore, les évaluations longitudinales qui permettent d'analyser les performances des personnes en formation sur de plus longues périodes.

L'avantage des enquêtes basées sur une évaluation réside dans le fait que l'on obtient des informations plus nuancées. Par ailleurs, les évaluations coûtent très cher. Une enquête périodique intégrale n'est donc pas possible, et pas appropriée non plus, parce que la mise en pratique des mesures préconisées dure des années.

Pour la conception des évaluations et leur exécution, on retrouve sensiblement la même répartition des compétences que pour les standards. Il vient s'y ajouter cependant la nécessité d'une coordination sur le plan technique et conceptuel à un niveau plus élevé. Cette dernière peut fort bien être assurée par les centres de compétences en matière de formation projetés (ISFPF, universités et hautes écoles pédagogiques). L'Office fédéral de la statistique doit toutefois y être associé parce que les évaluations servent de moteur au développement de la statistique.

Organisation du monitoring de la formation à l'échelon national

D'une façon générale, un monitoring de la formation demande beaucoup sur le plan organisationnel. En Suisse, le monitoring de la formation doit en fait s'appuyer sur un monitoring efficace et conçu dans le même sens de la part des cantons. La chose doit être garantie par des accords mutuels. En l'occurrence, les travaux doivent être orientés dans deux directions:

- élaboration et contrôle de standards
- diffusion du bon exemple (best-practice-Diffusion)

L'élaboration et le contrôle de standards de formation

La multiplicité des interrogations et, parallèlement, la nécessité de garantir des diplômes de fin d'études homogènes exige le développement de standards. En l'occurrence, pour les responsables de la formation, aller d'une réglementation globale à une réglementation à volonté, c'est tomber de Charybde en Scylla. Les standards limitent certes l'autonomie en matière d'enseignement, mais ils augmentent la perméabilité et facilitent les raccordements. De tels standards sont à classer dans la catégorie soft law (droit non codifié). Ils demandent un haut degré d'acceptation de la part de tous les acteurs – établissements de formation principalement. Ils doivent être vérifiés (évalués) périodiquement.

On trouve là un point faible des quelque 40 recommandations édictées par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Grâce à l'indispensable majorité des deux tiers pour toute prise de décision, ces recommandations bénéficient d'une très large approbation, mais elles ne font pas l'objet de révisions (évaluations). Dans le cadre d'un monitoring de la formation, il faudra procéder – au moins de temps en temps – à des évaluations partielles.

L'élaboration des standards est placée sous la responsabilité essentielle de l'entité légalement compétente au niveau considéré. Les standards afférents à la scolarité obligatoire doivent être fixés en fonction du droit cantonal. En l'occurrence, et conformément aux discussions menées au sein de la CDIP, il est approprié de définir pour la scolarité obligatoire des performances clés devant être atteintes à un âge déterminé (points de convergence). Il reste à déterminer si cela doit se faire sous forme de recommandations ou par le biais d'un concordat intercantonal, légalement contraignant. Ce qui prêche en faveur des recommandations, c'est que la chose serait possible dans le cadre juridique actuel de la CDIP, et en leur défaveur, c'est leur caractère peut-être contraignant. Edicter des standards impératifs exige par contre une nouvelle base légale concordataire dont l'entrée en vigueur pourrait prendre des années. On peut également imaginer de procéder en parallèle à l'élaboration de recommandations et à l'élaboration d'un nouveau concordat sur la coordination.

Dans les deux cas, il convient de formuler pour la scolarité obligatoire des points de convergence dans les disciplines principales, à des moments de la scolarité qui restent encore à déterminer. S'il s'agit de points de convergence à la fin de la scolarité obligatoire, il convient d'associer à cette tâche la Confédération en tant que responsable de la formation professionnelle et co-responsable des formations du secondaire II.

Enfin, il convient de tenir compte également du fait qu'il existe des relations étroites entre la détermination de standards, le management de la qualité et l'accréditation. Les standards doivent être vérifiés et révisés périodiquement. L'accréditation présuppose dans la plupart des cas des auto-évaluations souvent pré-établies et basées sur des standards. Dans tous les cas, on utilise des méthodes qui font appel à l'évaluation. La Peer Review (évaluation par les pairs) dans le cadre d'une ac-

créditation ou d'une évaluation externe a beaucoup de choses en commun avec la méthode du *critical friend* utilisée dans le cadre de l'auto-évaluation au sein d'un établissement scolaire.

Pour le *secondaire II*, nous disposons certes d'une bonne ordonnance-cadre, mais pas de véritables standards pour chaque discipline. Il convient d'étudier la question pour toutes les disciplines principales et d'élaborer des standards en collaboration avec les universités. Cela pourrait, en même temps, contribuer à faire baisser le haut pourcentage des abandons dans le cadre des universités. La promulgation de ces standards pourrait être préparée ou décidée par la Commission fédérale de maturité.

Au niveau des *universités et des hautes écoles spécialisées*, on est en train de mettre en place un système d'accréditation qui peut être développé dans le sens d'un monitoring de la formation tertiaire.

Dans le domaine de la *formation continue*, cela existe déjà en partie (formation continue tertiaire). Un système d'accréditation facultative des offres de formation émanant du secteur privé est en construction.

Quel que soit le degré de formation, il y est souvent allégué que le degré précédent ne satisfait pas aux objectifs d'apprentissage souhaités (dans la mesure où il en est donné une définition concrète). Le monitoring de la formation tend vers une approche globale de l'analyse des performances, l'analyse des raccordements entre les différents degrés de formation (ou les régions) se voyant accorder une grande importance. Le monitoring de la formation exige de ce fait une approche coopérative de la part de tous ceux qui sont impliqués. Il nécessite une adaptation fondamentale de la réglementation des compétences (voir schéma de la page suivante).

Les standards doivent être contrôlés, non seulement à des fins de vérification, mais aussi pour une adaptation constante aux nouveaux besoins. En même temps, les *Peer reviews* servent aussi de mesures de consultation auprès des institutions examinées et à la diffusion systématique des approches novatrices tentées dans les écoles examinées. Compte tenu du coût que cela implique, il convient de procéder à des *Peer reviews* tous les quatre à six ans seulement.

L'organisation des évaluations

Eu égard aux coûts qu'elles engendrent, les évaluations doivent être organisées et menées de façon ciblée. Elles demandent une préparation minutieuse. Dans une première étape, il convient de clarifier l'objectif de l'évaluation (par ex. examen des compétences en langue maternelle et dans les deux langues étrangères obligatoires, selon les critères de la charte européenne des langues) avec des sondages représentatifs pour les régions de la CDIP; les cantons sont libres d'organiser des sondages complémentaires pour leur propre compte, ou de mener des enquêtes globales, dans la mesure où ils en assument les frais. En règle générale, l'évaluation doit être mise au concours. Une fois les différentes offres évaluées, les autorités responsables doivent régler les questions touchant au déroulement de l'évaluation, y compris les questions de financement. Une fois l'évaluation effectuée, l'instance qui a été mandatée pour ce faire consigne ses résultats dans un rapport. Des recommandations doivent être élaborées en collaboration avec le groupe d'accompagnement concerné à l'intention des autorités compétentes. C'est en fonction de cela que ces dernières décideront des mesures à prendre.

Réglementation des compétences souhaitable pour un monitoring national de la formation
(en italique: les nouvelles tâches à attribuer)

Autorités responsables	Scolarité obligatoire	Ecoles professionnelles	Secondaire II	Hautes écoles spécialisées	Universités	Formation continue
Confédération	règle la gratuité (Cst.) et la statistique de la formation	- <i>édicte une réglementation cadre par domaine d'activité / profession</i> - subventionne écoles professionnelles		- édicte ordonnance cadre - subventionne hautes écoles spécialisées	- gère les EPFs - <i>édicte ordonnance cadre pour les universités</i> - encourage la recherche	- édicte ordonnance cadre
Confédération / cantons	- <i>décident les évaluations des performances scolaires</i> - <i>définissent les données du monitoring de la formation</i>	- <i>édicte des standards pour les professions (avec les associations professionnelles)</i> - <i>décident les évaluations</i> - <i>promulguent des recommandations sur le développement scolaire</i> - <i>définissent les données du monitoring de la formation</i>	édicte ordonnance cadre (ORM) - <i>édicte standards</i> - <i>décident les évaluations</i> - <i>émettent des recommandations sur le développement de l'école</i> - <i>définissent les données du monitoring de la formation</i>	- <i>édicte standards pour domaines professionnels / champs d'activités professionnelles</i> - <i>règlent procédures d'accréditation</i> - <i>décident des accréditations</i> - <i>définissent les données du monitoring de la formation</i>	- <i>règlent les accréditations</i> - <i>édicte des standards de formation / d'accès aux formations</i> - <i>soutiennent la formation de centres de compétences</i> - <i>coordonnent les programmes</i> - <i>définissent les données du monitoring de la formation</i>	
CDIP	- <u>Edicte les standards</u> - <u>décide l'évaluation des prestations scolaires</u> - édicte recommandations concernant développement de l'école / management de la qualité des écoles	- règle le financement du concordat	- règle le financement du concordat	- règle le financement du concordat	règle le financement du concordat	
Cantons	- <i>règlent organisation scolaire / plan d'études</i> - <i>règlent management de la qualité des écoles</i> - <i>gèrent /contrôlent établissements scolaires</i>	- <i>règlent organisation scolaire/management qualité des écoles</i> - <i>gèrent / contrôlent établissements scolaires</i>	- <i>règlent organisation scolaire / management qualité des écoles</i> - <i>gèrent / contrôlent établissements scolaires</i>	- <i>règlent organisation scolaire / management qualité des écoles</i> - <i>gèrent établissements scolaires</i>	- <i>gèrent universités cantonales</i> - <i>règlent management de la qualité</i>	

Pour garantir la formulation d'un concept collectif en ce qui concerne le monitoring de la formation, il conviendrait de créer un *groupe de pilotage mixte*, au sein duquel siègeraient Confédération, cantons, spécialistes et, éventuellement, en nombre limité, des représentants de différentes organisations (corps enseignant, hautes écoles, formation professionnelle, secondaire II), et qui préparerait des propositions à l'intention des organes de décision, ou prendrait position à leur égard; ce groupe ne devrait pas devenir numériquement trop important. La Confédération devra y être représentée par les principaux offices concernés par la mise en œuvre et les résultats du monitoring de la formation (OFES, OFFT, OFS).

Pour le *financement* du monitoring, il doit être conclu entre la Confédération et la CDIP un accord indiquant les *règles de procédure (réglementation cadre)* pour les différents degrés et fixant la répartition du financement. Compte tenu du fait que, du désign initial au rapport final, une évaluation nationale (ou internationale) s'étend généralement sur plusieurs années, il sera approprié de fixer tout d'abord le montant d'un crédit-cadre qui sera ensuite utilisé par tranches, d'entente entre la Confédération et les cantons.

Les résultats des évaluations sont généralement publiés. Le matériel utilisé est à mettre à disposition pour des recherches plus approfondies (par ex. par le biais de l'OFS).

Pour ce qui est des coûts de ce type d'évaluation nationale, les coûts afférents au projet PISA semblent assez représentatifs. La Confédération et les cantons consacrent un total de 6 millions de francs à ce projet (Confédération 2/3, cantons 1/3). Il est souhaitable que la Confédération assume là aussi les 2/3 du coût de l'évaluation. Les cantons devraient cependant prendre eux-mêmes en charge les frais d'auto-évaluation dans les écoles, ainsi que les frais afférents aux enquêtes complémentaires menées à l'échelon cantonal qui, comme on l'a démontré, sont nécessaires dans le cadre d'un monitoring de la formation. Les cantons assumeraient ainsi bien la moitié des dépenses touchant au monitoring.

Il est souhaitable que dans les principaux secteurs de la formation une autre évaluation soit menée parallèlement (aux évaluations d'une durée de trois à quatre ans).

Cela porte à six (scolarité obligatoire, écoles professionnelles, secondaire II, hautes écoles spécialisées, universités et formation continue) le nombre des évaluations en cours simultanément. Si ces évaluations débutent au rythme de deux par année, les dépenses au titre des évaluations vont atteindre 6 millions de francs par année en l'espace de trois ans.

Coordination du monitoring national de la formation avec celui des écoles et des cantons à travers la formation des directrices et directeurs d'établissement

On a déjà mis l'accent sur la nécessité de coordination entre le management interne (de la qualité) et les évaluations externes. Une certification générale ISO ou EFQM de toutes les écoles s'avèrerait trop onéreuse et n'est guère nécessaire. Différents modèles permettent d'atteindre les objectifs visés en matière de management de la qualité. Les hautes écoles pédagogiques et les universités devraient proposer conjointement aux directrices et directeurs d'établissements des programmes de management scolaire qui concordent avec un monitoring de la formation et incluent aussi en particulier le management de la qualité. Il conviendrait en l'occurrence de tenir compte des expériences des projets en cours tels que „écoles à autonomie partielle“, „écoles dirigées“, 2Q-E (NWEDK) etc. La CDIP devra prévoir à cet effet une direction de projet appropriée.

Un premier pas a déjà été fait dans ce sens dans la mesure où il a été présenté une demande d'accréditation de la formation de directeur d'établissement en tant que formation post-diplôme. Une telle accréditation devrait inclure les conditions requises pour le monitoring de la formation. Dans le canton de Zurich, un premier concept-cadre a été mis au point pour garantir la qualité des écoles. Il doit maintenant être appliqué aux différents degrés (primaire et secondaire).

Suite des travaux pour l'élaboration d'un concept du monitoring de la formation

Ce texte doit être débattu au sein du Comité de la CDIP. Il conviendra alors de décider si, et sous quelle forme, ce document de travail doit faire l'objet de discussions au sein de la CDIP et avec la délégation du Conseil fédéral qui traite des questions

éducatives. Ce genre d'entretien devrait déboucher sur un accord entre la Confédération et la CDIP, accord dont les éléments doivent être préparés en commun par leurs experts respectifs. On peut envisager comme délai le printemps 2002, date à laquelle la Confédération va préparer les nouveaux crédits-cadre pour l'enseignement supérieur et entamer les travaux de mise en application de la nouvelle loi sur la formation professionnelle.

Dans la mesure où la CDIP, le DFI et le DFE adoptent cette procédure, il conviendra d'en tenir compte également dans le cadre des travaux parlementaires sur le nouvel article constitutionnel sur l'éducation. On peut partir du principe que le concept du monitoring de la formation qui vient d'être exposé est compatible avec les bases constitutionnelles existantes. Il reste maintenant à savoir s'il l'est aussi avec les bases légales de la CDIP (à mon avis oui).

D'autres travaux peuvent encore être menés à bien par le groupe de pilotage – dans la mesure où ils conservent un cadre assez limité. La question de l'organisation future du projet doit encore être approfondie.

Annexe I:

La problématique du calcul des coûts dans le domaine de l'éducation

Tout ceci doit également être mis en relation avec les coûts. C'est là un domaine qui accuse un retard considérable et qui nécessite d'être considérablement développé.

En l'occurrence, il faut faire la distinction entre:

- *Coûts partiels et coût de revient global (coûts complets):* Les coûts sont classés par catégories (frais de personnel, frais matériels, frais en capital, etc.) Tandis que les dépenses courantes telles que les frais matériels ou en personnel peuvent être chiffrées de façon certaine, la comparaison des frais en capital nécessite des standards plus unitaires. Les comparaisons de coûts nécessitent en l'occurrence l'indication des coûts bruts, c'est-à-dire des amortissements objectifs et des intérêts incorporés résultant de l'ensemble des frais de premier établissement. Les comptabilités publiques n'indiquent cependant que les amortissements de l'investissement net, c'est-à-dire ce qui reste des amortissements une fois déduite la quote-part des investissements. Si, compte tenu de la capacité financière, cette quote-part des investissements est accordée (ce qui en règle générale est le cas), des comparaisons du coût de revient global ne sont plus possibles. Dans ces cas là, le calcul des coûts doit être totalement distinct de la comptabilité proprement dite.
- *Coûts réels et coûts estimatifs:* Dans le calcul des coûts réels sont comptabilisés les coûts (partiels et complets) effectifs. Les coûts estimatifs sont les coûts budgétés pour une période comptable.
- *Coûts théoriques ou coûts standards:* Les coûts théoriques sont les coûts (partiels et complets) auxquels on devrait en principe arriver. Les coûts standards sont les coûts auxquels on peut arriver avec une charge maximale et après épuisement de tout le potentiel de rationalisation. Ils présupposent des systèmes de calcul très perfectionnés (flexibilité du plan prévisionnel des coûts) utilisés surtout dans le domaine industriel (parfois aussi dans les entreprises de transport ou dans les hôpitaux). Dans un budget global, les coûts théoriques figurent au premier plan.
- *Calcul des coûts par unité de gestion et par unité d'imputation:* Les calculs de coûts par unité de gestion répertorient les coûts conformément à la structure administrative ou au type d'exploitation concerné. Ils indiquent d'où proviennent les coûts. Les calculs de coûts par unité d'imputation répartissent les

coûts entre les données en cours de traitement et les produits (Throughputs et Outputs). Au nombre des produits figurent, par exemple, les coûts afférents à l'obtention d'un diplôme professionnel, d'une maturité ou d'un titre universitaire, et au nombre des données en cours de traitement les coûts pour une année ou un semestre de cours ou de manifestations diverses, ou pour une année de formation. Plus les postes sont précis, plus le calcul des coûts est pointu, complexe et, généralement, onéreux.

- *Coûts de procédure*: Coûts d'une donnée en cours de traitement essentielle (par ex. un semestre de cours), avec saisie aussi directe que possible. Ce qui facilite une optimisation des coûts ciblée.

Les systèmes de comptabilité analytique exigent plus de précision dans la tenue des comptes que les comptabilités usuelles (compte de fonctionnement / compte d'investissement). Les standards doivent aussi être véritablement respectés si l'on veut pouvoir obtenir des points de repères fiables entre les différents prestataires de service. On constate d'une manière générale que les données disponibles dans les comptabilités financières actuelles sont déjà trop imprécises pour un simple étalonnage (benchmarking) des dépenses courantes. Les analyses d'efficacité réalisées dans le cadre du système d'enseignement doivent recourir de ce fait aux systèmes de comptabilité analytique.

A ce jour, il existe des standards pour les coûts partiels des hautes écoles spécialisées. Les dépenses courantes des filières d'études peuvent y être justifiées. Pour ce qui est des universités, on est en train de développer des standards – pour les coûts partiels tout d'abord. Pour les hautes écoles spécialisées comme pour les hautes écoles universitaires, on ne dispose cependant pas encore de standards en ce qui concerne les coûts en capital; leur mise en pratique exige en tous cas une réévaluation coûteuse du patrimoine administratif correspondant.

Dans le canton de Zurich, on est en train de développer, voire tester des comptabilités analytiques pour l'école obligatoire, les écoles professionnelles et le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. La chose est nécessaire parce que les budgets globaux avec comptabilité analytique doivent être gérés grâce aux repères des coûts, et affinés dans chaque établissement. Alors que plusieurs cantons ont

introduit ou introduisent des budgets globaux, il est indispensable de développer au plus vite des standards pour la comptabilité analytique à l'échelon régional ou, mieux encore, à l'échelon national.

Les systèmes de comptabilité analytique permettent d'obtenir des données fiables pour des analyses d'efficacité telles que:

- Coûts par type de formation / degré de scolarité
- Coûts par élève, par année ou par semestre
- Coûts par période / manifestation
- Coûts par élève et par période / manifestation

En règle générale, ces valeurs repères doivent être analysées en corrélation avec d'autres valeurs telles que, par exemple, le niveau des salaires, la dimension des classes ou la pyramide des âges au niveau du corps enseignant.