États-Unis : quelle suite pour « No Child Left Behind »?

Denis Meuret

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/4405>
DOI : 10.4000/ries.4405
ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education internationale

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2015
Pagination : 27-30
ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Denis Meuret, « États-Unis : quelle suite pour « No Child Left Behind »? », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 69 | septembre 2015, mis en ligne le 01 septembre 2017, consulté le 03 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/4405> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.4405>

Ce document a été généré automatiquement le 3 juillet 2021.

© Tous droits réservés

États-Unis : quelle suite pour « No Child Left Behind »?

Denis Meuret

- 1 Aux États-Unis, en 1965, fut votée l'ESEA (*Elementary and Secondary Education Act*), première loi à prévoir une intervention significative de l'État fédéral dans le domaine de l'éducation, à travers en particulier son titre premier (*Title 1*), qui prévoyait des subventions fédérales pour les districts scolarisant des élèves pauvres. « *Title 1* » a d'abord financé des « programmes », auxquels étaient éligibles les écoles de zones défavorisées. Ce mode d'intervention fut critiqué pour encourager ce qu'on appela les « *Christmas Trees schools* », des écoles offrant un grand nombre de ces programmes pour bénéficier des subventions afférentes, sans véritable souci de la cohérence ni de l'efficacité de l'ensemble. Cette loi devait être « réautorisée » par le Congrès tous les quatre ans, c'est-à-dire reconduite ou modifiée en fonction de l'évaluation que l'on faisait de ses résultats. C'est ainsi que, en 1994, sous la présidence Clinton, fut votée l'IASA (*Improving America's Schools Act*), qui remplaçait les subventions aux « programmes » par des moyens supplémentaires attribués aux écoles (défavorisées), dans le cadre d'une politique cohérente et globale décidée par chaque État.
- 2 Mais, de l'avis général, la réautorisation la plus marquante de l'ESEA intervint en janvier 2002 quand le président Bush signa la loi *No Child Left Behind* (NCLB), élaborée, comme souvent pour l'éducation aux États-Unis, conjointement par les deux partis. NCLB stipulait qu'en 2014, tous les élèves de toutes les catégories ethniques et sociales des États-Unis devraient avoir atteint, au grade 8¹ (élèves âgés de 13-14 ans), en maths et en anglais, le niveau « *proficient* » (compétent), un objectif très ambitieux puisque à l'époque, autour de 30 % des élèves atteignaient ce niveau. C'était une intervention sans précédent du niveau fédéral dans le gouvernement de l'éducation : la loi obligeait les États à mettre en place des standards (les compétences et connaissances que les élèves doivent maîtriser), des épreuves annuelles dans ces deux disciplines, auxquelles les sciences furent ajoutées en 2006, et définissait des incitations (mêlant aide et pression pour les établissements dont même une seule des catégories n'avait pas fait, l'année précédente, les « progrès adéquats » (*Adequate Yearly Progress*, AYP) vers l'objectif. La

grande nouveauté était la désagrégation des mesures par catégorie d'élèves, dont l'objectif était d'attirer les efforts des écoles vers leurs élèves défavorisés. La régulation prévue par NCLB (évaluations et incitations) est l'aspect de la loi qui a suscité le débat le plus vigoureux et les plus grands efforts de recherche² mais NCLB prévoyait bien d'autres mesures, dont l'une s'est avérée, au moins en Californie où ses effets ont été isolés et étudiés (Strunk et Mc Eachin, 2014), fort efficace pour réduire l'écart entre les élèves noirs, hispaniques et pauvres et leurs homologues blancs et plus riches : les États devaient fournir une assistance technique aux écoles en difficulté pour les aider à se mettre en capacité (*capacity building*) d'améliorer les apprentissages de leurs élèves et d'atteindre ainsi leurs AYP.

- 3 NCLB devait donc, en principe, être « réautorisée » quatre ans après son entrée en vigueur. Ce ne fut pas le cas. En 2010 seulement, l'administration Obama proposa un cadre pour élaborer la remplaçante de NCLB (« *A blueprint for reform* », 2010), mais ce projet resta lettre morte. L'administration dut user d'expédients (les *waivers*) pour donner un cadre juridique à l'action des États. En même temps, elle initia le programme « *Race to the Top* » (RTTT). RTTT subventionne les États qui ont présenté un programme convaincant, entre autres, d'amélioration des standards (le fait d'adopter en anglais et maths le « *common score standard* », un standard national élaboré, non par l'administration fédérale mais par deux organisations qui rassemblent les responsables de l'éducation dans les différents États) et de mise en place d'une gestion des enseignants faisant dépendre leur recrutement, leur titularisation, éventuellement leur licenciement, d'une évaluation fondée surtout sur des observations de classes par le chef d'établissement (avec des critères discutés et connus) et, à un moindre degré, sur les progrès des élèves du début à la fin de l'année, avec une méthode proche de celle qui est utilisée en France pour mesurer les performances des lycées (les élèves progressent-ils plus ou moins que prédit par leur niveau initial ?). De grands districts – dont New York, Chicago, Washington (DC) – et plus de vingt États³ ont aujourd'hui mis en place de tels systèmes.
- 4 En janvier 2015, le ministre Duncan a lancé un appel au Congrès et proposé un cadre pour, enfin, lancer le processus de réautorisation de NCLB. Il y estime NCLB « démodée, fatiguée et trop prescriptive », mais souhaite que l'on en conserve le cœur : des évaluations annuelles, en anglais et maths, obligatoires du grade 3 au grade 8⁴, et une au cours du lycée. Cette fois, le Congrès a répondu à l'appel, en engageant un travail bipartisan pour enfin proposer une loi. Les sénateurs des deux partis viennent de s'accorder sur un projet qui donne sans doute une assez bonne idée de ce que sera la prochaine loi. Ce projet conserve les évaluations annuelles, mais interdit à l'État fédéral d'imposer aux États – ou même de les inciter à adopter – tel ou tel standard (signant ainsi la fin du « *Common Core standard* »), telle ou telle modalité de l'évaluation des enseignants ou encore ce qui doit être fait en réponse aux évaluations, que ce soit au niveau des enseignants ou des établissements.
- 5 Une telle loi ne signerait donc pas la fin de la régulation par les résultats, mais l'atténuerait probablement, dans la mesure où des incitations élaborées par les États auront sans doute moins d'autorité que des incitations prévues par une loi fédérale. En revanche, elle marquera un coup d'arrêt à la fédéralisation de l'éducation engagée par NCLB, le *Common Core Standard* et par RTTT : les États reprendraient la main.
- 6 Pour se prononcer sur cette évolution probable, il faut évidemment commencer par se pencher sur ce que nous pouvons savoir les effets de NCLB, au-delà du fait que la loi n'a,

à l'évidence, pas atteint son bien trop ambitieux objectif : tous les élèves au niveau *proficient* en 2014. Pour cela, l'idéal serait de mesurer si les élèves ont davantage progressé depuis 2003 avec la loi que si la loi n'avait pas existé. C'est impossible mais deux voies s'offrent : comparer les performances des élèves après et avant 2003 d'une part, mener des recherches transversales qui mettent à profit des différences dans l'implantation de NCLB pour contourner cette difficulté, et mesurer ainsi les effets nets de la loi, d'autre part. Nous présentons ci-dessous un tableau avant/après, mais tiendrons compte, pour l'interpréter, du résultat des recherches transversales.

- 7 Comparer les périodes avant et après 2003 est une stratégie imparfaite pour deux raisons. D'une part, d'autres politiques que NCLB ont pu influencer les performances des élèves, d'autre part l'environnement de l'école a pu évoluer, de sorte qu'on n'est pas sûr que les résultats seraient restés stables ou auraient continué sur leur lancée en l'absence de la loi.
- 8 Quoi qu'il en soit, le tableau ci-dessous montre l'évolution aux États-Unis d'indicateurs d'efficacité (les scores moyens, le pourcentage d'élèves de niveau « *proficient* », le neuvième décile) et d'équité. Ces derniers sont : le niveau des élèves les plus faibles doit être le plus élevé possible (le premier décile de la distribution des performances, la proportion d'élèves en dessous du niveau 2 de l'échelle de performances PISA), l'écart entre les faibles et les forts ne doit pas être trop important (l'écart-type de la distribution des performances), l'influence du milieu social sur la performance doit être la plus faible possible (la pente de la droite de régression des performances sur le milieu social).

Évolution de l'efficacité et de l'équité du système scolaire des États-Unis
(mathématiques, 2003-2012)

	2003	2012
Efficacité		
Performance moyenne grade 4, NAEP*	235	242
Performance moyenne grade 8, NAEP*	278	285
PISA, performance moyenne	483	481
PISA, neuvième décile (score au-dessus duquel sont les 10 % les plus forts)	607	600
% <i>proficient</i> , grade 4, NAEP*	32	42
% <i>proficient</i> , grade 8, NAEP*	29	35
Équité, niveau des élèves les plus faibles		
% <i>below basic</i> grade 4, NAEP*	23	17
% <i>below basic</i> grade 8, NAEP*	32	26
% d'élèves en dessous du niveau 2 de l'échelle PISA	26	26
PISA premier décile (score sous lequel sont les 10 % les plus faibles)	356	368
Équité, écart entre les plus forts et les plus faibles		
Écart-type de la distribution des performances (PISA)	95	90
Équité, impact du milieu social sur la performance		
Pente de la relation entre le milieu social et la performance (PISA)	39	35
Rapport entre la performance des élèves blancs et noirs au grade 8 (NAEP)	1,14 (1990)	1,12 (2013)

* *Condition of Education*, 2014.

Lecture : On a choisi les maths parce que, pour PISA, en 2003 (première année d'implantation de NCLB) et en 2012, les mathématiques sont le domaine principal de l'évaluation et que les mesures sont donc plus précises. Les données indiquées pour PISA sont les données brutes de chaque année, sauf pour l'impact du milieu social, le seul de nos indicateurs d'équité pour lequel l'OCDE calcule les évolutions en corrigeant les données brutes pour égaliser la difficulté des deux épreuves, où les données 2003 sont les données 2012, auxquelles on a ajouté l'évolution indiquée par l'OCDE pour la période 2003-2012 (-6,9 pour la pente). Le milieu social est appréhendé par l'index ESCS de PISA.

- 9 D'après ce tableau les résultats de NCLB en termes d'efficacité sont décevants, sans être négatifs. Depuis 2003, au NAEP⁵ (l'évaluation sur échantillon qui mesure chaque année, depuis 1970, les performances des élèves en mathématiques et en lecture aux grades 4 et 8⁶), les résultats des élèves se sont améliorés, mais sans que cette augmentation soit plus rapide qu'avant la loi. D'après PISA, la performance moyenne des élèves de 15 ans

n'a pas évolué de façon significative. Les recherches transversales donnent un résultat peut être un peu plus positif, qu'un travail récent résume ainsi : « les résultats actuels des recherches empiriques sur les effets de NCLB (...) suggèrent de petits effets positifs, ou, au pire, neutres, sur la plupart des effets mesurés » (Davidson *et al.*, 2013). Reback *et al.* (2011), la première recherche sur les effets de NCLB à l'échelle du pays, conclut aussi à un effet faible mais positif de la mise sous pression des écoles par NCLB sur le niveau des élèves à des tests sans enjeu – significatif en lecture, non significatif en maths et sciences –, ceci sans effet négatif ni sur leurs apprentissages dans les matières non testées ni sur leur plaisir d'apprendre.

- 10 En revanche, plusieurs indicateurs de notre tableau accréditent l'idée que l'équité du système scolaire américain s'est améliorée depuis 2003. En particulier, à PISA, le niveau des plus faibles s'est accru et celui des plus forts a baissé, comme si NCLB avait davantage réussi à déplacer les efforts des enseignants en direction des plus faibles qu'à améliorer leur efficacité globale. Il vaut d'autant plus la peine de souligner ce résultat qu'il est fort peu présent dans le débat américain autour de NCLB... et que, pendant la même période, l'inéquité du système français s'est fortement accrue (Meuret et Lambert, 2011). Même ses contempteurs reconnaissent à NCLB le mérite d'avoir attiré l'attention de chaque établissement sur les résultats de ses élèves défavorisés, mais tout se passe dans la discussion américaine comme si ce n'était pas en réalité un critère bien important.
- 11 Quatre critiques surtout ont été portées à NCLB : creuser les inégalités, inciter à un enseignement au rabais (« *teaching for the test* »⁷, « *focus on low level skills* »⁸), focaliser l'attention sur les élèves les plus proches du niveau *proficient* (les « *bubble kids* »⁹), mineraient le moral des enseignants.
- 12 Notre tableau s'inscrit en faux contre la critique de creuser les inégalités. Des recherches locales concluent aussi à un effet positif, au pire nul, sur la baisse des inégalités (par exemple Richardson (2014) sur le district de Houston).
- 13 Il s'inscrit en faux aussi contre la forme radicale de la critique du « *teaching for the test* » : Si les enseignants s'étaient mis à « enseigner pour le test (qui mesure les AYP) au détriment de tout enseignement « authentique » (Mintrop et Sunderman, 2008), le pourcentage d'élèves « *proficient* » selon le NAEP – un test sans enjeu – se serait effondré au lieu d'augmenter de 6 points. Plus précisément, les recherches confirment certains aspects de cette critique mais pas sa version radicale : l'effort a été bien mis sur les matières testées – mais c'était l'objectif de la loi et il ne semble pas que les disciplines non testées en aient pâti ; l'enseignement vise bien à améliorer les performances aux tests des États, plus même qu'aux standards desdits États (Jennings et Sohn, 2014) ; les progrès des élèves sont plus grands selon les tests « à enjeux » – ceux qui servent à mesurer les AYP – que selon les tests sans enjeu, mais ils existent aussi selon ces derniers (Reeback *et al.*, 2011).
- 14 Par ailleurs, si les enseignants avaient privilégié les *bubble kids* au détriment des élèves les plus faibles, le pourcentage d'élèves très faibles (ceux qui sont au -dessous du niveau « *basics* ») aurait augmenté au lieu de baisser. Ici, les recherches transversales nous disent à la fois que l'effet *bubble kids* existe et qu'il n'a pas l'effet annoncé par les critiques pour deux raisons : d'une part, cet effet détourne l'attention aussi des élèves les plus forts, puisqu'on est sûr qu'ils atteindront le seuil, d'autre part, il favorise les élèves moyens au détriment des faibles si les standards sont élevés – les inégalités alors

se creusent –, mais il favorise les élèves faibles si les standards sont moins exigeants – les inégalités alors se réduisent (Jennings et Sohn, 2014 ; Richardson, 2014).

- 15 Quant à la critique sur le moral des enseignants, elle est contredite par les investigations les plus fiables, l'évolution depuis 2003 de celles qui les interrogent sur leur moral sans préciser le lien de l'interrogation avec NCLB. Le sondage récurrent de Harris sur le moral des enseignants pour la fondation Metlife montre que, depuis que le sondage existe (1984), la satisfaction des enseignants de l'enseignement public vis-à-vis de leur travail, si elle a fortement baissé depuis, a été la plus forte en 2008, soit cinq ans après l'implantation de NCLB (Metlife, 2013). Par ailleurs, à partir d'une exploitation rigoureuse de bases de données nationales sur le sujet, Grissom *et al.* (2014) montrent que l'effet net de NCLB a été positif sur le sentiment des enseignants de contrôler leur classe, d'être soutenus par l'administration et nul ou non significatif sur leur charge de travail¹⁰, sur leur satisfaction professionnelle comme sur leur envie de rester dans la profession. Cette recherche conclut : « Nos résultats ne soutiennent pas les récits médiatiques, la rhétorique politique et les rapports académiques qui dépeignent NCLB comme minant le moral des enseignants et leur intention de rester dans la profession ». Notons aussi que la proportion des Américains qui pensent que l'enseignement est une profession très prestigieuse a augmenté de 29 % en 1977 à 47 % en 2003 puis 52 % en 2008, selon un autre sondage Harris qui compare le prestige des diverses professions, soit une augmentation annuelle deux fois plus forte après NCLB qu'avant. Ce plus grand prestige, bien sûr, n'est pas forcément dû au fait que les enseignants rendent maintenant des comptes et seraient donc davantage perçus comme des professionnels mais, à tout le moins, il ne plaide pas pour l'idée que NCLB aurait prolétarisé le métier.
- 16 Quelle conclusion tirer de cette analyse pour l'improbable cas où l'on souhaiterait implanter en France une régulation par les résultats digne de ce nom ? D'abord, me semble-t-il, qu'il faut privilégier les indicateurs portant sur la moyenne ou la distribution des performances sur les indicateurs de type « pourcentage d'élèves au-dessus de tel seuil », qui s'avèrent avoir des effets imprévus difficilement contrôlables ; ensuite, si l'on utilise un indicateur de ce dernier type (pourcentage d'élèves maîtrisant le socle commun, par exemple), il faut, si l'on veut vraiment diminuer les inégalités, avoir le courage de fixer un seuil pas trop exigeant. Une telle entorse à l'élitisme républicain ne pourra être acceptée que si l'on montre l'intérêt pour la société d'améliorer le niveau des plus faibles ou des plus défavorisés. Cela plaide pour un programme de recherche empirique sur les effets sociaux de l'équité de l'éducation – un domaine quasiment inexploré, en France comme aux États-Unis, de façon à pouvoir les comparer avec ceux de son efficacité (Baudelot et Leclercq, 2006) et éclairer l'arbitrage entre efficacité et équité, deux caractéristiques qui vont souvent ensemble (Meuret, 2006), mais dont nous avons vu qu'il faut parfois choisir entre elles.

BIBLIOGRAPHIE

- BAUDELLOT C., LECLERCQ F. (2005) : *Les effets de l'éducation*, La Documentation Française.
- DAVIDSON E., REBACK R., ROCKOFF J., SCHWARTZ H.L. (2013): « Fifty ways to leave a child behind », NBER working paper n° 18988.
- GOLDHABER D. (2015): « Exploring the potential of Value Added performance measures to affect the quality of the teacher workforce », *Educational Researcher*, 44 (2).
- GRISSOM J.A. *et al.* (2014): « Estimating the effects of NCLB on teachers' work, environment, and attitudes », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 36 (4).
- JENNINGS J., SOHN H. (2014): « How proficiency based accountability systems affect inequity in academic achievement », *Sociology of Education*, 87 (2).
- KENA G., AUD S., JOHNSON F. *et al.* (2014): *The Condition of Education 2014* (NCES 2014-083), U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. Washington, DC. [en ligne] [<http://nces.ed.gov/pubsearch>]
- MEURET D. (2006): « Equity and Efficiency of compulsory schooling: Is it necessary to choose and if so on what grounds? » *Prospects*, 36 (4).
- MEURET D., LAMBERT M. (2011) : « La dégradation de l'équité de l'école française dans les années 2000 », *Revue française de pédagogie*, n° 177.
- MEURET D. (2012) : « Les effets de la régulation par les résultats sur les politiques d'éducation aux États-Unis », *Éducation et Sociétés*, n° 30.
- METLIFE (2013): *The Metlife survey of the American Teacher* [en ligne] [<https://www.metlife.com/assets/cao/foundation/-MetLife-Teacher-Survey-2012.pdf>].
- MINTROP H., SUNDERMAN G. (2008): « Predictable failure of federal sanctions-driven accountability for school improvement, and why we may retain it anyway », *Educational Researcher* 38 (5).
- REBACK R., ROCKOFF J., SCHWARTZ H.L. (2011): « Under Pressure: Job Security, Resource Allocation, and Productivity in Schools Under NCLB », NBER Working Paper n° 16745.
- RICHARDSON J.T. (2014): « Accountability incentives and academic achievement, distributional impacts of accountability when standards are low », *Economics of Education Review* (44).
- STRUNK K.O., MAC EACHIN A. (2014): « More than sanctions: Closing achievement gaps through California's use of Intensive Technical Assistance », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 36 (3).

NOTES

1. Qui correspond à la classe de quatrième en France.
2. Pour une recension un peu datée aujourd'hui de ces recherches, voir Meuret (2012).
3. Goldhaber (2015, p. 87). Le numéro 44 (2) d'*Educational Researcher* est consacré aux réactions des enseignants à ces dispositifs d'évaluation. On y apprend que la plupart des enseignants font plutôt confiance à l'évaluation par les observations de classes par le chef d'établissement, dont ils apprécient la transparence (le fait que les critères soient fixes et connus) et les retours qu'ils en

reçoivent, mais qu'ils sont méfiants vis-à-vis des mesures de valeur ajoutée, jugées imprécises – elles sont en effet affectées d'erreur de mesure assez fortes –, obscures et, étrangement, injustes vis-à-vis des élèves les plus faibles.

4. Du CE2 à la quatrième, en France, c'est-à-dire la fin du collège aux États-Unis.
 5. Le National Assessment of Educational Progress (NAEP) est géré par le National Center for Education Statistics (NCES), au sein de l'Institut des sciences de l'éducation (IES) de l'US Department of Education. (Ndlr).
 6. L'équivalent du CE2 et de la quatrième en France.
 7. Enseigner pour l'examen. (Ndlr)
 8. Se concentrer sur les élèves de niveau faible. (Ndlr)
 9. Littéralement, les enfants qui vivent dans une bulle. (Ndlr)
 10. Cependant, Reback *et al.* (2011) diagnostiquent une augmentation du temps de travail des enseignants lorsque leur école est mise sous pression par NCLB, surtout de ceux qui peuvent être plus facilement licenciés (*non-tenured*).
-

INDEX

Mots-clés : évaluation, politique éducative, réforme

Index géographique : États-Unis

Keywords : evaluation, educational policy, reform

Palabras claves : evaluación, política educacional, reforma

AUTEUR

DENIS MEURET

Denis Meuret est professeur émérite de sciences de l'éducation à l'Université de Bourgogne, chercheur à l'Iredu, membre honoraire de l'Institut Universitaire de France (2008-2013). Il travaille sur la régulation et l'équité des systèmes scolaires. denis.meuret@orange.fr