
La France et l'Europe - Retour d'Edimbourg ...

FRANÇOISE MALLET, inspectrice générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

Le déroulement d'un séminaire européen constitue un bon révélateur des spécificités françaises. La *Standing International Conference of Inspectorates (SICI)* est une association regroupant les inspections scolaires d'une vingtaine de pays européens. Elle a pour objectif de favoriser des échanges de réflexions et de bonnes pratiques entre les inspecteurs des pays membres. Elle organisait en juin dernier une conférence à Edimbourg sur le thème suivant: « Nouvelles approches de l'évaluation des établissements scolaires et formation professionnelle des inspecteurs ».

Il y avait une certaine diversité dans les dix-huit inspections présentes à Edimbourg. Ainsi les Anglais étaient représentés au niveau national par l'*Office for Standards in Education (Ofsted)*, les Écossais par l'inspection d'Écosse *Her Majesty's Inspectorate of Education (HMIE)*, les Allemands par l'inspection d'un Land, en l'occurrence le Land de Hesse, les Portugais à la fois par l'inspection générale et l'inspection de deux régions autonomes, les Belges par deux

inspecteurs, l'un flamand, l'autre francophone. Plus original, les Lituaniens avaient envoyé la directrice de l'Agence nationale de l'évaluation des établissements scolaires, une structure distincte de l'inspection lituanienne, et les Roumains le président de l'Agence roumaine pour l'assurance qualité dans l'enseignement scolaire, là encore une structure distincte de l'inspection roumaine.

Malgré leur diversité de statut, toutes ces personnes avaient un point commun: elles passaient l'essentiel de leur temps à inspecter ou à piloter des inspections d'établissements scolaires. Par « inspection d'établissements scolaires » (*school inspection*), il faut entendre une procédure globale d'évaluation des établissements: la qualité de l'enseignement dans tous les champs disciplinaires, la qualité de la gestion et de la direction de l'établissement, l'évolution des résultats des élèves.

La plupart des pays procèdent à ce type d'évaluation depuis plusieurs années et l'objet du col-

loque était de permettre des échanges sur les manières de rendre ces inspections plus efficaces. D'où les problématiques traitées dans les ateliers: « comment constituer les équipes d'évaluateurs? »; « comment former les inspecteurs pour rendre les évaluations d'établissement plus efficaces? »; « comment former des évaluateurs externes? »; « comment définir une assurance-qualité pour l'enseignement scolaire? »; « comment améliorer la méthodologie utilisée pour l'inspection des établissements? ».

Le « décalage » de la France

L'inspecteur général venant de France ressent rapidement le caractère très décalé de sa présence au milieu d'une telle assemblée. Il écoute avec attention les collègues, sans pouvoir participer à leurs débats, dans un relatif isolement culturel franco-français.

En effet, quelles « bonnes pratiques » d'évaluation d'établissements présenter aux autres pays, quand en France l'inspection générale n'en fait pas et les inspections territoriales non plus, du moins pas avec un tel degré d'exigence et d'exhaustivité? Quelle contribution apporter à la réflexion sur l'assurance-qualité dans les écoles, alors qu'il n'a jamais utilisé ce concept? Comment participer à un débat sur le rôle respectif de l'évaluation externe, de l'évaluation interne et du contrôle qualité, alors que ses activités d'inspecteur en France dans le champ de l'enseignement scolaire ne lui ont permis ni de pratiquer ni d'observer ce type de procédures?

Que dire à ceux qui, ayant fini un cycle d'évaluation des écoles de leur pays, réfléchissent à la manière de faire évoluer leurs inspections pour tenir compte des conclusions de leur précédente évaluation?

Comment expliquer l'importance des tâches de gestion ou d'aide à la gestion assumées par les inspecteurs généraux (carrières, mouvement, concours, examens...) à des interlocuteurs s'avouant sincèrement surpris que la France « en soit encore là »? Du reste, comment ne pas voir que notre organisation globale paraît assez

opaque vue de l'étranger et que la coexistence de deux inspections générales (IGEN, IGAENR) interroge sur la nature même de nos travaux?

Peut-être plus encore que l'isolement des inspections générales françaises, c'est l'isolement de la politique éducative française qui apparaît dans ces débats européens, les deux phénomènes étant évidemment liés.

En effet, si les inspecteurs présents au séminaire ont pour mission principale d'évaluer la qualité de l'enseignement effectivement dispensé dans les établissements scolaires, et donc d'évaluer ceux-ci un à un, c'est parce que les lois de leur pays leur ont explicitement demandé de le faire.

Et ceci parce qu'un peu partout en Europe s'est imposée l'idée que la qualité de l'enseignement est d'abord l'affaire des établissements eux-mêmes. Les établissements disposant d'une dose d'autonomie pédagogique et budgétaire doivent s'employer à tirer le meilleur parti de leurs ressources et de leurs élèves, quelle que soit la situation de départ de ces derniers.

Des inspecteurs sont chargés de vérifier la qualité du service rendu aux usagers. Ils doivent s'assurer que les établissements font de leur mieux pour faire progresser leurs élèves et au besoin ils reviennent vérifier, au bout d'un certain temps, que la situation s'est améliorée à la suite de l'inspection. Dans de nombreux pays, les inspecteurs rendent publique l'évaluation des établissements afin d'en rendre compte aux familles qui y scolarisent leurs enfants.

La France n'a pas la même position sur la responsabilité des établissements scolaires, sur la mission des inspecteurs, sur l'information des familles. Il y a dix ans, ce « modèle anglais » s'est imposé en Espagne et au Portugal, qui ont voté des lois « sur la qualité de l'enseignement », après s'être interrogés sur différents modèles éducatifs. Ce modèle s'est aussi plus ou moins étendu aux nouvelles républiques d'Europe de l'Est. Aujourd'hui, même avec des



■ ■ ■ nuances, la communauté de langage des inspecteurs des autres pays européens est assez impressionnante : à l'heure où la France parle beaucoup d'Europe, il faut mesurer qu'une convergence de vues existe plus qu'on ne croit en matière éducative, mais qu'elle ne s'établit pas autour de notre spécificité française, laquelle ne fait d'ailleurs pas rêver grand monde.

Un résumé succinct de quelques uns des exposés entendus à Edimbourg permet d'illustrer le propos.

Le rôle de l'inspection écossaise

Le credo de la HMIE, l'inspection générale écossaise, est depuis longtemps le même : le système éducatif doit tendre vers l'« excellence ». Les établissements ne sont pas classés en catégories comme en Angleterre, mais il est important que chacun d'eux fasse de son mieux avec les ressources et les élèves qui sont les siens. Les inspecteurs sont chargés de garantir et de promouvoir une qualité toujours plus grande de l'enseignement, école par école, EPLE par EPLE, et ils en sont responsables moins devant le ministre que devant les familles.

Une précision sémantique s'impose : « l'excellence » ne veut pas dire « la perfection » ; l'excellence est un concept relatif, signifiant que chaque école doit faire de son mieux pour atteindre les meilleurs résultats possibles compte tenu de sa situation : les écoles en grave difficulté doivent devenir « acceptables », les médiocres doivent devenir « bonnes » et les bonnes « excellentes ».

L'inspection signale autant les points forts que les points faibles des établissements, car ils servent d'appui pour progresser. Il faut apporter des réponses « locales et flexibles ». Les écoles ont de l'autonomie, car ce sont elles qui sont responsables de la qualité de l'enseignement.

La qualité de l'enseignement fait l'objet d'un rapport que les établissements ont l'obligation de produire chaque année et sur lequel les parents d'élèves sont consultés. L'inspection

générale n'est pas tant dans une position de contrôle que dans une position d'aide aux établissements pour qu'ils améliorent leur enseignement. D'où la nature des questions qui se posent à la HMIE : que faut-il évaluer dans les écoles et les EPLE ? Comment aider les établissements à s'auto-évaluer et à construire leur expertise pédagogique ? Comment leur permettre de progresser ?

Cependant, même si l'autoévaluation est importante, l'évaluation externe et le jugement des familles restent fondamentaux. Les écoles ont en effet souvent tendance à se surestimer (« *self evaluation is also illusion* »). D'où une série de questions : quelles écoles cibler ? Comment « proportionner » l'inspection à la situation des écoles ? Comment associer les familles à cette évaluation et comment écrire pour être compris par elles (tous les rapports d'inspection sont publics)...

Cela fait vingt ans que la HMIE conduit un travail sur la qualité de l'enseignement, l'autoévaluation et le rôle de l'inspection générale. Les indicateurs de qualité et les guides méthodologiques des inspecteurs sont connus de tous ; le document d'autoévaluation « *How good is our school ?* » est en la possession de toutes les écoles ; on en est à la troisième édition. Récemment un site « *Journeys to excellence* » a été ouvert pour donner des idées aux écoles ; on y trouve entre autres quatre cents séquences de classes filmées, mises en ligne et indexées. Une mine d'enseignements pour tous les pédagogues...

Le développement professionnel des inspecteurs écossais

L'objet de la présentation portait sur un point particulier de la formation professionnelle des inspecteurs : la conduite des entretiens dans les établissements, car « c'est facile de faire un guide d'évaluation, mais c'est difficile de rendre la pratique d'évaluation efficace ».

Le responsable de la formation des inspecteurs écossais présentait à Edimbourg la démarche

initiée l'an dernier. Pour améliorer l'efficacité de leurs entretiens d'évaluation, les inspecteurs sont d'abord invités à s'auto-évaluer. Puis ils rencontrent un formateur/coach. Les principaux défauts sont le manque d'écoute constructive et une conduite d'entretien trop stressante pour les chefs d'établissement. L'intervenant a ensuite détaillé les mesures mises en place pour remédier aux défauts des uns et des autres, dont le recours à un cabinet de psychologie (séances filmées à l'appui).

Ce dispositif spécifique s'ajoute aux autres moyens consacrés à la professionnalisation des inspecteurs (environ 100 HMIE, 500 inspecteurs associés, 30 inspecteurs honoraires). Les inspecteurs sont pour l'essentiel d'anciens professeurs, qui interviennent en équipes pluridisciplinaires pour couvrir les différents champs de l'audit. Au moment du recrutement, ils ont une période de formation et d'essai de six mois à un an; l'objectif est de former ces (très bons) professeurs pour qu'ils connaissent les préoccupations qui ne sont pas celles de leur discipline et qu'ils apprennent à maîtriser les méthodes d'audit. Il y a ensuite des séminaires deux fois par an et des conférences sur des thèmes précis. Il existe enfin une formation particulière pour les « inspecteurs associés », qui sont des professeurs intégrés à mi-temps aux équipes d'inspection, afin de compléter l'expertise de celles-ci sur certains points.

La formation des évaluateurs externes en Lituanie

La directrice de la Division de la formation et de l'accréditation des auditeurs externes a exposé la politique que conduit la Lituanie pour passer d'une inspection organisée sur le modèle soviétique à une inspection organisée sur le modèle écossais. (« Merci aux Écossais et aux Anglais qui sont venus aider la Lituanie après son indépendance en 1990 »). La directrice a insisté sur le changement culturel que cela représentait: il s'agit de « passer du contrôle, de la méfiance, de l'opinion personnelle et de l'obéissance, à une culture de l'amélioration de la qualité de l'enseignement, de l'autonomie

et de la décision fondée sur la preuve et les résultats ».

Pour l'instant, les deux cultures et les deux systèmes coexistent encore et cette situation est compliquée à gérer. Il y a encore des inspecteurs à l'ancienne, qui ont du mal à évoluer et refusent de passer la nouvelle accréditation. Mais les Lituaniens recrutent désormais des évaluateurs externes, formés et accrédités par une Agence nationale pour l'évaluation des établissements scolaires, créée en 2005.

La formation des évaluateurs dure de six à neuf mois (sur le modèle écossais) et l'accréditation trois ans; 120 auditeurs ont été recrutés, il en faudrait 270. Ce ne sont pas des fonctionnaires, ils sont proches des enseignants. Il y a trois grades d'auditeurs: évaluateur, tuteur, chef d'équipe; on peut faire une carrière d'évaluateur. Les audits se font en équipe pluridisciplinaire, sur la base d'une autoévaluation. La méthodologie d'autoévaluation a été publiée en 2007.

Formation et développement professionnel des évaluateurs externes en Roumanie

Le directeur de l'Agence roumaine pour l'Assurance Qualité dans l'Enseignement scolaire (ARACIP) a d'abord souligné la faible qualité de l'enseignement en Roumanie. La population a été habituée à obéir passivement et la culture doit donc évoluer pour que les familles comprennent l'enjeu de la qualité de l'enseignement. Les inspecteurs, au nombre de 800, ont une « mentalité très démodée, manquent d'humilité, critiquent toujours ce qu'ils voient dans les écoles, se prennent pour les patrons des écoles ». Tout ceci est difficile à changer.

Une loi sur la qualité de l'enseignement a été votée; des instances ont été créées, dont l'ARACIP, qui est responsable de l'accréditation et de la formation des évaluateurs externes. D'autres instances d'évaluation existent, dont l'inspection traditionnelle, qui est chargée du contrôle, et une Commission pour l'assurance qualité et l'évaluation (CQAE), qui est



■ ■ ■ chargée de l'évaluation interne. Il semble que la CQAE produise des outils pour améliorer la qualité de l'enseignement, alors que l'ARACIP est un organisme de contrôle externe de la qualité. Ce contrôle se fait au regard de normes de référence, avec des outils méthodologiques qui s'améliorent sans cesse. Des calculs de plus-value à la française sont utilisés. Les rapports sont publics, mais les écoles ne sont pas classées.

L'intervenant a insisté sur le fait qu'en Roumanie, les évaluateurs externes produisent une évaluation de l'établissement en référence à des normes de qualité, mais ne font jamais de recommandations. En effet, selon les normes ISO, il ne faut pas mélanger l'évaluation et la recommandation. Les évaluateurs externes, qui ne travaillent pas au quotidien dans les établissements scolaires, sont jugés inaptes pour faire des recommandations sur ce qu'il faut changer à l'intérieur de ceux-ci. C'est aux établissements eux-mêmes de bâtir un plan d'action, aux professeurs d'y réfléchir, sans attendre d'instructions comme ils en ont l'habitude. Les établissements sont à nouveau évalués au bout de cinq ans.

Les évaluateurs externes sont d'anciens professeurs qui sont sélectionnés, formés pendant un an sur le plan théorique et pratique, réévalués au bout d'un an, puis soumis à une évaluation annuelle. Il y a 175 évaluateurs externes, il en faudrait 600.

Nouvelles approches de la progression des établissements en Écosse

Une inspectrice de la HMIE a centré son propos sur le renouvellement de la procédure d'inspection des établissements. Celle-ci reste entièrement guidée par le souci d'apporter le meilleur service possible aux élèves. Comme tous les établissements ont déjà été évalués, l'approche consiste désormais à « proportionner » l'inspection à la situation de chacun d'eux.

L'intervenante a présenté les nouveautés de la méthode, qui s'apparente à une « riposte gra-

duée ». Des critères définissant l'ampleur de l'inspection à conduire ont été définis ainsi que le type de conséquences à tirer de l'inspection. Par exemple lorsque l'évaluation n'est pas satisfaisante, l'inspection peut revenir trois mois plus tard pour examiner la situation et même encore ultérieurement si cela s'avère nécessaire; au bout de deux ans, une nouvelle inspection est effectuée. En revanche, dans d'autres établissements, il n'y a pas besoin d'une visite approfondie et l'équipe d'inspecteurs ne revient pas avant plusieurs années.

Un autre des rôles des HMIE est d'inspecter les autorités locales. La loi confie à ces dernières la mission de vérifier la qualité des établissements de leur ressort et de leur fournir l'aide nécessaire. L'inspection écossaise évalue la capacité des autorités éducatives locales à bien faire leur travail; un quart d'entre elles sont jugées sous-performantes.

Nouveau développement de l'inspection en Angleterre

Une première intervenante a présenté la réorganisation de l'Ofsted. En 2007, le gouvernement britannique a décidé la fusion de quatre inspections générales au sein de l'Ofsted, dont le champ s'étend désormais à tous les services de l'enfance: écoles, crèches, services sociaux, centres de placement... L'objectif est de faciliter la vie des organismes contrôlés et d'améliorer l'efficacité globale des corps de contrôle, car de nombreux organismes étaient soumis au contrôle d'inspections différentes qui n'utilisaient pas les mêmes référentiels d'inspection et n'aboutissaient pas toujours aux mêmes conclusions. Ce travail s'accompagne de la réduction d'un tiers des effectifs et doit être conduit en l'espace d'un an. C'est un chantier « herculéen », car il faut définir des principes d'évaluation communs puis harmoniser... trente référentiels d'inspection différents.

Une deuxième intervenante a présenté les évolutions plus spécifiques de l'inspection des établissements scolaires. En Angleterre, c'est la loi qui définit la mission des inspecteurs, et qui

leur demande de procéder à l'évaluation de l'enseignement dans tous les établissements scolaires. Or il est prévu que cette loi soit modifiée en 2009. L'Ofsted conduit donc un travail préparatoire à cette révision législative et a ouvert à ce sujet une consultation grand public sur le web.

De son côté, l'Ofsted réfléchit aux inflexions qu'il lui paraîtrait souhaitable d'envisager; par exemple: qu'il n'y ait plus aucune inspection par discipline (en réalité cette pratique est déjà abandonnée), que l'auto-évaluation des établissements soit renforcée, que l'ampleur de l'inspection soit « proportionnée » à la situation des établissements, qu'un document de restitution aux parents soit explicitement prévu, que les critères de performance soient mieux définis et expliqués, que l'objectif de la démarche soit désormais de parvenir à une augmentation du nombre des établissements jugés « bons » et « remarquables » (les établissements sont rangés selon quatre niveaux de performance:

insatisfaisant, satisfaisant, bon, remarquable; la proportion actuelle est de 6 % d'insatisfaisants, 34 % de satisfaisants, 46 % de bons, 14 % de remarquables; elle est appelée à évoluer). L'Ofsted envisage de tester ces principes nouveaux lors d'inspections-pilotes qu'elle mènerait de l'été 2008 au printemps 2009. Elle sera ainsi en mesure de faire des propositions au gouvernement au moment du vote de la loi sur l'Éducation.

D'un séminaire à l'autre

De retour d'Edimbourg, l'inspecteur général français médite. Par sa taille, son histoire, ses traditions, la France ne se compare pas avec beaucoup des pays cités ci-dessus. Mais la confrontation des pratiques professionnelles est toujours intéressante, parfois déstabilisante. Réjouissons-nous qu'un nouveau séminaire sur le même sujet réunisse les inspecteurs de la SICI cet automne, mais en France cette fois, avec une participation plus large des collègues français... ■

