
L'évaluation des établissements par les académies

RAPPORT N° 2017-080
Décembre 2017

Rapport à
monsieur le ministre de l'éducation nationale



igen
Inspection générale de l'Éducation nationale

igaenr
Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Inspection générale de l'éducation nationale

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

L'évaluation des établissements par les académies

Décembre 2017

Joël Goyheneix
Marc Pelletier
Coordinateurs

Thierry Bossard
Coordinateur

Laurent Chéno
Fabienne Paulin-Moulard
Brigitte Sitbon
Sophie Tardy
Didier Vin-Datiche

Stéphane Kesler
Jean-François Raynal

avec la contribution de
Nicolas Billy
Denis Boullier

avec la contribution de
Marc Buissart

*Inspecteurs généraux
de l'éducation nationale*

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	1
1. L'évaluation des établissements, une question récurrente depuis près de trente ans	4
1.1. L'émergence de la question de l'évaluation des établissements s'inscrit dans certaines évolutions structurelles du système éducatif français.....	4
1.1.1. <i>Le développement des politiques d'évaluation au sein du système éducatif français : l'évaluation des établissements comme composante d'une politique globale d'évaluation.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>Les évolutions structurelles du système éducatif : l'émergence de l'établissement, l'accroissement de ses marges de manœuvre.....</i>	<i>9</i>
1.1.3. <i>Une nouvelle conception des politiques publiques : la « nouvelle » gestion publique et la mise en œuvre de la LOLF ou la généralisation des indicateurs et de l'évaluation par les résultats</i>	<i>10</i>
1.1.4. <i>Des dispositions législatives, réglementaires et des incitations institutionnelles favorables à l'évaluation des établissements</i>	<i>10</i>
1.1.5. <i>Le contexte européen : l'évaluation des unités d'enseignement se généralise en Europe.....</i>	<i>11</i>
1.2. Les travaux des inspections générales	12
2. Un état des lieux de l'évaluation des établissements à l'initiative des académies	14
2.1. Des dispositifs d'évaluation dont la pérennité dans le temps et la cohérence académique sont soumis à de nombreux aléas	14
2.1.1. <i>Une instabilité des dispositifs dans le temps et un défaut de cohérence académique</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Des facteurs d'instabilité très divers</i>	<i>15</i>
2.1.3. <i>Le rôle de la formation des personnels d'encadrement : une condition nécessaire mais non suffisante</i>	<i>15</i>
2.2. Typologie des différentes formes d'évaluation des établissements par les académies.....	16
2.2.1. <i>Le contrat d'objectifs comme support de l'évaluation des établissements.....</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>La mise en œuvre de dispositifs spécifiques d'évaluation des établissements par les académies.....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>Les procédures de labellisation et de démarche-qualité.....</i>	<i>25</i>
2.3. Peut-on réellement parler d'évaluation des établissements ?	27
2.3.1. <i>Prudence et méfiance envers l'évaluation des établissements</i>	<i>27</i>
2.3.2. <i>Une incertitude qui persiste quant aux objectifs.....</i>	<i>28</i>
2.3.3. <i>Une évaluation des établissements souvent réduite à l'analyse de thématiques ciblées</i>	<i>29</i>
2.3.4. <i>Deux perspectives pour l'évaluation des établissements.....</i>	<i>30</i>
2.3.5. <i>Les résistances à l'évaluation.....</i>	<i>31</i>

2.3.6.	<i>Le constat d'une situation qui ne progresse guère</i>	35
3.	L'apport des comparaisons internationales : qu'en est-il aujourd'hui de l'évaluation des établissements dans les autres systèmes éducatifs européens ?	37
3.1.	Vers un modèle d'évaluation des établissements européens ?.....	37
3.1.1.	<i>En dépit d'un morcellement des systèmes éducatifs européens, une tendance générale se profile..</i>	37
3.1.2.	<i>L'évaluation d'établissements domine désormais en Europe</i>	39
3.1.3.	<i>Un modèle européen commun se développe</i>	40
3.2.	L'évaluation d'établissement vise aujourd'hui à améliorer les apprentissages au sein de celui-ci	42
3.2.1.	<i>La priorité est donnée aux apprentissages plutôt qu'à l'enseignement</i>	42
3.2.2.	<i>L'enseignant ne s'efface pas derrière l'établissement</i>	42
3.2.3.	<i>L'évaluation s'inscrit dans une dynamique de progrès dans l'établissement</i>	43
3.3.	L'articulation entre les différentes formes de l'évaluation.....	43
3.3.1.	<i>L'auto-évaluation a un rôle essentiel</i>	43
3.3.2.	<i>De nouvelles frontières : adaptation de l'évaluation et cohérence d'ensemble</i>	44
4.	Repères pour une évaluation des établissements	45
4.1.	Pourquoi et pour qui évaluer les établissements ?.....	45
4.1.1.	<i>Le respect du devoir de rendre compte de l'action publique.....</i>	45
4.1.2.	<i>Reconnaître et assumer la diversité des établissements.....</i>	46
4.1.3.	<i>Reconnaître que l'établissement est un échelon majeur pour accroître la qualité d'enseignement .</i>	47
4.1.4.	<i>Faire de l'évaluation un levier pour faire évoluer les établissements</i>	48
4.2.	Éléments méthodologiques pour une évaluation des établissements par les académies	49
4.2.1.	<i>Définir une politique académique d'évaluation des établissements ne dispense pas d'un cadrage national</i>	49
4.2.2.	<i>Concevoir l'évaluation des établissements comme un processus continu d'amélioration de leurs performances</i>	51
	Conclusion	57
	Annexes	59

SYNTHÈSE

L'évaluation des établissements scolaires, collèges et lycées, est une question en débat depuis le tournant des années 1990. L'émergence de cette question s'inscrit alors dans une conception des politiques publiques qui repose sur la reconnaissance d'une plus grande autonomie aux différents échelons des administrations comme aux établissements publics et entend s'appuyer sur un recours systématique à l'évaluation dont la double finalité est, d'une part, de rendre compte au citoyen et, d'autre part, d'éclairer les responsables dans leurs décisions. Décliné dans le système éducatif ce nouveau cadre de l'action publique s'est conjugué avec l'émergence, pour les collèges et les lycées, de l'établissement public local d'enseignement en tant qu'entité juridique à part entière disposant d'une autonomie administrative et pédagogique. Si cette exigence d'évaluation s'est imposée au sein de l'éducation nationale à l'égard du fonctionnement et des résultats globaux du système éducatif français grâce aux travaux de la DEPP, elle s'est aussi développée, notamment sous l'impulsion des enquêtes internationales, en matière de mesure des acquis des élèves. En revanche, la démarche est restée hésitante envers les établissements d'enseignement. Faute d'orientation nationale sur ce sujet, l'évaluation des établissements est demeurée de la seule initiative des académies.

L'évaluation des établissements a ainsi déjà fait l'objet de plusieurs rapports et travaux des inspections générales dont les conclusions étaient convergentes avec celles de plusieurs autres rapports produits par l'institution : cette évaluation devrait devenir effective, avoir pour objet la qualité de la formation dispensée, savoir conjuguer auto-évaluation et évaluation externe, être nettement distinguée des procédures de contrôle et gagnerait à éclairer le public. Cinq années après le plus récent rapport des inspections générales sur ce sujet, la présente mission conjointe IGEN-IGAENR a eu pour objet de faire un inventaire des pratiques d'évaluation des établissements actuellement en vigueur dans les académies, d'analyser leurs objectifs, leurs méthodes et les usages qui en sont faits. La mission a également cherché à comprendre ce paradoxe apparent : alors même que des évolutions de fond du système éducatif, de multiples prescriptions officielles y incitent, il n'existe pas d'évaluation systématique, régulière et cadrée des établissements scolaires en France.

Dès ses premières investigations, la mission a constaté que les dispositifs actuels d'évaluation des établissements par les académies demeurent marqués par une forte instabilité dans leur mise en œuvre dans le temps et que la notion même « d'évaluation des établissements » fait encore l'objet d'une grande méfiance. De plus, elle recouvre des acceptions très diverses, en étant indifféremment associée aux notions de pilotage, d'accompagnement, de contrôle ou de labellisation.

L'enquête réalisée auprès de l'ensemble des académies a permis de construire une typologie des dispositifs visant à évaluer les établissements à travers trois formes principales : l'évaluation en lien avec les contrats d'objectifs, la conception de dispositifs spécifiques et les procédures de labellisation. L'analyse de ces trois modalités d'appréciation de l'action des établissements actuellement en vigueur conduit la mission à montrer qu'elles participent toutes, à des degrés divers, à une forme d'évaluation des établissements. En cela, elles sont pour l'établissement un levier au service de la qualité de l'éducation et de l'enseignement et pour l'académie un moyen susceptible de mieux accompagner chaque établissement en tenant compte de ses spécificités. Cependant, elles demeurent incomplètes dans la mesure où dans bien des cas :

- elles n'offrent qu'une vue partielle de l'établissement, en réduisant souvent l'analyse à quelques thèmes ;

- elles se limitent souvent à une évaluation extérieure ;
- elles oscillent entre divers objectifs, tous légitimes, mais néanmoins distincts : pilotage, accompagnement ou évaluation ;
- elles ne mobilisent pas l'ensemble de la communauté éducative : elles se réduisent à des échanges entre cadres académiques, ne donnent guère lieu à des restitutions collectives et ne sollicitent pas les partenaires de l'éducation nationale ;
- elles n'identifient pas suffisamment des leviers d'action et des moyens d'accompagnement des établissements pour atteindre les objectifs visés, elles donnent rarement lieu à un suivi.

Au-delà d'une variété d'approches et de mises en œuvre, la mission considère que l'évaluation des établissements peut s'inscrire dans deux perspectives :

- l'une se réfère au « pilotage » de l'établissement et vise à apprécier l'application des objectifs nationaux et des orientations ministérielles et académiques. Elle correspond par exemple à des audits thématiques et à des dispositifs liés au contrat d'objectifs. Cette forme « d'évaluation » demeure, le plus souvent, interne à l'éducation nationale, à sa hiérarchie ;
- l'autre s'entend explicitement comme une évaluation et vise à apprécier et à rendre compte de la qualité du service rendu par l'établissement appréhendé dans sa globalité (qualité de l'enseignement, acquis des élèves, climat scolaire, prise en charge des élèves, accueil des parents, conduite et gestion de l'établissement, etc.). Elle peut avoir un caractère public.

Il apparaît que les dispositifs d'évaluation des établissements mis en œuvre par les académies s'inscrivent bien davantage dans une logique de pilotage que d'évaluation. Ce constat est à relier avec l'histoire du système éducatif français qui est traditionnellement organisé autour de priorités et de directives nationales où l'établissement est une réalité relativement récente. Cette particularité est renforcée, à chaque nouvelle réforme, par la volonté de l'administration centrale de s'assurer rapidement de son application. Le regard porté sur l'établissement confine dès lors à la vérification, voire au contrôle de la mise en œuvre de priorités nationales dans l'établissement plus qu'à l'évaluation de l'action globale de l'établissement, de ses performances au regard de son contexte et de la façon dont il utilise ses marges de manœuvre. Par ailleurs, la mission a également analysé les résistances et les craintes que suscite l'évaluation des établissements dont il convient de tenir compte pour les lever et clarifier les objectifs, moyens et effets d'une telle démarche.

Sans occulter certaines spécificités nationales, un modèle européen d'évaluation des établissements tend à émerger consistant à évaluer périodiquement l'ensemble des établissements. Ces évaluations reposent sur un cadre méthodologique commun au sein d'un même système éducatif, diffusé publiquement et qui s'impose à tous. L'évaluation est collective et se structure autour de trois phases : analyse préalable de données statistiques et de questionnaires remplis par les établissements, visite de l'établissement, restitution de l'évaluation au sein de l'établissement. Ces démarches reposent sur une articulation entre auto-évaluation et évaluation externe et vise essentiellement à renforcer la capacité de l'établissement à améliorer ses performances scolaires. L'évolution du contexte européen renforce la singularité de la position de la France où l'évaluation des établissements, au regard des observations de la mission, ne progresse guère.

À mesure que les établissements deviennent plus autonomes dans leur organisation, leurs choix pédagogiques, le besoin d'une évaluation de leurs performances se renforce. Cette évaluation doit s'envisager comme un moyen de rendre compte de l'action publique et une reconnaissance du fait que l'établissement est un échelon majeur pour accroître la qualité de l'enseignement. Au regard de ces objectifs la mission propose un cahier des charges de l'évaluation des établissements par les académies et envisage la façon dont les inspections générales pourraient contribuer à sa mise en œuvre tout en repensant l'équilibre des missions assurées par les corps d'inspection territoriaux. Elle rappelle également que l'enjeu n'est pas uniquement de savoir quels repères méthodologiques nouveaux, quelle organisation améliorée des dispositifs existants permettront d'installer durablement l'évaluation des établissements dans le système éducatif français. L'enjeu est, plus fondamentalement, de créer un contexte favorable pour que l'évaluation des établissements soit réellement perçue par l'ensemble des acteurs comme un levier d'amélioration de ses performances.

Introduction

L'évaluation des établissements scolaires n'est pas une idée neuve en Europe. Pour y être un peu plus récente, elle n'est pas davantage une idée neuve en France où pourtant elle peine à s'inscrire dans les faits.

L'exigence d'évaluation qui s'est imposée dès le milieu des années 1980 à l'égard du fonctionnement et des résultats globaux du système éducatif français s'est aussi développée, notamment sous l'impulsion des enquêtes internationales, en matière de mesure des acquis des élèves. En revanche, la démarche est restée hésitante envers les établissements.

Savoir s'il faut procéder à l'évaluation des établissements scolaires, définir sur quoi celle-ci devrait porter, clarifier ses finalités, déterminer comment l'effectuer sont des questions récurrentes depuis près de trente ans et qui n'ont toujours pas trouvé de véritables réponses. Pourtant, bien des facteurs peuvent y inciter. Cette évaluation des établissements ne se justifierait-elle pas vis-à-vis des autorités de l'éducation nationale compte tenu des évolutions institutionnelles qui tendent à accroître les marges de manœuvre des établissements ? Ne participerait-elle pas aussi du devoir de rendre compte de l'action publique à l'échelon qui concerne le plus immédiatement l'ensemble de la population, celui où elle est en contact direct, permanent avec le système scolaire ? N'est-ce pas au niveau de l'établissement que se joue, pour les élèves, la réussite de l'acte éducatif et que se construit, pour les parents, l'image de l'école ? Les appréciations portées sur les établissements ne gagneraient-elles pas à s'établir à partir, non pas de réputations diffuses, mais de données mieux assurées permettant à chacun de former son jugement ? Enfin, une évaluation des établissements ne serait-elle pas d'abord utile pour les établissements eux-mêmes afin de les aider à « se rendre compte » des résultats de leur action et de les éclairer sur les voies de leur évolution ?

Cette question de l'évaluation des établissements a déjà été abordée maintes fois par les inspections générales depuis plus de dix ans. Dans une perspective de comparaison internationale, leurs études ont notamment souligné que la France demeurait l'un des rares pays où l'évaluation des écoles et des établissements secondaires n'était pas développée au sens où cela existe désormais presque partout en Europe, à savoir une évaluation systématique, régulière, normée et publique. Cette situation a également été soulignée par différents experts ou institutions internationales qui considèrent que le système éducatif français se prive ainsi d'un mode d'amélioration qui est privilégié dans nombre de pays.

Cette absence d'une évaluation systématique qui serait cadrée par une démarche d'initiative nationale ne signifie pas pour autant que les établissements français n'aient pas des obligations et des procédures pour rendre compte de leur action et de leurs résultats. Il ne s'agit nullement de méconnaître les nombreuses données disponibles sur les établissements qui peuvent ainsi être l'objet d'un suivi attentif effectué par les autorités académiques, mais qui peuvent aussi être accompagnés, notamment par le biais de « visites » assurées sous diverses formes par les membres des corps d'inspection.

De fait, des expériences diversifiées, à l'initiative des recteurs, existent dans beaucoup d'académies et cela depuis longtemps : audits d'établissement, audits à visée participative, inspections croisées, conjointes ou globales, démarches de suivi dans le cadre des contrats d'objectifs conclus entre autorités académiques et établissements, procédures de labellisation, auto-évaluation.

Pour autant, cette pluralité d'initiatives académiques, la variété de leurs méthodes et même de leurs objectifs, qui oscillent entre évaluation et procédure de suivi, voire de contrôle, la grande diversité quant aux principes qui président au choix des établissements, l'incertitude quant à la régularité des observations, l'absence de continuité au sein d'une même académie, permettent-elles de conclure à l'existence d'une évaluation des établissements dans le système éducatif français ?

De plus, la multiplication des indicateurs, dont l'usage s'est heureusement développé, ne suffit pas en elle-même à constituer une évaluation des établissements comme l'a rappelé une mission conjointe des inspections générales sur les facteurs de valeur ajoutée des lycées¹.

Une vision claire et actualisée de l'existant semble faire défaut puisqu'il n'existe guère de recensement au niveau national, ni de bilan récapitulatif de la diversité des initiatives académiques.

La présente mission confiée conjointement aux deux inspections générales, IGEN et IGAENR, a donc eu pour objet de faire un inventaire des pratiques d'évaluation des établissements actuellement en vigueur dans les académies, d'analyser leurs objectifs, leurs méthodes et les usages qui en sont faits.

Par rapport à la situation d'il y a dix ans, la question se pose d'ailleurs de savoir si une initiative nationale en cette matière est désormais le moyen le plus sûr pour faire exister de réels dispositifs d'évaluation des établissements. Le contexte actuel, marqué par le rôle croissant de l'échelon académique sous l'effet conjugué de la forte déconcentration depuis la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances, de la « nouvelle organisation académique » installée en 2012, de l'évolution de l'organisation territoriale instaurée en 2015 avec la création des régions académiques, peut laisser penser que cet échelon est à privilégier. Encore faut-il déterminer si l'on doit s'assurer d'une convergence entre les initiatives académiques à partir d'un minimum de cadrage national ou si pleine responsabilité doit être laissée aux académies en cette matière.

C'est pourquoi, au-delà d'un état des lieux, la mission a cherché à tirer les enseignements des initiatives les plus proches d'une pratique d'évaluation des établissements. Elle n'a pas manqué enfin de s'interroger : comment expliquer cette relative ancienneté d'une question posée de façon récurrente et cette difficulté persistante à la faire parvenir à maturité, alors que bien des raisons et même des incitations institutionnelles, semblent inviter à évaluer les établissements ?

- **La méthode suivie par la mission**

Si la mission des inspections générales a eu pour objet de faire une analyse des différents dispositifs d'évaluation des établissements scolaires tels qu'ils existent actuellement, elle a estimé utile de mettre cette question souvent débattue dans une perspective historique : d'une part en l'inscrivant dans l'histoire des politiques publiques d'évaluation, particulièrement à l'éducation nationale ; d'autre part en ne s'interdisant pas non plus de resituer les dispositifs existant dans l'histoire de chacune des académies pour mieux en comprendre les éventuelles évolutions.

L'idée « d'évaluation » a d'abord été entendue en un sens assez large afin de ne pas écarter d'emblée des formes variées de suivi des établissements assurées par les autorités académiques, cette variété des dispositifs étant en elle-même significative.

¹ Rapport IGAENR-IGEN n° 2015-065, *Des facteurs de valeur ajoutée des lycées*, juillet 2015.

Sur cette base, la mission s'est attachée à établir un panorama des formes d'évaluation actuellement mises en œuvre et à en décrire les caractéristiques avant de répondre à la question de savoir dans quelle mesure on peut vraiment les tenir pour des évaluations d'établissement. Au-delà, la mission s'est efforcée de tirer les enseignements des initiatives qui s'apparentent le plus à une pratique d'évaluation afin de proposer principes, démarches et méthodes susceptibles de donner un cadre de référence pour l'action future des académies. Enfin, la mission a tenu, comme dans les précédents rapports des inspections générales sur ce sujet, à lire la situation française à l'aune des comparaisons internationales et à voir comment se situe actuellement la France dans le paysage européen de l'évaluation des établissements scolaires.

La mission a été conduite en deux phases successives² :

- en un premier temps, la mission a tenu à avoir une vue la plus large possible de la situation et a pour cela conduit une analyse dans 27 académies. Ce travail s'est appuyé sur des entretiens avec les recteurs, les secrétaires généraux d'académie, les services académiques, des IA-DASEN, les groupes de pilotage des dispositifs, les doyens des collèges d'inspecteurs territoriaux, les évaluateurs (IA-IPR, IEN-ET-EG, chefs d'établissement) ;
- en un second temps, elle a choisi de procéder à une analyse plus approfondie dans sept académies en se rendant dans des établissements ayant été récemment concernés par les dispositifs mis en place. Outre les équipes de direction, ces visites ont permis de rencontrer des professeurs, des parents d'élèves, des élèves et des partenaires de l'éducation nationale.

La mission a été conduite en 2015-2016 et prolongée en 2016-2017. En effet, l'année 2015-2016 ayant fortement mobilisé les académies et notamment les corps d'inspection territoriaux sur la mise en œuvre de la réforme du collège, plusieurs académies ont été amenées à suspendre ou alléger les dispositifs de suivi ou d'audit d'établissements hors de cette priorité.

Le champ de l'étude a été limité aux seuls établissements au sens strict que sont les établissements du second degré, collèges et lycées publics.

² Les grilles de questionnaire utilisées lors des deux phases de la mission figurent en annexe 3.

1. L'évaluation des établissements, une question récurrente depuis près de trente ans

1.1. L'émergence de la question de l'évaluation des établissements s'inscrit dans certaines évolutions structurelles du système éducatif français

Le projet d'évaluer les établissements scolaires ne peut se concrétiser qu'à la double condition qu'il existe une volonté d'évaluer l'action publique et que soit conférée une réalité à l'établissement d'enseignement.

Le tournant des années 1990 fut décisif à cet égard. Il marqua la convergence de deux mouvements : d'une part le développement d'une politique publique d'évaluation, d'autre part la reconnaissance de l'établissement d'enseignement comme une entité ayant sa part d'autonomie et comme un échelon décisif dans les résultats obtenus par le système scolaire.

1.1.1. Le développement des politiques d'évaluation au sein du système éducatif français : l'évaluation des établissements comme composante d'une politique globale d'évaluation

1.1.1.1 L'affirmation réitérée d'un devoir d'évaluer l'action publique

Depuis trente ans, il n'est pas de réflexion sur le fonctionnement et la modernisation des services publics comme sur l'efficacité de l'action publique, qui n'ait conclu à la nécessité d'une « réforme de l'État ». À travers la variété de ses expressions et des différentes configurations qu'il a pu prendre, ce mouvement continu n'a eu de cesse d'affirmer la nécessité d'une évaluation des politiques publiques et plus globalement de l'action publique comme des services qui y concourent. Depuis les circulaires des premiers ministres, Michel Rocard, en 1989 sur le « renouveau du service public »³ et Alain Juppé, en 1995 sur « la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics »⁴ jusqu'à la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) en 2007 et à la « modernisation de l'action publique » (MAP) en 2013, l'évaluation a toujours été présentée comme une composante essentielle de la réforme de l'État. Elle y est comprise à la fois comme un devoir répondant à l'exigence légitime de rendre compte de l'action publique et comme un préalable indispensable pour identifier les pistes de son renouvellement et de son amélioration.

Par-delà la diversité des traductions que cette « réforme de l'État » a pu connaître au cours de ces trente ans, quelques constantes se dégagent qui permettent aussi de percevoir comment une politique publique d'évaluation peut être différemment orientée. Trois objectifs sont généralement poursuivis : s'assurer de l'efficacité des services et des politiques publiques, améliorer leur performance en un temps où la contrainte budgétaire se fait de plus en plus forte, favoriser l'adaptation des missions et de l'action de l'État au regard des évolutions de la société française.⁵

³ Circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 sur le renouveau du service public.

⁴ Circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 sur la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics.

⁵ La circulaire du Premier ministre (Michel Rocard) du 23 février 1989 fixe des objectifs de modernisation et d'efficacité : « La nécessité d'une adaptation de l'État pour accompagner ou devancer les mutations profondes de la société française. [...] les services publics doivent être capables d'assurer, dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité, les indispensables missions de garants des valeurs républicaines, de défenseur de l'intérêt général et de promoteur du progrès économique. » Si la modernisation et l'efficacité demeurent des objectifs constamment assignés, le souci de la

À cette fin, trois leviers sont régulièrement privilégiés : le développement des responsabilités aux différents échelons des administrations, une plus grande autonomie des services et établissements, un recours systématique à l'évaluation⁶. Enfin, l'évaluation apparaît dans sa double finalité : elle relève, d'une part, d'une exigence démocratique visant à rendre compte au citoyen et est requise, d'autre part, comme un outil indispensable pour éclairer les responsables dans les choix des évolutions à conduire.

Cette pluralité d'objectifs, cette incitation à l'accroissement des responsabilités et au développement de l'autonomie, cette ambivalence d'une évaluation qui entend s'adresser soit au public soit aux décideurs, sont autant de points qui peuvent éclairer la compréhension de ce qui s'est fait à l'éducation nationale notamment à l'égard des établissements d'enseignement.

De plus, cette volonté apparemment constante d'évaluer l'action publique ne s'est pas affirmée sans que des réserves aient été émises sur sa mise en pratique. Alors même que la circulaire sur le renouveau du service public pose en 1989 un « devoir d'évaluation des politiques publiques », elle s'empresse de préciser que cette exigence est d'autant plus pressante que « l'évaluation des politiques publiques n'a pas encore véritablement trouvé sa place en France, malgré les réflexions déjà menées et en dépit de l'existence de nombreux mécanismes de contrôle »⁷. Cinq ans plus tard, en 1994, le rapport de Jean Picq *L'État en France - Servir une nation ouverte sur le Monde*⁸ constate à nouveau « [...] l'évaluation n'est pas toujours en France, il s'en faut de beaucoup, un instrument ordinaire de la conduite des politiques publiques ». Enfin, très récemment une note de l'Institut des politiques publiques dresse un bilan contrasté : si l'accès aux données publiques à des fins de recherche et d'évaluation a grandement progressé, « l'évaluation des politiques publiques reste en France, trop souvent synonyme de missions de contrôle évaluant la mise en œuvre des politiques, plutôt que leur efficacité »⁹. Cette force d'une tradition de contrôle qui aurait freiné le développement des pratiques d'évaluation se retrouve-elle à l'éducation nationale, particulièrement pour ce qui concerne les établissements scolaires ?

performance s'affirme depuis le milieu des années 90 à commencer par la circulaire du Premier ministre (Alain Juppé) du 26 juillet 1995 « Les citoyens de notre pays veulent un État et des services publics plus efficaces, plus économes et plus accessibles [...] La France dispose d'une administration et de services publics d'une qualité élevée. Cette qualité ne peut cependant les dispenser d'une adaptation aux aspirations de nos concitoyens ainsi qu'aux exigences nouvelles d'une économie ouverte sur le monde et d'une société marquée par le développement des phénomènes d'exclusion. » En 2005 les « audits de modernisation » consistent en un programme d'audits systématiques des administrations en vue « d'en améliorer la qualité et l'efficacité en lien à un projet de modernisation » ; en 2007 « la révision générale des politiques publiques » entend diminuer la dépense publique tout en renforçant l'efficacité et la qualité de l'action publique ; en 2013 la « Modernisation de l'action publique » vise à « améliorer l'efficacité des politiques et des services publics, à contribuer à la maîtrise des dépenses publiques, à renforcer la compétitivité de notre économie ».

⁶ À titre d'exemples, la circulaire du Premier ministre de 1989 parle d'un « devoir d'évaluation », le rapport de Jean Picq, *L'État en France en 1994*, invite à « relancer l'évaluation des politiques publiques », la circulaire du Premier ministre de 1995 précise que « l'État doit prolonger son action par l'évaluation systématique de ce qu'il entreprend [...] le développement des fonctions d'étude, de prospective et de contrôle est en conséquence une priorité. »

⁷ Circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, III.

⁸ Jean Picq, *L'État en France - Servir une nation ouverte sur le Monde*, rapport au Premier ministre de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, mai 1994, La documentation française, page 103.

⁹ Institut des Politiques Publiques, note IPP n° 25, *Évaluation des politiques publiques : le bilan contrasté du quinquennat*, mars 2017, <http://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2017/03/n25-notesIPP-mars2017.pdf>

1.1.1.2 Le développement d'une politique d'évaluation à l'éducation nationale

Le milieu des années 1980 marque le début d'une politique d'évaluation à l'éducation nationale. Il est significatif que cela ait concerné en premier lieu les établissements. Si évaluer s'entend comme rendre compte de l'action et des résultats du service public, cela impose en premier lieu aux établissements de rendre compte aux autorités de l'État et aux collectivités territoriales. Tel est le sens de la disposition prévue dès 1985 par le décret relatif aux établissements publics locaux d'enseignement¹⁰ dont l'essentiel fut repris dans la loi d'orientation de 1989 : « Les écoles, les collèges, les lycées d'enseignement général et technologiques et les lycées professionnels élaborent un projet d'établissement. [...] Il fait l'objet d'une évaluation. [...] le rapport annuel des établissements publics locaux d'enseignement qui rend compte, notamment, de la mise en œuvre et des résultats du projet d'établissement est transmis au représentant de l'État dans le département, à l'autorité académique et à la collectivité territoriale de rattachement. »¹¹ Retenons que cette première forme d'évaluation – ou d'auto-évaluation – a été imposée à l'échelon de l'établissement dès lors qu'il eut une marge d'initiative propre à travers le projet d'établissement. Notons aussi que le contexte de la décentralisation a poussé à une diffusion non seulement interne à la hiérarchie de l'éducation nationale mais aussi externe aux partenaires que sont les collectivités territoriales.

En 1987 la création de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) marque une volonté d'inscrire l'évaluation dans les structures du ministère et d'en développer l'usage. Elle se donne aussi pour objet de rendre compte, non seulement aux décideurs, mais au public du fonctionnement et des résultats du système éducatif¹². Cela se traduit en janvier 1992 par la publication de *l'État de l'école, trente indicateurs sur le système éducatif*, puis en 1993 de *Géographie de l'école*. Les *trois indicateurs de performance des lycées* publiés pour la première fois en 1994 constituent le troisième volet de ce triptyque qui, des indicateurs généraux sur le fonctionnement et les résultats du système éducatif en passant par l'analyse d'une diversité géographique réelle de l'éducation nationale française, aborde l'échelon de l'établissement. Publiés sans interruption depuis plus de vingt ans les « indicateurs de valeur ajoutée des lycées » (IVAL) gardent une double finalité : rendre compte des résultats du service public national d'éducation en diffusant au grand public des éléments d'appréciation de l'action propre de chaque lycée et fournir aux responsables comme aux enseignants des éléments de réflexion pour les aider à améliorer l'efficacité de leurs actions. Sans être une évaluation globale des lycées, ils constituent le seul ensemble construit d'indicateurs qui

¹⁰ La version initiale du décret n° 85-924 du 30 août 1985 était ainsi rédigée « En qualité d'organe délibératif de l'établissement, le conseil d'administration [...] b) établit chaque année un rapport sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement, les résultats obtenus, les résultats à atteindre ». Aujourd'hui toujours en vigueur le texte modifié et codifié comme article R. 421-20 3° du code de l'éducation dispose « [le conseil d'administration] délibère chaque année sur le rapport relatif au fonctionnement pédagogique de l'établissement et à ses conditions matérielles de fonctionnement. Ce rapport rend compte notamment de la mise en œuvre du projet d'établissement, des expérimentations menées par l'établissement et du contrat d'objectifs ».

¹¹ Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989, titre III, article 18 et titre V, article 26. Si cette disposition codifiée à l'article L. 421-6 du code de l'éducation a été abrogée en 2004 dans le cadre de la simplification du régime d'entrée en vigueur, de transmission et de contrôle des actes des établissements publics locaux d'enseignement, elle n'en perd pas moins sa signification dans l'histoire de la reconnaissance d'une obligation de rendre compte qui s'impose aux établissements.

¹² Créée au moment où le ministre René Monory commandait à Jacques Lesourne un rapport devant « formuler les questions essentielles qu'il convient de poser, à moyen et long terme, pour préparer l'avenir du système éducatif de notre pays », la DEP est destinée en priorité, en 1987 à développer le volet prospectif. L'accent a été mis sur l'évaluation à compter de 1989. Sa dénomination actuelle, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), traduit la préoccupation plus récente de la performance à compter des années 2000.

soit rendu public de façon régulière et exhaustive – du moins pour les lycées – permettant d’apprécier la performance des établissements¹³.

La création des IVAL à des fins d’information publique est accompagnée la même année de celle des *indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré* (IPES) destinés quant à eux à un usage interne et à des fins explicites d’aide au pilotage, à commencer par l’aide aux établissements eux-mêmes. Depuis, bien d’autres indicateurs ont vu leur usage se développer, à commencer par les nombreux indicateurs fournis dans la base *aide au pilotage et à l’auto-évaluation des établissements* (APAE) qui, pour les établissements, ont pris en 2011 le relais des IPES.

La volonté de développer l’évaluation au sein de l’éducation nationale conduit également en 1989 à assigner, par la loi, une mission d’évaluation aux inspections générales s’ajoutant à leurs traditionnelles missions de contrôle, d’animation, de conseil, d’expertise¹⁴. Il est à noter que cette nouvelle mission s’accompagne d’une obligation de diffusion des travaux d’évaluation hors du seul cercle de l’éducation nationale puisque communication doit en être assurée au Parlement et qu’un rapport public annuel est institué. Évaluation et restitution publique semblent donc, là encore, devoir être corrélées. Les évaluations conduites par les inspections générales sur la base de cette nouvelle compétence ont, de fait, peu concerné les établissements. Une analyse dite des « 100 lycées »¹⁵ est certes menée en 1989-1990 mais elle produit davantage un « discours sur l’état des lycées » et les problèmes qu’ils connaissent qu’une évaluation des différents établissements visités ou la construction d’une méthode pour l’effectuer. C’est l’échelon académique qui sera ultérieurement retenu à partir de 1999 par les inspections générales pour l’exercice de cette mission d’évaluation compte tenu de l’importance croissante pris par le niveau académique¹⁶ et du fait que les établissements de par leur nombre ne peuvent se voir évalués par les inspections générales. Pour autant, l’évaluation des établissements donne lieu depuis 2004 à une réflexion constante des inspections générales en termes méthodologiques (voir *infra* point 1.2).

Dès le début des années 1990, l’initiative en matière d’évaluation des établissements revient donc aux académies comme ce fut d’abord le cas avec les audits d’établissements assurés par l’académie de Lille à partir de 1991. L’opération va longtemps servir de référence : elle est d’ampleur et exhaustive puisqu’elle concerne les 521 établissements d’enseignement secondaire de l’académie, elle est assurée par des équipes inter-catégorielles composées de chefs d’établissements, d’inspecteurs, de cadres du rectorat, voire de personnalités extérieures (plus de 300 personnes au total), elle est conduite pendant plusieurs années alors même que l’académie connaît un changement de recteur. Pour autant, cette opération systématique n’est pas maintenue au-delà de 2003, après un seul cycle complet d’audit. Si elle a constitué un outil d’animation de l’académie et

¹³ Voir le rapport IGAENR-IGEN n° 2015-065, *Des facteurs de valeur ajoutée des lycées*, juillet 2015.

¹⁴ Code de l’éducation, art. L. 241-1 (issu de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989, art. 25) : « L’inspection générale de l’éducation nationale et l’inspection générale de l’administration de l’éducation nationale et de la recherche procèdent, en liaison avec les services administratifs compétents, à des évaluations départementales, académiques, régionales et nationales qui sont transmises aux présidents et aux rapporteurs des commissions chargées des affaires culturelles du Parlement. Les évaluations prennent en compte les expériences pédagogiques afin de faire connaître les pratiques innovantes. L’inspection générale de l’éducation nationale et l’inspection générale de l’administration de l’éducation nationale et de la recherche établissent un rapport annuel qui est rendu public. »

¹⁵ Étude sur un échantillon de 88 lycées généraux et technologiques en 1989-1990 et de 88 lycées professionnels l’année suivante.

¹⁶ L’évaluation de l’enseignement dans les académies, mission conjointe IGAENR-IGEN assurée dans l’ensemble des académies métropolitaines de 1999 à 2006. Cette mission conduisait évidemment les inspecteurs à se rendre dans de nombreux établissements mais n’avait pas pour objet d’évaluer les établissements visités ; les observations faites en établissements visaient à nourrir une analyse portant sur l’académie.

de formation de ses cadres, elle est néanmoins jugée comme étant demeurée l'affaire du seul encadrement et la dimension pédagogique a été peu abordée sinon même « systématiquement et consensuellement négligée ».¹⁷ Cette pratique d'audit relève-t-elle d'ailleurs de l'évaluation ? Elle n'est pas présentée en tant que telle par le recteur Claude Pair lors de son lancement mais plutôt comme « un outil mis au service des établissements et non une évaluation » même si elle vise à « provoquer l'auto-analyse et l'auto-évaluation de l'établissement ». Elle ne semble pas non plus avoir nourri le pilotage et le gouvernement de l'académie, avec une « détente du lien potentiel entre évaluation et prise de décision politique, entre évaluation, gestion et contrôle. »¹⁸ Cette prudence à parler d'évaluation dès cette première initiative académique et ces ambiguïtés ne manqueront pas de se retrouver ultérieurement jusque dans les dispositifs actuels vus par la présente mission (voir *infra* point 2 de ce rapport).

Il n'est pas étonnant dès lors que les constats faits au début des années 2000 aient conduit, tout en soulignant l'intérêt des travaux développés en dix ans par la DEP, par les inspections générales et par les académies, à insister de nouveau sur la nécessité de mettre en place une évaluation effective et globale des établissements. C'est le sens du rapport remis par Pierre Dasté en 2002 à la demande du Haut conseil de l'évaluation de l'école sur *Les évaluations des lycées et les usages de ces évaluations*¹⁹ comme de l'avis rendu par ce conseil²⁰. C'est aussi l'une des mesures préconisées par la commission du débat national sur l'avenir de l'école en 2004²¹. Dans les deux cas, il est préconisé d'avoir une évaluation systématique s'appuyant sur des indicateurs de résultats visant à estimer la valeur ajoutée, conjuguant une auto-évaluation pratiquée par l'établissement avec une évaluation conduite par une équipe externe, donnant lieu à un rapport public et débouchant sur un programme d'actions.

Cette avancée tâtonnante, à partir du milieu des années 80 jusqu'au début des années 2000, est justement résumée en 2002 par le Haut conseil de l'évaluation de l'école « De nombreux travaux existent, des outils sont disponibles, mais une démarche coordonnée qui s'appuierait sur ces outils et ces travaux pour promouvoir une évaluation effective globale de chaque [établissement] est absente. Cette démarche qui devrait impliquer une auto-évaluation, mais ne pas s'y limiter, est encore à mettre place ».

¹⁷ Voir l'analyse présentée par Lise Demailly : *L'évaluation et l'auto-évaluation des établissements : un enjeu collectif. Le cas des audits d'établissement scolaires de l'académie de Lille*, revue Politique et management public, volume 17, mars 1999. Cette publication faisait suite à une première analyse : Demailly L., Gadrey N., Deubel Ph., Verdière J. : *Effets de l'audit de l'académie de Lille sur les cultures professionnelles des évaluateurs*, ministère de l'éducation nationale -IFRESI - CNRS, décembre 1996.

¹⁸ Lise Demailly, *L'évaluation et l'auto-évaluation des établissements : un enjeu collectif. Le cas des audits d'établissement scolaires de l'académie de Lille*, conclusion.

¹⁹ Pierre Dasté, *Les évaluations des lycées et les usages de ces évaluations*, rapport établi à la demande du Haut conseil de l'évaluation de l'école (HCÉé), janvier 2002 ; http://www.hce.education.fr/gallery_files/site/21/89.pdf

²⁰ Haut conseil de l'évaluation de l'école, *L'évaluation des lycées*, avis n° 4 du HCÉé, janvier 2002, http://www.hce.education.fr/gallery_files/site/21/67.pdf

²¹ Rapport de la commission du débat national sur l'avenir de l'école présenté par Claude Thélot, *Pour la réussite de tous les élèves*, La documentation française, 2004, pp. 104-105.

1.1.2. Les évolutions structurelles du système éducatif : l'émergence de l'établissement, l'accroissement de ses marges de manœuvre

En même temps que s'affirme une volonté d'évaluer les services publics, les collèges et les lycées acquièrent une réalité « d'établissement » à partir du milieu des années 1980. En disposant d'une personnalité juridique et en devenant des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) à compter de 1985²², collèges et lycées se voient reconnaître l'élément constitutif de tout établissement public, à savoir le fait de disposer d'une part d'autonomie. L'établissement public, c'est un lieu, une institution qui est au principe de certaines des décisions qui le concernent. Il n'est pas seulement le lieu où s'appliquent des directives ou des instructions nationales ou du moins venues de l'extérieur, il est lui-même pour une part à l'origine de ses choix et en assume la responsabilité²³. Dès lors, selon la logique affirmée par la circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 « Il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence. »

Cette autonomie de l'établissement ne saurait d'ailleurs être réduite à une autonomie administrative. Elle est une autonomie administrative et pédagogique qui inclut bien des décisions, notamment en matière d'organisation des enseignements et d'utilisation des dotations horaires, décisions qui doivent être sous-tendues par des choix pédagogiques.

De plus, un fil rouge se dégage sur la longue durée à travers les réformes successives apportées à l'organisation des enseignements dans les collèges et les lycées. Par-delà leur diversité et la variété des dispositifs qu'elles ont introduits, ces réformes ont en commun d'accorder des marges de manœuvre accrues aux établissements²⁴. La rénovation de la voie professionnelle engagée en 2008, la réforme du lycée général et technologique en 2010, désormais l'organisation de l'enseignement dans les collèges s'appuient sur des grilles horaires qui identifient des heures dont l'utilisation est laissée à l'initiative des établissements. Sans entrer ici dans la question de l'ampleur effective de ces marges de manœuvre et parfois de leur limitation par des prescriptions nationales détaillées à l'excès, une tendance de fond incontestablement se dessine et s'affirme qui va vers davantage de latitude laissée aux établissements dans leur organisation pédagogique comme dans la mise en œuvre des orientations nationales. Des marges de décision accrues, d'autonomie croissante ne peuvent se justifier que si elles s'accompagnent d'une évaluation qui ne vérifie pas seulement une bonne mise en œuvre des réformes mais apprécie le bénéfice que les élèves ont tiré des choix effectués par l'établissement.

²² Décret n° 85-924 du 30 août 1985.

²³ Rappelons que dans le premier degré, l'école publique est bien un lieu d'enseignement public sans être pour autant un établissement public d'enseignement. En conséquence, la question de l'évaluation des écoles peut se poser en d'autres termes que pour les établissements du second degré. Cela explique aussi pourquoi la formule « évaluation des unités d'enseignement » est parfois utilisée pour couvrir à la fois le champ des écoles, des collèges et des lycées. Pour avoir une vue sur l'histoire de la structuration, en France, de l'enseignement du premier degré autour de la circonscription et sur les possibles évolutions vers des établissements dans le premier degré, on se reportera au rapport IGEN-IGAENR n° 2015-025, *Pilotage et fonctionnement de la circonscription du premier degré*, juin 2015.

²⁴ Les exemples sont nombreux : les heures « libres » introduites en collège dès 1986, les modules en lycées, les horaires fourchettes au collège et les parcours diversifiés, les travaux croisés, les itinéraires de découverte, les travaux personnels encadrés, les projets pluridisciplinaires à caractère professionnel, l'accompagnement personnalisé, les enseignements d'exploration, désormais l'organisation des enseignements complémentaires en collège.

1.1.3. Une nouvelle conception des politiques publiques : la « nouvelle » gestion publique et la mise en œuvre de la LOLF ou la généralisation des indicateurs et de l'évaluation par les résultats

De nouvelles approches de l'action publique viennent renforcer l'exigence d'évaluation à partir du début des années 2000. La loi organique sur les lois de finances (LOLF), qui fixe la nouvelle constitution financière de l'État en 2003, oblige notamment tous les ministères à se doter d'un programme annuel de performance (PAP) assorti d'indicateurs précis (efficacité, efficience, qualité) et d'une stratégie pour améliorer la qualité des services publics.

En même temps, l'introduction dans la sphère publique des concepts et pratiques tirés de la « nouvelle gestion publique » (*new public management*) conduit à une approche managériale qui privilégie le rôle des acteurs et la gestion de projet. Elle renforce ainsi le rôle d'entités autonomes davantage à même d'assurer une mise en œuvre efficace et plus efficiente des orientations générales sur lesquelles l'État central doit se concentrer.

Ces approches ont en commun d'avoir généralisé le recours aux indicateurs et d'avoir favorisé un pilotage par les résultats, appréciés du triple point de vue du citoyen, du contribuable et de l'utilisateur. On pourrait se demander en quoi ces approches budgétaires ou « managériales » ont pu avoir des effets en matière d'évaluation des établissements. Dans la mesure où l'éducation nationale a fait le choix décisif de constituer des budgets opérationnels de programme par académie, cela a insufflé cette exigence de performance au niveau académique et même jusqu'à l'échelon des établissements.

Significatif est à cet égard le cas de l'académie d'Aix-Marseille qui a su mettre en place, il y a dix ans, les modalités d'une évaluation des établissements conjuguant auto-évaluation et évaluation externe. Ce dispositif est alors explicitement présenté par le recteur Jean-Paul de Gaudemar comme un des volets d'un projet académique plus général, systématique et cohérent, visant à apprécier et à accroître la performance de l'académie et de ses établissements. Inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF et des dispositions de la loi d'orientation et de programmation de 2005 relatives aux contrats d'objectifs, le projet académique entend passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Pour aller au plus près des classes, le dispositif comporte un volet d'accompagnement des établissements par des équipes inter-catégorielles, croise évaluation externe et auto-évaluation en vue d'une évaluation de la performance. Le recours aux indicateurs est alors systématisé. Cette organisation restera en vigueur jusqu'en janvier 2013, moment où les ajustements apportés pour rendre le dispositif mieux accepté, conduisent à en infléchir l'objectif vers la seule fonction d'accompagnement des EPLE et à lui donner un contenu portant sur quelques thèmes plus limités laissés à l'initiative des établissements.

1.1.4. Des dispositions législatives, réglementaires et des incitations institutionnelles favorables à l'évaluation des établissements

La mise en œuvre de l'évaluation des établissements qui peut paraître un peu chaotique et devoir toujours être relancée, ne manque pourtant pas d'incitations institutionnelles fortes. Outre les directives de portée générale comme les circulaires des Premiers ministres déjà citées, outre le décret instituant l'établissement public local d'enseignement de 1985, la loi fait de l'évaluation une obligation à l'endroit des établissements scolaires. Ce fut le cas dès la loi d'orientation de 1989 (*supra* point 1.1.1), ce fut à nouveau le cas lors de l'élaboration de la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005. Le rapport préparatoire fait clairement

apparaître l'évaluation comme une contrepartie des décisions qui relèvent de l'établissement et comme le corrélat de la notion de pilotage du système éducatif : « [...] les établissements scolaires décident de l'emploi et de l'affectation de chacune des dotations en fonction des objectifs fixés par l'autorité académique et du projet d'établissement. Le pilotage de ce système suppose un dispositif d'évaluation qui permette, à chaque échelon, d'apprécier la pertinence des objectifs retenus, l'adéquation des moyens mis en œuvre et la qualité des résultats obtenus ».

Une commande explicite émane même du plus haut niveau de l'État en 2007. La lettre de mission adressée par le Président de la République et le Premier ministre au ministre de l'éducation nationale lui demande de mettre en place « une évaluation en profondeur des établissements, qui sera disponible pour les familles »²⁵. Cette évaluation est présentée comme l'un des quatre volets des dispositifs d'évaluation de notre système éducatif avec l'évaluation des élèves, l'évaluation régulière des enseignants et l'évaluation de l'ensemble du système éducatif.

Pour sa part, le ministère n'a pas manqué de lier l'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement à l'exigence de leur évaluation comme en témoigne explicitement la circulaire de rentrée 2011 : « L'autonomie dont disposent les EPLE constitue un levier effectif pour améliorer leurs performances et doit leur permettre de mieux répondre aux objectifs de réussite de tous les élèves [...]. L'échéance des contrats constitue un temps fort qui doit être l'occasion d'une véritable évaluation des performances de l'établissement, conduite conjointement par l'établissement et l'autorité académique. »²⁶ Dans ce sens il a fait évoluer les missions des inspecteurs territoriaux dont le statut prescrit depuis 1990 qu'ils « concourent à l'évaluation des unités d'enseignement »²⁷. Ainsi, la plus récente circulaire fixant les missions des inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) et des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) précise qu'ils « participent au suivi pédagogique et à l'évaluation des unités d'enseignement, dans le cadre du projet académique en favorisant le développement de démarches collectives d'auto-évaluation »²⁸.

1.1.5. Le contexte européen : l'évaluation des unités d'enseignement se généralise en Europe

Outre ces prescriptions nationales, le contexte européen ne manque pas non plus d'inciter à l'évaluation des établissements et d'éclairer d'un jour particulier la situation de la France. En effet, si les politiques suivies en matière d'éducation demeurent de la compétence des États membres de l'Union européenne, le processus de Lisbonne les engage, à partir de l'an 2000, dans une coopération en matière d'évaluation de la qualité de l'enseignement scolaire. Dans ce cadre, les recommandations émises par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne insistent dès 2001 sur le fait que « l'évaluation de la qualité est un des moyens et constitue un apport précieux pour assurer et développer la qualité de l'enseignement dans les établissements d'enseignement général et professionnel »²⁹ et proposent en conséquence de favoriser les dispositifs conjuguant

²⁵ Lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre au ministre de l'éducation nationale, 5 juillet 2007.

²⁶ Circulaire n° 2011-071 du 2 mai 2011.

²⁷ Code de l'éducation, article R. 241-19 a).

²⁸ Missions des inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale, circulaire n° 2015-207 du 11 décembre 2015.

²⁹ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2001 concernant la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité de l'enseignement scolaire, Journal officiel des Communautés européennes n° L 060 du 1^{er} mars 2001 p. 0051 - 0053. Le Parlement et conseil de l'Union recommandent « d'œuvrer [...] à l'amélioration de l'évaluation de la qualité dans l'enseignement scolaire ; [...] d'encourager l'auto-évaluation scolaire comme méthode permettant de faire des établissements scolaires des lieux d'apprentissage et de perfectionnement, en associant de

auto-évaluation et évaluation externe. L'objectif est nettement d'évaluer la qualité de l'enseignement et de ne pas se limiter aux procédures de contrôle administratif.

Même si cette recommandation s'est d'abord appliquée dans le secteur de l'enseignement et de la formation professionnels avec la mise en place d'un cadre de référence de l'assurance qualité³⁰ (voir *infra* point 2.2.3 de ce rapport), elle vaut pour tous les types d'établissements scolaires.

De fait, l'évaluation des unités d'enseignement s'est progressivement généralisée en Europe, sans doute parce que leur autonomie y est de plus en plus affirmée dans nombre de pays, mais aussi parce que la conviction est forte que l'amélioration de la qualité de chaque école, de chaque établissement est le meilleur moyen d'améliorer la qualité globale du système.

En regard de ces évolutions, la situation de la France est longtemps apparue comme singulière et une étude de la Commission européenne sur le degré d'autonomie des établissements scolaires en Europe concluait en 2007 : « En France, au niveau CITE 1 [primaire], face à une autonomie très limitée, l'évaluation des établissements en tant que telle n'est pas développée. L'évaluation des établissements du niveau CITE 2 [secondaire inférieur] est en cours de définition et fait intervenir une multiplicité d'acteurs dont les rôles respectifs ne sont pas encore bien déterminés (inspections générales, inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux, autorités hiérarchiques au niveau du département et de l'académie). Mais ces pays tendent de plus en plus à devenir des exceptions »³¹.

Dix ans plus tard, l'analyse faite par la présente mission doit permettre d'actualiser cette appréciation et de donner une vue des évolutions du « paysage » européen en matière d'évaluation des établissements scolaires comme s'y essaiera la troisième partie de ce rapport.

1.2. Les travaux des inspections générales

Comme elle est récurrente, la question de l'évaluation des établissements a fait l'objet d'une attention répétée des inspections générales.

La question a d'abord été traitée en 2004 par un rapport conjoint des deux inspections générales *L'évaluation des lycées et collèges en France en 2004 : bilan critique et perspectives* qui s'attachait à comprendre pourquoi le thème de l'évaluation des établissements ne parvenait pas, au-delà des déclarations, à s'inscrire comme un enjeu des politiques de l'école. Éclairé par la comparaison avec les autres systèmes éducatifs européens, le rapport soulignait le caractère disparate des initiatives

façon équilibrée l'auto-évaluation et l'évaluation externe ; [...] de développer l'évaluation externe dans le but d'apporter un soutien méthodologique à l'auto-évaluation scolaire et d'avoir une vision extérieure de l'école, tout en soutenant un processus d'amélioration constante et en veillant à ne pas se limiter au seul contrôle administratif ; [...] en encourageant et, le cas échéant, en favorisant la participation de tous les acteurs scolaires, [...] de faire de l'auto-évaluation scolaire un instrument efficace permettant de renforcer la capacité des établissements scolaires de s'améliorer [...]. »

³⁰ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, Journal officiel de l'Union européenne du 8 juillet 2009, qui « établit un cadre européen de référence pour l'assurance de la qualité en tant qu'instrument de référence destiné à aider les États membres à promouvoir et à contrôler l'amélioration constante de leurs systèmes d'enseignement et de formation professionnelle, sur la base de références européennes communes. »

³¹ Eurydice ; le réseau d'information sur l'Éducation en Europe, *L'autonomie scolaire en Europe. Politiques et mécanismes de mise en œuvre*, 2007, p. 40.

prises au sein du système éducatif français et formulait des propositions pour une construction par étapes d'un processus adapté aux réalités de notre pays³².

La question fut ensuite maintes fois reprise, notamment en 2008-2009 dans le cadre d'un thème inscrit au programme de travail des inspections générales portant sur « la mise en place d'une évaluation des écoles et des établissements scolaires »³³, en 2012 par un rapport de l'IGEN développant les aspects méthodologiques et déontologiques conditionnant la mise en œuvre de ce type d'évaluation³⁴.

Nullement restés confidentiels, ces travaux ont par exemple été présentés en 2009 devant la conférence des recteurs et exposés la même année lors d'une réunion plénière de l'ensemble des IA-IPR avant que la promotion d'inspecteurs territoriaux formée à l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR) ne soit à son tour fortement sensibilisée à cette question à laquelle leur participation est décrite comme devant être essentielle.

Ces travaux se sont également enrichis par la participation des deux inspections générales IGEN et IGAENR aux travaux de la SICI (*The Standing International Conference of Inspectorates*), association des inspections générales européennes dont la France est membre co-fondatrice et assure actuellement la présidence. Ainsi, dans le cadre de la présidence française de l'Union en 2009, un séminaire international à l'initiative des deux inspections générales organisé avec la SICI a réuni responsables nationaux français comme des différentes académies et les responsables d'une quinzaine de systèmes éducatifs européens. Par-delà la variété des pratiques nationales ce séminaire permit d'identifier des convergences et de préciser les éléments constitutifs de ce que l'on peut entendre par évaluation d'établissement scolaire. La participation régulière des inspecteurs généraux aux travaux de la SICI leur permet à la fois de suivre l'évolution des pratiques existant en Europe (voir la troisième partie de ce rapport) mais aussi, il faut le reconnaître, de mesurer bien souvent la singularité persistante de la situation française.

À travers les différentes lignes de force qui viennent d'être rappelées, bien des éléments semblent se dégager : l'évaluation des établissements devrait être effective, elle devrait porter sur la qualité de la formation, elle devrait conjuguer auto-évaluation et évaluation externe, elle devrait être nettement distinguée de procédures de contrôle, elle gagnerait à éclairer le public. Or, le regard porté sur ces trente années conduit pourtant à un constat et débouche sur une interrogation. À défaut d'initiative nationale et de cadrage explicite, les académies ont pu avoir l'initiative mais les pratiques sont restées intermittentes, disparates et fluctuantes. Surtout, comment expliquer un apparent paradoxe : alors même que des évolutions de fond, de multiples prescriptions officielles et tant d'éléments de contexte semblent devoir y inciter, il n'existe pas d'évaluation systématique, régulière et cadrée des établissements scolaires en France. Au mieux, on peut dire qu'elle peine à s'installer.

Cinq ans après le plus récent rapport des inspections générales sur ce sujet, ce constat est-il toujours pertinent, cette interrogation est-elle toujours justifiée ?

³² Rapport IGEN-IGAENR, n° 2004-118, *L'évaluation des collèges et des lycées en France, bilan critique et perspectives en 2004*, juillet 2004.

³³ Note IGEN-IGAENR n° 2009-079, *La question de l'évaluation des établissements en France en 2009. Où en est-on ? Veut-on avancer ? Comment peut-on le faire ?* juillet 2009.

³⁴ Rapport IGEN n° 2012-065, *L'évaluation des unités d'enseignement. Pour une démarche méthodologique et déontologique*, juin 2012.

2. Un état des lieux de l'évaluation des établissements à l'initiative des académies

Dans les discours des cadres académiques rencontrés par la mission, l'évaluation des établissements est souvent présentée de façon paradoxale. Rares sont les académies qui déclarent ne pas évaluer les établissements, mais dans le même temps l'évaluation des établissements n'est qu'exceptionnellement revendiquée et assumée en tant que telle. Ainsi l'analyse des discours des cadres académiques révèle bien des ambiguïtés qui témoignent de la fragilité des intentions et de la diversité des acceptions données à la notion « d'évaluation des établissements », l'évaluation étant parfois indifféremment associée aux thématiques du pilotage, de l'accompagnement, de la labellisation ou bien encore assimilée à une démarche-qualité. On ne peut donc parler ici d'évaluation qu'en un sens large qui recouvre bien des manières de suivre, de diagnostiquer ou d'apprécier ce qui se fait dans les établissements.

La mission a observé que l'évaluation des établissements, entendue dans cette large extension, assez vague et malléable, reste soumise à de nombreux aléas qui nuisent à la stabilité des dispositifs dont les modalités, objets, exploitations et suivis sont très différents selon les académies et parfois au sein d'une même académie. Cela conduit à s'interroger sur la capacité de ces dispositifs à réellement évaluer les établissements et à se demander si, au fil de leurs changements, ils contribuent à faire progresser l'évaluation des établissements.

2.1. Des dispositifs d'évaluation dont la pérennité dans le temps et la cohérence académique sont soumis à de nombreux aléas

2.1.1. Une instabilité des dispositifs dans le temps et un défaut de cohérence académique

L'histoire récente des dispositifs d'évaluation des établissements mis en œuvre par les académies montre une forte instabilité. Dans telle académie on observe que, depuis 2000, quatre types de dispositifs d'évaluation des établissements ont été successivement testés : « évaluation de projets d'établissement », « inspections pédagogiques globales », « évaluation des enseignements », « évaluation des écoles et des établissements ». Dans telle autre académie depuis 1998, différents dispositifs ont été expérimentés, parfois conjointement : « inspections concertées », « auto-évaluation des projets d'établissement », « audit externe des projets d'établissement ». Dans telle autre académie encore une démarche ambitieuse d'évaluation des contrats d'objectifs articulant auto-évaluation et évaluation externe a été arrêtée au bout d'une année sans qu'aucune évaluation du dispositif n'ait été faite et bien que l'initiative ait été jugée « intéressante » par les corps d'inspection. Dans plusieurs académies, la mission a observé que diverses formes d'évaluation des établissements coexistent au sein d'une même académie avec des méthodologies très différentes. Ainsi peuvent être menées simultanément une évaluation sur la base du contrat d'objectifs de l'établissement dans un département et une évaluation *via* la lettre de mission du chef d'établissement dans un autre.

Il est également symptomatique que beaucoup d'académies n'aient guère de mémoire en cette matière alors même, comme cela a été rappelé dans la première partie de ce rapport, que la question de l'évaluation des établissements n'est pas nouvelle. Faut-il y voir le signe que cette question n'a guère été perçue comme un enjeu majeur des projets académiques ou, plus simplement, l'effet du renouvellement des responsables académiques ?

2.1.2. Des facteurs d'instabilité très divers

Plusieurs facteurs de nature très différente sont à l'origine de cette instabilité des démarches d'évaluation d'établissement. Si le plus apparent est sans doute lié aux changements de recteurs, voire des inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) lorsque ces démarches sont laissées à leur initiative, d'autres raisons également l'expliquent : la réécriture du projet académique suspend l'évaluation dès lors que celle-ci est conçue comme devant s'y référer, les résistances de certains acteurs ou les évolutions des relations sociales qui incitent à être prudent en matière d'évaluation – sujet toujours sensible –, l'importance prépondérante des priorités du moment comme la préparation d'une réforme (celle du lycée en 2010, celle du collège en 2015) qui mobilise les énergies et sollicite fortement les cadres de l'académie. Sans doute cette histoire faite de discontinuités indique-t-elle que les académies sont encore à la recherche de la « bonne méthode », mais elle traduit surtout le fait que l'évaluation des établissements n'est pas toujours envisagée comme une dimension structurante des projets académiques qui irait au-delà des impulsions données par tel ou tel recteur ou de facteurs contextuels.

En l'absence d'initiative nationale visant à développer une démarche d'évaluation des établissements, les choix académiques restent donc très largement conditionnés par le calendrier des priorités nationales dont la fréquence de renouvellement demeure élevée. Il faut toutefois remarquer que cette situation n'est pas propre à l'éducation nationale. En effet, l'évaluation des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA), présentée par l'inspection de l'enseignement agricole comme étant « depuis de nombreuses années au cœur de ses réflexions et de ses pratiques »³⁵, a été différée en raison de plusieurs éléments de contexte liés aux priorités ministérielles ou dictés par l'actualité, alors même qu'elle devait être généralisée après un long travail de préparation et une phase de test.

2.1.3. Le rôle de la formation des personnels d'encadrement : une condition nécessaire mais non suffisante

Dans les académies où l'évaluation des établissements est la plus développée et la plus régulière dans le temps, la formation des personnels d'encadrement académiques (personnels de direction, inspecteurs, cadres administratifs) a constitué un moyen efficace pour créer une culture de l'évaluation partagée. Ces formations prennent des formes différentes. Elles sont parfois assurées à l'initiative de l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR) mais sont aussi, en plusieurs cas, consécutives à des missions effectuées à l'étranger par des cadres, notamment des inspecteurs, qui ont eu ainsi l'occasion d'observer des démarches d'évaluation d'établissements. Si la formation des personnels semble être une condition propice à la mise en œuvre de démarches d'évaluation des établissements, elle ne constitue pas une condition suffisante et « définitive » : une académie, pionnière en matière d'audit à visée participative dans les années 1990 et ayant formé une forte proportion de ses cadres, a aujourd'hui renoncé à développer des dispositifs d'évaluation des établissements en tant que tels.

Par ailleurs, les acquis de la formation ne sont pas toujours réinvestis. Ainsi, une académie mène depuis 2010, dans le cadre de la formation statutaire et continue des personnels d'encadrement, une

³⁵ Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Rapport de l'inspection de l'enseignement agricole 2013-2014*, 2015, p. 44.

politique de formation à l'audit à visée participative sans que cela conduise pour autant à une politique académique d'évaluation des établissements. Évaluer un établissement semble donc être un bon exercice de formation mais qui n'aurait pas à être mis en pratique après la prise de responsabilité. De la même façon, l'ESENER qui a accompagné, dès les années 1990, la réflexion sur la mise en œuvre des audits à visée participative a relancé depuis 2010 un parcours de formation dédiée à l'évaluation des unités éducatives. Ce parcours est proposé au cours de la seconde année de formation des personnels de direction et des inspecteurs. La participation à ce module de formation repose sur le volontariat des stagiaires et requiert un accord des recteurs de leur académie. Chaque année environ cinq académies sont parties prenantes ; l'ESENER forme ainsi près d'une centaine de personnels de direction et d'inspecteurs stagiaires à une démarche d'évaluation des unités éducatives. Cependant, d'une année sur l'autre, ce sont rarement les mêmes académies qui participent à ce parcours de formation. Force est de constater que les compétences développées par les stagiaires ne sont pas véritablement capitalisées ni exploitées en académie.

2.2. Typologie des différentes formes d'évaluation des établissements par les académies

L'étude réalisée par la mission auprès de l'ensemble des académies permet de construire une typologie des dispositifs académiques visant à évaluer les établissements à travers trois idéaux-types : l'évaluation comme partie liée aux contrats d'objectifs ; la conception de dispositifs spécifiques d'évaluation ; les procédures de labellisation et de démarche-qualité.

2.2.1. Le contrat d'objectifs comme support de l'évaluation des établissements

Parmi les vingt-sept académies interrogées par la mission, dix-neuf d'entre elles prennent principalement appui sur les contrats d'objectifs pour « évaluer » les établissements³⁶. Cette primauté donnée aux contrats d'objectifs masque en réalité de profondes différences quant aux objets, modalités et suites éventuelles données à cette procédure.

2.2.1.1 Des stratégies académiques différentes qui ne contribuent que partiellement à l'évaluation des établissements

De nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission ont signalé que la question de l'évaluation des établissements suscite encore une « grande méfiance » et peut conduire à des tensions parce que « les esprits ne sont pas mûrs ». Cette réticence à l'évaluation des établissements est parfois partagée par les chefs d'établissement qui craignent qu'elle constitue *in fine* une évaluation de leur propre action³⁷ et par les inspecteurs qui disent se sentir « mal à l'aise » dans une position intermédiaire située entre « l'ami critique » et « l'œil du recteur ou de l'IA-DASEN ». C'est pourquoi la plupart des académies se refusent à créer des dispositifs *ad hoc* d'évaluation des établissements et préfèrent utiliser une démarche plus balisée sinon banalisée comme celle des contrats d'objectifs. L'utilisation du contrat d'objectifs relève donc à certains égards d'une stratégie de contournement des multiples résistances liées à l'évaluation. Elle révèle aussi un glissement sémantique de « l'évaluation » vers « l'accompagnement » ou « le suivi ». De nombreuses académies procèdent à l'évaluation des établissements par leur contrat d'objectifs en l'articulant plus étroitement avec le

³⁶ Le terme d'évaluation est pris ici en un sens très large. Le point 2.3 de ce rapport examinera si cela constitue effectivement une évaluation.

³⁷ Dans deux académies, l'évaluation des établissements est explicitement liée à celle des chefs d'établissement.

dialogue de gestion annuel et/ou en créant des temps d'échange plus réguliers avec l'établissement, le plus souvent à mi-parcours du contrat : « dialogue de suivi », recours à un « dossier d'aide au diagnostic des établissements », « dialogue de gestion stratégique ».

Cependant, ce qui vaut pour les modalités de mise en œuvre des contrats d'objectifs³⁸, vaut également pour leur évaluation. En effet, on observe des pratiques très hétérogènes entre les académies et parfois au sein d'une même académie selon :

- les objectifs visés : au-delà de simples différences de dénomination, on oscille entre divers objectifs selon que l'on vise l'accompagnement ou le pilotage des établissements, l'appui au pilotage académique, le suivi de la mise en œuvre de réformes nationales ;
- le rythme de l'évaluation : il est variable, l'évaluation pouvant être conduite à l'échéance du contrat, à mi-parcours ou être annuelle dans le cadre d'un dialogue de gestion ;
- les évaluateurs externes : ce peut être l'IA-DASEN seul, l'IA-DASEN avec l'appui des corps d'inspection territoriaux, notamment des inspecteurs référents, ce qui devrait d'ailleurs conduire à distinguer la mission d'inspecteur référent qui accompagne l'établissement et la mission d'inspecteur comme évaluateur ;
- les acteurs de l'établissement mobilisés : le chef d'établissement évidemment, l'équipe de direction le plus souvent, avec parfois mais pas systématiquement, des représentants du conseil pédagogique ou des porteurs de projets spécifiques (professeurs référents) ;
- les modalités : il s'agit soit uniquement d'une évaluation externe, soit uniquement d'une évaluation interne, soit d'une articulation entre évaluations interne et externe ;
- les supports utilisés à l'appui de l'évaluation : la plupart du temps le diagnostic s'appuie sur des indicateurs statistiques issus des bases nationales (DEPP) ou des services rectoraux (type radars par exemple), les échanges peuvent se référer au rapport sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement rédigé par le chef d'établissement, mais aussi au rapport de l'inspecteur référent ;
- les suites données à l'évaluation : elles vont de l'accompagnement de proximité par les inspecteurs territoriaux, la lettre de préconisations, à la réécriture du contrat d'objectifs, voire à l'allocation de moyens spécifiques ;
- la diffusion des conclusions de l'évaluation : elles sont remises au minimum à l'équipe de direction, moins systématiquement au conseil pédagogique, au conseil d'administration ;
- l'exploitation des conclusions de l'évaluation : elle peut être réservée à l'IA-DASEN, être partagée avec les services académiques, parfois être mise à disposition des corps d'inspection territoriaux ;
- la place des collectivités territoriales : elle est très variable selon que le contrat d'objectifs est passé entre l'établissement et les autorités académiques ou qu'il prend la forme – de fait encore assez rare – de contrat tripartite.

³⁸ Rapport IGEN-IGAENR n° 2009-068, *Les contrats d'objectifs conclus entre les établissements scolaires et les autorités académiques*, juillet 2009.

2.2.1.2 Un bilan contrasté

Les échanges et observations conduits par la mission dans des académies qui estiment procéder à l'évaluation des établissements *via* leur contrat d'objectifs invitent à un bilan contrasté. Souvent pilotées au niveau des services départementaux de l'éducation nationale, ces démarches souffrent parfois d'un manque de cohérence au niveau académique, par exemple, dans le cas d'une académie où les modalités d'évaluation des collèges et des lycées sont différentes. Cela nuit à leur lisibilité et à leur appropriation par l'ensemble des acteurs concernés, inspecteurs territoriaux, professeurs, parents d'élèves, etc. L'ambiguïté sur l'objet de l'évaluation n'est pas toujours levée : s'agit-il d'évaluer l'établissement globalement, ou d'évaluer l'atteinte dans l'établissement de certains objectifs de la politique académique ou bien encore de vérifier la mise en œuvre effective de réformes nationales ? Par exemple, dans une académie, en vue de préparer le dialogue stratégique (temps d'échange entre l'administration de l'académie et une équipe de l'EPL), l'établissement reçoit ses indicateurs de performance qui « sont volontairement limités aux enjeux stratégiques de l'académie ». Dans la mesure où les contrats d'objectifs ne portent que sur quelques axes (en règle générale, trois ou quatre objectifs sont visés), l'examen de l'atteinte de ces seuls objectifs ne peut pas prétendre rendre compte de la performance globale de l'établissement et ne constitue qu'un élément de son évaluation sans pouvoir à lui seul en tenir lieu.

La participation des inspecteurs territoriaux à la rédaction, à l'évaluation des contrats d'objectifs ou à la conduite des dialogues intermédiaires (gestion, suivi pédagogique, etc.) est très inégale. Même si on observe une volonté croissante d'associer les inspecteurs (en lien avec le développement des fonctions d'IA-IPR référent³⁹), ces temps d'échanges consistent le plus souvent en une discussion entre l'IA-DASEN et ses services et une délégation de l'établissement, elle-même le plus souvent réduite à son chef. Ainsi, les doyens des collèges des IA-IPR et des IEN ET-EG-IO d'une académie constatent que « les processus contractuels ne comportent pas d'évaluation à proprement parler ; nous assistons davantage de la part du corps d'inspection, à une posture d'écoute, de conseils, sur les objectifs plutôt qu'à la mise en place d'une réelle évaluation des établissements ». Par ailleurs, l'inspection territoriale n'est pas toujours destinataire des rapports issus de ces dialogues (lorsqu'ils existent), et même lorsqu'elle l'est, la masse des rapports disponibles rend leur appropriation difficile. Enfin, un IA-DASEN, pour expliquer pourquoi l'intégration des corps d'inspection dans la politique d'évaluation des établissements est faible, relève deux éléments de fragilité : d'une part, « si la gestion des établissements est du ressort des DSDEN, les corps d'inspection sont rattachés au rectorat, les IA-DASEN ne disposent donc pas d'autorité fonctionnelle sur eux » ; d'autre part, « les IA-DASEN ne participent pas aux travaux des collèges des inspecteurs du second degré ». Semblable témoignage traduit une réalité dont on ne saurait se satisfaire : il montre bien la nécessité d'installer une complémentarité et des collaborations régulières entre inspecteurs et IA-DASEN comme le recommande, à travers plusieurs mesures, un récent rapport des inspections générales⁴⁰.

L'évaluation d'un établissement devrait inviter à le considérer de façon systémique et à prendre en compte les actions et perceptions de l'ensemble de la communauté éducative. Or les travaux menés dans le cadre des contrats d'objectifs et autres formes d'échanges se réduisent le plus souvent à un dialogue entre cadres, à savoir autorités académiques, chefs d'établissement et parfois inspecteurs. Il peut arriver, qu'à la discrétion du chef d'établissement, des professeurs y soient associés parce qu'ils

³⁹ Rapport IGEN-IGAENR n° 2016-070, *Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, octobre 2016.

⁴⁰ Voir sur ce point les analyses et recommandations du rapport des inspections générales sur le *Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, pp. 34-35.

sont porteurs de projets spécifiques ou parce qu'ils représentent le conseil pédagogique mais ces situations restent rares. L'évaluation, qui tient souvent davantage du diagnostic, est encore réservée à des échanges entre cadres et pour les cadres de l'éducation nationale sans restitution à l'ensemble de la communauté éducative, à commencer par les professeurs et personnels d'éducation. Les parents d'élèves, les élèves, ne participent quasiment jamais à cette démarche. L'investissement des collectivités territoriales dans ce processus est variable et globalement faible. Elles ne sont d'ailleurs que rarement sollicitées. Des contre-exemples existent toutefois : dans certaines académies, tous les lycées disposent d'un contrat tripartite et le conseil régional procède parfois à une visite avant le renouvellement du contrat d'objectifs.

Les démarches visant à considérer les contrats d'objectifs comme un support de l'évaluation des établissements constituent un moyen d'articuler plus étroitement différents temps d'échanges entre les autorités académiques et l'établissement (dialogue de gestion) et documents (projet d'établissement, rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement, etc.), trop souvent déconnectés les uns des autres. Cette perspective est alors propice au renforcement de la cohérence des regards portés sur l'établissement et au suivi de son action. Elle participe aussi à enrichir les dialogues de gestion en intégrant plus directement la dimension pédagogique et en ne se limitant plus à des échanges relatifs à l'attribution des moyens.

À cet égard, la mission a relevé une expérimentation intéressante dans un département qui, profitant du fait que l'attribution des moyens des collèges et lycées relève directement de l'académie, a changé la nature du dialogue de gestion en le transformant en un « *dialogue de suivi de la politique d'établissement* ». Les participants sont identiques (IA-DASEN ou adjoint, IEN-IO, IA-IPR, services administratifs de la DSDEN), mais les échanges ne portent plus que très marginalement sur la définition des moyens ; ils visent en priorité le suivi de la politique pédagogique ainsi que l'utilisation par l'établissement de ses marges de manœuvre. Une fiche de suivi de l'établissement sert de support à ce dialogue rénové. Elle reprend les éléments figurant dans le bilan de fonctionnement de l'établissement et les grands axes du projet académique y sont déclinés. La fiche de suivi est remplie préalablement par l'établissement, et sert d'outil d'auto-évaluation. Les échanges entre la DSDEN, les inspecteurs et l'équipe de direction permettent d'engager une réflexion sur l'évaluation de la politique d'établissement qui intègre l'utilisation des marges de manœuvre dont dispose l'établissement. Enfin, une restitution du dialogue est adressée au chef d'établissement et comprend un commentaire sur les résultats d'indicateurs de performance et les différents axes de progrès souhaités.

Cependant, et c'est sans doute l'un des angles morts de ce dialogue, les modalités de préparation de la fiche de suivi servant de support à l'auto-évaluation ne sont pas précisées et la diffusion de la restitution est incertaine ; il n'est alors pas assuré que ce travail dépasse le couple équipe de direction de l'établissement-DSDEN, inspecteur. Dès lors, peut-on réellement parler d'une démarche d'évaluation de l'établissement ? Ne s'agit-il pas davantage d'une forme d'accompagnement ou d'aide au pilotage de l'établissement ?

Les contrats d'objectifs auraient dû être une incitation à l'évaluation des établissements. Du moins ont-ils été conçus comme tels. « L'échéance des contrats constitue un temps fort qui doit être l'occasion d'une véritable **évaluation des performances de l'établissement** ⁴¹, conduite conjointement par l'établissement et l'autorité académique. Dans ce cadre, il est souhaitable que les

⁴¹ Souligné par les auteurs.

rectorats mettent en place des synergies fortes entre les services académiques et les corps d'inspection pédagogique. Ces synergies permettront de doter les établissements d'outils leur permettant d'entrer dans cette démarche évaluative et de mesurer en particulier leur valeur ajoutée au sein d'un bassin ou d'un ensemble territorial plus large »⁴².

De fait, ce qui devait être une incitation a pour partie éclipsé la mise en œuvre d'une évaluation des établissements comme cela était déjà souligné dès 2012 par un rapport de l'IGEN⁴³ qui s'interrogeait pour savoir si « le glissement de l'évaluation des unités d'enseignement vers le suivi des contrats d'objectifs » constituerait « une réalité durable ou une impulsion éphémère ». Les éléments recueillis par la présente mission attestent de cette évolution. Selon des modalités très diverses, le suivi des contrats d'objectifs s'est, dans de nombreuses académies, substitué à l'évaluation des établissements. Or, l'évaluation des établissements ne peut pas se réduire au renouvellement des contrats d'objectifs, notamment parce qu'il n'offre le plus souvent qu'une vue partielle de l'établissement, n'engage pas l'ensemble de la communauté éducative, ne mobilise pas toujours les corps d'inspection et ne repose que très rarement sur des observations de terrain.

2.2.2. La mise en œuvre de dispositifs spécifiques d'évaluation des établissements par les académies

La mission a procédé à une analyse plus détaillée auprès de sept académies qui, en supplément d'actions menées dans le cadre de la contractualisation, mettent en œuvre des dispositifs spécifiques d'évaluation des établissements.

2.2.2.1 La diversité et l'ambiguïté des objectifs et objets de l'évaluation : entre évaluation et accompagnement

Tous les interlocuteurs chargés de la conduite de dispositifs visant à l'évaluation des établissements, rencontrés par la mission, signalent que la question de l'évaluation est l'objet de nombreuses suspensions et qu'il convient d'agir avec « la plus grande prudence ». Cette retenue conduit parfois à s'interdire l'usage de la notion d'évaluation en lui préférant des succédanés linguistiques moins sujets à polémique ou en usant de périphrases : « accompagnement pédagogique des unités éducatives », « aide au pilotage », « renforcement de la coopération des acteurs par le conseil et l'évaluation ». L'évaluation est donc, d'une certaine façon, conçue comme la face cachée, voire à cacher et bientôt oubliée, d'une procédure orientée vers d'autres objectifs plus consensuels comme l'accompagnement et le conseil.

Symptomatique de cette habileté tactique, le fait qu'un inspecteur, questionné sur les objectifs du dispositif d'évaluation des établissements mis en œuvre dans son académie, commence par le démarquer de l'audit, de l'inspection et de toute forme d'évaluation des personnes et précise que « l'objectif, c'est le conseil », et que les inspecteurs sont avant tout des « observateurs » ou des « accompagnateurs ». Dans une autre académie, face aux réticences des chefs d'établissement, c'est le terme « évaluation » qu'il a fallu gommer et lui substituer, comme dans beaucoup d'autres académies, celui « d'accompagnement ». Dès lors, une ambiguïté s'instaure et comme le rappelle un inspecteur citant Albert Camus, « mal nommer un objet, c'est ajouter du malheur au monde ». Si

⁴² Circulaire de rentrée n° 2011-071 du 2 mai 2011.

⁴³ Rapport IGEN n° 2012-065, *L'évaluation des unités d'enseignement. Pour une démarche méthodologique et déontologique*, juin 2012.

cette tactique peut être utile pour éviter de cristalliser certaines positions et d'alimenter des discours de rejet, elle est aussi potentiellement source d'incompréhension entre les acteurs lorsque les objectifs et protocoles ne sont pas clairement établis. Dans divers établissements, des professeurs ont signalé ne pas savoir quel était l'objet de la visite des « observateurs » ou « accompagnateurs » externes, « ne pas comprendre pourquoi il fallait assister à la réunion ». Il n'est alors pas surprenant que des discordances apparaissent entre la perception des personnels des établissements évalués et les bilans et recommandations proposés par les évaluateurs.

Une autre ambiguïté réside dans la détermination de l'objet de l'évaluation : est-ce l'établissement en tant que tel ou la mise en œuvre de la politique académique dans l'établissement qui est évaluée ? Signe de cette difficulté à procéder explicitement à une évaluation d'établissement, certaines académies font le choix d'ancrer leurs interventions sur la déclinaison en établissement de certains axes du projet académique. Au-delà des intérêts manifestes et de la légitimité d'une telle démarche, notamment pour le pilotage académique, ne risque-t-on pas de réduire le périmètre d'analyse de l'établissement et, par un effet d'imposition de problématique, de limiter le degré de participation et d'intérêt de la communauté éducative ?

D'autres académies font des choix différents : certaines académies visent à évaluer l'établissement dans sa globalité sans référence *a priori* au projet académique, tandis que dans d'autres, les objets de l'évaluation sont limités à deux ou trois thèmes choisis par l'établissement et discutés avec les évaluateurs.

2.2.2.2 Les profils des évaluateurs externes et leur formation

Dans l'ensemble des académies, les équipes d'évaluateurs externes regroupent le plus souvent des inspecteurs du second degré (IEN ET-EG-IO et IA-IPR) et des IEN premier degré lorsqu'il s'agit d'évaluer les collèges en tenant compte de la liaison avec les écoles de leur secteur. Dans certaines académies, des chefs d'établissement sont associés aux inspecteurs. Dans quelques académies où cette formule fut initialement retenue lors des phases de lancement de la démarche, elle a été depuis abandonnée.

Parfois jugée comme difficile à mettre en place et objet de résistance de la part des chefs d'établissement qui craignent d'être évalués par leurs pairs, la mission constate *a contrario* que l'association d'inspecteurs et de chefs d'établissement est toujours, là où elle est mise en place, perçue positivement. Elle permet d'élargir le vivier des évaluateurs, d'enrichir l'analyse par le croisement des points de vue et de promouvoir une culture d'évaluation commune à l'ensemble des personnels d'encadrement, par exemple lorsque le groupe d'évaluateurs comprend également des cadres des services académiques.

Cette association suppose la mise en place de parcours de formation communs entre les évaluateurs dont les effets peuvent aussi être favorables en termes de cohérence du pilotage pédagogique au niveau académique. En académie, ces formations prennent la forme de séminaires ou sont inscrites au plan de formation continue des cadres. Dans le cadre de la formation statutaire des corps d'inspection territoriaux et des personnels de direction, l'ESENESR contribue à entretenir une dynamique de formation inter-catégorielle (voir *supra* point 2.1.3).

2.2.2.3 *Le choix des établissements évalués : entre les choix ciblés par les autorités académiques et le volontariat*

En raison du potentiel limité d'évaluateurs et de la diversité des missions incombant aux inspecteurs territoriaux, le nombre d'établissements pouvant être évalués pendant une année scolaire est limité. Rapporté au nombre d'établissements (collèges et lycées publics uniquement) d'une académie, il faudrait, selon les cas et les rythmes adoptés, entre douze et vingt-deux années pour parvenir à tous les évaluer. C'est dire que les dispositifs existants ne sauraient permettre des évaluations externes systématiques et régulières. Au-delà de cette complexité organisationnelle, la sélection des établissements relève d'un choix lié aux objectifs assignés à l'évaluation.

Lorsque cette sélection repose sur une déclinaison de certains objectifs du projet académique, le choix, soumis à la décision du recteur, est le fruit d'un ciblage d'établissements au regard d'indicateurs quantitatifs analysés par un groupe de pilotage académique et de données plus qualitatives reposant sur la connaissance des établissements par les IA-DASEN et les inspecteurs territoriaux. Pour éviter le risque de stigmatisation des établissements, le « protocole d'accompagnement des EPLE » d'une académie précise que le choix des établissements est fait « en fonction de leurs résultats, de leurs initiatives, et/ou de leurs difficultés », « des résultats et des possibilités de les faire évoluer, parce qu'ils ont développé des pratiques intéressantes ». À en observer la liste, ce sont pourtant bien les établissements qui présentent des difficultés qui sont majoritairement retenus.

Dans d'autres académies, la sélection des établissements est principalement associée à l'arrivée d'un nouveau chef d'établissement, l'objectif étant alors de l'aider à construire un diagnostic partagé au sein de la communauté éducative et à préparer le renouvellement du projet d'établissement ainsi que du contrat d'objectifs. C'est aussi un moyen de lever certaines craintes en dissociant très clairement l'évaluation des personnels de direction de celle des établissements.

Pour mieux garantir l'acceptation de la démarche d'évaluation, condition *sine qua non* de sa réussite, de nombreux interlocuteurs de la mission insistent sur la possibilité que le choix de l'établissement repose sur le volontariat. Cependant, quel que soit le mode de sélection des établissements, la démarche de présentation et d'explicitation du dispositif à l'ensemble des personnels est une étape essentielle.

2.2.2.4 *L'articulation entre évaluation interne (auto-évaluation) et évaluation externe : une dimension essentielle de l'évaluation mais pas toujours effective*

L'articulation entre l'évaluation interne et l'évaluation externe apparaît, à la lumière des observations réalisées par la mission, comme une étape décisive de l'efficacité des dispositifs d'évaluation des établissements. Elle doit notamment permettre aux différents acteurs de comprendre et de partager les enjeux de l'évaluation, de s'y engager positivement et d'en accepter les attendus. La complémentarité de ces deux formes d'évaluation est bien inscrite dans l'ensemble des dispositifs analysés et est pensée, à des degrés divers, à toutes les étapes prévues par le protocole d'évaluation :

- en amont, par l'explicitation des objectifs, des objets et des méthodes de l'évaluation ;
- au cours de l'évaluation, par le croisement des apports et des regards entre « évalués » et « évaluateurs » ;

- en aval, par le respect d'une procédure contradictoire dans la rédaction du bilan de l'évaluation et la définition des procédures d'accompagnement.

La mission a pu recueillir et observer des expériences intéressantes dans lesquelles l'auto-évaluation est véritablement l'élément déclencheur de l'évaluation. Par exemple, dans une académie, l'évaluation externe est étayée par un questionnaire auprès de l'ensemble de la communauté éducative : professeurs, personnels de la vie scolaire, personnels administratifs, agents de service, équipe de santé, élèves et parents d'élèves. La synthèse de l'évaluation fait également l'objet d'un débat contradictoire entre les évaluateurs externes et l'équipe de direction. Dans une autre académie, une évaluation conjointe d'un collège et d'une école de son secteur de recrutement, menée par deux IA-IPR et l'IEN premier degré de la circonscription, a débuté par une phase d'auto-évaluation préparée avec le principal à partir de questionnaires adressés aux enseignants, aux parents d'élèves et d'entretiens avec des élèves. Cette auto-évaluation a permis de mobiliser l'ensemble de la communauté éducative, de dégager un axe de questionnement en prise directe avec les spécificités locales et les besoins exprimés par l'ensemble des personnes concernées, d'initier une démarche réflexive et *in fine* de construire un protocole d'accompagnement de l'établissement. Cette démarche a créé un climat favorable à une démarche réflexive et une bonne articulation entre auto-évaluation et évaluation externe.

Néanmoins, on observe parfois un écart entre la façon dont les dispositifs sont construits et leur mise en œuvre effective. Plusieurs visites d'établissement montrent ainsi qu'en l'absence de phase d'auto-évaluation clairement explicitée et partagée au sein de l'établissement et de procédures contradictoires avant la rédaction du bilan de l'évaluation, seule la dimension externe de l'évaluation est perçue parmi les personnels de l'établissement. Cette situation peut alors générer un fort ressentiment chez les professeurs : « l'évaluation est venue d'en haut », « on est évalué sans retour », « j'ai eu l'impression d'être convoqué à des réunions sans savoir pourquoi », « j'ai le sentiment de ne pas bien faire sans que des pistes pour mieux faire soient données », d'où chez certains une « frustration », voire une « démoralisation ».

Il en ressort que l'évaluation des établissements ne peut pas procéder uniquement par un regard extérieur ; celui-ci ne prend son sens et son intérêt que s'il est adossé à une démarche d'auto-évaluation qui constitue donc un réquisit fort de l'efficacité des dispositifs d'évaluation des établissements, quelles que soient leurs formes.

2.2.2.5 Les formes de la restitution des évaluations

La restitution des évaluations est une étape essentielle des dispositifs d'évaluation mais elle toujours perçue comme très délicate. Dans les académies ayant construit des dispositifs d'évaluation d'établissements spécifiques, la restitution des conclusions de l'évaluation est le plus souvent faite en deux temps principaux : (1) synthèse présentée à l'équipe de direction, avec parfois une procédure contradictoire ; (2) rédaction d'un rapport à l'attention des autorités académiques (recteur, IA-DASEN, corps d'inspection) et de l'équipe de direction l'établissement. Si la transmission des rapports d'évaluation à l'établissement est souhaitée dans toutes les académies, la mission a néanmoins constaté que cela n'était pas toujours le cas, situation qui porte naturellement préjudice à l'intérêt du dispositif.

Selon les protocoles d'évaluation académiques, les formes des rapports sont différentes et sont plus ou moins codifiées. Dans l'une des académies, tous les rapports (de six à huit pages) sont construits

sur le même modèle (présentation de l'établissement, analyse des données recueillies dans l'établissement, diagnostic et recommandations hiérarchisées). Dans une autre académie, le modèle de rapport préconisé est plus bref et tient en deux pages ; il met directement en parallèle l'évaluation interne et l'évaluation externe, sa rédaction est orientée vers l'établissement et non vers les autorités académiques qui ne le conçoivent pas comme un outil de pilotage, même si l'IA-DASEN en est destinataire et doit le valider avant sa diffusion.

La restitution orale des bilans de l'évaluation est elle aussi souhaitée mais n'est pas systématiquement réalisée : soit pour des difficultés d'organisation, soit qu'elle n'est pas désirée par le chef d'établissement. La mission peut confirmer que l'évaluation est d'autant mieux perçue et qu'elle a des effets positifs sur l'établissement quand la restitution a lieu rapidement après la réalisation de l'évaluation et qu'elle est faite auprès de l'ensemble de la communauté éducative, *a minima* auprès de l'ensemble des professeurs. Lorsqu'elle est uniquement effectuée auprès d'une partie des professeurs (conseil pédagogique par exemple), la mission a observé que l'information circule difficilement. L'évaluation a alors peu d'effets d'entraînement.

2.2.2.6 Des évaluations à suivre, mais souvent sans suite...

L'évaluation n'est pas à elle-même sa propre fin. Elle se doit de déboucher sur une suite. Le processus d'évaluation suggère d'établir un bilan des actions engagées par l'établissement, de mesurer ses réussites et ses difficultés ; mais il ne peut pas être complet s'il n'identifie pas des leviers d'actions et ne propose pas des moyens d'accompagnement adaptés aux objectifs de performance visés. Or, de nombreux interlocuteurs signalent que cet accompagnement des établissements constitue l'une des insuffisances des dispositifs, soit que l'établissement ne se saisisse pas des pistes d'amélioration évoquées par les évaluateurs, soit que le protocole d'accompagnement pédagogique demeure insuffisant ou incomplet.

Dans les diverses académies, on reconnaît qu'un lien plus fort entre les attendus de l'évaluation et la définition des plans de formation, notamment de proximité, mériterait d'être construit. Cela suppose :

- un recensement des besoins de formation au niveau académique, ce qui pourrait être le rôle du service académique de formation continue. C'est d'ailleurs le cas dans certaines académies ;
- une implication et surtout une disponibilité des inspecteurs référents d'établissement dans la définition des besoins de formation et dans leur mise en œuvre.

Les effets positifs d'une évaluation et de ses prolongements requièrent une synergie entre les actions engagées par le chef d'établissement et la dynamique enclenchée par l'évaluation. Les conseillers principaux d'éducation d'un lycée observent ainsi que « les choses ont plutôt davantage changé grâce au nouveau proviseur que grâce à l'audit, mais que celui-ci a facilité la conduite du projet du chef d'établissement », de la même façon des agents administratifs relèvent « que l'audit a légitimé ce que le nouveau proviseur a fait ultérieurement ».

Dans le même temps, il faut constater que l'absence d'accompagnement n'implique pas mécaniquement l'absence d'effets de l'évaluation. Dans un collège ayant fait l'objet d'une évaluation mais sans accompagnement ultérieur, les personnels enseignants soulignent « qu'il n'en est pas ressorti grand-chose » et que l'analyse est restée « trop loin du terrain » ; pourtant lorsqu'on les

invite à décrire leurs pratiques pédagogiques, on constate que de nombreuses évolutions ont eu lieu (évaluations communes, professeurs référents de niveau, accompagnement du travail des élèves hors la classe, etc.). Cet exemple illustre le fait que les effets d'une évaluation ne sont pas toujours à attendre d'un accompagnement extérieur ; il est frappant de constater ici comment, presque malgré eux, les enseignants se sont emparés des éléments de diagnostic apportés par un regard extérieur.

2.2.2.7 La place réservée aux partenaires de l'éducation nationale

De façon générale, les dispositifs d'évaluation observés par la mission montrent que les partenaires de l'éducation nationale (association parents d'élèves, collectivités territoriales) sont peu, voire très peu associés aux évaluations des établissements. Au mieux ils en sont tenus informés en tant que membre du conseil d'administration lorsqu'une restitution y est faite. Cependant, les rapports d'évaluation restent des documents internes à l'éducation nationale.

2.2.3. Les procédures de labellisation et de démarche-qualité

Diverses procédures de labellisation et de démarche-qualité ont parfois été présentées par des cadres académiques comme autant de modalités concourant à l'évaluation des établissements. L'analyse de ces différentes procédures n'entraîne pas expressément dans le périmètre des travaux de la mission, un rapport de l'inspection générale y ayant d'ailleurs été consacré⁴⁴. Cependant, leur déploiement assez rapide au sein des académies invite à s'interroger sur leur capacité à véritablement s'inscrire dans une démarche d'évaluation des établissements.

2.2.3.1 Labellisation et évaluation : deux approches différentes

La labellisation des établissements correspond à une logique d'identification. Il s'agit par une appellation (« lycées des métiers », « campus des métiers et des qualifications ») de signifier que tel établissement – le plus souvent un lycée professionnel et/ou technologique – répond à certains critères relatifs à son offre de formation ou bien encore à son organisation. Menée par une équipe d'auditeurs dont la composition est variable (par exemple : inspecteurs, représentant de la délégation académique aux formations professionnelles initiales et continues, représentant de la collectivité territoriale de référence), la procédure de labellisation vise essentiellement à contrôler que les critères préalablement identifiés sont effectivement atteints. Ces critères ne répondent pas (ou peu) à des spécificités locales mais s'inscrivent dans une logique de reconnaissance institutionnelle établie au niveau national. Ils ne correspondent pas à des considérations proprement pédagogiques ou visant à mesurer la performance de l'établissement quant à la réussite des élèves.

À ce stade, les procédures de labellisation s'apparentent donc bien davantage à des démarches de certification qu'à des formes possibles d'évaluation des établissements. En revanche, ces procédures peuvent aisément être enrichies de façon à contribuer à une évaluation d'établissement. Notamment lors de la phase de renouvellement du label, il est possible d'initier des démarches de type qualité qui ne se limitent pas à un simple contrôle du degré d'atteinte des critères de labellisation, mais qui visent à s'interroger sur la qualité du service rendu par l'établissement et sur les moyens susceptibles de l'améliorer. La démarche Qualéduc peut être un moyen d'enrichissement des procédures de labellisation vers une logique plus évaluative.

⁴⁴ Rapport IGEN-IGAENR n° 2014-32, *Structuration des établissements publics locaux d'enseignement : lycées polyvalents, lycées des métiers*, octobre 2014.

2.2.3.2 La démarche Qualéduc : une démarche innovante en voie de généralisation

La démarche Qualéduc, promue par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), s'inscrit dans le projet européen Qalep visant, conformément à la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, à établir « un cadre européen de référence pour l'assurance qualité dans l'enseignement et la formation professionnels ». Pour aider les établissements à s'inscrire dans cette démarche de type assurance-qualité, la DGESCO a produit un *Guide d'auto-évaluation des lycées proposant des formations professionnelles* structuré en fiches thématiques. Chaque fiche s'organise en quatre parties : 1) la thématique dans le projet d'établissement, 2) sa mise en œuvre, 3) son évaluation, 4) diagnostic partagé et étayé / axes de progrès.

Ce guide d'auto-évaluation a été expérimenté dans les académies d'Aix-Marseille, Clermont-Ferrand, Limoges, Nantes et Paris au cours de l'année 2013-2014. Son utilisation s'est rapidement développée puisque selon la DGESCO dès l'année scolaire suivante 23 académies se sont inscrites dans la démarche. Au cours de l'année 2015-2016, la mission a effectivement constaté un fort engouement pour le dispositif Qualéduc qui semble en voie de généralisation dans les lycées professionnels.

La mission n'a pas procédé à une analyse exhaustive du dispositif Qualéduc. Toutefois, elle a pu recueillir un certain nombre d'éléments montrant ses intérêts mais aussi ses limites quant à sa capacité à initier une évaluation des établissements.

La rapidité du déploiement de ce dispositif dans un système éducatif globalement assez rétif aux évaluations peut surprendre. Sans doute la démarche qualité, largement développée dans le monde de l'entreprise, entre-t-elle plus facilement en résonance avec les modalités d'organisation et de fonctionnement des formations professionnelles. En outre, le dispositif Qualéduc a été porté par un certain volontarisme de la part des autorités académiques (recteur, délégué académique aux formations professionnelles initiale et continue, collègue des IEN du second degré). Plus fondamentalement, les entretiens menés par la mission montrent que si les fiches Qualéduc font l'objet d'une forte diffusion c'est qu'elles répondent à un besoin d'accompagnement des équipes, qu'elles fournissent un cadre méthodologique simple et directement opérationnel au sein des établissements. À ce titre, l'utilisation des fiches Qualéduc peut permettre d'engager les équipes dans une dynamique d'auto-évaluation positive, préalable indispensable à toute démarche d'évaluation. Par ailleurs, ces fiches ont été construites comme des repères au service des équipes ; leur exploitation, lorsqu'elle est pensée comme un moyen et non comme une finalité, peut conduire à des réécritures afin de les adapter au contexte local. Dans une académie, le dispositif d'évaluation des établissements mis en œuvre s'inspire directement de la démarche Qualéduc ; un principal d'un collège de l'académie de Nantes a ainsi élaboré, un guide d'auto-évaluation du collège sur la base des fiches Qualéduc.

Point d'entrée possible à une démarche d'auto-évaluation, cadre méthodologique ouvert et transposable, Qualéduc offre donc des leviers intéressants pour faciliter la mise en œuvre d'une évaluation des établissements.

Cependant, les observations de terrain invitent à nuancer ce propos. Si les chefs d'établissements semblent facilement adhérer à une telle démarche, les professeurs manifestent plus de réticences, particulièrement lorsqu'ils ne sont pas associés au choix de l'objet de l'auto-évaluation (« on avait le sentiment de remplir des cases sans savoir pourquoi »). La décomposition de l'établissement en

fiches, aussi opérationnelle qu'elle puisse paraître, tend à privilégier une approche segmentée et parcellaire, par exemple en dissociant trop aisément l'administratif du pédagogique, l'éducatif de l'enseignement, le professionnel du général, etc.

L'utilisation de ce cadre méthodologique ne peut, à elle seule, être une condition suffisante pour entrer dans une démarche réflexive et d'évaluation. Comme pour tous les dispositifs d'évaluation des établissements, de nombreuses autres conditions sont à réunir :

- une mobilisation de l'ensemble de la communauté éducative ;
- une adhésion sur le choix des thèmes de travail ;
- une inscription de la démarche dans une vue systémique de l'établissement ;
- une articulation entre auto-évaluation et évaluation externe ;
- une restitution de l'évaluation ;
- une définition des objectifs à atteindre et des moyens à mettre en œuvre.

2.3. Peut-on réellement parler d'évaluation des établissements ?

2.3.1. Prudence et méfiance envers l'évaluation des établissements

Avant même de savoir si les différents dispositifs mis en œuvre peuvent être considérés comme des évaluations, il faut reconnaître qu'ils sont rarement présentés en tant que tels. Comme indiqué précédemment dans les constats établis par la mission, l'évocation de la notion « d'évaluation des établissements » fait l'objet d'une grande prudence, voire d'une méfiance. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que le terme même d'évaluation est le plus souvent soigneusement évité dans les présentations faites par les académies. S'il a pu apparaître dans certaines opérations menées au début des années 2000, même si cela était déjà formulé avec des réserves comme dans le cas des audits conduits à Lille (cf. *supra* p. 8), il laisse aujourd'hui volontiers sa place à des termes ou expressions à connotation plus neutre tels « accompagnement », « appui » ou « aide au pilotage ». Le plus souvent, la définition des procédures mises en place s'énonce négativement et entend les démarquer de l'audit, de l'inspection et de toute évaluation des personnes. Ainsi, la présentation faite par une académie est représentative de l'esprit général : « ce n'est pas un audit, pas une série d'inspections, pas l'évaluation de l'équipe de direction, ni celle des professeurs. Il s'agit d'une démarche de conseil qui s'appuie sur l'étude d'indicateurs, sur des visites ou des entretiens effectués par des observateurs [...] ».

Les glissements sémantiques paraissent révélateurs : il s'agit de ne surtout pas inquiéter et de faire accepter la démarche par l'ensemble des acteurs. D'emblée, on s'éloigne d'une véritable évaluation qui s'annoncerait comme telle tout en expliquant son contenu et ses finalités y compris évidemment le conseil, mais dans laquelle les évaluateurs ne pourraient pas être présentés comme de simples « observateurs ».

Derrière la prudence des mots, on devine la méfiance des intéressés, au sein des établissements. La mission a d'ailleurs pu constater la difficulté de certains à admettre ce type d'opérations malgré les précautions oratoires prises lors de la présentation qui en est faite. La défiance est réelle, les acteurs ayant souvent l'impression qu'il s'agit, sinon d'une évaluation, du moins d'un contrôle, du fait même

du statut des « observateurs », inspecteurs pour la plupart. L'essentiel des réunions de présentation consiste certes à « rassurer » : « on ne jugera pas », « on ne comparera pas », « on vous assure de la confidentialité de l'opération », bref « on n'évaluera pas ». Cependant, le regard des « observateurs » lors de leurs investigations au sein de l'établissement ne peut évidemment pas être toujours aussi distancié du fait de leur posture professionnelle habituelle d'inspecteur.

Ces réserves ne manquent pas d'être nourries par les incertitudes quant aux objectifs poursuivis.

2.3.2. Une incertitude qui persiste quant aux objectifs

Comme cela a déjà été indiqué, certaines académies mettent l'accent sur le conseil, limitent leur dispositif aux établissements volontaires, parfois sur des thèmes qu'ils ont d'ailleurs eux-mêmes choisis ; d'autres ont mis en place des audits ou des observations donnant lieu à des conclusions communiquées au seul chef d'établissement, d'autres enfin contournent la difficulté et annoncent qu'il s'agit d'évaluer non pas l'établissement mais les politiques académiques.

L'infléchissement, dans la présentation, dans la terminologie mais aussi sur le fond, s'est souvent fait au profit d'un objectif d'accompagnement ou d'aide aux établissements qui est effectivement une des composantes d'une politique d'évaluation. La notion « d'accompagnement » est assez large et plastique pour pouvoir couvrir des dispositifs très différents. Ceci est également apparu comme une position de repli pour rendre acceptables des dispositifs initialement mis en œuvre à des fins d'évaluation. Habilité tactique calculée ou inflexion réelle, de fait elle a pu conduire à une dévitalisation de l'évaluation dans certaines des académies engagées le plus précocement dans la voie de l'évaluation.

En dépit des précautions prises, la mission a aussi observé à travers certaines restitutions que dans bien des cas les conclusions des observations faites en établissement peuvent en venir assez vite à mesurer l'écart entre les directives ministérielles ou rectorales et la réalité constatée. Or, si le dispositif n'a pas été présenté comme une évaluation, il n'a pas été davantage affiché comme un contrôle de la mise en œuvre des préconisations nationales. Ceci n'est pas sans susciter de l'incompréhension, voire de la défiance, chez des enseignants qui, se sentant finalement jugés, sont prompts à rappeler les propos initiaux tenus lors de la présentation. Cette oscillation entre un accompagnement qui se veut bienveillant et un classique contrôle de conformité génère incertitude et inquiétude.

Ainsi, peut-on craindre de perdre sur les deux tableaux : d'une part, on n'a pas d'évaluation pour y avoir renoncé dès le départ mais on verse dans le contrôle ; d'autre part, les craintes ne sont pas dissipées alors même que le scepticisme, voire la méfiance, s'installent.

Pour éviter ce risque, certaines académies fixent un objectif en apparence éloigné de l'évaluation : l'aide au pilotage. Ceci n'a de sens que si le chef d'établissement en fait lui-même la demande. Dans le cas contraire, la légitimité du chef d'établissement, qui peut déjà avoir été mise en cause sur ce thème par certains enseignants, court le risque de se retrouver largement fragilisée. Un responsable académique livrait pourtant ainsi sa pensée à la mission : « Le chef d'établissement est le commandant, mais l'IA-IPR est le pilote qui fixe le cap... ». On peut douter de l'efficacité d'un commandant qui ne fixerait pas lui-même le cap du navire. On peut encore plus douter de sa légitimité auprès de l'équipage. Ajoutons que, dans le cas où, dans cette logique, les IA-IPR sont incités à présider les conseils pédagogiques, on peut s'interroger sur cette orientation : en effet,

outre que de telles dispositions ne sont pas réglementaires, elles ne manqueraient pas d'être contre-productives puisque contraires à l'objectif de confirmer les chefs d'établissement en tant que responsables pédagogiques de leur établissement. Sans compter que la participation de l'inspecteur à l'évaluation de l'établissement n'aurait dès lors plus de sens.

Un autre objectif transparaît souvent dans les propos de responsables académiques : celui de faire en sorte que l'établissement « rende compte ». Dans les exemples que la mission a pu observer, cet objectif n'est jamais affiché au départ mais il est pourtant souvent sous-jacent dans les observations finales. Outre que cette reddition de comptes ne s'entend qu'envers la hiérarchie et demeure strictement interne à l'éducation nationale, elle peut entretenir la confusion fréquente entre évaluation d'un établissement et évaluation du chef d'établissement.

Enfin, comme cela a été relevé précédemment, nombre d'académies ne disposent pour seuls outils d'évaluation que des contrats d'objectifs, ou du dialogue de gestion rebaptisé parfois « dialogue de pilotage ». Certes, la rédaction d'un contrat suppose un diagnostic, une analyse préalable de l'existant, le choix de diverses actions et une évaluation des dites actions. Cependant, les conditions d'élaboration du diagnostic (essentiellement réalisé à l'interne, souvent sans que les enseignants soient seulement associés) et l'aspect limité des trois ou quatre thématiques retenues n'ont que peu à voir avec une évaluation globale d'un établissement.

2.3.3. Une évaluation des établissements souvent réduite à l'analyse de thématiques ciblées

Par souci de resserrer le spectre des analyses, pour faciliter la tâche des « observateurs », et afin de favoriser l'acceptation des procédures mises en place, autorités académiques ou établissements eux-mêmes limitent le plus souvent les investigations à des thèmes précis. Lorsque le choix est à l'initiative de l'établissement, cela incline vers une fonction d'accompagnement, lorsque le choix est d'emblée encadré cela traduit plutôt un souhait d'évaluer la traduction concrète des priorités académiques. Ainsi, dans une académie qui a infléchi en ce sens sa politique d'audit, certains thèmes sont liés à l'orientation (fluidité des parcours, orientation en seconde, orientation en sections de techniciens supérieurs [STS], parcours des élèves de lycée d'enseignement général et technologique [LEGT], amélioration des parcours d'orientation en LEGT ainsi que des parcours d'orientation en lycées professionnels) ou à la continuité des apprentissages (école - collège / collège - lycée), d'autres portent sur le travail personnel de l'élève, l'inclusion ou les modalités d'accompagnement des élèves [AP / PPRE / Passerelle].

Cette approche thématique, pour intéressante qu'elle soit, minimise le fait qu'en matière d'éducation seule une approche globale est susceptible d'apporter un éclairage pertinent sur les performances d'un établissement. L'orientation après la classe de seconde dépend pour une large part de l'orientation en classe de troisième et la fluidité des parcours dépend évidemment des modalités d'accompagnement des élèves mises en place.

Dès lors, étudier l'un des thèmes en ignorant l'autre est très difficile et les évaluateurs ont d'ailleurs largement tendance à déborder du cadre initial, ce qui provoque souvent l'incompréhension des professeurs, ou l'impression que le thème retenu a servi essentiellement de « prétexte d'entrée » dans l'établissement. La méthode retenue, qui se veut fois plus réaliste et plus acceptable, souffre

donc de deux inconvénients :

- l’engagement à respecter l’étude du seul thème retenu est quasi impossible à tenir, ce qui provoque des insatisfactions ;
- la focale choisie interdit d’emblée une approche globale ou systémique de « l’effet établissement ».

Tous les thèmes étudiés peuvent se justifier, chacun permet d’avoir une idée plus précise du mode de fonctionnement de l’établissement, mais aucun ne permet d’en évaluer réellement les performances globales. Au mieux, il s’agit plutôt d’un accompagnement de la mise en œuvre des priorités académiques par les établissements.

Pour évaluer un établissement, il conviendrait en effet d’appréhender ensemble la qualité des enseignements dispensés, l’efficacité des politiques éducatives menées et d’apprécier le climat scolaire qui y règne. Pour avoir une véritable évaluation, il faudrait également s’assurer du caractère public et contradictoire de la démarche mise en place et de l’existence d’un suivi. Dans bien des situations observées par la mission, on en est très loin.

2.3.4. Deux perspectives pour l’évaluation des établissements

Au-delà de cette variété d’approches, l’évaluation des établissements peut plus généralement s’inscrire dans deux perspectives.

L’une se réfère au « pilotage » de l’établissement et entend apprécier le respect des objectifs nationaux ainsi que l’application des orientations ministérielles ou académiques. C’est d’abord un contrôle de l’effectivité de leur mise en œuvre telle qu’elle s’inscrit à travers différents « dispositifs » organisationnels et pédagogiques. L’évaluation confine alors au contrôle et est marquée par une des thématiques prioritaires du moment. Faute de recul, elle évalue plus rarement les effets et le bénéfice qui en résultent sur la durée. Elle renonce à évaluer la globalité de l’établissement, elle est segmentée, partielle, limitée à un secteur. Cela se traduit par des inflexions vers des audits thématiques. C’est aussi ce qui domine avec les suivis de la mise en œuvre des dispositifs liés au contrat d’objectif.

Cette forme « d’évaluation » demeure interne à l’éducation nationale : elle rend compte aux cadres, à la hiérarchie ; elle reste donc une affaire de « cadres », les professeurs sont peu concernés, les interlocuteurs extérieurs ne sont ni associés ni informés.

L’autre perspective vise à apprécier la qualité du service assuré, la qualité de l’enseignement dispensé, la qualité de la formation incluant d’autres composantes de la vie de l’établissement : qualité de la vie scolaire, de la prise en charge des élèves, de l’accueil des parents, de la continuité du service (par exemple, le remplacement des professeurs absents), qualité des activités culturelles et sportives, etc. Elle est beaucoup plus tournée vers une fonction de « rendre compte » au citoyen, à l’usager. Elle entend porter sur la globalité de l’établissement.

La tradition, l’histoire du système éducatif français privilégient à l’évidence la première version de l’évaluation : système historiquement organisé autour de priorités et de directives nationales où l’établissement est un ancrage assez faible et une réalité relativement nouvelle, où l’École s’est

construite en voulant se déprendre – et affranchir les élèves – des particularités et ancrages familiaux, locaux. Un système où la priorité est d’abord accordée au cadre et à l’unité nationale ainsi qu’aux maîtres, beaucoup plus qu’à l’établissement.

De plus, ces dernières années ont été marquées par la montée en puissance de la thématique du « pilotage » ou du moins d’une volonté comme d’un discours sur le pilotage. Il y a bien, dans ce souci du pilotage et dans la politique contractuelle, un objectif et des procédures visant à « rendre compte ». Cependant, les comptes ne sont rendus qu’à l’interne, à la hiérarchie. De plus, il n’est rendu compte que de l’atteinte des objectifs du contrat – principalement en termes de flux et de parcours des élèves – et non explicitement de la qualité de l’enseignement, du service rendu et de la totalité du fonctionnement de l’établissement.

Simultanément, la multiplication des réformes et la volonté de s’assurer rapidement de la mise en place effective des mesures décidées nationalement conduit à vouloir évaluer en même temps que la réforme se met en place. On aboutit dès lors, non pas à une évaluation des résultats et des choix faits localement au titre des marges de manœuvre des établissements, mais à une vérification de l’application des décisions et prescriptions, mesures et dispositifs. Le *dossier pour la contractualisation 2016* mis à la disposition des académies par le ministère est à cet égard explicite en parlant d’« évaluation de la mise en œuvre de la réforme ».

2.3.5. Les résistances à l’évaluation

La récurrence de ces freins à l’évaluation invite à en comprendre les motivations qui sont, pour ceux qui les portent, autant de « bonnes raisons »⁴⁵ de ne pas évaluer.

2.3.5.1 La confusion entre l’évaluation des structures et l’évaluation des personnes

Parmi les précautions oratoires des responsables académiques, la nécessité de dissocier l’évaluation des établissements de celle des personnes est certainement la plus partagée. Elles visent à dédramatiser toute entreprise d’évaluation pour la rendre acceptable. La crainte que l’évaluation d’un établissement conduise *in fine* à évaluer ses personnels est plus diffuse chez les professeurs (le collectif ayant ici un effet protecteur) que chez les personnels de direction (et particulièrement les proviseurs et principaux) qui se sentent plus directement responsables des attendus de l’évaluation de la structure qu’ils dirigent.

Dans plusieurs académies, c’est bien ce sentiment qui est à l’origine de l’abandon de certaines démarches d’évaluation des établissements ou des résistances dont elles sont l’objet. Le découplage entre les évaluations individuelles – des professeurs comme des personnels de direction – et l’évaluation de l’établissement est indispensable pour en garantir l’acceptabilité ; cela suppose de clarifier ses objectifs (l’amélioration de la qualité des services rendus aux élèves) et d’explicitier la méthodologie. Sans repenser l’ensemble des modalités d’évaluation des chefs d’établissement, une voie pour lever la confusion pourrait être, d’une part de mieux définir les objectifs et contenus de leurs lettres de mission et, d’autre part, de procéder comme le font certaines académies à l’évaluation de l’établissement lors d’un changement de chef d’établissement.

⁴⁵ « Bonnes raisons », en ce sens qu’elles procèdent d’une certaine forme de rationalité à l’égard d’un système de valeurs et par là orientent des pratiques, attitudes, croyances.

En outre, les chefs d'établissement expriment une certaine incompréhension face aux multiples demandes auxquelles ils doivent répondre (enquêtes du rectorat, de la DGESCO) et au classement parfois « sans suite » de documents pourtant obligatoires comme le rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement. Ces demandes « sans retour » rendent dubitatif sur l'intérêt et les finalités de ce qui est considéré comme une nouvelle ou énième évaluation dont on ne perçoit pas les suites possibles, notamment en termes de dotation attribuée à l'établissement.

2.3.5.2 Un sentiment « d'évaluation permanente »

Les différents interlocuteurs rencontrés lors de la mission réfutent souvent l'assertion selon laquelle les établissements du second degré français ne seraient pas évalués. Les moments de régulation ne manquent pas : bilan annuel devant le conseil d'administration, dialogue de gestion avec les autorités académiques, contrats d'objectifs triennaux, projets d'établissements d'une durée maximale de cinq ans, enquêtes fréquentes du rectorat ou de la DGESCO sur tel ou tel point de la vie de l'établissement. De fait, les personnels de direction ont souvent l'impression que leur lycée ou collège est constamment évalué. Alors que la diffusion d'indicateurs sur les résultats des établissements ne manque pas d'être éclairante notamment en termes de plus ou moins-value de leur action pédagogique et éducative, la publication souvent simplifiée faite par la presse sous forme de palmarès est parfois vécue comme une évaluation publique faisant ou défaisant la réputation de leur établissement et ne les prédispose guère à reconnaître l'intérêt d'une vision extérieure. Ainsi, lors de la mission, le proviseur d'un lycée accueillait les auditeurs avec les mots suivants : « nous sommes classés meilleur établissement du département, nos taux de réussite au baccalauréat sont très largement supérieurs à la moyenne académique, je suppose que vous voulez connaître nos secrets de fabrication ». Inutile de préciser que les critiques finales sur les réorientations massives ou sur l'absence de vie lycéenne furent peu appréciées. Quand bien même la presse n'en faisait pas mention, une analyse plus attentive des indicateurs par l'établissement lui-même aurait pourtant enrichi son diagnostic et nourri avec profit sa réflexion et pu infléchir son action.

2.3.5.3 Le niveau de l'établissement ne serait pas un niveau d'évaluation pertinent

Quatre arguments, de force inégale, sont généralement présentés pour contester l'intérêt qu'il y aurait à faire porter l'évaluation sur les établissements scolaires. Plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission les ont d'ailleurs évoqués.

On invoque parfois la faiblesse de « l'effet-établissement » comparé à celui de l'effet-maître. Si nombre d'études corrélationnelles étayaient effectivement cette affirmation, elles montrent également que cet effet est variable selon les pays, le degré d'autonomie des établissements et le profil des élèves accueillis. De plus, ces études ne prennent généralement en compte que les effets de l'école sur les seules acquisitions « scolaires », et ce, dans un nombre limité de disciplines. Des évaluations plus qualitatives, portant sur l'ensemble des effets de l'action éducative et sur les comportements des élèves montrent en réalité, qu'à contexte et caractéristiques identiques, certains établissements « font la différence », notamment en ce qui concerne la progression des acquis des élèves les plus défavorisés⁴⁶.

Il est également fait état, surtout dans le cadre français, de la faible identification des enseignants à leur établissement, le niveau qui fait sens se situant soit à une échelle plus large, la discipline, soit au

⁴⁶ Rapport IGEN-IGAENR n° 2015-065, *Des facteurs de valeur ajoutée des lycées*, juillet 2015.

niveau plus étroit de la classe. Ce sentiment est parfois renforcé par l'absence de reconnaissance par le corps enseignant de la légitimité du chef d'établissement à exercer un pilotage pédagogique, quand il est prêt d'ailleurs, lui-même, à l'assumer, ce qui est loin d'être toujours le cas. Ce constat n'est pas sans fondement, mais il doit être relativisé, certains chefs d'établissement assurant parfaitement un authentique « *leadership* » pédagogique. En outre, c'est bien souvent par la mise en pratique de l'auto-évaluation que se construit justement cette identité supposée faire défaut à l'origine.

Les établissements n'auraient pas assez d'autonomie pour justifier qu'ils soient évalués. Des chefs d'établissements, eux-mêmes, mettent parfois en avant la faiblesse des marges de manœuvre dont ils disposeraient pour récuser la légitimité de telles évaluations. Cet argument ne nous semble guère résister à l'analyse. Outre le fait que les marges de manœuvre dont disposent les établissements sont très souvent sous-estimées et sous-utilisées, elles se trouvent aujourd'hui fortement renforcées par la reconnaissance du droit à l'expérimentation (article L. 401-1 du code de l'éducation) et la part croissante de la dotation horaire dont la répartition est laissée à l'initiative des établissements qu'il s'agisse des collèges, des lycées généraux et technologiques ou des lycées professionnels. Un rapport des inspections générales⁴⁷ soulignait dès janvier 2014 qu'un « collège n'est pas seulement un destinataire passif de marges nettes, identifiées ou pas dans la dotation déléguée par l'autorité académique. Il peut créer ses propres marges, par des modes d'organisation adaptés ». Si l'établissement a la capacité à « se fabriquer » des marges, il ne semble pas incongru de s'interroger sur ses choix et leurs effets sur la réussite des élèves.

Enfin, différents interlocuteurs de la mission se sont interrogés sur la pertinence d'une évaluation à l'échelon de l'établissement. Cette réserve s'appuie sur deux arguments. D'une part, il leur semble difficile d'isoler la « trajectoire » de l'établissement en termes de réussite des élèves de la dynamique d'ensemble du bassin de formation voire de l'académie. D'autre part, l'établissement n'ayant pas la maîtrise de plusieurs paramètres essentiels ou leviers déterminants – notamment le recrutement des professeurs – l'évaluation de son champ d'action propre serait par trop limitée. De la même façon, comment distinguer dans l'appréciation des résultats des élèves la part revenant à l'effet « cohorte » d'élèves et la part imputable à l'action de l'établissement ? Ces arguments conduisent parfois à envisager une évaluation non plus à l'échelle d'un établissement mais à celle d'un réseau d'établissements ou d'unités éducatives. Quelques rares académies entendent d'ailleurs avancer en ce sens. Nonobstant les difficultés méthodologiques que pose une évaluation d'un réseau d'établissements, on peut s'interroger sur la faisabilité et la pertinence de l'évaluation d'un échelon qui n'a actuellement ni existence juridique, ni instances de prise de décision, ni attribution propre de moyens. À ce jour, son autonomie n'est pas supérieure à celle d'un EPLE.

2.3.5.4 La contestation de la légitimité des évaluateurs et des indicateurs statistiques

La venue d'évaluateurs externes dans un établissement est souvent source d'étonnement voire empreinte d'une certaine suspicion : « pourquoi et comment l'établissement a-t-il été choisi ? », « s'agit-il d'une sanction ? », « quelles sont les (vraies) finalités de cette visite ? ». Ce questionnement, lorsque les réponses apportées n'apparaissent pas suffisantes, est à l'origine d'une grande méfiance et parfois d'une remise en cause de la légitimité des évaluateurs qui, venant du rectorat, seraient « déconnectés des réalités du terrain ». Si les inspecteurs sont assez unanimement

⁴⁷ Rapport IGEN-IGAENR n° 2014-004, *Utilisation par les EPLE de leurs marges de manœuvre en dotation horaire : clef de voûte de l'exercice de l'autonomie et du projet pédagogique au collège*, janvier 2014.

reconnus par les professeurs pour leur expertise disciplinaire et pédagogique, leur reconnaissance est plus faible lorsqu'ils interviennent dans des missions plus transversales et moins directement perçues comme pédagogiques. Bien que l'évaluation des unités éducatives soit une partie intégrante de missions des inspecteurs, certains n'hésitent pas à dire leurs difficultés à procéder à des évaluations d'établissement qui supposent de développer de nouvelles compétences professionnelles (par exemple, quel positionnement vis-à-vis des chefs d'établissement ? comment parvenir à saisir toute la complexité d'un établissement en une ou deux visites ?, etc.). Le développement ces dernières années de la mission d'inspecteur référent d'établissement n'a pas permis de lever toutes les ambiguïtés des relations entre les inspecteurs du second degré et les chefs d'établissement. Vis-à-vis du chef d'établissement et de l'établissement lui-même, l'inspecteur est-il un relais, un conseiller pédagogique, un « ami critique », un accompagnateur, un évaluateur, etc. ? Comme le précise un rapport des inspections générales « la mission de référent a pour condition et limite le respect de l'autonomie des établissements et de la liberté pédagogique des acteurs locaux. Il s'agit de conseiller les établissements pour la mise en œuvre des politiques éducatives et non pas d'être partie prenante de leurs choix stratégiques [...] il faut veiller à bien distinguer le rôle d'accompagnement que joue un inspecteur dans sa mission de référent par rapport à ses autres missions d'évaluation et de contrôle. Toutes ces missions échoient aux corps d'inspection et il convient de s'assurer qu'elles ne soient pas assurées pour un établissement donné par un même inspecteur »⁴⁸.

La mission a également eu la confirmation que les indicateurs statistiques sont fréquemment méconnus des professeurs, plus rarement des chefs d'établissement⁴⁹. Ce manque de familiarité avec les indicateurs statistiques est propice à des jugements hâtifs sur leur utilité pour objectiver certaines réalités d'un établissement. En conséquence, les débats et réflexions tournent parfois courts lorsque, à des informations statistiques « désincarnées », on oppose la force des réalités « du terrain » ou des acquis de l'expérience. Bien sûr, tout indicateur statistique mérite d'être questionné et éclairé par des observations *in situ*, mais il faut relever un paradoxe : le système éducatif français n'a très certainement jamais produit autant de données statistiques aussi fines qu'aujourd'hui, mais elles sont souvent méconnues et contestées. Tout se passe comme si les « informations chaudes » détenaient mécaniquement un surcroît de légitimité comparativement aux « informations froides » et objectivées.

2.3.5.5 Évaluer la performance de l'école serait dénaturer sa mission

Les craintes portant sur l'utilisation possible des résultats des évaluations déjà signalées dans différents rapports demeurent présentes. Sans doute certains défendent-ils encore la position la plus radicale qui conteste le principe même d'une évaluation à partir des résultats, soupçonnée *a priori* de vouloir introduire une logique de management d'entreprise au sein du service public. Évaluer les résultats, ce serait dégrader la mission de l'institution, supérieure aux intérêts privés, en objectifs de rendement caractéristiques d'une organisation marchande cherchant à satisfaire au mieux ses usagers. À suivre cette thèse, les apprentissages ne seraient tout simplement pas commensurables alors même que ceux qui la soutiennent évaluent constamment leurs élèves.

⁴⁸ Voir le rapport IGEN-IGAENR n° 2016-070, *Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, octobre 2016, pp. 53-54.

⁴⁹ Il en va ainsi des indicateurs de valeur ajoutée des lycées (IVAL) qui sont pourtant publics et diffusés depuis plus de vingt ans. Voir le rapport IGAENR-IGEN n° 2015-065 *Des facteurs de valeur ajoutée des lycées*, juillet 2015, p. 57.

Sans avoir cette radicalité, la crainte la plus souvent formulée tient l'évaluation pour suspecte, davantage anticipée comme un moyen de rationaliser les coûts et non pas perçue comme une démarche visant à l'amélioration de la qualité des enseignements et de l'acte éducatif. Elle serait en outre la voie ouverte à un classement ne pouvant conduire qu'à des formes de concurrence entre établissements détournant l'école de sa mission et des valeurs qu'elle se doit d'incarner.

Il apparaît à la mission que l'institution a tout à gagner à ne pas ignorer ces craintes vis-à-vis de l'évaluation. Si les premières traduisent une opposition de principe, d'autres sont exprimées souvent de bonne foi et se font l'écho d'inquiétudes authentiques. Si l'on considère que l'évaluation a de « bonnes raisons » d'être (voir *infra* point 4.1.), il semble également indispensable que ces inquiétudes soient prises en compte pour les lever en clarifiant les objectifs, les moyens et les effets des évaluations d'établissement.

2.3.6. Le constat d'une situation qui ne progresse guère

Semblable panorama ne manque pas d'interroger. Depuis l'initiative prise par l'académie de Lille en 1991, on a pu noter plusieurs tentatives d'évaluation des établissements : les académies de Lille, Aix-Marseille, Bordeaux, Montpellier, Toulouse, Nantes, Créteil ou Dijon entre autres ont ainsi mis en place des dispositifs d'audits destinés à mesurer les forces et les faiblesses des établissements. Même si un bilan sans complaisance estima que l'expérience des audits lancée à Lille eut en définitive autant d'effet sur les pratiques enseignantes et sur les résultats des élèves « qu'une brise d'automne sur les cornes d'un escargot »⁵⁰, la démarche jugée intéressante fit école dans plusieurs académies. Elle fut adaptée, ciblée, renonçant à toute prétention d'évaluation globale et l'ESENER commença à former, on l'a rappelé, des cadres à l'audit d'établissement. Pourtant, plusieurs des initiatives prises au début des années 2000 ont marqué le pas, voire ont minimisé leur volet évaluatif et ont perdu leur caractère régulier comme leur ambition d'être systématiques. Elles subsistent toutefois grâce à la détermination de certains recteurs, mais aussi à la conviction de membres des corps d'inspection territoriaux convaincus de leur intérêt. Pourtant, dans bien des cas, elles n'arrivent pas à atteindre le seuil qui conduirait à envisager leur généralisation.

On ne peut pas assurer non plus que les réticences se soient amoindries. Les esprits, répète-t-on, ne sont toujours pas mûrs. En la matière, la maturation est lente et l'espérance de les voir avancer peu violente.

La politique contractuelle en revanche semble désormais constituer le cadre de l'évaluation des établissements. Tous les dispositifs mis en place, complétés parfois par des audits externes portant sur tel ou tel aspect de la vie de l'établissement forment bel et bien des composantes d'une possible évaluation globale. Les pièces existent mais le schéma d'ensemble semble manquer. Surtout, la politique contractuelle touche-t-elle en profondeur les établissements, aborde-t-elle le cœur de l'action pédagogique et éducative des établissements, apporte-t-elle une évaluation de la qualité de la formation dispensée ?

Enfin, pratiquement aucune diffusion extérieure des résultats des « évaluations » n'est assurée, contrairement aux convictions et orientations énoncées il y a trente ans qui liaient explicitement évaluation et communication au public.

⁵⁰ Demailly L., Gadrey N., Deubel Ph., Verdière J. : *Effets de l'audit de l'académie de Lille sur les cultures professionnelles des évaluateurs*, ministère de l'éducation nationale-IFRESI/CNRS, décembre 1996. Voir *supra* p. 8.

On a donc l'impression de n'avoir guère progressé depuis vingt ans. Toutes ces procédures tournent autour de l'objet à évaluer en prenant garde cependant de rester à distance. De rester à distance de la réalité de l'acte pédagogique jamais évalué au regard d'une politique d'établissement. De rester à distance d'une confrontation possible avec les acteurs et de leurs réticences à toute évaluation extérieure, jugée rapidement illégitime. De rester à distance également d'une réalité pouvant poser un redoutable problème : si l'on admet que les établissements ont des performances sensiblement différentes les uns des autres – ce que nombre d'indicateurs ne manquent pas de montrer –, comment expliquer l'assignation à tel ou tel établissement du fait de la carte scolaire ?

À ces divers facteurs, il faut ajouter une ambiguïté de l'institution elle-même. Dans un système qui reste en grande partie centralisé et prescriptif, ce n'est pas faute de directives générales s'il n'y a pas d'évaluation d'établissements. En même temps, à tous les échelons, le système semble s'en accommoder, à commencer par les prescripteurs eux-mêmes : les incitations restent semblables à des propos incantatoires et le passage à l'acte fait défaut. L'insistance dans la prescription théorique, s'accompagne de réticence et de résistance dans la mise en œuvre effective et les réalisations pratiques.

3. L'apport des comparaisons internationales : qu'en est-il aujourd'hui de l'évaluation des établissements dans les autres systèmes éducatifs européens ?

Si la France s'est intéressée à l'évaluation des établissements c'est sans doute par le fait d'avoir été stimulée par la comparaison internationale. Si les inspections générales françaises y ont consacré plusieurs de leurs missions, c'est en partie dans le cadre et suite aux travaux de la SICI (*The Standing International Conference of Inspectorates*). Si certaines académies s'y sont engagées, c'est souvent suite à une expérience faite en un autre pays d'Europe. Pour autant l'évaluation des établissements n'est pas la seule évaluation développée dans le paysage international : il faut aussi compter l'évaluation des acquis des élèves (la plus connue étant PISA⁵¹), l'évaluation des enseignements, l'évaluation des enseignants (avec les échos que connut le rapport Mac Kinsey insistant sur le caractère déterminant de la qualité des enseignants). En outre, les organisations porteuses de ces évaluations sont multiples (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], Union européenne, notamment). La question n'est pas de savoir quelle évaluation est déterminante, comme si l'une devait l'emporter sur les autres. Il faut d'abord examiner comment ces différentes évaluations évoluent au plan international et quel est leur poids relatif dans le discours, dans les politiques suivies mais surtout dans les pratiques. Cela peut s'analyser également pays par pays en fonction souvent de leur histoire (avec en France le poids de la confiance en l'effet maître et l'apparition plus récente d'une considération pour l'effet établissement). D'autre part, ces évaluations ne sont pas à penser comme juxtaposées, déconnectées les unes des autres : peut-on penser une évaluation des établissements sans rapport avec l'évaluation des pratiques pédagogiques, sans évaluation des acquis des élèves, peut-on mener une évaluation des enseignements, maintenir une évaluation des enseignants sans aucune prise en compte de l'évaluation des acquis des élèves ? C'est donc, outre leur poids relatif et leur évolution, la question de l'articulation des différentes évaluations qui importe pour constituer un système d'évaluation. On voit bien alors, que, selon les pays, le poids de tel ou tel type d'évaluation est plus ou moins marqué et que cela configure différentes mises en « systèmes » d'évaluation. C'est dans cette perspective qu'il faut voir comment évolue l'évaluation des établissements dans les autres pays d'Europe.

3.1. Vers un modèle d'évaluation des établissements européens ?

3.1.1. En dépit d'un morcellement des systèmes éducatifs européens, une tendance générale se profile

3.1.1.1 Un morcellement des systèmes éducatifs en Europe

Il convient de rappeler en préambule que l'Europe de l'éducation est un continent morcelé. Non seulement parce que l'éducation n'est pas un champ communautaire et relève essentiellement de la compétence des États membres, mais aussi parce que chaque État peut compter plusieurs systèmes éducatifs différents, c'est-à-dire plusieurs façons d'organiser l'éducation. Ainsi, le Royaume-Uni compte quatre systèmes éducatifs distincts, en Angleterre, en Écosse au Pays-de-Galles et en Irlande

⁵¹ Programme international pour le suivi des acquis des élèves d'après l'anglais *Programme for International Student Assessment*.

du Nord, avec pour chacun une histoire, des règles et un fonctionnement distincts, y compris pour les évaluations d'établissement. De même, la Belgique comprend trois systèmes éducatifs différents, flamand, wallon et germanophone, et autant de façons d'évaluer les établissements. Ainsi, la Commission européenne recense 47 systèmes éducatifs pour 32 États européens.

Il est même pertinent d'avoir une grille de lecture encore plus fine des systèmes éducatifs. La Conférence permanente des inspections européennes, la SICI, reconnaît comme membre à part entière les inspections appartenant à chaque État fédéré allemand ou aux collectivités autonomes portugaise ou italienne⁵², dans la mesure où ils disposent d'un système d'évaluation d'établissement propre. Si l'on ajoute les seize Länder allemands, les communautés autonomes espagnoles, italiennes ou portugaises, l'Europe géographique compte une centaine de systèmes éducatifs – donc potentiellement autant de façons d'évaluer les établissements – ou de ne pas le faire.

3.1.1.2 Une unité croissante

Toutefois, on constate une harmonisation autour de points clés, notamment la généralisation de l'évaluation d'établissements à partir d'une structure commune. La SICI s'est constamment renforcée depuis sa création en 1995 et compte désormais 36 membres issus de 21 États. Elle a adopté en 2013 le Protocole de Bratislava, autour de positions partagées par toutes les inspections, tant sur leurs principes que sur leurs modalités de fonctionnement.

Au niveau européen, la publication, à dix ans d'intervalle, de deux rapports sur l'évaluation d'établissements en Europe montre le chemin parcouru – et ce dans le même laps de temps que celui qui sépare le rapport français des inspections générales de 2004 de la présente mission.

Le premier rapport européen⁵³ recensait en 2004 les différentes formes d'évaluation, dans 32 systèmes éducatifs appartenant à 30 États différents, en distinguant plusieurs modèles. Le second, en 2015⁵⁴, conserve le même champ d'analyse et l'étude des mêmes systèmes – mais il comporte quelques différences notables. Première surprise : cette fois, le texte est publié exclusivement en anglais. Un résumé est disponible dans sept autres langues européennes⁵⁵ – mais pas le français. Ensuite, le rapport a gagné en volume (un tiers de pages en plus) et est désormais majoritairement consacré à la description des systèmes nationaux. Ce faisant, il a gagné en unité : quelles qu'en soient les différences, un même cadre d'analyse des évaluations d'établissement est partagé par tous les systèmes éducatifs européens, avec partout la distinction qui s'impose entre évaluation externe et évaluation interne. Enfin, le rapport manifeste une ambition nouvelle, en faisant référence dès le titre à une assurance - qualité qui pourrait s'imposer à tous les établissements en Europe. Pour autant, cet aspect n'est pas vraiment développé dans le corps du rapport : l'assurance-qualité se réduit à un des éléments de la grille d'analyse des systèmes d'évaluation, dans l'ensemble faiblement développé, et n'apparaît pas comme un élément structurant. En ce sens, le rôle de l'assurance - qualité dans l'évaluation des établissements scolaires n'est en rien comparable avec la situation de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁵² Le Sud-Tyrol est le dernier membre en date de la SICI.

⁵³ *L'évaluation des établissements d'enseignement obligatoire en Europe*, Direction générale de l'éducation et de la culture, 2004.

⁵⁴ *Assuring Quality in Education : Policies and Approaches to School Evaluation in Europe*, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2015.

⁵⁵ Allemand, italien, hollandais, polonais, suédois, letton et finlandais.

En effet, la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur a été intégrée dès le début du processus de Bologne (voir la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 24 septembre 1998 - n° 98/561/CE). En particulier, a été créée une Association européenne pour le management de la qualité de l'enseignement supérieur (*European Association for Quality Assurance in Higher Education* – ENQA) qui permet la convergence des mécanismes nationaux et contribue à la production de références, de procédures et de lignes directrices sur l'assurance de la qualité.

Cependant, comme souvent en matière européenne, le rapport prend date et préfigure, peut-être, une évolution et un cadre de discussion.

3.1.2. L'évaluation d'établissements domine désormais en Europe

3.1.2.1 L'inspection d'enseignant a laissé la place à l'évaluation d'établissement

Hormis la France, les systèmes éducatifs qui, s'appuyant sur les corps d'inspection, procédaient à des inspections individuelles d'enseignants, les ont progressivement supprimées. Le dernier exemple en date est celui de la Pologne où, depuis la réforme de 2009, l'inspection ne procède plus à l'évaluation d'enseignants, mais d'établissements. Un inspecteur peut certes observer le cours d'un enseignant, le cas échéant lui en faire le compte rendu, mais son rapport n'aura aucune incidence sur sa carrière. Inversement, les inspecteurs n'ont pas connaissance, pour réaliser l'évaluation de l'établissement, des dossiers individuels ou de l'évaluation des enseignants qu'ils rencontrent.

En effet, la responsabilité d'autres acteurs est maintenant en jeu : les chefs d'établissements et les conseils d'administration en premier lieu, les autorités de tutelle le cas échéant.

En revanche, la qualité du soutien, du tutorat ou de la formation qui sont fournis ou non par l'établissement aux enseignants, et particulièrement aux nouveaux, est évaluée parce que celle-ci reflète la qualité du pilotage et se traduit à terme dans l'enseignement.

De même, en Belgique francophone, les inspecteurs ne sont plus chargés de l'évaluation individuelle des enseignants, mais de celle des établissements. Cependant, le décret du 8 mars 2007 (modifié) dispose dans son article 6 que : « Les services de l'inspection sont chargés [...] de la cohérence des choix posés en matière de formation en cours de carrière et de leur adéquation aux nécessités pédagogiques ainsi que de l'incidence de ces formations sur les pratiques pédagogiques ».

La France, en accordant toujours une place importante à l'inspection des enseignants, garde donc une place singulière dans le paysage européen.

3.1.2.2 Une généralisation de la référence à des cadres d'évaluation nationaux

Une évaluation d'établissement ne se conçoit qu'en fonction d'un cadre de référence clair, comportant un certain nombre d'indicateurs et de normes, élaboré au niveau central, et valable pour l'ensemble du système éducatif considéré. Or, de tels standards ont été récemment développés en Europe, notamment dans certains des pays qui n'en disposaient pas.

Ainsi, un cadre commun d'évaluation a été mis en place en Italie à partir de 2011 (*Sistema Nazionale de Valutazione*), puis généralisé après une phase expérimentale. En Hongrie, une instance

déterminant les référentiels des établissements scolaires (*Klebelsberg intézményfenntartó központ*) a été instituée en 2013. Dernier exemple en date : la Grèce, pourtant un des derniers pays à ne pas disposer d'évaluations d'établissement. Une loi de 2013 crée une structure (l'Office d'assurance qualité dans l'enseignement primaire et secondaire – ADIPPE) chargée de l'évaluation non seulement des politiques nationales d'éducation, mais aussi de la qualité des travaux pédagogiques des établissements.

Parallèlement, les évaluations d'établissement réalisées par les inspections locales qui bénéficiaient d'une large autonomie, en particulier dans les pays nordiques, ont fait l'objet d'un renforcement de l'encadrement national. La Suède a recréé une inspection nationale (*Skolinspektionen*) afin d'harmoniser les inspections territoriales. Au Danemark, si l'évaluation d'établissement est essentiellement réalisée au niveau des collectivités locales, une agence nationale pour la qualité et la supervision a été créée en 2011, qui unifie le fonctionnement des inspections locales, donc des protocoles d'évaluation, tout en vérifiant l'application des objectifs nationaux tels que déterminés par la loi. La Norvège a mis récemment en place un protocole précis de suivi du fonctionnement des services d'inspection des collectivités locales.

Même l'Allemagne, pays dans lequel l'éducation relève de la compétence des Länder, s'est dotée en 2014 d'une Conférence des dispositifs allemands pour l'évaluation externe des unités d'enseignement, le KODEX⁵⁶ (*Konferenz der deutschen Einrichtungen für die externe Evaluation von Schulen*). Au-delà du choix de l'acronyme, en lui-même révélateur, cette institution rappelle le fonctionnement général de l'Allemagne en termes d'éducation puisqu'elle emprunte à la Conférence des ministres de l'éducation des Länder (*Konferenz der Kultusminister der Länder*) le premier mot, montrant ainsi sa volonté de travailler de manière coordonnée. C'est d'ailleurs l'objectif annoncé et poursuivi par le KODEX qui déclare vouloir favoriser la coopération entre les Länder dans le domaine du développement des « démarches qualité » en éducation.

Il peut paraître paradoxal que la France, pays dont le système éducatif reste marqué par un fort pilotage central, soit aussi le pays où l'évaluation des établissements demeure le fait d'initiatives déconcentrées sans qu'aucun cadrage national n'ait été élaboré.

3.1.3. Un modèle européen commun se développe

3.1.3.1 Une mécanique d'évaluation similaire

Certes, il existe des différences notables dans le déroulement des évaluations d'établissement telles qu'elles sont pratiquées dans les différents pays d'Europe. Cela vaut notamment lors de la phase de visite, quant au nombre d'inspecteurs mobilisés et au nombre de jours sur place. Des différences existent également quant au déroulement de la restitution ou en matière de publicité donnée aux travaux. Néanmoins, toutes les évaluations d'établissement partagent un certain nombre de caractéristiques essentielles.

En premier lieu, l'ensemble des établissements d'un système éducatif, pour le premier comme pour le second degré, font l'objet d'une évaluation, dans une périodicité qui oscille généralement entre quatre et cinq ans.

⁵⁶ <http://www.kodex.schule/>

Ensuite, les évaluations se fondent sur un cadre commun, diffusé publiquement et qui s'impose à tous. Il peut d'ailleurs être reproché aux inspections elles-mêmes de ne pas le respecter suffisamment.

L'évaluation est toujours réalisée collectivement, même si le nombre d'inspecteurs dépend de la taille et de la complexité de l'établissement. Elle comprend également trois phases, d'importance égale : la visite de l'établissement n'est pas plus importante que la phase de préparation, ou celle d'exploitation des résultats avec l'établissement.

En effet, les évaluations s'appuient toujours sur une phase préalable approfondie, consistant dans l'analyse de données et l'exploitation des questionnaires remplis par les établissements. La visite proprement dite dure généralement de deux à trois jours. Elle se conclut au moins par une restitution au sein de l'école, à l'équipe de direction et aux enseignants, le cas échéant étendue à un public plus large.

3.1.3.2 Une ambition globale

L'évaluation de l'enseignement assuré par un établissement scolaire concerne un champ extrêmement large. L'appréciation porte généralement sur quatre domaines clés : la qualité de l'enseignement en classe ; les résultats des élèves ; le comportement des élèves et leur sécurité ; la gestion et le management de l'école. L'acception du champ éducatif soumis à évaluation est ainsi très étendue, et comprend tant le développement intellectuel, social et culturel des élèves, que la capacité des professionnels de l'éducation à garantir le bien-être, la santé et la sécurité des élèves ou les relations entre les membres de l'établissement comme avec les partenaires extérieurs, dont les parents.

3.1.3.3 Une approche plurielle de l'évaluation

L'inspection écossaise a popularisé, sous le nom de « triangulation », la volonté de nourrir l'évaluation par trois sources distinctes :

- l'observation directe, soit de séquences d'enseignement, soit de l'environnement des élèves (c'est le *walk* anglais, qui consiste littéralement dans le fait de se promener dans l'établissement et d'observer ce qui s'y passe, que ceci concerne les élèves ou les adultes) ;
- les données quantitatives, concernant tant les caractéristiques des élèves que leurs résultats aux tests et examens ;
- les questionnaires et les entretiens, menés tout à la fois auprès des personnels, des élèves ou des parents (l'inspection anglaise dispose même d'un site Internet dédié au recueil des observations des parents, *Parents'view*).

On retrouve largement en Europe ce souhait de multiplier les points de vue et de corroborer les jugements par des indices concordants.

À titre d'exemple, l'observation d'une séance de cours n'est qu'un élément, parmi d'autres, pour apprécier la qualité de l'enseignement et surtout de l'apprentissage des élèves. Dès lors, seul un faible échantillon de l'ensemble des cours dispensés dans un établissement est observé, même si les

pratiques européennes et leur échantillonnage varient. Un inspecteur peut aussi se contenter de n'observer qu'une partie d'une séquence. Dans des cas extrêmes (Portugal et Suède) l'évaluation de la qualité pédagogique d'un établissement se fait alors qu'aucune observation de classe n'a lieu.

A contrario, l'observation des élèves peut être réalisée pendant toute la journée scolaire, y compris en dehors des cours et pendant le moment du déjeuner.

3.2. L'évaluation d'établissement vise aujourd'hui à améliorer les apprentissages au sein de celui-ci

3.2.1. La priorité est donnée aux apprentissages plutôt qu'à l'enseignement

Au-delà du seul enseignement du professeur (*teaching*), une attention de plus en plus grande est portée sur l'apprentissage des élèves (*learning*). La mesure de celui-ci a été considérablement accrue, avec à la fois le développement des tests nationaux et internationaux, et la capacité à traiter ces données et à exploiter les résultats individuels des élèves au niveau des établissements.

Ces avancées, combinées à l'influence de travaux de recherches⁵⁷ montrant l'impact positif de certains actes pédagogiques sur l'apprentissage des élèves, expliquent que les inspections de classes sont devenues plutôt des observations de pratiques qui permettent de dégager de grandes tendances au sein d'un établissement (par exemple sur la gestion des erreurs, la différenciation, l'explicitation, etc.). Mises en regard des enquêtes, des entretiens et des résultats, elles contribuent alors à évaluer également la qualité pédagogique d'un établissement.

3.2.2. L'enseignant ne s'efface pas derrière l'établissement

Depuis une dizaine d'années, la plupart des pays de l'OCDE ont marqué une nette évolution dans leur conception de l'importance relative de l'effet maître et de l'effet établissement, en considérant que les enseignants sont les vrais moteurs des performances scolaires. Le rapport de l'OCDE de 2005, qui porte un titre évocateur : *Le rôle crucial des enseignants*, représente un tournant dans la reconnaissance internationale de l'importance de l'effet maître. Cette idée a été popularisée par la firme de conseil Mac Kinsey avec la formule suivante : « La qualité d'un système éducatif ne peut pas dépasser la qualité de ses enseignants ». L'Union européenne a également repris cette conception.

Cela ne remet pas en question la pertinence de l'évaluation des unités d'enseignement : c'est en effet en leur sein qu'on peut appréhender le plus facilement l'élève et ses résultats, mais aussi les pratiques d'enseignement qui les déterminent et en sont le moteur principal. C'est aussi l'établissement qui est le premier responsable de l'aide qu'il peut apporter à ses enseignants. Le rapport de l'OCDE de 2005, qui affirmait le rôle premier du professeur, insistait sur la responsabilité de l'établissement dans l'amélioration du système éducatif, précisément parce qu'il représente l'échelon en contact direct avec les enseignants : « L'établissement scolaire est l'entité par excellence au sein du système éducatif à l'échelle de laquelle il est possible d'agir pour renforcer l'apprentissage des élèves ».

⁵⁷ On peut citer ici les travaux de John Hattie qui font référence dans les pays anglo-saxons : John Hattie, *Visible learning*, 2008.

3.2.3. L'évaluation s'inscrit dans une dynamique de progrès dans l'établissement

L'objectif de l'évaluation d'établissement a ainsi changé : il ne s'agit plus en priorité d'établir un classement des établissements, pour aider les parents à choisir l'école de leur choix, ou les autorités locales à en réaliser la surveillance. L'évaluation se conclut d'ailleurs maintenant moins par une note chiffrée de l'établissement visité que par sa répartition selon quatre ou cinq catégories principales de performance.

L'évaluation vise donc essentiellement à renforcer la capacité de l'établissement à améliorer ses performances scolaires.

3.3. L'articulation entre les différentes formes de l'évaluation

3.3.1. L'auto-évaluation a un rôle essentiel

3.3.1.1 L'évaluation externe repose sur l'évaluation interne

L'évaluation externe des établissements par les inspecteurs est liée de manière croissante à l'auto-évaluation des établissements.

L'établissement et ses membres ne sont donc plus un objet passif d'évaluation, mais deviennent des acteurs de l'évaluation. Ce qui représente une évaluation dite de « quatrième génération⁵⁸ » : l'évaluation est alors construite conjointement par les parties prenantes, qui partagent les mêmes paramètres, et peuvent donc dégager un jugement commun sur l'objet d'évaluation. L'équipe de direction comme les enseignants peuvent être impliqués dans le processus évaluatif, et l'évaluateur externe joue avant tout un rôle de médiation.

Partant du principe que l'établissement est le premier responsable de l'amélioration des performances éducatives et que l'évaluation est avant tout un instrument mis à disposition de l'établissement pour l'aider à s'améliorer, nombreux sont les pays qui s'acheminent vers une plus grande mise en cohérence des évaluations internes et externes.

Des évaluations sans inspecteurs ?

De manière croissante, l'inspection n'est plus l'apanage des seuls membres permanents des services d'inspection.

Des inspections s'appuient, à côté de leurs membres permanents, sur un vivier participant selon les besoins aux missions d'inspection (*nominees* au Pays de Galles ; *associates* en Écosse). En Allemagne comme en Irlande ou en Autriche, des experts *ad hoc* sont mobilisés en fonction de leur compétence. Des enseignants peuvent aussi être amenés à participer à l'inspection de leur établissement.

Cependant, d'autres que des professionnels de l'éducation sont également conviés : en Écosse, des membres « profanes » (*lay members*) ne disposant pas « de connaissances spécifiques en éducation » (selon le référentiel) peuvent utilement faire valoir le point de vue des parents. De (jeunes) anciens élèves apportent enfin à l'évaluation des établissements le regard de l'élève.

⁵⁸ Guba E., Lincoln Y., *Fourth Generation Evaluation*, Newbury, Park Sage, 1989.

3.3.1.2 Les compétences d'auto-évaluation sont renforcées

L'évaluation externe, dans son déroulement, doit aider les membres de l'établissement à acquérir les compétences nécessaires pour permettre la mise en cohérence des cadres d'évaluation interne et externe et pour garantir la qualité de son auto-évaluation.

3.3.2. De nouvelles frontières : adaptation de l'évaluation et cohérence d'ensemble

3.3.2.1 Des formes plus souples d'évaluation

L'inspection hollandaise a longtemps développé un système d'inspection fondé sur l'identification de facteurs de risque, permettant aux établissements n'étant pas considérés comme « à risque » d'être peu évalués. Cette conception évolue : la tendance européenne est de se préoccuper également de tous les établissements, car tous sont perfectibles ou peuvent contribuer, par la diffusion de leur exemple, à l'amélioration du système éducatif. En revanche, la forme d'évaluation ou son déroulement doivent être adaptés à l'établissement. Des évaluations simplifiées peuvent être proposées aux établissements les meilleurs, ou qui peuvent s'appuyer sur un système d'auto-évaluation de qualité. Le cas échéant, comme en Belgique flamande, tous les établissements sont évalués lors d'une visite d'une journée, à l'issue de laquelle une évaluation complémentaire peut être décidée. À l'inverse, des indices peuvent signaler une dégradation de la situation de l'établissement (changements rapides dans l'équipe enseignante ; résultat des examens ; plaintes des parents) et conduire à des évaluations renforcées.

3.3.2.2 Une cohérence d'ensemble

Le développement européen de l'évaluation des établissements prend place dans un mouvement plus large de généralisation des évaluations, à différentes échelles : élèves ; enseignants ; chefs d'établissement ; établissements ; système scolaire.

Tous les systèmes éducatifs européens bénéficient désormais d'une multiplicité d'évaluations. Plusieurs observateurs soulignent d'ailleurs la difficulté d'articuler ces différentes formes d'évaluation, par exemple l'OCDE dans un rapport de 2013⁵⁹. L'OCDE estime ainsi à propos de la France : « De multiples dispositifs sont utilisés en France pour évaluer le système éducatif dans son ensemble, les écoles, les enseignants et les chefs d'établissements, et les étudiants, mais ces instruments ne sont pas intégrés dans un cadre d'évaluation général et cohérent utilisé pour améliorer les pratiques. La culture de l'évaluation est relativement récente, contrairement aux pratiques de contrôle et de certification. »⁶⁰ Le défi qui se pose alors aux évaluations d'établissements est de s'inscrire en cohérence avec les autres formes d'évaluation et d'établir un lien entre elles.

Au-delà de ces évolutions et de ces débats contemporains, les évaluations structurées d'établissement ont désormais une place majeure dans le paysage éducatif européen, ce qui pose la question de la place de la France à cet égard dont la position demeure singulière.

⁵⁹ *Créer des synergies pour améliorer l'apprentissage : une approche internationale de l'évaluation*, OCDE, 2013.

⁶⁰ *Perspectives des politiques de l'éducation - France*, OCDE 2014.

4. Repères pour une évaluation des établissements

4.1. Pourquoi et pour qui évaluer les établissements ?

4.1.1. Le respect du devoir de rendre compte de l'action publique

L'éducation nationale a développé, ces dernières années, des politiques pédagogiques (interdisciplinarité, accompagnement personnalisé, organisation de la scolarité obligatoire en cycles, etc.) ou éducatives (parcours citoyen, parcours d'avenir, vie lycéenne, etc.) dont la conception relève du conseil pédagogique et la mise en œuvre, de la direction ou des professeurs. Comme ce rapport l'a rappelé, l'un des points communs à l'ensemble des dernières réformes du lycée professionnel, des lycées généraux et technologiques et du collège est la volonté d'accroître les marges de manœuvre des établissements. Corrélativement, l'élévation du niveau de formation des professeurs devrait également s'accompagner d'une plus grande autonomie, d'une plus grande part d'initiative des équipes pédagogiques et éducatives à l'exemple de ce qu'il en est pour tous les professionnels hautement qualifiés, *a fortiori* dans les métiers intellectuels.

Même si cette marche vers davantage d'autonomie est lente et tâtonnante, même si ces marges de manœuvre sont encore mesurées, même si la conciliation de la liberté pédagogique des professeurs avec l'exigence d'un travail collectif inscrit dans un projet éducatif d'établissement est toujours à construire, l'établissement est d'autant plus responsable de l'action collective qu'il mène et des résultats qu'il obtient qu'il gagne en autonomie non seulement juridique mais aussi pédagogique et éducative.

L'exigence d'une évaluation des établissements ne peut donc que se renforcer si la volonté d'accroître leur autonomie s'affirme. Le principe selon lequel « il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence »⁶¹ devrait désormais valoir pleinement.

L'établissement public local d'enseignement se doit donc de rendre compte de l'utilisation des moyens humains et matériels qui lui ont été confiés et surtout de l'efficacité des actions mises en œuvre, particulièrement de la partie des choix et orientations qui lui reviennent en propre.

Envers qui ce devoir de rendre compte doit-il cependant s'exercer ?

Si l'administration centrale ou déconcentrée allège les prescriptions qu'elle adresse *a priori* aux établissements et n'accompagne pas toute marge de manœuvre accordée d'un mode d'emploi détaillé et injonctif, elle se doit évidemment d'apprécier *a posteriori* les résultats obtenus. L'évaluation entendue comme une contribution au pilotage – pilotage des établissements, pilotage de la mise en œuvre des politiques nationales – a en ce sens toute sa légitimité. Elle se doit d'éclairer ceux qui sont chargés de conduire le système d'enseignement et en ont la responsabilité globale. Ce qui est fait actuellement par la très grande majorité des académies dans le cadre des contrats d'objectifs demande donc à être poursuivi, à condition de mieux prendre en compte la globalité de l'établissement et de renforcer la dimension d'évaluation par rapport aux seules pratiques de contrôle.

⁶¹ Cf. *supra* p. 9.

Pour autant, rendre compte de l'action des établissements ne peut sans doute pas demeurer une procédure interne à l'éducation nationale. Alors que l'éducation est une compétence partagée, il est symptomatique que les collectivités territoriales ne soient pas destinataires, dans la plupart des cas, des synthèses réalisées à l'occasion des différentes procédures d'évaluation d'établissement. Sans doute n'y est-il question que de domaines relevant de l'action éducatrice de l'État et de la mise en œuvre des priorités de l'éducation nationale. Pour autant, l'évolution des relations avec les collectivités territoriales telle qu'elle se dessine notamment dans le cadre des régions académiques, invite à repenser cette question, à revitaliser ce lien établi dès 1989⁶² entre l'évaluation et, pour le moins, l'information des collectivités. En passant des compétences partagées ou juxtaposées à des « politiques coordonnées »⁶³, bien des sujets essentiels comme ceux relatifs à l'offre de formation ou à l'orientation, ne manquent pas de toucher très directement les établissements, tout particulièrement les lycées, et sont susceptibles de connaître d'importantes évolutions⁶⁴.

Enfin, l'évaluation n'a-t-elle pas également pour objet de fournir au public et en l'occurrence aux parents comme à tous les interlocuteurs de l'établissement les informations permettant d'en avoir une meilleure connaissance et une plus juste appréciation ? Les milieux professionnels, partenaires de l'établissement et concourant à la formation des élèves, devraient-ils être laissés en marge ? Le principe d'égalité exige une information claire et complète du citoyen. Seule une évaluation objective et publique est susceptible de l'éclairer. C'est la condition pour ne plus distinguer les parents initiés des autres, pour ne plus alimenter, dans un sens ou dans l'autre, des réputations parfois injustifiées.

La mission mesure combien la décision d'élargir la diffusion de l'évaluation des établissements à un plus large public est un choix décisif. On peut juger qu'elle n'est pas opportune d'un point de vue tactique, les réticences déjà exprimées envers l'évaluation des établissements risquant d'en devenir plus vives. On peut aussi estimer que l'obligation d'un rapport public peut seule permettre d'enclencher plus résolument ce type d'évaluation et de le faire sortir d'une procédure de contrôle strictement interne à l'éducation nationale. La question de savoir si une même évaluation peut éclairer les différents destinataires évoqués ne doit pas non plus être éludée. Surtout, elle ne doit pas faire oublier que l'objectif premier de l'évaluation est de permettre à l'établissement de se rendre compte et de définir par lui-même comment il peut corriger, conforter ou améliorer son action.

4.1.2. Reconnaître et assumer la diversité des établissements

L'une des objections faites à l'évaluation tient à la crainte qu'elle aboutisse à marquer les écarts entre établissements et, au-delà, à entretenir leur concurrence.

Sans doute la conception de l'École de la République et l'organisation du système éducatif français se sont-elles construites en se démarquant, voire même en s'arrachant de tout ce qui pouvait tenir aux origines, aux déterminismes et aux ancrages locaux. Au regard des principes fondateurs de l'École, l'idéal d'égalité a pu conduire à penser élèves, établissements, enseignants comme « abstraits » de toute détermination particulière. Il n'est pas étonnant dès lors que l'école française ne se soit pas

⁶² Cf. *supra* p. 6.

⁶³ Décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015.

⁶⁴ C'est notamment le cas en matière de carte des formations mais aussi du numérique : ainsi, la question ne manque pas d'être posée du maintien de la distinction entre la carte des formations professionnelles *stricto sensu* relevant de la compétence régionale et la carte des formations générales qui est une prérogative de l'État. Cf. Alain Bossinot, *L'Éducation nationale dans la décentralisation : enjeux et perspectives*, cahiers de la fonction publique, n° 363, février 2016 ; *Régions et académies : nouvelles compétences et enjeux stratégiques*, cahiers de la fonction publique, n° 374, mars 2017.

construite autour de l'établissement mais de ce qui est national pour ce qui fonde sa légitimité et règle son organisation et de l'universel pour ce qui est de l'ordre des savoirs. Corrélativement, elle s'est aussi construite en mettant parents et autres partenaires à distance, se méfiant de toute entreprise externe. Au regard de ces principes fondateurs de l'école, l'enseignement dispensé par des professeurs recrutés par des concours nationaux et respectant des programmes nationaux pouvait donc être présumé d'égale qualité dans tous les établissements du territoire. Dans un tel schéma, la question de l'autonomie des établissements et de leur évaluation n'avait guère de place et certaines réticences actuelles entendent s'y référer.

Or, il est depuis longtemps établi qu'il y a une géographie de l'école, de nettes différences entre établissements, et qu'une organisation fortement centralisée a néanmoins pu laisser se développer en son sein de réels écarts, voire des risques de divergence. Les établissements ne diffèrent pas seulement par le public scolaire qu'ils accueillent et du fait de données extérieures qui s'imposent à eux compte tenu de leur situation ; ils se distinguent également par les choix qu'ils effectuent et du fait leur propre action. Les indicateurs de valeur ajoutée publiés par la DEPP en sont le signe et le rapport des inspections générales sur les facteurs de valeur ajoutée des lycées a confirmé qu'il n'y avait pas de réponses standardisées ni de facteur unique pour expliquer la réussite des établissements⁶⁵.

Que les établissements ne soient pas identiques n'est d'ailleurs pas en soi une atteinte au caractère national de l'éducation sauf à concevoir que l'uniformité serait la seule voie de l'équité et de l'unité du système scolaire. Ne doit-on pas assumer cette diversité et plutôt contribuer à ce que les établissements fassent des choix éclairés et adaptés ? Plus que des schémas uniformes c'est le choix de réponses adaptées qui doit être encouragé. Ne pas reconnaître cette diversité c'est en fait renoncer à la réguler. Reste à savoir si cette régulation doit être imposée ou si elle ne gagnerait pas en efficacité en s'appuyant sur les établissements eux-mêmes.

4.1.3. Reconnaître que l'établissement est un échelon majeur pour accroître la qualité d'enseignement

Bien des pays européens ont la conviction qu'il faut miser sur la structure de base que constitue l'établissement pour améliorer la qualité globale du système d'enseignement. Cela ne les conduit nullement à renoncer à des objectifs et à des cadrages nationaux, même dans les pays à organisation très décentralisée. Pour sa part, le système éducatif français ne peut plus être certain d'assurer sa cohérence et son unité par le seul recours aux prescriptions et directives nationales dont la répétition à un rythme soutenu est en elle-même le signe de leur relative inefficacité.

À l'heure où se développent les pratiques interdisciplinaires et les différents « parcours », où se fait de plus en plus jour l'exigence d'une cohérence éducative de l'ensemble des acteurs⁶⁶, l'établissement apparaît comme étant un échelon majeur, celui au sein duquel se développent les projets, s'affinent les stratégies, s'harmonisent les pratiques. C'est également aujourd'hui un échelon

⁶⁵ Rapport IGEN - IGAENR n° 2015-065 *Des facteurs de valeur ajoutée des lycées*, juillet 2015, pp. 44-47.

⁶⁶ « Un dénominateur commun aux établissements à valeurs ajoutées positives apparaît nettement, alors qu'il fait souvent défaut dans ceux à valeurs ajoutées négatives. Il s'agit de l'engagement d'équipes fédérées autour d'un projet éducatif partagé, qu'elles se sont approprié et qu'elles font vivre, mettant en évidence une réelle cohésion de groupe. La cohérence au sein des différentes composantes de l'action éducative est alors au rendez-vous, au bénéfice des apprentissages et de la réussite des élèves », rapport sur *les facteurs de valeur ajoutée des lycées*, op. cit. pp. 45-46.

pertinent pour développer une formation continue des enseignants trop longtemps minorée alors qu'elle est un des leviers essentiels pour améliorer la qualité de l'enseignement.

De par sa taille, l'établissement est le lieu du dialogue, de par son autonomie, il est le lieu où s'ajustent au mieux les politiques pédagogiques et éducatives, de par son fonctionnement quotidien, il est le terrain privilégié des échanges d'expériences et de l'entraide. D'ores et déjà, l'établissement est de moins en moins un simple point d'application et un échelon d'exécution ; il est de plus en plus un établissement qui non seulement assure la formation mais pour partie la conçoit, qui expérimente et qui se doit d'être le creuset de la formation du citoyen. Évaluer l'ensemble de ces dimensions serait reconnaître cette évolution, reconnaître le rôle majeur de « l'unité d'enseignement », reconnaître « l'effet établissement » amplement démontré depuis plus de vingt ans par de nombreux chercheurs en France (Duru-Bellat et Mingat notamment) et à l'étranger (Beck et Murphy entre autres). Ce serait enfin un levier important pour le faire évoluer.

4.1.4. Faire de l'évaluation un levier pour faire évoluer les établissements

Au sein des établissements si les élèves sont évalués en permanence, les personnels le sont selon une périodicité variable. L'établissement lui-même ne l'est pas. Or, « l'effet évaluation » est déterminant dans l'attitude et les comportements professionnels. Une évaluation individuelle pousse à une pratique individuelle. C'est pourquoi les corps d'inspection sont de plus en plus incités à les réaliser en référence à un travail d'équipe. Mieux, la circulaire du 11 décembre 2015 les invite à « croiser ces inspections avec les évaluations des enseignements ou des unités d'enseignement ». On peut penser que la mise en œuvre de ces préconisations entraînera progressivement une évolution des pratiques enseignantes et que l'importance du travail collectif apparaîtra à chacun. L'évaluation des établissements complétant les inspections individuelles pourrait ainsi constituer un levier majeur pour faire évoluer les pratiques professionnelles, voire les établissements eux-mêmes. Il ne s'agit pas de choisir entre les différentes évaluations (évaluation des acquis des élèves, évaluation des enseignements, évaluation des personnels, évaluation des établissements) mais de les articuler entre elles.

Cela signifie que l'évaluation des établissements est d'abord un processus conduit par l'établissement et qui se doit, en cas de regard extérieur, de comporter une phase d'échange contradictoire. Son objectif n'est pas d'établir des classements ou des palmarès mais de bénéficier à l'établissement.

Elle pourrait faire comprendre à l'ensemble des acteurs que la performance collective est déterminante pour améliorer la réussite des élèves, lutter contre l'échec scolaire et le décrochage. Elle légitimerait le conseil pédagogique et le projet d'établissement qui n'existent souvent que de manière très formelle. Elle pourrait enfin promouvoir l'établissement comme nouvelle aire de professionnalisation. La formation continue, parce qu'elle est centralisée et manque à la fois de souplesse et de moyens, est aujourd'hui un des points faibles de notre système. Une des clés de son amélioration réside dans la transmission des savoir-faire entre enseignants au sein de l'établissement, dans la création de véritables équipes pédagogiques. Cela suppose d'enrichir la culture disciplinaire individuelle de chacun par l'acquisition d'une culture d'équipe, d'une culture commune intégrant l'ensemble des personnels.

4.2. Éléments méthodologiques pour une évaluation des établissements par les académies

L'objectif n'est pas ici de fournir une méthode « clé en main » ou de définir un protocole strict et détaillé pour une évaluation des établissements. Il s'agit, de façon synthétique et sur la base des éléments d'observation et d'analyse de la présente mission comme des apports des précédents travaux des inspections générales⁶⁷, de proposer différents repères pour faire de l'évaluation des établissements un processus continu d'amélioration de leurs performances et un levier au service de la qualité de l'éducation et de l'enseignement.

Cet objectif invite, d'une part, à clarifier ce que l'on entend par évaluation des établissements. Il apparaît ainsi à la mission que ce type d'évaluation doit répondre à quelques critères. D'autre part, même si une large marge d'action est laissée aux académies, un cadrage national ou au moins un cahier des charges de référence semble indispensable. Les années récentes ont suffisamment montré que les seules initiatives académiques ne suffisaient pas à elles seules à enclencher ou à faire progresser cette démarche. L'exemple des autres pays d'Europe montre que l'évaluation d'établissement ne s'est développée dans chacun d'eux, même dans ceux dont l'organisation est la plus décentralisée, qu'en référence à des cadres communs de référence (cf. *supra* point 3.1.2.2). Comment cela ne vaudrait-il pas en France où, plus qu'ailleurs, la responsabilité de l'État et de son échelon central est déterminante ? Dans ce domaine comme dans d'autres, c'est donc bien une démarche co-produite par l'administration centrale, les académies et les établissements qui peut être source de progrès.

4.2.1. Définir une politique académique d'évaluation des établissements ne dispense pas d'un cadrage national

Les académies qui procèdent avec le plus de régularité et de lisibilité à ce qui s'approche le plus d'une évaluation des établissements sont celles qui sont parvenues à lever certaines ambiguïtés et résistances en construisant un cadre de référence cohérent et pérenne au niveau académique. Gage d'acceptabilité et d'appropriation de la démarche d'évaluation par l'ensemble des acteurs, la définition de ce cadre de référence suppose de :

- clarifier les objectifs de l'évaluation ;
- établir un protocole académique d'évaluation des établissements, largement diffusé et connu de tous dans l'académie ;
- développer une pédagogie de l'évaluation des établissements.

4.2.1.1 Clarifier les objectifs de l'évaluation des établissements

À de nombreuses reprises, la mission a observé une grande incertitude dans les objectifs visés par les dispositifs d'évaluation des établissements. Dès lors, pour favoriser la compréhension des enjeux et renforcer les intérêts de ces dispositifs, il importe de distinguer très clairement les notions

⁶⁷ Rapport IGEN n° 2012-065, *L'évaluation des unités d'établissement. Pour une démarche méthodologique et déontologique*, juin 2012.

Rapport IGEN-IGAENR n° 2004-118, *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004*, juillet 2004.

d'évaluation, d'accompagnement, d'aide au pilotage et d'en clarifier l'articulation comme la chronologie. Dans une acception large, l'évaluation d'un établissement conduit à porter un jugement sur les effets des actions qui y sont mises en œuvre au regard des objectifs visés. L'accompagnement désigne toutes formes d'aides, d'appuis (par le biais de formations, de visites et de conseils, etc.) dont bénéficie l'établissement pour répondre à ses besoins et atteindre ses objectifs. L'aide au pilotage peut comporter un accompagnement, mais consiste le plus souvent à porter un regard extérieur, principalement à partir des indicateurs d'un établissement, pour contrôler l'atteinte des objectifs et apporter les ajustements nécessaires à l'action. À la différence de l'évaluation qui incite à une analyse à la fois rétrospective et prospective de l'établissement, le pilotage désigne une forme d'action plus quotidienne de l'établissement (management, gestion, contrôle, etc.). On peut concevoir qu'évaluation, accompagnement et pilotage pourraient s'enchaîner de la façon suivante : (1) l'évaluation *ex ante* permet d'établir un diagnostic de l'établissement et de définir des objectifs à atteindre, (2) sur cette base, les besoins et les modalités d'accompagnement sont identifiés, (3) le pilotage consistant alors à mettre en œuvre les actions préalablement décidées et à en vérifier régulièrement les effets, (4) tandis qu'une évaluation *ex post* déclenche un nouveau cycle.

Il existe souvent une confusion entre l'évaluation des personnes et l'évaluation des structures. C'est ainsi que les chefs d'établissement disent souvent avoir le sentiment que l'évaluation de l'établissement qu'ils dirigent est aussi leur évaluation. Pour dissiper ce malentendu, il convient de dissocier clairement les deux types d'évaluation, par exemple en procédant à l'évaluation des établissements lors d'un changement de chef d'établissement comme le font certaines académies.

L'évaluation des établissements est souvent réduite à un suivi, dans l'établissement, d'une réforme, d'un dispositif particulier ou bien encore d'un élément de la politique académique. Ce type de contrôle a bien entendu toute sa légitimité, mais il ne saurait être confondu avec une véritable évaluation de l'établissement qui doit se centrer sur ses performances, *i.e.* sur les effets de ses actions au regard de ses objectifs. Il s'agit avant tout d'une évaluation *de* l'établissement et d'une évaluation *pour* l'établissement et non d'un contrôle de la mise en œuvre d'une priorité nationale ou académique.

4.2.1.2 Établir un protocole académique d'évaluation des établissements

L'établissement d'un protocole académique est un moyen de réduire les asymétries d'informations entre les acteurs et d'effectuer des choix quant aux modalités d'évaluation des établissements en répondant aux questions suivantes : comment les établissements évalués sont-ils choisis ? Quelle est la périodicité de l'évaluation ? Qui sont les évaluateurs ? Quels sont les destinataires de l'évaluation ? Quelles sont les suites possibles à l'évaluation ?

Il importe de ne pas alimenter les craintes d'une évaluation perçue comme une alerte ou une alarme car uniquement ciblée sur certains établissements dont on ne sait pas précisément pourquoi ils ont été choisis mais dont on suppose qu'ils l'ont été en raison de difficultés rencontrées. C'est pourquoi il semble essentiel que l'évaluation concerne l'ensemble des établissements. Si elle doit s'entendre comme un processus continu d'amélioration des performances des établissements, tous, à ce titre, sont impliqués car tous peuvent progresser.

Pour des raisons de faisabilité et d'organisation tant du côté des évaluateurs que des établissements évalués, il convient de définir la périodicité de l'évaluation et d'envisager son articulation avec le projet d'établissement et le contrat d'objectifs. Une telle organisation est susceptible de favoriser le

phasage entre le projet d'établissement et le contrat d'objectifs et de ce fait de faciliter l'appropriation de ces documents par l'ensemble de la communauté éducative de l'établissement. Du côté des autorités académiques, ce phasage peut être un moyen pour assurer une meilleure correspondance entre l'évaluation des établissements, l'accompagnement, le suivi, l'aide au pilotage, etc.

Le choix des évaluateurs externes est aussi une décision essentielle. Là encore pour lever les ambiguïtés entre l'évaluation et l'accompagnement, il est impératif que les inspecteurs n'évaluent pas les établissements dont ils sont référents. En revanche, ils peuvent contribuer avec profit à l'animation avec le chef d'établissement du processus d'évaluation interne ou auto-évaluation (cf. point 4.2.2.4). La diversité des membres du groupe d'évaluateurs (inspecteurs territoriaux, chefs d'établissement, cadres des services académiques) enrichit l'analyse et renforce la diffusion d'une culture de l'encadrement commune. Il est opportun de réfléchir à la place réservée aux partenaires de l'éducation nationale, en particulier les associations de parents d'élèves et les collectivités territoriales dont la participation, comme c'est le cas dans certaines académies, peut être un élément d'ouverture et d'enrichissement réciproque. Les exemples vus en différents pays vont également en ce sens.

Afin que le principal bénéficiaire de l'évaluation soit effectivement l'établissement dans sa globalité, un protocole académique doit clairement identifier les destinataires finaux de l'évaluation. Considérant que l'évaluation des établissements est un moyen de rendre compte du fonctionnement de l'éducation nationale, il est souhaitable qu'elle fasse l'objet d'une restitution écrite accessible à l'ensemble de la communauté éducative et aux membres du conseil d'administration de l'établissement. En tant que moyen d'amélioration des résultats d'un établissement, l'évaluation doit donner lieu à la mise en œuvre d'actions d'accompagnement et de formation au sein de l'établissement.

4.2.1.3 Développer une pédagogie de l'évaluation des établissements

La mission a constaté que l'évaluation des établissements ne progresse guère, bien qu'elle figure dans la réglementation relative aux établissements, qu'elle soit inscrite dans les missions des inspecteurs territoriaux et qu'elle s'impose comme corrélat de l'autonomie croissante des établissements. Ce constat invite à développer une pédagogie de l'évaluation des établissements pour instaurer un climat de confiance d'une part entre l'autorité académique et les personnels des établissements et d'autre part au sein de chaque établissement. Cela suppose que pour l'ensemble des acteurs concernés le dispositif soit parfaitement transparent sur ses objectifs, sa méthodologie, ses usages et ses prolongements possibles. Cette transparence implique évidemment de former les cadres académiques mais aussi d'informer, d'associer les professeurs et l'ensemble des partenaires de l'éducation nationale aux principaux enjeux, attendus et méthodes d'évaluation des établissements.

4.2.2. Concevoir l'évaluation des établissements comme un processus continu d'amélioration de leurs performances

Le bilan très contrasté des démarches d'évaluation des établissements mises en œuvre par les académies invite à rappeler, dans la continuité des précédents rapports, quelques principes méthodologiques fondamentaux pour que l'évaluation soit bien représentative de l'établissement et qu'elle s'inscrive dans un processus continu d'amélioration de ses performances.

4.2.2.1 Saisir l'établissement dans sa globalité

L'évaluation d'un établissement suppose de le considérer dans sa globalité en développant une analyse systémique. Une telle approche conduit à considérer que le fonctionnement et la situation d'un établissement sont le fruit d'une configuration toujours singulière, d'un contexte, d'instances et d'acteurs interdépendants dont les effets et les actions se conjuguent. La complexité de chaque configuration rend impossible d'identifier pour une situation déterminée une seule cause ou la conséquence de l'action de tel ou tel acteur. L'analyse des conditions de réussite des lycées qui « font la différence » a effectivement montré que leur réussite et leurs progrès sont le résultat d'une « conjonction de facteurs »⁶⁸ dont il est bien délicat, et même souvent trompeur, d'établir la prédominance de l'un d'entre eux. Si l'évaluation d'un établissement doit se centrer sur l'analyse de ses performances scolaires en termes de valeur ajoutée⁶⁹, elle ne peut en aucune façon se faire sans prise en considération de toutes les dimensions de l'établissement qui concourent à ses performances : cohérence des actions conduites, climat scolaire, conditions de travail, degré de coopération entre les différents acteurs, qualité de la vie collective, mode de fonctionnement des instances représentatives, direction de l'établissement, etc.

L'approche en termes de performances scolaires consiste à évaluer les établissements au prisme de leurs objectifs et missions tels qu'ils sont précisés dans l'article L. 121-1 du code de l'éducation : « Les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur sont chargés de transmettre et de faire acquérir connaissances et méthodes de travail. [...] ». Pourtant, cette approche ne doit pas occulter les difficultés à véritablement mesurer, en l'absence d'évaluations standardisées et régulières, les acquis des élèves, leur progrès et leurs difficultés. Les résultats aux examens en sont des indices, parfois imparfaits, mais ils ne concernent ni toutes les disciplines, ni tous les âges de la scolarité. Comment au sein d'un établissement peut-on mesurer finement les acquis des élèves ? Cette question qui peut paraître simpliste pose en réalité de vraies difficultés et invite à s'interroger sur les outils dont disposent effectivement l'école pour suivre et évaluer les acquis des élèves. Il faut rappeler par ailleurs que toutes les compétences visées par l'École ne sont pas aisément quantifiables comme par exemple les compétences liées à la formation de la personne et du citoyen.

4.2.2.2 Une évaluation contextualisée et problématisée

L'évaluation d'un établissement ne peut pas s'effectuer sans prise en considération du contexte dans lequel il se trouve : public scolaire, environnement socioculturel, relations avec les partenaires extérieurs, réseau d'établissements dans lequel il s'insère, relations avec les collectivités territoriales, les milieux professionnels, etc. Cette contextualisation est une condition première pour tenter d'identifier, ce qui dans la réalisation de ses performances de l'établissement, est imputable à des facteurs externes ou aux effets de ses propres actions. La notion de valeur ajoutée doit ici pleinement jouer. C'est à cette condition que la comparaison avec d'autres établissements pourra avoir des vertus heuristiques et que l'adaptation des actions aux besoins des élèves et aux objectifs visés pourra être appréciée.

⁶⁸ Rapport IGEN-IGAENR n° 2015-065, *Des facteurs de la valeur ajoutée des lycées*, juillet 2015, pp. 44-47.

⁶⁹ Par l'expression « performances scolaires », est entendu ici l'ensemble des compétences (sous toutes leurs formes : académiques, socio-affectives, sensori-motrices) qu'un élève doit acquérir au regard des programmes et des finalités de l'École dont la maîtrise s'exprime, au moins en partie, dans les résultats scolaires, l'orientation et dans certains cas l'insertion professionnelle. La notion valeur ajoutée désigne quant à elle le degré de performance imputable à l'action de l'établissement lorsque les effets liés au public scolaire sont neutralisés.

Si la perception de l'établissement doit être globale et contextualisée, cela n'implique pas de traiter de façon exhaustive et systématique toutes les dimensions de l'établissement, exercice qui risquerait d'être trop ambitieux, bien laborieux, et peu opérationnel. *A contrario*, partir d'une vue de l'établissement dans sa globalité, pris dans son contexte et dans le cadre d'un dialogue avec ceux qui y exercent est un moyen pour identifier les domaines d'observation et d'analyse prioritaires pouvant donner lieu à la formulation de quelques questions jugées essentielles pour expliquer les réussites ou les difficultés. L'analyse est ici variable d'un établissement à l'autre et les leviers retenus peuvent être propres à chacun. Focalisée sur deux ou trois sujets déterminants ou points névralgiques, l'évaluation gagne en acuité et permet à son terme de proposer, plus certainement qu'une analyse généraliste de l'établissement, des voies d'amélioration et des pistes d'action.

4.2.2.3 Pour un usage réflexif des données et indicateurs quantitatifs

L'évaluation des établissements peut user de multiples outils (protocole d'évaluation, guides d'entretien, questionnaires, documents liés au fonctionnement de l'établissement, données statistiques, etc.) qui permettent de combiner utilement méthodes qualitatives et quantitatives. L'usage d'indicateurs quantitatifs mérite toutefois une attention particulière car elle est parfois source d'une « querelle des méthodes » entre subjectivité *versus* objectivité, entre informations chaudes *versus* informations froides.

La direction de l'évaluation, de prospective et de la performance (DEPP) met à disposition de nombreux indicateurs quantitatifs et statistiques qui constituent la base d'aide au pilotage et à l'auto-évaluation des établissements (APAE). Ces données sont souvent enrichies et mises en forme par les services statistiques académiques. Ainsi, les établissements disposent d'informations quantitatives et statistiques variées et riches qui leur permettent de sortir d'une forme d'impressionnisme en objectivant leurs performances scolaires. Les intérêts de ces indicateurs sont notamment de fournir à l'établissement un « effet miroir », de situer ses performances en les comparant à un territoire plus vaste et à des établissements aux caractéristiques scolaires et socio-économiques proches. Ils offrent aussi la possibilité d'une mise en perspective, dans la durée, des actions conduites et des résultats obtenus.

Pour autant, les arguments statistiques ne valent que par les usages qui en sont faits. Un usage réfléchi de ces indicateurs suppose tout d'abord un travail d'appropriation et d'explicitation de leurs significations (conditions de validité, apports, limites, comparaisons). Il convient ensuite de prendre certaines précautions pour éviter les sources de mésinterprétations ou de sur-interprétations. Rappelons en effet que :

- un indicateur pris isolément n'est jamais suffisant et seul le croisement de plusieurs d'entre eux peut commencer à produire du sens ;
- les indicateurs ne disent jamais rien en eux-mêmes, ils sont des instruments, des indices qui ne peuvent prendre sens que lorsqu'ils font l'objet d'une analyse comparative ou historique ou parce qu'ils confirment ou infirment une observation qualitative ;
- une relation de corrélation entre deux indicateurs n'implique pas nécessairement une relation de causalité ;

- le degré de pertinence de certains indicateurs est limité par le fait qu'ils sont directement le reflet d'une action délibérée des établissements en réponse à une demande ou injonction institutionnelle ;
- la multiplicité des indicateurs ne doit pas faire oublier qu'ils ne peuvent pas prétendre, par leur simple exploitation, constituer une évaluation dans la mesure où bien des dimensions d'un établissement ne sont pas quantifiables ;
- enfin, les indicateurs doivent être vus non pas comme ce qui apporte une réponse, mais comme ce qui conduit à faire apparaître et à se poser des questions mieux étayées.

C'est sous réserve de l'ensemble de ces précautions méthodologiques et analytiques que les indicateurs statistiques peuvent devenir un support d'évaluation pertinent et aider à passer d'une interprétation statistique à une interprétation qui donne l'intelligence d'une situation.

4.2.2.4 Une évaluation participative articulée entre auto-évaluation et évaluation externe

L'évaluation des établissements ne peut pas procéder uniquement d'un regard extérieur. Les limites ne tiennent pas seulement, et peut-être pas même essentiellement, à la question du nombre d'évaluateurs à mobiliser. Plus fondamentalement, les expériences qui ont été conduites aussi bien dans les académies que dans d'autres systèmes éducatifs, démontrent que l'évaluation gagne en pertinence lorsqu'elle s'appuie sur la combinaison structurée entre une évaluation extérieure et une auto-évaluation. Plusieurs raisons plaident pour une fine articulation entre ces deux formes d'évaluation. La participation des membres de la communauté éducative est un moyen de les impliquer et de susciter leur adhésion. Les deux approches s'enrichissent mutuellement : par exemple, le regard extérieur aiguisé l'auto-évaluation en apportant des éléments de comparaison et de distanciation (position de « l'ami critique ») tandis que l'auto-évaluation apporte des éléments de contextualisation plus précis.

L'auto-évaluation doit résulter de la mobilisation effective de l'ensemble de la communauté éducative et peut se nourrir à diverses sources : réunion des instances de l'établissement, groupes de travail *ad hoc*, questionnaires, etc. Elle ne saurait être seulement le fruit d'un travail fait isolément par l'équipe de direction ou par quelques professeurs référents. Si l'auto-évaluation peut être guidée par un protocole académique d'évaluation des établissements ou par le recours à des outils comme Qualéduc, il est souhaitable de laisser à l'établissement une marge d'initiative pour procéder à son auto-évaluation. La mission a pu observer que l'apport de dossier pré-constitué par les autorités académiques avait souvent pour conséquence de brider l'analyse voire d'être un facteur de démobilité (« tout est déjà écrit », « les données ne correspondent pas à la réalité de l'établissement », etc.).

Surtout, l'évaluation ne saurait être un bilan qui recenserait simplement points forts et points faibles de l'établissement comme elle s'y réduit trop souvent dans certains des rapports d'audits externes que la mission a pu consulter. Plus que le seul résultat c'est d'abord la démarche qui compte et celle-ci doit être le fait de l'établissement lui-même. L'évaluation réussit si elle enclenche une dynamique d'établissement qui contribue à percevoir, à comprendre et à faire être ce qui n'existait jusque-là qu'à l'état latent. Si les conclusions d'une évaluation constituent en soi rarement une révélation, en revanche, la démarche qui y conduit peut amener les acteurs à porter un regard réflexif sur leurs pratiques, riche de potentialités personnelles et collectives. C'est de la qualité du

processus d'évaluation lui-même autant que de ses résultats que dépendent finalement les effets induits par l'évaluation sur l'évolution des pratiques professionnelles.

4.2.2.5 Une évaluation partagée et suivie

Pour que ces démarches débouchent réellement sur une évaluation *des* établissements et utiles *pour* les établissements, elles doivent se concevoir comme un processus continu d'amélioration de leurs performances à l'instar d'une « démarche qualité ». Quatre conditions principales sont alors à remplir au sein des académies :

- les attendus de l'évaluation sont élaborés au terme d'un échange contradictoire avec l'établissement ;
- l'évaluation donne lieu à un rapport aux autorités académiques et à l'ensemble de la communauté éducative de l'établissement, au minimum dans le cadre du conseil d'administration, mais aussi par d'autres voies lui assurant une meilleure diffusion ;
- l'établissement bénéficie d'un accompagnement (formation, moyen ou action spécifiques, expérimentation, etc.) pour l'aider à engager des actions concrètes en réponse aux attendus de l'évaluation ;
- selon le protocole académique retenu, l'évaluation peut conduire à l'écriture d'un nouveau projet d'établissement (lui-même pouvant être décliné en contrat d'objectifs et plan d'actions) qui sera évalué selon un calendrier préétabli.

Cependant, si l'évaluation des établissements devait être relancée comme une priorité effective et constante, elle ne pourrait l'être que par un travail partagé et suivi impliquant l'administration centrale, les académies, les corps d'inspection.

À ce titre, les inspections générales pourraient contribuer au cadrage national et au suivi de la mise en œuvre de ce type d'évaluation. Elles pourraient ainsi être chargées :

- de participer la définition des critères de qualité ;
- de participer à l'élaboration d'un cadrage national de la méthodologie de ces évaluations ;
- de coordonner la rédaction d'une charte de déontologie servant de référence ;
- de contribuer à la formation à l'évaluation des personnels d'encadrement ;
- de s'assurer du respect du cahier des charges, de la rigueur méthodologique et de la qualité des évaluations conduites par les académies et par les établissements ;
- de poursuivre, notamment à travers leur participation à la SICI, le travail de veille sur l'évolution que connaît cette question de l'évaluation des établissements dans les différents systèmes scolaires européens ;
- de rédiger un rapport annuel sur l'entrée progressive dans le paysage éducatif français de l'évaluation des établissements et sur l'amélioration de la qualité du système scolaire qu'elle engendre.

Éléments pour un cahier des charges de l'évaluation des établissements par les académies

1. L'évaluation n'a de sens que s'il existe des marges identifiées et réelles d'autonomie reconnues à l'établissement. Corrélativement, tout développement de l'autonomie des établissements doit s'accompagner d'un renforcement des procédures d'évaluation.
2. Si la part d'autonomie de l'établissement touche à l'essentiel, à savoir sa mission d'enseignement et de formation, il n'y a évaluation de l'établissement que si celle-ci porte sur la qualité de la formation dans ses différentes composantes.
3. L'évaluation doit ainsi concerner un large champ et porter sur quatre domaines clés : la qualité de l'enseignement ; les acquis des élèves ; le comportement des élèves, leur sécurité et la vie dans l'établissement ; la gestion et la conduite de l'établissement. Le champ éducatif soumis à évaluation est ainsi très étendu et comprend tant le développement intellectuel, social et culturel des élèves, que la capacité des professionnels de l'éducation à garantir le bien-être, la santé et la sécurité des élèves ou la cohérence du travail entre les membres de l'établissement comme les relations avec les partenaires extérieurs, dont les parents, les collectivités territoriales, les milieux professionnels.
4. L'évaluation doit prendre en compte l'environnement de l'établissement, ses ressources, son fonctionnement et ses résultats. Elle doit se concentrer sur la plus-value qui résulte de l'action propre de l'établissement.
5. L'évaluation *de* l'établissement doit le prendre dans sa globalité et ne pas se réduire à la vérification de la mise en œuvre des priorités nationales ou académiques *par et dans* l'établissement. Cela ne lui interdit pas de se focaliser sur quelques sujets déterminants ou cruciaux propres à chacun des établissements qu'une première analyse globale aura identifiés.
6. L'évaluation des établissements pour être faisable, pertinente, féconde et acceptée se doit de combiner auto-évaluation interne et évaluation externe.
7. L'évaluation externe gagnerait à être assurée par des équipes mixtes : inspecteurs, personnels de direction, cadres académiques, voire personnalités extérieures.
8. Concernant le rôle des inspecteurs dans le cadre d'une évaluation externe, il importe de distinguer l'inspecteur référent qui expertise, conseille, accompagne l'établissement et l'inspecteur qui participe à une évaluation de l'établissement.
9. L'évaluation doit comporter une phase de procédure contradictoire avec l'établissement
10. L'évaluation des établissements ne se justifie que si elle bénéficie d'abord à l'établissement, donne lieu à des suites et débouche sur un plan d'action qui peut s'appuyer sur des formations ou sur un accompagnement des équipes dans les établissements.
11. Il apparaît à la mission que l'évaluation d'établissement ne doit pas être une procédure strictement interne à l'éducation nationale et à son seul encadrement : elle doit mieux associer tous ceux qui concourent à la vie de l'établissement, y compris les partenaires extérieurs, et elle doit être rendue publique.
12. L'évaluation doit concerner tous les établissements et ne pas s'appliquer uniquement à quelques uns, laissant penser qu'ils sont évalués parce qu'ils connaissent des difficultés particulières. L'évaluation doit être entendue comme un processus continu d'amélioration des performances des établissements et tous, à ce titre, peuvent progresser.
13. Même si une large part d'initiative est laissée aux académies, un cadrage national ou cahier des charges commun est nécessaire.

Conclusion

Le présent rapport est parti d'un apparent paradoxe ou du moins d'un étonnement : alors que plusieurs éléments de contexte sembleraient pouvoir y inciter, le constat est régulièrement fait qu'il n'existe pas d'évaluation systématique des établissements scolaires en France (première partie de ce rapport). Ainsi se justifie le sens de la présente mission conduite par les inspections générales, lesquelles avaient à répondre à une question : à défaut d'initiative nationale, où en est aujourd'hui l'évaluation des établissements dans les académies ?

Pour être actualisé, le constat est d'autant plus frappant que la situation présente, loin d'avoir vu un développement des initiatives académiques, n'a guère progressé depuis dix ans (deuxième partie) alors que dans le même temps l'évaluation des établissements se généralisait en Europe (troisième partie).

Cela ne va pas sans corriger l'idée que l'on pouvait avoir d'un environnement favorable : tout un ensemble de raisons, de résistances, mais aussi de mesures prises, font que le contexte, dans les faits, n'est guère favorable à l'évaluation des établissements en France.

Cela ne résulte pas seulement de difficultés de méthode, même si celles-ci sont bien réelles : comment évaluer les performances scolaires, comment faire face aux difficultés liées au nombre de personnes nécessaires pour évaluer systématiquement et régulièrement les établissements ?

Cela n'est pas non plus imputable au seul besoin d'indispensables clarifications : sans nul doute faut-il distinguer évaluation des établissements et évaluation des personnes, faut-il clarifier les objectifs assignés à ce type d'évaluation et faire le partage entre évaluation de l'action de l'établissement et évaluation de la mise en œuvre des priorités nationales et académiques dans les établissements. Certainement convient-il de distinguer l'évaluation d'autres procédures, elles-mêmes tout-à-fait légitimes mais qui relèvent davantage du contrôle.

La situation actuelle est aussi la conséquence de difficultés de fond : la réticence à évaluer les acquis des élèves à la sortie d'une école ou d'un établissement (l'absence d'évaluation des élèves à l'issue de la scolarité à l'école en CM2 en est l'exemple) et à en communiquer les résultats ; la difficulté même à évaluer les acquis des élèves (les indicateurs habituels appréciant les résultats aux examens, les taux de passage et les flux d'orientation ne peuvent y suffire) ; le recul devant tout ce qui offrirait une prise à la comparaison entendue immédiatement comme classement des établissements, la crainte d'un classement révoquant le légitime souci d'évaluation ; le recul devant l'épineuse question de la carte scolaire que l'évaluation des établissements pourrait raviver ; la priorité donnée à des réformes venant de l'échelon central ; la conception des missions des inspections qui privilégie la fonction de *missi dominici*, d'accompagnement voire de vérification de la mise en œuvre des réformes et éclipse la fonction d'évaluation des résultats, tout forme un « système ». Si des éléments ont pu paraître favorables à ce que se développe en France comme ailleurs en Europe une politique d'évaluation des établissements, en fait le système scolaire et son cadre global n'y sont guère propices. Le système ne donne guère de sens à l'évaluation des établissements qui, dès lors, n'y trouve pas sa place. Comment s'étonner dans ces conditions que les initiatives éparses qui existent ne se généralisent pas et surtout qu'elles soient fragiles, intermittentes, soumises aux aléas et aux priorités du moment ?

La question n'est donc pas uniquement de savoir quels repères méthodologiques nouveaux, quelle organisation améliorée des dispositifs existants permettront d'installer l'évaluation des établissements dans le système éducatif français. Elle est plutôt de savoir quel contexte ferait que cette évaluation prenne du sens pour les établissements eux-mêmes, pour tous ceux qui y exercent, pour tous ceux qui les fréquentent, pour tous ceux qui contribuent à leur fonctionnement. Comment faire évoluer le système scolaire français et sur quels points, pour que l'on trouve du sens à évaluer les établissements ?

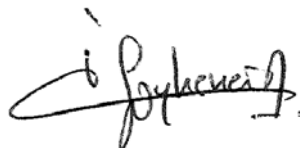
Sans nul doute l'accroissement de l'autonomie des établissements est-elle la première condition de cette évolution. Cela peut supposer des choix fondamentaux et novateurs dans le cadre du système éducatif français. Pour autant, il ne s'agit pas de différer une nouvelle fois la démarche d'évaluation en la subordonnant à un bouleversement complet du statut et des compétences des établissements. Des marges de manœuvre existent déjà, de nouvelles sont envisageables. Cette évaluation prend surtout son sens dès lors qu'il s'agit de penser les progrès de l'École davantage à partir des établissements et du professionnalisme de ceux qui y travaillent et pas seulement à partir de réformes nationales ou de schémas uniformes alors même que des réponses adaptées et non standardisées doivent se développer et être encouragées.

Si l'évaluation des établissements n'est guère installée en France, son développement n'est pourtant pas dépourvu d'atouts : elle peut s'appuyer sur ce qui a été fait dans les académies dans le cadre du suivi des contrats d'objectifs à condition de mieux prendre en compte la globalité des établissements et de renforcer la dimension d'évaluation par rapport aux seules pratiques de contrôle. Elle supposerait cependant que d'autres démarches soient allégées et pour certaines supprimées afin que l'évaluation des établissements n'aboutisse pas à un empilement de procédures et ne se traduise pas par des charges supplémentaires pour les chefs d'établissement et par une accumulation de documents inexploités pour les autorités académiques. Elle conduirait également à faire quelques choix décisifs. D'une part, l'évaluation doit-elle demeurer interne à l'éducation nationale ou doit-elle être rendue publique, voire associer les partenaires de l'éducation nationale ? D'autre part, comment l'assurer sans repenser les missions des corps d'inspection en distinguant les missions qu'ils sont amenés à conduire au titre du contrôle, de l'accompagnement et de l'évaluation ?

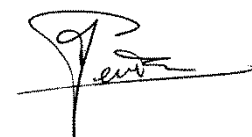
Enfin, l'évaluation n'a de sens que si elle est conçue pour bénéficier d'abord aux établissements et leur permettre de tirer le meilleur parti des libertés nouvelles qui pourraient leur être conférées et d'assumer au mieux leurs responsabilités envers les élèves et la mission de service public qui leur est confiée.



Thierry Bossard



Joël Goyheneix



Marc Pelletier

Annexes

Annexe 1 :	Académies ayant donné lieu à des observations de la mission.....	61
Annexe 2 :	Établissements visités ou entendus par la mission	62
Annexe 3 :	Protocole d'enquête utilisé par la mission.....	63

Académies ayant donné lieu à des observations de la mission

Aix-Marseille	Montpellier
Besançon	Nancy-Metz
Bordeaux	Nantes
Caen	Nice
Clermont-Ferrand	Orléans-Tours
Corse	Poitiers
Dijon	Reims
Grenoble	Rennes
Guadeloupe	La Réunion
Guyane	Rouen
Lille	Strasbourg
Limoges	Toulouse
Lyon	Versailles
Martinique	

Au sein de l'administration centrale, la mission a bénéficié d'échanges avec la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) ainsi qu'avec l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR).

Établissements visités ou entendus par la mission

Académie de Montpellier

- ♦ Lycée de Castelnau le Lez
- ♦ Collège Jules Valles Nîmes
- ♦ Lycée professionnel Jules Raimu Nîmes
- ♦ Collège de Jacou

Académie de Bordeaux

- ♦ Collège Jean Zay à Biganos
- ♦ Collège Jules Ferry de Langon
- ♦ Lycée Paul Bert De Bayonne
- ♦ Lycée Bernard Palissy à Agen
- ♦ Lycée Les Iris à Lormont
- ♦ Lycée professionnel les Menuts à Bordeaux
- ♦ Lycée Fernand Daguin à Mérignac
- ♦ Lycée d'Arcachon (proviseur)

Académie de Dijon

- ♦ Lycée les Marcs d'or à Dijon
- ♦ Lycée polyvalent Janot et Curie à Sens

Académie de Lille

- ♦ Lycée professionnel Georges Guynemer à Saint Pol-sur-Mer

Académie de Lyon

- ♦ Lycée professionnel Les Canuts à Vaulx-en-Velin

Académie de Nantes

- ♦ Collège Sévigné à Mayenne (entretien avec le principal)
- ♦ Lycée Jacques Audubon à Couëron
- ♦ Lycée des métiers Jean Moulin à Angers

Académie de Toulouse

- ♦ Collège Marcel Pagnol à Mazamet
- ♦ Collège Desaix à Tarbes
- ♦ Collège Jean de Prades à Castelsarrasin
- ♦ Collège d'Istrie à Prayssac
- ♦ Collège Jean Lacaze à Grisolles (entretien avec le principal)

Académie de Poitiers

- ♦ Collège Jean Moulin à Poitiers (entretien avec la principale)
- ♦ Lycée professionnel Pierre-André Chabanne à Chasseneuil-sur-Bonnieure (entretien avec le proviseur)
- ♦ Lycée Maurice Merleau-Ponty à Rochefort (entretien avec le proviseur)

Protocole d'enquête utilisé par la mission

Grille d'enquête auprès des académies (première phase de la mission)

- Existe-t-il un dispositif académique d'évaluation des établissements ?
- Quel en est l'objectif annoncé : évaluation, accompagnement, suivi, audit des établissements, outil de pilotage ?
- Depuis quand ce dispositif est-il en vigueur ?
 - Est-ce le premier dans l'académie, d'autres ont-ils existé auparavant ?
 - Brève histoire des dispositifs de suivi des établissements dans l'académie
- En fonction de quels principes, selon quels critères sont déterminés les établissements concernés ?
- Combien d'établissements sont vus par an ?
- Quelles méthodes, quels outils et quelles procédures sont utilisées ?
 - Auto-évaluation, évaluation externe, combinaison des deux ?
 - Quels documents préalables, quels outils, quelles données sont utilisés ?
 - Quels sont les évaluateurs extérieurs à l'établissement ?
 - Quels aspects sont observés : le fonctionnement de l'établissement, la qualité de l'enseignement... ?
 - Quelles méthodes d'enquête dans l'établissement ?
 - Quelles personnes sont consultées ?
- Quelle restitution des analyses, des recommandations, des conclusions ?
- Analyses conclusions et recommandations sont-elles rendues publiques, auprès de qui ?
- Quels types de suites sont donnés aux analyses et recommandations ?
 - Existe-t-il un suivi des recommandations ?
 - Quel suivi est assuré par les services académiques, par les corps d'inspection ?
- Les collectivités territoriales sont-elles concernées ? Sont-elles informées, sont-elles consultées, sont-elles destinataires des conclusions ?

**Grille d'enquête auprès des services académiques, des établissements
et des partenaires de l'éducation nationale (deuxième phase de la mission)**

Services académiques : *recteur, secrétariat général d'académie, IA-DSDEN, services statistiques, corps d'inspection, groupe de pilotage académique du dispositif d'évaluation des établissements, groupe de pilotage académique du dispositif Qualéduc, DAFPEN, etc.*

- Approfondissement des éléments recueillis lors de la phase 1 :
 - Objectifs de l'évaluation, choix des établissements, méthodologie retenue, vivier et identité professionnelle des évaluateurs, etc.
- Éléments d'analyse qualitative du dispositif au niveau académique comme au niveau de l'établissement :
 - Quelle inscription du dispositif dans le projet académique ?
 - Quelle exploitation en termes de pilotage et d'accompagnement des établissements ?
 - Quelle articulation éventuelle entre l'évaluation de l'établissement et le contrat d'objectifs, le dialogue de gestion ?
 - Quels intérêts au regard de la performance des établissements, de la conduite de la politique académique ?
 - Quel bilan du dispositif ? Quelles évolutions souhaitables ou envisagées ?
 - Quelle formation des évaluateurs ?
 - Quelle perception du dispositif de la part des évaluateurs ?

Établissements scolaires : *observations in situ de dispositifs d'évaluation. Entretiens avec équipes de direction, panels de professeurs et de personnels d'éducation, représentants des principaux conseils de l'établissement :*

- Quelles modalités de mise en œuvre de l'évaluation dans l'établissement ?
- Une phase d'auto-évaluation a-t-elle existé ? Si oui, comment a-t-elle été conduite ?
- Quelles perceptions de l'évaluation *ex ante* et *ex post* ?
- Quels effets de l'évaluation sur l'organisation de l'établissement et des enseignements ?
- Comment les professeurs, les équipes de professeurs, les différents conseils, les parents d'élèves, la collectivité territoriale ont-ils associés ?
- Quelle restitution des attendus et des analyses résultant de l'évaluation ou du rapport ?
- L'évaluation externe a-t-elle fait l'objet d'une appropriation par les différents acteurs de l'établissement ?
- Quelles propositions éventuelles pour améliorer le dispositif ?

Partenaires de l'éducation nationale : *associations de parents d'élèves, représentants de collectivités territoriales :*

- Quelle participation au dispositif d'évaluation ?
- Quelles perceptions de l'évaluation *ex ante* et *ex post* ?
- Quels effets de l'évaluation sur l'organisation de l'établissement et des enseignements ?
- Quelle restitution des attendus et des analyses résultant de l'évaluation ou du rapport ?
- L'évaluation externe a-t-elle fait l'objet d'une appropriation par les différents acteurs de l'établissement ?
- Quelles propositions éventuelles pour améliorer le dispositif ?