

# OBSERVATION DE L'INSPECTION ECOSSAISE, LA HMIE (HER MAJESTY'S INSPECTORATE OF EDUCATION), PAR DES INSPECTEURS GENERAUX FRANCAIS

Françoise MALLET, IGAENR

*Suite à une initiative prise dans le cadre de la présidence française de l'Union Européenne, les inspections générales françaises et l'inspection écossaise HMIE<sup>1</sup> ont engagé un partenariat d'un genre nouveau, fondé sur l'observation des pratiques des collègues étrangers. Deux inspectrices générales françaises<sup>2</sup> sont ainsi allées en Écosse où elles ont accompagné trois jours durant des inspectrices écossaises dans leur travail d'inspection, avant que les inspectrices écossaises viennent à leur tour en France.*

*Cet article décrit l'observation d'un système éducatif et d'un système d'inspection assez différents des nôtres, le « modèle écossais », un modèle qui tend à inspirer aujourd'hui de nombreux pays européens.*

*Les grandes caractéristiques en sont : des établissements scolaires fortement autonomes, un système national de mesure des acquis des élèves, et une assurance qualité obligatoire de l'enseignement scolaire, combinant une autoévaluation conduite par les établissements eux-mêmes et une évaluation externe effectuée par les Inspecteurs de sa majesté (HMIE).*

*Cet article présente le système d'évaluation écossais dans ses deux composantes, autoévaluation par les établissements et évaluation par des inspecteurs. Il souligne le rôle essentiel des chefs d'établissement dans ce système et l'importance accordée au contrôle de la qualité de l'enseignement.*

## L'observation des "school inspections"

L'observation des inspectrices générales françaises a porté sur la procédure des *school inspections*, l'inspection des établissements scolaires, notion qui recouvre autant les écoles primaires que les établissements secondaires. Cette activité correspond en effet aujourd'hui à la mission essentielle des inspecteurs écossais. Le déroulement de la visite a permis d'alterner des réunions au siège de l'inspection près d'Edimbourg, et des séances dans plusieurs écoles et établissements secondaires récemment inspectés dans la région de Glasgow (dans le South Lanarkshire, le North Lanarkshire et le West Dunbartonshire).

L'objectif de la HMIE était de faire comprendre aux inspecteurs généraux français l'intérêt d'une **inspection régulière, globale et régulée des établissements scolaires**, puisqu'en France cela n'existe pas, à la différence de ce qui se passe désormais dans un grand nombre de pays européens. Il s'agissait aussi de montrer la spécificité du système d'inspection écossais, par rapport aux pratiques en vigueur en Angleterre, aux Pays Bas ou en Europe de l'Est.

Des éléments de contexte sur le système éducatif écossais sont nécessaires pour bien comprendre la portée de cette procédure d'inspection. Ils sont décrits en annexe de cet article.

<sup>1</sup> HMIE : Her Majesty's Inspectorate of Education.

<sup>2</sup> L'une appartenant à l' IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche), l'autre à l' IGEN ( Inspection générale de l'Éducation nationale).

## **Évaluation des établissements scolaires et qualité de l'éducation**

Comme dans d'autres pays qui pratiquent une inspection systématique, globale et régulée des établissements scolaires, l'esprit de la démarche relève d'une démarche qualité beaucoup plus que d'une démarche de contrôle, et ne débouche nullement sur une contractualisation des dotations. **L'objectif prioritaire est de garantir la qualité de l'éducation dans chacun des établissements scolaires**, et d'améliorer cette qualité par des conseils appropriés. **Les inspecteurs répondent de cette démarche prioritairement devant les familles, pour qu'elles fassent confiance au système**, et parce qu'elles ont « droit » à une certaine qualité de service rendu de la part des pouvoirs publics.

En Écosse, les inspections d'établissement ont lieu au moins une fois tous les six ans. Elles combinent l'analyse de multiples données sur l'établissement et des observations directes dans les classes par une équipe d'inspection. Elles débouchent, en cas de défaillance constatée, sur des mesures alliant la carotte et le bâton, avec une panoplie d'aides aux équipes concernées, ou encore des sanctions ou une inspection renforcée. Toutes les écoles et établissements secondaires ont été inspectés au moins une fois. Tous les rapports d'inspection sont disponibles sur le net.

Mais il faut peut-être surtout insister sur la spécificité de la démarche écossaise. Cette spécificité tient à la place centrale et croissante de l'autoévaluation des établissements et à **la combinaison explicite et systématique d'une autoévaluation de la part des établissements et d'une évaluation externe de la part de la HMIE.**

### **Une autoévaluation formalisée**

Les inspecteurs français doivent faire un effort pour bien comprendre la portée du terme d'« autoévaluation » lorsqu'il est utilisé par des inspecteurs écossais. La **self evaluation** pratiquée en Ecosse n'est pas un simple autodiagnostic, comme on peut en rencontrer dans les EPLE français et encore moins un projet d'école ou d'établissement. Il s'agit d'une procédure contraignante, fortement cadrée sur le plan méthodologique par la HMIE, impliquant l'accumulation de preuves nombreuses (*evidence*) au sein de l'établissement et incluant nécessairement le point de vue des élèves et des parents ; elle débouche sur un plan d'action, et *in fine* elle sert à mesurer l'efficacité professionnelle du chef d'établissement.

La HMIE a élaboré un document de référence national pour l'autoévaluation des établissements, *How good is our school*, qui recense trente critères de qualité auxquels les établissements doivent se référer. Ce document, distribué à tous les établissements du pays et disponible sur le net, explicite les trente critères de qualité retenus, puis donne des exemples concrets afin d'aider les établissements à situer au plus juste leur niveau de performance.

Les critères sont regroupés en neuf catégories, elles mêmes regroupées en trois groupes et cinq questions, qu'on peut noter car ils sont révélateurs de ce qui est attendu d'un établissement :

#### **Résultats et performances**

- Quels résultats avons-nous atteints ?
- Quelle est la qualité de notre réponse aux besoins de la communauté scolaire ?

#### **Travail et vie dans l'établissement**

- Quelle est la qualité de l'enseignement ?
- Quelle est la qualité de l'administration ?

#### **« Vision et leadership »**

- Quelle est la qualité du leadership ?

Au fil des ans, le regard sur le système éducatif s'est modifié. L'attention à ce qui « délivré » par les professeurs ne suffit plus ; il faut aussi prêter attention à ce qui est

« reçu » par les élèves, tous les élèves de l'établissement, avec l'ensemble de leurs qualités et de leurs défauts. Deux mots sont ainsi systématiquement accolés comme objets d'évaluation : *teaching and learning*.

La place accordée à l'autoévaluation reflète une conception de l'éducation où ce sont les établissements scolaires qui jouent un rôle central. C'est à ce niveau que doit être garantie la qualité du service rendu. Sur la couverture du document utilisé pour l'autoévaluation figurent les phrases clefs de la démarche : « *How good is our school ? How good are we now ? How good can we be ?*<sup>3</sup> ». Le logo de l'inspection y figure aussi, mais il ne parle ni d'évaluation, ni de contrôle, seulement d'amélioration de la qualité de l'enseignement en Ecosse : « *HMIE - Improving Scottish education*<sup>4</sup> ». « Les inspecteurs ne devraient idéalement rien apprendre à un chef d'établissement. Ils ne sont pas là pour dire aux équipes pédagogiques ce qu'elles doivent faire, mais plutôt pour les aider à le faire ».

### **Une évaluation externe complémentaire et nécessaire**

Cependant, l'évaluation externe par les inspecteurs de la HMIE est une pièce importante du dispositif. Laissés à eux-mêmes, les établissements auraient tendance à s'auto-évaluer trop positivement (*self evaluation is also self delusion*<sup>5</sup>). Ils ne seraient alors pas crédibles. Les Ecossais sont très sceptiques à l'égard des pays qui se reposent trop sur l'autoévaluation des établissements, et leur méthode combine explicitement évaluation interne et évaluation externe.

A leurs yeux, la rigueur de l'évaluation externe est de nature précisément à crédibiliser l'autoévaluation faite par les établissements. Le regard des inspecteurs, leurs méthodes, leur expertise et leur formation permettent de croiser utilement leur point de vue avec celui de la direction de l'établissement. Dans le meilleur des cas, ils se confortent. Dans le cas contraire, l'établissement doit se corriger. Les rapports d'inspection de la HMIE sont toujours rendus publics.

L'évaluation externe est de fait rigoureuse et méthodique. Le choix a été fait de prendre exactement les mêmes critères de qualité que ceux utilisés pour l'autoévaluation. Le même document *How good is our school* sert donc de référence commune et crée une culture commune de qualité. Les inspecteurs suivent une procédure très précise, selon un calendrier serré, l'équipe d'inspection est nombreuse, pluridisciplinaire, elle s'immerge plusieurs jours dans l'établissement visité. Les relations de travail entre l'établissement et l'équipe d'inspection semblent, quoique nous n'ayons pas participé à une vraie inspection, assez professionnelles. Il ne s'agit pas seulement d'échanges entre contrôleurs et de contrôlés, mais aussi d'échanges entre professionnels, les uns et les autres étant assez bien armés pour discuter.

### **Une procédure en évolution**

La procédure d'inspection des établissements n'a cessé d'évoluer depuis trente ans. En 2008, une nouvelle étape vient d'être franchie. L'exigence à l'égard de l'autoévaluation est renforcée, mais en contrepartie l'évaluation externe est allégée. Elle peut même ne pas dépasser trois jours lorsque les inspecteurs acquièrent rapidement la conviction que l'établissement est bien dirigé et qu'il est auto évalué avec professionnalisme. Lorsque ce n'est pas le cas, la présence des inspecteurs se fait plus insistante, une forme de consultance se met en place au profit de l'établissement évalué, et un suivi d'inspection est mis en place, impliquant à la fois l'autorité locale et les inspecteurs.

<sup>3</sup> « Quelle est la qualité de notre école ? Quelle est notre qualité aujourd'hui ? Quelle peut être notre qualité demain ? »

<sup>4</sup> « Inspection générale : pour améliorer l'éducation écossaise »

<sup>5</sup> « L'auto évaluation est aussi un mensonge sur soi »

D'après ce que nous avons pu voir, le jugement porté par la HMIE sur un établissement est de plus en plus lié à la manière dont celui-ci sait diagnostiquer ses forces et ses faiblesses et sait s'organiser pour améliorer la situation. L'autoévaluation est considérée comme un moyen permanent de diriger l'établissement. Les données ne sont plus rassemblées tout à coup au moment de l'inspection, mais doivent être réunies et analysées régulièrement par le chef d'établissement et son staff. L'établissement doit montrer les preuves (*the evidence*) dont il dispose pour émettre un jugement sur ses propres pratiques ; il doit rendre compte de la méthode utilisée pour connaître le point de vue des parents et des élèves, et de la manière dont il s'est organisé pour connaître la qualité de l'enseignement dans les départements ; il doit montrer ce qu'il a fait des données recueillies et du diagnostic tiré, commenter le plan d'actions mis en place pour corriger les points faibles etc.

Avec cette méthode, un collège avec de faibles performances scolaires peut avoir un très bon rapport d'inspection, alors qu'un collège avec de bons résultats scolaires peut en avoir un mauvais. Nous avons vu les deux.

### Quelques étonnements français

Cette méthode surprend forcément un peu les inspecteurs français. Premier étonnement, la rigueur du jugement porté sur des établissements « moyens ». Les inspecteurs français sont naturellement portés à une certaine tolérance envers un établissement ou une école qui a de bons résultats scolaires, et ne vont guère s'y intéresser de près. Devant le stress généré par une inspection de l'HMIE, devant le traumatisme qui suit la publication éventuelle d'un mauvais rapport, on s'interroge : n'est ce pas un marteau pilon pour écraser une mouche, surtout si les résultats scolaires sont assez bons et les familles assez contentes ?

Cette bienveillance approximative n'est pas de mise en Ecosse. Premièrement il ne suffit pas d'avoir « en moyenne » de bons résultats en anglais et en maths ou des taux de succès satisfaisants aux examens, pour être considéré comme performant ; ces critères de réussite sont pris en considération, mais de nombreux autres aspects de l'éducation des jeunes sont évalués et l'adéquation aux besoins de tous les élèves reste en tout état de cause à vérifier. Deuxièmement le fait d'être « bon » ne vous dispense pas d'être « meilleur » ; la devise de la démarche est d'ailleurs « *From good to great* » ; personne ne doit se reposer sur ses lauriers, ni les enseignants ni le chef d'établissement ; on peut toujours améliorer quelque chose : l'offre d'enseignement, la prestation de tel ou tel département, l'ouverture sur la communauté...

Un autre étonnement vient de la responsabilité énorme des chefs d'établissement, non pas seulement sur le fonctionnement de leur établissement, mais sur la *qualité de la formation* qui y est dispensée. En cas de défaillance avérée dans un domaine d'enseignement, qu'il s'agisse de l'anglais ou de la technologie, ou d'une réponse insuffisante à des besoins identifiés, la responsabilité semble être d'abord celle du chef d'établissement. A lui de mettre en place les instances, les procédures, les contrôles internes qui permettent d'améliorer la situation ; à lui de se rapprocher le cas échéant de son autorité de tutelle pour obtenir de l'aide.

Le chef d'établissement n'est d'ailleurs pas aussi démuni qu'en France et surtout il n'est pas aussi seul. L'établissement moyen a environ 1000 élèves. Dans un tel cas, le chef d'établissement dispose de cadres supérieurs (*senior management*), c'est-à-dire plusieurs adjoints, et de cadres intermédiaires (*middle management*), c'est-à-dire entre 10 et 15 personnes qui ont des fonctions variées : chefs de départements disciplinaires, chefs de facultés pluridisciplinaires, chargés de mission particulière comme l'aide et le soutien à certains élèves (*learning support teachers*)... Une bonne partie des enseignants a ainsi des responsabilités particulières et reconnues dans l'établissement, en contrepartie de décharges partielles et d'une rémunération accrue (*promoted teachers*). La notion de

communauté éducative semble très vivante, et s'incarne dans différents regroupements : les départements, les facultés, les niveaux, les « maisons »...

Une des manifestations de cette vie en communauté est particulièrement frappante à nos yeux de Français : l'enseignant n'est pas muré dans sa classe. La qualité de l'enseignement, qui tient naturellement une place prépondérante dans les procédures d'autoévaluation comme d'évaluation externe, doit pouvoir être évaluée. Or il est considéré que la qualité de l'enseignement ne s'apprécie pas seulement en fonction de statistiques, mais aussi en fonction des pratiques d'enseignement et de traitement des élèves (*teaching and learning*), lesquelles s'observent dans les classes. C'est très rassurant, car en définitive l'enseignement est un bien un « art d'exécution » au caractère très relationnel, mais il n'est pas si commun de le reconnaître, peut-être par peur de l'arbitraire dans les procédures d'évaluation.

Dans les établissements visités, il paraissait normal que des enseignants soient observés par d'autres enseignants de l'établissement ou par le chef d'établissement lui-même au titre de l'évaluation interne. Les enseignants sont encouragés à discuter des pratiques, à échanger les bonnes pratiques, à en discuter dans les réunions de département. Dans un des collèges (jugé excellent), le chef d'établissement organise lui-même le programme d'observation (*monitoring*) des enseignants de l'établissement par leurs collègues ; ceux-ci doivent rédiger une note d'observation, ces notes servent de base à une discussion au sein des départements, puis au sein de l'établissement, et aident le chef d'établissement à connaître les pratiques en vigueur ; lui-même va régulièrement observer la manière dont ses enseignants enseignent, il en discute avec les chefs de département. Ce processus fait partie intégrante de l'autoévaluation ; les notes en question et les comptes rendus de réunion sont conservés et produits au moment de l'inspection, comme preuves des appréciations portées en interne sur la qualité de l'enseignement (*evidence boxes*).

Quant aux inspecteurs, ils passent naturellement une partie de leur temps dans les classes. Ils y passent assez vite, car il ne s'agit pas de donner des conseils précis à un enseignant précis sur sa manière de faire un cours précis, mais de voir comment l'enseignant traite ses élèves (*how children are treated*), ce qui semble se voir assez rapidement ! Les conseils les plus utiles donnés par les inspecteurs (unanimité de jugement dans les trois établissements visités) sont ceux qui consistent à donner des exemples de pratiques vues ailleurs ou des contacts dans d'autres établissements, ou même à organiser des observations de classe dans d'autres établissements. Les inspecteurs ne se croient pas les plus autorisés à fournir des conseils utiles aux enseignants.

### **En conclusion : un système cohérent**

Il y a une grande cohérence entre les principes qui guident la procédure d'inspection, le caractère obligatoire de l'autoévaluation et les principes qui inspirent plus largement la formation des élèves, la formation des maîtres, les relations avec les parents. Ces principes sont la responsabilisation des individus, la recherche de la confiance, en soi-même et dans les autres, la solidarité au sein de l'établissement, le partage d'informations, la recherche de l'excellence. Peut-on concevoir l'importation d'un élément du système isolément du reste ? Ceci apparaît plus clairement lorsqu'on prend en considération les éléments de contexte concernant le système éducatif écossais, exposés dans l'annexe ci dessous.

## **ANNEXE ÉLÉMENTS DE CONTEXTE**

L'Écosse a à peu près la taille d'une académie ; il y a environ 700.000 élèves, 2.200 écoles primaires, 400 établissements secondaires (noter que les établissements secondaires couvrent l'ensemble collège+lycée), 200 établissements spécialisés, et 120 établissements indépendants.

L'Education est une compétence dévolue au Parlement et au gouvernement écossais (donc le système est différent du système anglais).

Trente deux Autorités locales administrent plusieurs services publics dont celui de l'éducation (La distinction française entre Etat et collectivités locales, déconcentration et décentralisation, légitimité d'Etat et légitimité d'élus, paraît là-bas un débat sans grande pertinence). Les collectivités sont les employeurs des enseignants. Elles sont responsables des recrutements, de la formation, mais aussi de la qualité de l'enseignement. Elles sont de taille variable (la plus grosse gère 25 établissements secondaires, la plus petite en gère 6). A côté de services administratifs, plusieurs ont développé des cellules d'Amélioration de la qualité de l'enseignement (*quality improvement officers*), qui surveillent et qui aident les établissements de leur ressort.

### **Autonomie des établissements.**

Il y a un curriculum national mais ce n'est pas un programme national obligatoire comme en France ou en Angleterre, plutôt un ensemble de recommandations dans tous les domaines disciplinaires. Chaque établissement arrête son propre curriculum et l'innovation est encouragée (Le contenu et la qualité du curriculum de l'établissement sont une des objets de l'autoévaluation comme de l'évaluation externe). Le curriculum national est en ce moment en cours de révision. Ce processus est assez long car les modifications sont d'abord testées dans les établissements eux-mêmes. Quatre principes guident les expérimentations, on peut les noter car ils sont révélateurs des objectifs assignés au système éducatif : former des élèves qui réussissent « *successful learners* », des individus qui ont confiance en eux « *confident individuals* », des citoyens responsables « *responsible citizens* », des personnes engagées « *effective contributors* ». Tout un programme...

S'il n'y a pas de programme national obligatoire, en revanche il y a un système de tests nationaux auxquels les établissements doivent préparer les élèves. Une agence est spécialisée dans l'élaboration de ces tests, la Scottish Qualifications Authority (SQA). Les tests sont très nombreux, portent sur l'ensemble des disciplines et évaluent de très nombreux niveaux. Seuls les résultats des établissements secondaires sont publiés (comme en Angleterre), mais ce n'est pas le cas dans l'enseignement primaire.

Les modalités de la formation des enseignants sont fixées par une agence, the General Teaching Council.

### **La HMIE**

La HMIE est le corps d'inspection qui garantit la qualité du système éducatif écossais. Elle a à la fois les prérogatives d'une inspection générale qui répond directement au gouvernement écossais, et d'une inspection locale, qui conduit elle-même les inspections d'établissement. Ce travail de terrain fonde la légitimité de ses recommandations. La HMIE s'enorgueillit de ne pas être un *think tank*, mais de fonder ses avis sur la connaissance réelle du système éducatif et sur les « preuves » recueillies au cours des inspections (*inspection evidence*). Elle inspecte tous les établissements scolaires, mais aussi les autorités locales (pour la partie Education), les services de l'enfance, l'enseignement en prison.

La HMIE dispose de locaux propres (un siège près d'Edimbourg et six implantations locales en Ecosse), d'un site internet où tous ses rapports sont publiés (plusieurs dizaines par semaine) et d'un peu plus de 200 personnels en propre, répartis en deux catégories.

Environ 120 sont des inspecteurs, qui occupent des fonctions assez hiérarchisées : outre le doyen de l'Inspection, il y a une vingtaine de « chefs » (l'inspection comprend six directions dirigées chacune par un chef et deux adjoints), 84 inspecteurs et enfin 26 assistants.

A ces inspecteurs s'ajoutent environ 100 personnels de soutien, réunis dans le *Corporate Services*, qui constitue la septième direction de l'Inspection. Il s'agit de personnels administratifs, de statisticiens, d'analystes ; ils s'occupent des fonctions administratives, de l'informatique et de l'organisation matérielle des visites mais aussi de l'exploitation des statistiques, du dépouillement des questionnaires, de l'élaboration de certains indicateurs. Par exemple, le dossier réalisé sur chaque établissement par le service statistique compare ses performances avec celles des 20 établissements dont il est le plus proche par ses caractéristiques socio-économiques.

Ainsi outillés techniquement, les inspecteurs se concentrent sur leur métier propre, l'inspection des établissements, les contacts humains, l'observation des pratiques, la rédaction des documents d'inspection puis du rapport final destiné à l'extérieur.

La HMIE recrute en outre des centaines de personnes qu'elle associe ponctuellement à la procédure d'inspection. Il y a d'une part près de 500 « assesseurs associés », professeurs ou chefs d'établissement qui participent aux équipes d'inspection pendant une dizaine de jours dans l'année après une formation aux techniques d'audit, et qui sont remplacés pendant ce temps là dans leur propre établissement. Il y a enfin environ 175 « membres laïques », bénévoles, qui ne sont pas des professionnels de l'éducation (parents, communautés...) et qui complètent les équipes d'inspection sur des aspects autres que l'enseignement : logement, partenariats, vie scolaire.