

DIFFÉRENTS REGARDS PORTÉS SUR LA QUALITÉ DE L'ÉCOLE ET SUR LES MODALITÉS DE SON CONTRÔLE

Le point de vue de la surveillance des écoles

Walter Niklaus

1. Introduction

La question de la qualité de l'école et de son contrôle se pose à chaque fois que des citoyens, des parents, des députés ou des conseillers communaux nous consultent, nous membres des autorités scolaires communales, sur la qualité de nos écoles.

Jusqu'à présent, j'ai toujours répondu de manière très générale : «Nos écoles sont bonnes! Elles sont bien conduites, nous avons de bons enseignants, les objectifs de l'enseignement sont atteints!».

De plus en plus souvent, les personnes qui nous interrogent ne se satisfont plus de ce genre de réponses. Quelle que soit leur fonction, elles veulent des réponses précises à leurs questions : «Comment parvenez-vous à cette conclusion? Sur quels faits reposent vos affirmations sur l'évaluation de la qualité? Avez-vous procédé à des enquêtes ou à des évaluations à ce sujet?».

Il apparaît ainsi vite clairement qu'il ne suffit pas de mettre en exergue la qualité de la formation des enseignants, ni d'expliquer que les spécialistes de la formation et de l'éducation sont finalement les enseignants, ni encore moins de déclarer que nous avons confiance en nos enseignants parce qu'ils possèdent une grande éthique professionnelle et qu'ils savent ce qu'est un enseignement de qualité. Non. Pour porter un jugement sur la qualité de l'école et de l'enseignement à l'école, il faut pouvoir avancer des faits.

Dans ces cas-là, il m'arrive parfois de souhaiter pouvoir répondre comme si l'on m'avait demandé : «Quelle est la qualité du produit que vous fabriquez dans votre entreprise?» Je pourrais alors m'appuyer sur les normes (DIN, ISO, IEC, EN, etc.) qui définissent la qualité de nos produits, des normes qui garantiraient les processus de production appliqués pendant la fabrication et le montage, qui serviraient de base aux contrôles de la qualité et qui seraient communiquées à nos clients.

Mais j'en reviens à la qualité de l'école. Dans le canton de Lucerne, nous avons réussi, et nous en sommes fiers, à poser de très bonnes bases dans le cadre du projet à long terme «Schule mit Profil» qui vient de se terminer. Ces bases permettent (en théorie) de pouvoir fournir des affirmations étayées sur la qualité de nos écoles.

Les autorités scolaires communales en charge de l'école publique sont responsables, entre autres, conjointement avec le canton, d'assurer la qualité de l'école. Je limiterai mes considérations au cas du canton de Lucerne et, plus particulièrement, à la situation des écoles d'Emmen, pour lesquelles j'assume cette responsabilité en tant que président des autorités scolaires.

L'une de nos tâches principales consiste à définir l'offre de l'école publique dans la commune et la qualité de celle-ci dans un mandat de prestations. Nous y fixons les prestations que nous attendons de l'école, les objectifs à atteindre et les moyens financiers à disposition. Ce document définit également les indicateurs qui mesurent la réalisation des objectifs d'un point de vue qualitatif. Nous y réglons aussi les droits et les obligations de tous les acteurs du système. L'établissement du mandat de prestations repose en particulier sur les prescriptions cantonales, le plan directeur de nos écoles et les concepts scolaires en vi-

gueur, tels que le concept de gestion de la qualité, le concept des ressources humaines et le programme pluriannuel de l'école elle-même.

Sur la base de ce mandat de prestations, les autorités scolaires examinent l'activité de la direction de l'école, la qualité de l'accomplissement des tâches accomplies et la collaboration au sein de l'école. Les directeurs d'écoles procèdent de même en accordant des mandats aux enseignants de leurs écoles et en contrôlant, appréciant et évaluant ceux-ci.

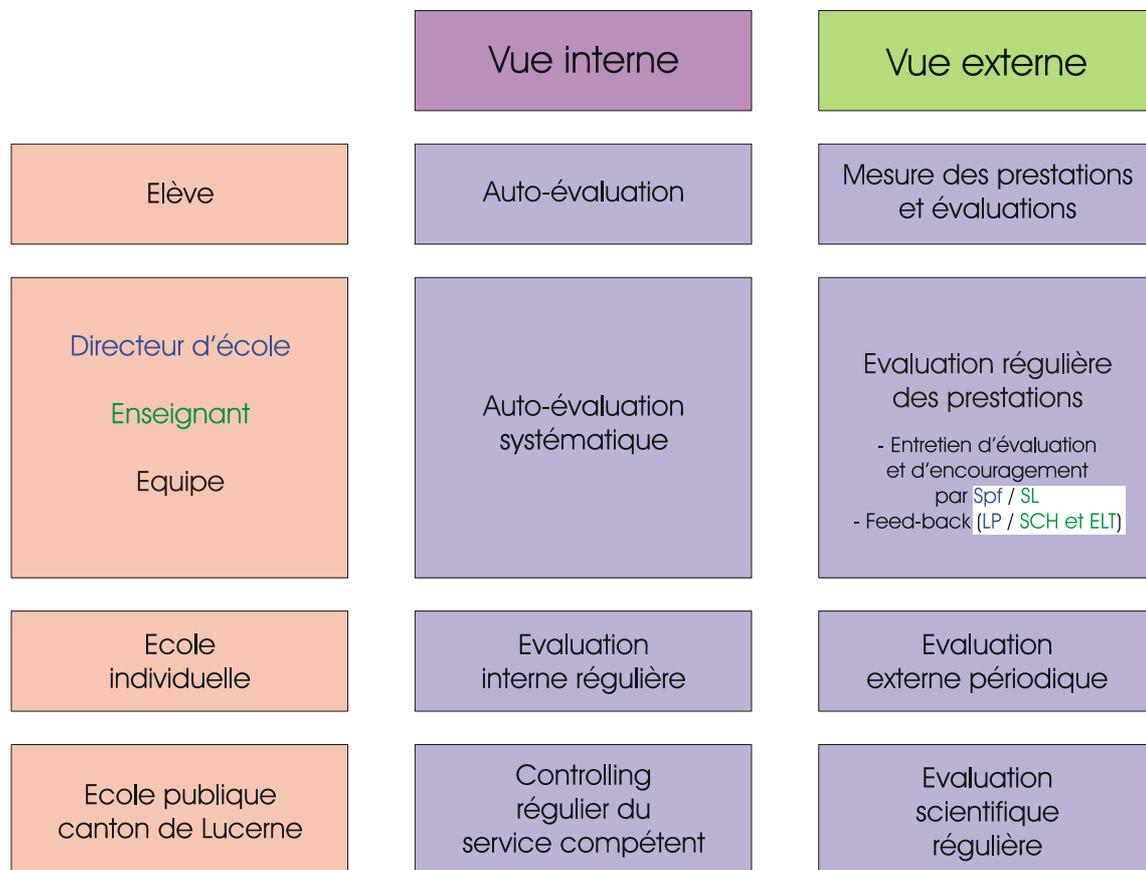
2. Exigences de qualité à remplir par l'école (école publique)

Quelles exigences de qualité doit remplir aujourd'hui l'école publique? Dans le cadre du projet «Schulen mit Profil», qui s'est achevé avec succès durant la dernière année scolaire, la thèse n° 5 consacrée à la surveillance de l'école affirmait déjà en 1994 :

«L'assurance de la qualité de l'école organisée de manière décentralisée se base sur des instruments d'évaluation et de surveillance : l'équipe de l'école évalue son travail périodiquement elle-même. Les autorités scolaires communales et la surveillance cantonale de l'école surveillent la réalisation de cette évaluation et réalisent leurs propres évaluations. Elles s'intéressent d'abord à l'école dans sa globalité, non à l'enseignant lui-même.»

L'idée fondamentale est de désenchevêtrer les tâches et, simultanément, de professionnaliser les services concernés. Partant du principe que la qualité doit être prise en considération à tous les niveaux par tous les acteurs de l'école publique, il faut tenir compte de deux points de vue : un point de vue interne et un point de vue externe.

Ces points de vue sont représentés dans la figure suivante :



Dans l'ensemble du domaine qui relève de la responsabilité du canton et des communes, l'école publique doit offrir une offre comparable, compte tenu du fait aussi que les écoles du canton sont des écoles semi-autonomes.

Tous les acteurs concernés doivent être conscients que le pouvoir de réglementation est du ressort exclusif du canton. C'est lui qui arrête le programme d'enseignement et qui fixe aussi les conditions générales de base (moyens financiers et temps alloué).

3. Contrôle de la qualité de l'école

Pourquoi la qualité de l'école est-elle contrôlée?

L'école publique est, par définition, au service de la collectivité. Les parents ont le droit de savoir comment l'école où leur enfant est scolarisé atteint ses objectifs. L'égalité des chances entre les communes (tâche du canton), mais aussi à l'intérieur d'une commune avec plusieurs écoles (tâche des autorités scolaires) doit être garantie.

Qui définit ce qui est contrôlé?

L'objet des contrôles est défini de concert par les différents partenaires de l'école.

L'école **prise isolément** joue ici un rôle très important. Elle établit ses points forts / points faibles. Le thème que l'évaluation externe est chargée de contrôler est élaboré en commun pour que l'école puisse tirer le plus grand avantage possible du contrôle.

Exemples de thèmes :

- *Quelle est la qualité de la collaboration interne dans notre école? (ensemble de l'équipe, sous-groupes, information, prise de décisions, consultation, collaboration dans l'enseignement, comportement, résultats, efficacité, satisfaction, etc).*
- *Quel est le climat dans l'école? (climat entre enseignants, climat en classe, communauté scolaire)*

Les **autorités scolaires** de la commune définissent un thème générique, sur lequel elles attendent des réponses spécifiques.

Exemple de l'évaluation en cours à Emmen :

- *Quelle est la qualité des directions d'écoles dans l'ensemble? (conditions préalables, rôle de direction, culture de direction, organisation pratique, efficacité et satisfaction)*

Le canton de Lucerne est doté d'un **service spécialisé dans l'évaluation de l'école**. Ce service est chargé de l'évaluation externe des différentes écoles à un rythme quadriennal. Il effectue par ailleurs une enquête auprès des écoles et exploite les données à l'échelle cantonale.

Question de l'évaluation actuelle :

- *Quelle est la qualité de vie et celle de l'école du point de vue des enseignants et de l'école? (climat scolaire, accomplissement du mandat de formation et d'éducation, culture de l'enseignement et de l'apprentissage, culture scolaire, direction scolaire, conditions-cadre)*

Le **canton** (Amt für Volksschulen AVS) effectue la même chose en posant une question générale qui demeure inchangée pendant une période prolongée (une année scolaire ou plus longtemps), de manière à obtenir le plus de réponses possibles des différentes écoles (communes). Les résultats de l'examen sont également exploités en vue de prendre des mesures.

La question pour l'année scolaire 2005/2006 est formulée ainsi :

- *La gestion de la qualité est-elle bonne? (pilotage des processus Q par la direction de l'école / pratique des feed-back individuels et du développement Q individuel / pratique de l'évaluation interne et formation continue)*

Quelle doit être la qualité du contrôle?

L'évaluation doit servir à fournir aux écoles un point de vue extérieur systématique, fondé et complet de la qualité de l'école et de leur présenter leurs forces et leurs faiblesses.

Les résultats du contrôle, dont la qualité est garantie, livrent aux directeurs d'écoles et aux autorités scolaires des connaissances pour leurs prises de décisions et fournissent aux écoles des impulsions et des recommandations sur le développement de la qualité de l'école et de l'enseignement (processus d'amélioration en continu)

Obligation de rendre compte

Les résultats de l'évaluation sont communiqués par l'école au public en vertu de son obligation de rendre compte.

Il est de plus en plus important de prouver que les moyens (d'ordre financier en particulier) investis dans l'école sont efficaces. Cette exigence ne peut être remplie que par la mise à jour en continu de critères de qualité définis, capables de présenter l'évolution de la qualité. Je citerai comme exemple ici, dans notre cas, le thème de l'efficacité des directions d'écoles.

Définition de mesures et contrôle de celles-ci

La définition de mesures et le contrôle de celles-ci représentent, selon moi, l'étape la plus importante dans tout le processus de développement de l'école et de la qualité. Il ne sert à rien de constater qu'un processus, une évolution ne correspond pas aux attentes si aucune mesure n'est engagée.

Il incombe aux directions d'écoles et à nous-mêmes, autorités scolaires supérieures, de décrire les modifications à apporter et de définir les mesures à prendre, en les assortissant d'objectifs, de moyens et de délais précis et, enfin, ce qui est très souvent négligé, voire oublié, de vérifier avec des moyens adéquats (évaluation interne) si les objectifs ont été réalisés.

Nous évoquons ici un processus que les enseignants appliquent certes tous les jours dans leur propre enseignement. Pourtant, quand il s'agit d'appliquer ce processus à eux-mêmes pour mesurer la qualité des prestations qu'ils ont fournies, de nombreux enseignants se montrent réticents.

4. Systèmes d'accompagnement

Le processus de qualité dans son ensemble doit se dérouler en continu, ce qui nécessite la mise en place de systèmes d'accompagnement. Qu'est-ce qui est entrepris à l'intérieur et à l'extérieur de l'école pour que le contrôle et le développement de la qualité de l'école puissent satisfaire aux exigences requises?

Les prescriptions sur la gestion de la qualité dans les écoles publiques de Lucerne sont très bien décrites et sont également parfaitement communiquées aux personnes concernées. Ces dernières ont été et sont formées, ce qui représente une condition de réussite très importante. Il doit être possible d'expliquer simplement le bien-fondé d'un processus et de présenter la qualité qui est attendue de la classe et de l'école.

Les personnes concernées ont évalué diversement les conditions-cadre existantes. Ainsi, le canton ainsi que les autorités scolaires et les autorités communales estiment que les conditions-cadre sont suffisantes. Les directeurs d'écoles et les enseignants voient cependant les choses d'un œil très différent. Selon eux, le temps alloué, en particulier, est mesuré de manière trop juste. Le cahier des charges des enseignants lucernois prévoit pourtant un champ d'activité qui est doté de 95 heures environ par an et qui englobe l'évaluation de l'activité de l'enseignant lui-même (collaboration dans des groupes Q, auto-évaluation et évaluations de tiers) ainsi que la formation continue individuelle dans tous les domaines d'activité. Il appartient aux directeurs d'écoles d'assumer ces tâches dans le cadre de leurs tâches de direction.

Le canton de Lucerne libère également des moyens en faveur de la gestion de la qualité. Sur les 555 millions de francs au total dépensés pour l'école publique, 125 millions de francs, soit 22,5%, ont été versés par le canton aux communes en 2004.

Le canton investit quelque 10 millions de francs au titre de la qualité. Ce montant est affecté au financement d'un certain nombre de prestations, tels le système de conseil, le service spécialisé dans l'évaluation de l'école (FSE), la formation continue, les frais de suppléance, le service spécialisé dans le conseil de l'école (FSB), la Haute école pédagogique (PHZ), le réseau des écoles publiques lucernoises et les autres systèmes d'accompagnement (dont FABIA et le nouveau projet à long terme «Schulen mit Zukunft (SMZ)»).

5. Quelle est la pratique actuelle? Où en sommes-nous aujourd'hui?

Six ans après l'introduction d'un système de gestion de la qualité dans les écoles publiques du canton de Lucerne, nous sommes heureux de constater aujourd'hui que les différentes écoles ont parcouru une grande partie du chemin vers l'objectif. La gestion de la qualité est ancrée dans la loi sur l'école publique et réalisée à l'échelle cantonale dans les écoles lucernoises depuis le 1^{er} août 2005, même si, avouons-le franchement, son degré de mise en œuvre et ses conséquences ne sont pas encore les mêmes partout.

La qualité est une tâche de conduite. Il est relativement aisé de constater les mesures à prendre, leur transposition dans la pratique est cependant bien souvent beaucoup plus difficile. On constate encore et toujours que les prescriptions ne sont pas respectées ou appliquées. Le controlling laisse à désirer. L'exécution des mesures fait partie des tâches de direction, mais nombre de directeurs d'écoles et de membres des autorités sont encore dépassés dans ce domaine.

Il existe encore des enseignants, et ils sont nombreux, qui n'ont pas remarqué que la qualité d'un enseignement simplement décrit et documenté représente pour eux la meilleure protection contre des attaques injustifiées visant leur activité d'enseignant.

Les prochaines étapes, pour les autorités, les directeurs d'écoles et les enseignants, consisteront surtout à apprendre à mieux utiliser les outils de gestion de la qualité. Il faudra savoir faire preuve d'une certaine tolérance vis-à-vis des erreurs.

6. Attentes vis-à-vis des acteurs en présence

Compte tenu de ce qui a déjà été accompli et de ce qu'il reste encore à faire, voici ce que l'on est en droit d'attendre des différents acteurs en présence.

En premier lieu, je fonde de grands espoirs sur la politique nationale de la formation, en particulier sur les efforts d'harmonisation. Il convient de définir des règles contraignantes de gestion de la qualité, d'établir des standards et de continuer à développer ceux-ci dans un processus en continu.

Les administrations cantonales chargées de la formation doivent allouer suffisamment de temps aux personnes responsables de la mise en œuvre de la gestion de la qualité. En parallèle, elles doivent aussi naturellement veiller à ce que les objectifs soient atteints et intervenir à temps s'il le faut. Des contrôles externes réguliers sont importants. L'efficacité des moyens mis en œuvre revêt une priorité absolue.

Les directions d'écoles doivent assumer leur fonction de conduite; il leur appartient de montrer l'exemple et de faire preuve d'autorité. Elles doivent connaître les conditions de réussite et faire en sorte qu'elle soient réunies. Il incombe aux autorités scolaires de les appuyer comme il se doit.

Les enseignants doivent accueillir ce projet avec prudence et esprit critique, mais aussi s'y montrer ouverts et l'inscrire dans un processus d'évolution. Ils se doivent de relever les défis sans cesse changeants dans le propre intérêt de la profession et de les affronter. Ils doivent être conscients qu'ils sont en ligne de mire à chaque fois qu'il est question de la qualité de l'école. De nombreuses personnes confondent qualité de l'école et qualité de l'enseignant, oubliant que la qualité de l'école résulte d'une collaboration optimale de tous les acteurs de l'école en tant que système et de l'utilisation des conditions-cadre existantes.

Un point important est formé par l'information et la communication à toutes les parties intéressées. Il doit encore mûrir pour devenir naturel. Fais le bien et parle-en !

7. Résumé

La qualité, celle de l'école en particulier, peut être décrite sous de nombreux angles, et ses processus peuvent être réglés jusque dans les moindres détails. Mais ces efforts ne portent leurs fruits que si les acteurs de l'école publique, avec sa complexité et ses exigences, apportent leur pierre à l'édifice.

La qualité est un état d'esprit. Dès que des éléments isolés s'en écartent, pour quelque raison que ce soit, le système, qui fonctionne en circuit fermé, est menacé. Il reste ainsi à espérer que les mesures de gestion de la qualité qui ont été introduites dans nos écoles continueront à être appliquées et améliorées en continu, au prix d'une charge de travail raisonnable.

Bientôt, il devrait être possible de répondre le plus naturellement du monde à la question «Vos écoles sont-elles bonnes?», en se fondant sur des données issues des résultats d'évaluations internes et externes. Ce faisant, il faudra veiller à ce que les efforts consentis à cette fin demeurent dans l'ensemble dans des limites acceptables.