



L'évaluation en éducation : de l'évaluation de l'élève et du système éducatif à l'évaluation d'une politique éducative locale

Résumé

Aujourd'hui, la question de l'évaluation pénètre l'ensemble des politiques publiques. L'idée poursuivie, sous l'influence des politiques anglo-saxonnes et européennes, est de savoir si la stratégie et les moyens adoptés permettent de mettre en œuvre les objectifs définis au départ et d'obtenir les effets escomptés par les politiques. Le champ de l'éducation ne fait pas exception et est aussi traversé par la question évaluative.

Comment cette question se pose-t-elle dans le champ de l'éducation ? Quels sont les différents courants, les différentes méthodes qui permettent de mener à bien une évaluation ? Concrètement, comment une évaluation est-elle menée ? Qu'est-ce que cela produit ? C'est à ces questions que se propose de répondre cette note de synthèse.

Sommaire

INTRODUCTION.....	2
1 L'EDUCATION NATIONALE ABORDE L'ÉVALUATION D'ABORD SOUS L'ANGLE DES RÉSULTATS DES ÉLÈVES, PUIS INTÈGRE UNE APPROCHE TERRITORIALE AVEC LA MISE EN PLACE DES ZEP	3
1.1 L'ÉVALUATION EN ÉDUCATION : D'ABORD L'ÉVALUATION DE L'ÉLÈVE ET DE SES RÉSULTATS SCOLAIRES 3	
1.1.1. <i>La pratique quotidienne des enseignants</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Au point de vue « macro », l'évaluation du système éducatif</i>	<i>3</i>
1.2 AVEC LA MISE EN PLACE DES ZONES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE, L'APPROCHE TERRITORIALE ENRICHIT LA FAÇON DE PENSER L'ÉVALUATION	4
1.2.1. <i>La prise en compte des territoires par l'Éducation nationale : une rupture importante dans les façons d'agir de l'institution.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>L'évaluation des Zones d'Éducation Prioritaire : la prise en compte de nouveaux indicateurs liés aux territoires.....</i>	<i>4</i>
2 L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES LOCALES : UN CHAMP EN CONSTRUCTION POUR ÉVALUER À LA FOIS DES EFFETS SUR LES TERRITOIRES ET SUR LES PUBLICS.....	6
2.1 LES VILLES S'IMPLIQUENT DE PLUS EN PLUS DANS LE CHAMP DE L'ÉDUCATION	6
2.1.1. <i>Pourquoi cette montée en puissance ?</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>Comment les villes s'impliquent-elles ?</i>	<i>7</i>
2.1.3. <i>Le local se pose la question de l'évaluation.....</i>	<i>7</i>
2.2 L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES LOCALES, UN CHAMP QUI EN EST ENCORE À SES BALBUTIEMENTS	8
2.2.1. <i>Les politiques locales éducatives : une réalité montante, mais pas encore pleinement affirmée....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Quelques points qui posent problème pour l'évaluation des politiques éducatives locales.....</i>	<i>8</i>
2.2.3. <i>Analyse d'exemples concrets d'évaluation.....</i>	<i>10</i>

2.3	LES ÉLÉMENTS INCONTOURNABLES ET LES BONNES PRATIQUES À RETENIR POUR ÉVALUER LES POLITIQUES LOCALES ÉDUCATIVES	15
2.3.1.	<i>Un travail indispensable d'identification précise des objectifs portés par les dispositifs ou les projets</i>	15
2.3.2.	<i>La définition des indicateurs</i>	20
2.3.3.	<i>Quelques propositions de méthodes pour sortir des difficultés évoquées</i>	21

Introduction

L'évaluation des politiques publiques, sous l'influence des pratiques anglo-saxonnes et des incitations européennes, se développe de plus en plus aujourd'hui en France. Elle devient, petit à petit, partie intégrante d'une politique publique, d'un dispositif, d'un projet.

Dans le champ de l'éducation, la question de l'évaluation se pose d'une manière particulière. Pour ce qui concerne l'Education nationale, l'évaluation se pose d'abord et avant tout en direction de l'individu - élève et au regard de ses résultats scolaires. C'est une première conception de l'évaluation. Celle-ci évolue avec notamment la mise en place des Zones d'Education Prioritaire, dont les évaluations intègrent aussi des aspects liés aux territoires, au niveau du partenariat en œuvre sur le territoire.

Les politiques éducatives locales, qui sont aujourd'hui en pleine émergence, étoffent encore cette question de l'évaluation en matière d'éducation. En effet, ces politiques visent à la fois des objectifs liés au territoire et au contexte local, ainsi que des objectifs liés aux publics objets de l'action éducative. Ainsi, les évaluations de ces politiques locales éducatives se posent à la fois des questions sur les moyens d'évaluer des objectifs qui ciblent des territoires et sur les publics. Pour les publics, et notamment les enfants, les objectifs poursuivis par ces politiques locales ouvrent sur d'autres champs que les résultats scolaires et concernent par exemple l'évolution des pratiques de loisirs, des comportements, des valeurs, qui posent encore d'autres interrogations pour l'évaluateur. Les politiques d'éducation locales constituent donc un analyseur privilégié de la question de l'évaluation, même si celle-ci est aujourd'hui à un stade émergent et de recherche qui ne permet pas encore d'avoir un discours très affiné.

1 L'Education nationale aborde l'évaluation d'abord sous l'angle des résultats des élèves, puis intègre une approche territoriale avec la mise en place des ZEP

1.1 L'évaluation en éducation : d'abord l'évaluation de l'élève et de ses résultats scolaires

1.1.1. La pratique quotidienne des enseignants

« L'évaluation est une démarche très familière au système éducatif, et, en particulier, à ses principaux acteurs, les enseignants. Toute l'année les enseignants évaluent leurs élèves et, à la fin de l'année, ces derniers passent des examens (...). A travers ces interrogations, ces épreuves écrites et orales, ces examens, ce sont non seulement les élèves qui sont évalués, mais aussi, au moins indirectement, leurs enseignants et, plus généralement, le système dans son entier. La réflexion sur la notation, ses multiples significations, sa justesse, son adéquation à son objet, etc. – ce qu'on appelle la docimologie – est ancienne »¹.

Sur ce point, on peut retenir plusieurs éléments pour notre propos. L'Éducation nationale possède une forte expertise sur ce domaine de l'évaluation des connaissances, associée à une batterie très importante d'indicateurs sur la réussite scolaire des élèves. Il s'agit là d'un aspect de l'évaluation tel que la considère l'Education nationale – le niveau « micro » - qui concerne avant tout l'élève et ses connaissances. Il existe un deuxième aspect « macro », plus intéressant pour notre propos, qui concerne l'évaluation de l'ensemble du système éducatif.

1.1.2. Au point de vue « macro », l'évaluation du système éducatif

L'évaluation du système éducatif constitue le deuxième aspect de l'évaluation telle qu'elle est entendue par l'Education nationale, bien différent de celui précédemment évoqué. L'évaluation du système éducatif se rattache à l'évaluation des politiques publiques, mais s'en distingue aussi, comme le rappelle Claude Thélot. *« C'est l'Etat d'un système que l'on va chercher à apprécier, et non la politique qui y est conduite. La différence est d'abord dans l'échelle : on ne retient pas telle ou telle politique menée dans le champ éducatif (la rénovation pédagogique des lycées, la politique des cycles à l'école élémentaire, le plan « Université 2000 », etc.) ; on essaie de réfléchir au système éducatif dans son ensemble. La différence est ensuite, et surtout, dans la distinction qu'il faut faire entre évaluer une politique et évaluer un état. L'Ecole est actuellement dans un certain état, qu'il s'agit précisément de cerner au mieux et qui résulte d'une multitude de facteurs : les politiques éducatives naturellement (récentes et plus anciennes : le temps de l'Ecole est le temps long), mais aussi les comportements des acteurs, c'est-à-dire aujourd'hui, de tout le monde (Etat, mais aussi enseignants, parents d'élèves, élèves et étudiants, collectivités territoriales, syndicats, etc.) vu l'importance capitale qu'a désormais prise l'Ecole. »²*

L'évaluation du système éducatif est, entre autres, l'ambition de la Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance du Ministère de l'Éducation nationale en France, qui publie chaque année *l'Etat de l'école, de la maternelle à l'enseignement supérieur* où sont produits et analysés une trentaine d'indicateurs sur le système éducatif français. On peut aussi citer des comparaisons

¹ Claude Thélot, *L'évaluation du système éducatif*, Nathan, 1993, p.7.

² Ibid.p.6-7.

internationales qui visent à situer les systèmes éducatifs les uns par rapport aux autres, tel que celui mis en place par l'OCDE à travers notamment les tests PISA.

Sans entrer dans le détail des résultats de ces évaluations qui sont accessibles et consultables, nous pouvons retenir plusieurs éléments pour notre propos.

- Il y a tout d'abord une culture indéniable sur la question de l'évaluation au sein de l'Education nationale.
- Les évaluations du système éducatif portent sur un objet très large et sont menées à grande échelle.
- Elles prennent en compte les résultats des élèves, croisés avec toute une série d'indicateurs très intéressants concernant par exemple la position professionnelle des parents, leur niveau de diplôme, la langue parlée au domicile, etc.

1.2 Avec la mise en place des Zones d'Education Prioritaire, l'approche territoriale enrichit la façon de penser l'évaluation

1.2.1. La prise en compte des territoires par l'Education nationale : une rupture importante dans les façons d'agir de l'institution

Le Ministre de l'Education nationale Alain Savary crée les Zones d'Education Prioritaire en 1981. Alors que certains territoires sont confrontés à des difficultés très importantes qui, parfois, empêchent la mission nationale d'éducation de s'exercer, le Ministre affirme, par cette mesure, que « *la démocratisation du système éducatif et la lutte contre les inégalités sociales doivent se concrétiser par davantage de moyens et surtout une plus grande attention pour ceux qui en ont le plus besoin* »³. C'est ainsi le principe de discrimination positive qui s'impose, dans une institution qui fonctionnait traditionnellement selon un principe d'égalité stricte en offrant à tous les élèves les mêmes conditions de travail. L'action de l'Etat se concentre donc dans les territoires les plus défavorisés selon plusieurs axes : des moyens supplémentaires y sont alloués (traduits par exemple en nombre de postes supplémentaires), mais aussi de nouvelles façons d'agir. L'incitation au travail d'équipe au sein de l'établissement, la création de liens plus forts avec les parents, l'ouverture de l'établissement sur le quartier et le renfort du travail en partenariat avec l'ensemble de ses acteurs éducatifs (centre social, association culturelle, maison de quartier, ...) en sont quelques exemples.

Au-delà de l'amélioration des résultats et des trajectoires scolaires des enfants qui résident dans ces quartiers défavorisés, on voit donc bien que les Zones d'Education Prioritaire s'appuient sur des leviers territoriaux qui constituent des moyens de faire évoluer la situation dans ces quartiers. L'évaluation des Zones d'Education Prioritaire intègre donc, elle aussi, ces nouveaux éléments davantage liés au territoire.

1.2.2. L'évaluation des Zones d'Education Prioritaire : la prise en compte de nouveaux indicateurs liés aux territoires

Deux rapports font référence quant à l'évaluation des Zones d'Education Prioritaire⁴ : *Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP* de C. Moisan et J. Simon, et *Zones d'éducation prioritaires : quels moyens pour quels résultats ?* de R. Bénabou et F. Kramarz.

³ Discours du 13 juillet 1983.

⁴ Pour plus de détails sur ces rapports, lire la note de synthèse « La politique d'éducation prioritaire : bilans et perspectives » en ligne sur le site millenaire3.com

Bien sûr, ils abordent la question des résultats scolaires des élèves. C. Moisan et J. Simon considèrent les résultats aux tests nationaux d'évaluation de la classe de 6^e. Ils constatent que le score moyen obtenu par les élèves de ZEP est inférieur à la moyenne nationale. La démarche de R. Bénabou et F. Kramarz est plus approfondie sur cette question. Ils utilisent la méthode des « différences des différences » avec quatre indicateurs de réussite scolaire : l'obtention d'un diplôme, l'accès en 4^e générale, l'accès en seconde générale ou technologique, l'obtention du bac. Ils comparent les résultats de deux panels d'élèves entrés en 6^e en 1980 et suivis pendant toute leur scolarité, qu'ils soient ou non en ZEP. La méthode suivie permet ainsi de comparer les probabilités de réussite des élèves en ZEP avec celles de ceux qui ne sont pas en ZEP, toute chose égale par ailleurs (CSP, niveau de diplôme des parents, langue parlée à la maison, etc.). Les auteurs arrivent ainsi à montrer que, toute chose égale par ailleurs, le fait d'être scolarisé en ZEP n'a pas d'effet significatif sur la réussite scolaire d'un élève.

Ces rapports, et en particulier celui de C. Moisan et J. Simon, prennent aussi en compte d'autres points. Ils montrent ainsi comment des facteurs externes et internes aux établissements scolaires peuvent influencer sur le niveau de réussite des Zones d'Education Prioritaire. Ainsi, la taille des ZEP entre en jeu : plus les ZEP sont petites et plus les résultats des élèves sont bons. L'image des établissements, leur localisation dans une grande agglomération ou dans une ville moyenne ainsi que l'environnement du quartier plus ou moins sécurisant, ou plus ou moins pourvoyeurs de ressources culturelles entrent également en jeu. De même, la qualité du pilotage des ZEP, l'engagement et la stabilité des enseignants, la qualité des relations entre les familles et l'école ou encore le sens donné à l'école par les élèves sont des facteurs déterminants du succès d'une ZEP. Des préconisations sont ainsi faites concernant l'ensemble de ces aspects, comme le fait de redonner une taille humaine aux ZEP pour leur permettre de lutter contre « l'effet ghetto », comme le fait de renforcer les partenariats avec les acteurs du territoire, ou encore le fait de renforcer le pilotage des établissements scolaires en ZEP.

Puisque la politique d'éducation prioritaire constitue une politique qui porte des objectifs liés aux territoires, son évaluation intègre ces éléments et y porte un regard. C'est ainsi que l'évaluation en éducation intègre progressivement des éléments liés au partenariat éducatif sur un quartier, à la qualité des relations avec les parents, à la qualité du pilotage d'une Zone d'Education Prioritaire, qui constituent autant d'éléments nouveaux dans ce champ. Si néanmoins, on l'a vu, elle peut porter sur une valeur tel que le sens qu'un élève peut accorder à l'école, cela reste marginal. On se situe là dans un cadre qui considère plus l'élève que l'individu. C'est, entre autres, cela qu'a à expérimenter le champ de l'évaluation des politiques éducatives locales qui portent à la fois des objectifs liés aux territoires mais aussi aux publics cibles considérés dans toutes leurs dimensions.

2 L'évaluation des politiques éducatives locales : un champ en construction pour évaluer à la fois des effets sur les territoires et sur les publics

2.1 Les villes s'impliquent de plus en plus dans le champ de l'éducation

Depuis une vingtaine d'années, l'éducation n'apparaît plus seulement comme l'apanage de l'école, sous la responsabilité unique de l'Education nationale. On assiste en effet à une montée en puissance des villes dans le champ de l'éducation.

2.1.1. Pourquoi cette montée en puissance ?⁵

Les lois de décentralisation de 1982 - 1983⁶ ont rendu les Conseils généraux et régionaux responsables du fonctionnement matériel et des investissements relatifs aux collèges et aux lycées. Elles ont aussi accru le rôle des communes, déjà responsable du « contenant » des établissements scolaires du premier degré, en leur donnant la possibilité d'organiser des activités dans les locaux de l'école (activités culturelles, sportives, liées à l'apprentissage des nouvelles technologies, etc.). Les communes se sont ainsi de plus en plus engagées sur « le contenu ». Elles ont aussi de plus en plus été sollicitées par l'Education nationale, avec laquelle un partenariat plus fort s'est noué de fait, pour financer des actions en lien avec les projets d'école, ou ceux des Zones d'Education Prioritaire.

La transformation de l'action publique, initiée par la politique de la ville qui met en avant que l'intelligibilité des problèmes se situe au niveau local et qui promeut le contrat partenarial pour définir et mettre en œuvre des réponses, a aussi participé à assurer les collectivités dans la place qu'elles pouvaient prendre dans le champ éducatif notamment.

La modification des trois pôles de l'éducation représentés par la famille, l'école et les institutions de temps libre, a également joué dans la mobilisation des collectivités en faveur de l'éducation. Alors que, comme le dit Philippe Meirieu⁷, la famille jouait un rôle en préparant l'enfant à s'impliquer dans des groupes sociaux, elle est aujourd'hui davantage centrée sur le soutien identitaire à la cellule restreinte. Avec la massification de la scolarisation, l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans et l'attente d'une réussite scolaire pour tous, il y a une pression forte sur l'école qui fait dire à certains enseignants qu'ils ne peuvent pas agir tout seuls. Enfin, les fédérations d'éducation populaire, les mouvements de jeunesse ont perdu leur influence et affichent moins un projet éducatif et davantage un versant occupationnel.

Enfin, les problèmes de délinquance accrus au niveau local ont aussi contribué à mobiliser les acteurs des territoires au premier rang desquels les élus. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la mobilisation des collectivités dans le champ éducatif a été souvent initié et expérimenté d'abord dans les sites en politique de la ville.

⁵ Pascal Bavoux, « Mailler les territoires par divers dispositifs éducatifs : une réponse suffisante aux besoins ? », in *Ville – Ecole – Intégration Hors Série n°7*, 3e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2002.

⁶ Lois Deferre : loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, lois n°83-8 du 7 janvier 1983 et 83-663 du 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁷ Philippe Meirieu, « Eduquer ensemble à l'échelle du territoire. Pourquoi ? Comment ? », in *Education et territoires*, 2e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, mars 2000.

2.1.2. Comment les villes s'impliquent-elles ?

Depuis la fin des années 1980, ce sont ainsi de très nombreuses procédures contractuelles qui interviennent dans le champ éducatif, et au sein desquelles les villes ont une place de choix. Les Contrats bleus, les Contrats d'Aménagement du Temps de l'Enfant (CATE), les Contrats Ville Enfance Jeunesse (CVEJ) puis les Contrats d'Aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes visent d'abord l'articulation des temps de l'école et des activités (sportives, artistiques, culturelles, etc.), la socialisation de l'enfant, son autonomisation, sa réussite scolaire.

Viennent ensuite les Contrats Educatifs Locaux et les Contrats Temps Libres. Ces dispositifs participent à structurer davantage encore le champ de l'éducation puisque de nombreuses communes, sous l'impulsion de la Caisse Nationale d'Allocation familiale qui imposait la réalisation d'un diagnostic préalablement à la mise en place d'un CTL, ont alors « levé le couvercle d'un domaine jusqu'alors peu connu, peu étudié et très peu visible »⁸.

C'est ainsi que l'on s'aperçoit que certaines villes pèsent aujourd'hui un poids très important dans l'éducation de l'enfant, à travers les activités des associations qu'elles soutiennent ou l'offre des structures municipales. Elles peuvent représenter, selon les enfants, de 0 à plus de 1000 heures par an. Par comparaison, un enfant du premier degré passe 890 heures par an environ à l'école. Les villes investissent donc très largement le champ éducatif, souvent bien au-delà de leurs compétences obligatoires. Elles y consacrent des moyens financiers et humains importants. Ce sont parfois, à travers les démarches de Projet Educatif Local, de véritables politiques locales d'éducation qui se mettent progressivement en place.

Aujourd'hui, l'ensemble de ces dispositifs est complété par la mise en œuvre du projet de réussite éducative. Il s'agit d'un dispositif financé en totalité par l'Etat, mais mis en œuvre par la communauté éducative locale composée de l'ensemble des partenaires éducatifs d'un territoire (Ville, Education nationale, Conseil général, centres sociaux, etc.). Il vise non plus le développement d'actions collectives en direction de groupes d'enfants ou de jeunes, mais les enfants et les jeunes les plus fragiles, et pour lesquels un suivi individualisé est nécessaire. Celui-ci se concrétise par la mise en place d'un parcours de réussite éducative adapté à chaque enfant et chaque jeune. On passe ici d'une logique collective et territoriale à une logique qui cible des individus.

2.1.3. Le local se pose la question de l'évaluation

Puisque les collectivités investissent le champ éducatif, qu'elles y consacrent un budget et des moyens, elles s'interrogent, ainsi que leurs partenaires financiers, sur les effets produits par leurs actions. Dans le cadre des Contrats Educatifs Locaux par exemple, la circulaire du 25 octobre 2000 (n°000156) précise que « *tout projet inclut une évaluation. Il s'agit de mesurer objectivement et précisément les effets produits par la mise en œuvre du dispositif ainsi que les coûts financiers engagés par les différents partenaires, ces effets renvoyant, bien entendu, aux objectifs de la politique éducative territoriale. Dans le cadre des C.E.L., l'évaluation se prépare dès le diagnostic par l'élaboration d'indicateurs de réussite. Elle doit permettre d'apprécier la validité et l'efficacité du contrat et de le faire évoluer. Elle doit être interactive et associer l'ensemble des partenaires du groupe local de pilotage* ». Dans le cadre des projets de réussite éducative aujourd'hui largement mis en place sur l'ensemble du territoire français se pose aussi cette question de l'évaluation. « *Dans le contexte de la nouvelle constitution financière (LOLF), l'évaluation annuelle de la mise en œuvre du PRE est obligatoire. (...) Indispensable pour mesurer les effets résultant de la mise en œuvre du PRE, cette évaluation doit être pensée dès l'élaboration du projet de réussite éducative.* »⁹

⁸ Pascal Bavoux, *Projet éducatif local : « remue-ménage institutionnel » ou politique éducative locale ?*

⁹ Guide méthodologique. *Mettre en œuvre un projet de réussite éducative*. Les éditions de la DIV, Collection Repères, juin 2007.

Puisque les politiques éducatives locales portent à la fois des objectifs relatifs aux territoires, et aux individus, leur évaluation se doit donc de prendre en compte ces deux dimensions.

2.2 L'évaluation des politiques éducatives locales, un champ qui en est encore à ses balbutiements

2.2.1. Les politiques locales éducatives : une réalité montante, mais pas encore pleinement affirmée

Même si les collectivités locales s'impliquent de plus en plus dans le champ éducatif, nous en sommes aujourd'hui plutôt au début du processus. De fait, l'Etat reste encore souvent dans une posture régaliennne à l'égard des collectivités sur la question éducative. En outre, les villes qui prennent en compte cette question dans toute son ampleur ne sont pas encore très nombreuses : il y a encore beaucoup de collectivités locales qui s'engagent dans les dispositifs éducatifs précédemment décrits sans pour autant constituer une véritable politique locale éducative. De plus, les collectivités qui s'y engagent vraiment ne mutualisent pas encore pleinement leur expérience. Certes, il existe bien des initiatives allant dans ce sens, telles que l'association internationale des villes éducatrices, l'ANDEV (association nationale des directions de l'éducation des villes de France), ou encore les rencontres nationales des Projets Educatifs Locaux à Brest. Néanmoins, elles constituent les prémices à une reconnaissance et une mutualisation plus larges sur ces questions.

2.2.2. Quelques points qui posent problème pour l'évaluation des politiques éducatives locales

Si les politiques éducatives locales sont émergentes, il en est de même des pratiques évaluatives qui leur sont liées. On peut d'ores et déjà identifier deux points qui demeurent difficiles aujourd'hui dans l'évaluation des politiques éducatives locales.

« L'évaluation d'une politique éducative territoriale est définie par un contexte, des acteurs, des normes et valeurs et des actions. L'approche est rendue complexe car les politiques éducatives territoriales croisent des champs de compétences et des niveaux de décisions différents ». De plus, « il existe une diversification progressive des politiques éducatives : d'une collectivité territoriale à une autre, l'offre éducative n'est pas la même. La ville exprime, à travers la mise en œuvre d'actions, un mode propre de construction de la cohésion sociale »¹⁰. On voit donc bien d'une part que la réalité locale est complexe et que de multiples facteurs sont à prendre en compte dans l'évaluation d'une politique éducative locale, et que d'autre part, il n'existe pas de modèle formalisé tant la réalité est différente d'un site à l'autre.

Un second point, qui pose aussi question dans le cadre de l'évaluation des politiques éducatives, réside dans l'identification des impacts qu'elles peuvent produire sur les publics. En effet, certains effets attendus des actions, tels que l'autonomisation progressive de l'enfant, l'amélioration de son rapport à l'école, sa socialisation, le fait qu'il possède une plus grande confiance en lui, peuvent mettre du temps à se développer chez les enfants. On est là dans une temporalité souvent longue et difficile à définir. Ainsi, ce n'est pas parce qu'un an après le début de l'action, on n'identifie pas de changements significatifs chez les enfants de ce point de vue que rien n'a été amorcé en eux. Cela se traduira en acte peut-être plus tard, étant encore à l'état de germe.

¹⁰ Corinne Masson, *Evaluation d'une politique éducative territoriale*, mémoire de DEA de sciences de l'éducation sous la direction de Gérard Figari, Professeur, Département Sciences de l'éducation, Grenoble.

Sur la question de l'évaluation dans le champ éducatif, les préconisations des pouvoirs publics sont d'ailleurs relativement peu étayées et donnent finalement peu d'indications sur la démarche à suivre ou les indicateurs à construire. Pour preuve la liste des indicateurs très peu nombreux et insuffisamment précis pour évaluer un projet de réussite éducative, tels que fournis dans la circulaire du 27 avril 2005.

Nous allons voir maintenant, concrètement, comment ces difficultés sont ou non abordées à travers des exemples concrets d'évaluation de politiques éducatives locales. Cela nous permettra ensuite de définir un certain nombre d'éléments incontournables à prendre en compte ou de bonnes pratiques à retenir pour mener à bien des évaluations dans ce champ.

2.2.3. Analyse d'exemples concrets d'évaluation

➤ **L'évaluation du Projet Educatif Local de Brest¹¹**

Objet	Evaluation du PEL de Brest
Année	2007
Evaluateur	Externe – Consultant
Objectifs	Renseigner les partenaires sur : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le niveau d'appropriation par des partenaires des valeurs, des orientations et des objectifs généraux au sein de leurs pratiques quotidiennes ▪ L'efficacité du projet territorialisé ▪ L'impact des instances d'appui au niveau des pratiques de terrain ▪ La plus value du projet sur les financements ▪ L'impact sur la qualité et la quantité des actions éducatives ▪ L'adéquation entre les actions développées et les besoins repérés
Méthode utilisée	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitative (entretiens) : à l'échelle de 2 territoires concernés par le projet, et au niveau de la maîtrise d'œuvre et du pilotage institutionnel ▪ Quantitative (questionnaires) : approche élargie à tous les opérateurs présents dans la ville
Démarche adoptée	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une analyse critique des objectifs poursuivis à travers le projet ▪ Description des grands principes organisationnels du PEL ▪ Description des fonctions de pilotage ▪ Analyse de l'expression des opérateurs ▪ Définition d'orientations possibles
Principales conclusions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sur les objectifs : <ul style="list-style-type: none"> - Un projet qui dans ses objectifs ne prend pas suffisamment en compte les enfants et les jeunes comme « partie prenante » - Une logique corrective des inégalités dans un projet qui se positionne en premier lieu pour les enfants les plus défavorisés - Des espaces et des acteurs qui ne sont pas pris en compte dans la formation du jeune (les pairs, l'espace public, etc.) - Des spécificités propres aux tranches d'âge insuffisamment prises en compte

¹¹ http://www.pel-brest.net/IMG/pdf/Rapport_Brest_V14.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> - Des objectifs qui ne font pas toujours référence pour les acteurs impliqués <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sur les principes opératoires : ils permettent de prendre en compte les besoins des territoires, d'y répondre, de renforcer la dynamique partenariale ▪ Sur le pilotage : un pilotage reconnu et légitime pour les différentes institutions partenaires, mais quelques tensions qui demeurent ▪ Sur la maîtrise d'œuvre : <ul style="list-style-type: none"> - Limites : absence ou retrait de certaines directions municipales, de représentants des associations - Point fort : une maîtrise d'œuvre qui s'est dotée d'outils de communication très intéressants et qui permettent de mettre les acteurs en réseau et une démarche de qualification des territoires pour alimenter les réflexions des acteurs de terrain <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sur les groupes territoriaux : activation forte des partenariats au niveau du quartier entre les différentes institutions, mais néanmoins absence des parents et des associations de proximité
Points forts de cette évaluation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'analyse du mode opératoire et de la maîtrise d'ouvrage ▪ Une évaluation qui tente de proposer des pistes d'action
Limites	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alors que le cahier des charges pose des questions très précises pour l'évaluation, le travail proposé n'y répond pas. Il débute par une analyse critique des objectifs du PEL, et ne tente pas de voir si les objectifs définis pour ce projet par les partenaires sont réalisés ou non. L'évaluateur possède lui-même une vision théorique de ce que devrait être un PEL et part de cette vision pour analyser le PEL de Brest. ▪ Les éléments quantitatifs mobilisés (analyse par public, par territoire, par type d'activité) raisonnent en nombre d'actions et ne répond pas en cela au cahier des charges qui demandait d'utiliser un indicateur plus pertinent pour cette mesure.

➤ **L'évaluation du Contrat Educatif Local et du Contrat Temps Libres de Rennes**

Objet	Evaluation du CEL et du CTL de la Ville de Rennes
Année	2003
Evaluateur	Externe – Consultant
Phase de l'évaluation	Finale
Méthode utilisée	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretiens en face à face avec des acteurs institutionnels et de terrain, des parents ▪ Entretiens téléphoniques avec une sélection de parents ▪ Analyse des documents remis par les acteurs rencontrés, en particulier les services municipaux
Démarche adoptée	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identification des objectifs du CEL et du CTL ▪ Analyse des actions et définition de 4 catégories : actions réalisées et objectifs atteints, actions réalisées et objectifs partiellement atteints, actions réalisées et objectifs non atteints, actions non réalisées ▪ Analyse des résultats à travers 6 thèmes constitutifs des contrats : CEL et espace scolaire, accompagnement à la scolarité, loisirs des 3 – 10 ans, loisirs des 11 – 16 ans, information et participation des usagers, communication et coordination des acteurs
Principales conclusions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le CEL dans l'espace scolaire : actions satisfaisantes et objectifs atteints ; bon niveau de partenariat entre l'Education nationale et les actions du CEL, et de fait une bonne cohérence éducative ; des actions qui ne s'inscrivent pas toujours dans un projet éducatif global ; les collégiens très peu pris en compte par le contrat ▪ L'accompagnement à la scolarité : actions réalisées, objectifs atteints seulement partiellement ; peu d'articulation entre l'école et l'accompagnement à la scolarité ▪ Les loisirs des 3 – 10 ans : mise à niveau des CLSH municipaux et développement des actions proposées ; tensions consécutives avec les associations gestionnaires de CLSH ; une possible dérive consumériste des pratiques dans certains cas où le choix d'activités est accru ; un risque de recul de la mixité sociale dans certains cas ▪ Les loisirs des 11 – 16 ans : diversification des pratiques en les ouvrant à des activités nouvelles qui a eu pour effet d'attirer plus de filles ; peu de priorité donnée au secteur

	<p>associatif, alors que cela était convenu dans les objectifs de départ</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Information et participation des usagers : information sur les actions du CEL, mais pas sur l'ensemble des actions éducatives proposées par quartier et à l'échelle de la ville ; peu de cohérence entre l'objectif général sur la participation des jeunes et des parents et la conception des actions ▪ Communication et coordination des acteurs : une faible disponibilité des enseignants et des ATSEM ; la réorganisation en cours des services municipaux qui a rendu difficile le travail en transversalité ; une articulation insuffisante entre les objectifs généraux et opérationnels ; un décalage entre « ceux qui pensent » et « ceux qui font »
Points forts de cette évaluation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prise en compte du point de vue de nombreux acteurs, y compris des parents qui ont été enquêtés ▪ Utilisation des résultats de l'évaluation pour construire des propositions pour améliorer le CEL et le CTL
Limites	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peu de définition originelle des objectifs poursuivis par contrat donc une difficulté ultérieure à évaluer ▪ Faible analyse sur les champs autres que le champ scolaire ou de l'accompagnement à la scolarité ▪ Peu d'indicateurs quantitatifs

➤ **L'évaluation départementale du « dispositif » Contrat Educatif Local du département des Landes¹²**

Objet	Evaluation du dispositif CEL à l'échelle du département des Landes
Année	2003
Evaluateur	Externe – Consultant
Phase de l'évaluation	Finale
Conception de l'évaluation	Une conception de l'évaluation qui conjugue la volonté de tirer les leçons d'un dispositif et la volonté de faire de l'évaluation un instrument de pilotage et d'animation tout au long de l'action
Schéma du processus d'évaluation	<pre> graph TD DIAGNOSTIC -- Pertinence --> OBJECTIFS OBJECTIFS -- Cohérence --> BUDGET_MOYENS[BUDGET - MOYENS] BUDGET_MOYENS -- Cohérence --> POLITIQUE_DISPOSITIF[POLITIQUE-DISPOSITIF] POLITIQUE_DISPOSITIF -- Impact --> RESULTATS[RÉSULTATS] POLITIQUE_DISPOSITIF -- Impact --> EFFETS[EFFETS] RESULTATS -- Efficacité --> DIAGNOSTIC RESULTATS -- Efficacité --> OBJECTIFS RESULTATS -- Efficacité --> BUDGET_MOYENS RESULTATS -- Efficacité --> POLITIQUE_DISPOSITIF RESULTATS -- Efficacité --> EFFETS </pre>
Démarche prévue	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse des objectifs des CEL portés par le niveau national, départemental et local ▪ Analyse de la cohérence entre le diagnostic, les objectifs, les moyens et le budget engagés et le dispositif national ▪ Analyse de la pertinence entre le diagnostic et les objectifs ▪ Etat des lieux des CEL du département (nombre de CEL en cours, présence d'autres dispositifs éducatifs par commune, ...) ▪ Analyse des résultats (modifications de comportement des bénéficiaires et autres effets directs) et des effets (organisation d'une offre cohérente, implication des acteurs à long terme, ...)
Principales conclusions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une cohérence relativement faible : <ul style="list-style-type: none"> - des diagnostics initiaux parfois peu étayés, ce qui rend difficile la conduite cohérente du projet - des objectifs locaux peu définis, ce qui rend difficile l'identification des effets attendus de l'action et des critères d'évaluation

¹² http://www.mjsaquitaine.jeunesse-sports.gouv.fr/DD040/projets_locaux/Rapport_evaluationAncel2003.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> - un système de pilotage qui ne permet pas toujours de réunir les principaux acteurs concernés et d'assurer la cohérence du dispositif à l'échelle départementale <ul style="list-style-type: none"> ▪ Etat des lieux et analyse des actions : <ul style="list-style-type: none"> - constat que ce sont majoritairement des communes de taille moyenne qui se sont saisies du dispositif, - constat qu'il existe un certain nombre de superpositions entre les CEL et les autres dispositifs éducatifs, plutôt qu'une complémentarité - développement d'une offre importante mais qui ne va pas toujours dans le sens d'un projet éducatif global <ul style="list-style-type: none"> ▪ Résultats : <ul style="list-style-type: none"> - Un partenariat renforcé - Des temps péri et extrascolaires plus qualitatifs - Des activités attractives
Points forts de cette évaluation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une bonne formalisation des étapes du processus d'évaluation ▪ Des résultats identifiés sur le niveau de partenariat, sur le processus de construction d'une politique éducative locale ▪ Au-delà du jugement évaluatif, des propositions pour améliorer l'action
Limites	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une absence de définition précise des objectifs poursuivis par les contrats qui rend impossible l'évaluation réelle des résultats et des effets ▪ Des indicateurs quantitatifs peu présents

2.3 Les éléments incontournables et les bonnes pratiques à retenir pour évaluer les politiques locales éducatives

2.3.1. *Un travail indispensable d'identification précise des objectifs portés par les dispositifs ou les projets*

L'analyse de ces trois exemples d'évaluation montre d'abord la faiblesse de la première étape indispensable à toute évaluation, à savoir l'identification et la formulation précises des objectifs poursuivis par le projet ou le dispositif mis en œuvre. Dans le travail mené à Brest, il y a citation de ces objectifs initiaux, mais immédiatement, une lecture critique de ces objectifs est portée par l'évaluateur. Celui-ci exprime un jugement sur le projet avant de l'évaluer, alors que la démarche d'évaluation consisterait plutôt à mesurer l'atteinte ou non des objectifs, puis ensuite, éventuellement, à y porter un jugement. L'évaluation du CEL et du CTL de Rennes prend en compte les objectifs des contrats, mais ne les détaille pas suffisamment pour permettre de décliner une méthode d'investigation. Enfin, l'évaluation des CEL du département des Landes énonce que le travail d'évaluation et le jugement sur les résultats des contrats ont été difficiles à mener parce que les objectifs initiaux étaient insuffisamment précis.

Dans toute évaluation, il nous semble très important de prendre le temps de réaliser la première étape fondatrice, appelée, selon les cas, la « chaîne des intentions » ou le « référentiel ». Il s'agit d'un outil qui permet de mettre à plat les objectifs et les intentions attribués au projet au moment de sa mise en œuvre. L'évaluation a bien pour objet de savoir s'ils ont été réalisés, partiellement réalisés, réalisés pour un public seulement, sur un quartier seulement, etc. Pour le faire, l'évaluateur ne peut pas se

contenter de reprendre les objectifs formalisés dans les documents contractuels qui sont bien souvent trop généraux pour pouvoir être utilisés. Il est important qu'il puisse interroger aussi les acteurs qui portent le projet pour savoir quelles sont les logiques sous-entendues qu'ils portent. L'évaluateur doit alors faire un travail de mise à jour de l'ensemble de ces logiques et les soumettre, une fois formalisées, aux acteurs concernés. C'est seulement une fois que cette première étape est réalisée, et validée par les porteurs du projet, que l'évaluation connaît réellement son objet.

➤ **Un exemple d'objectifs relatifs à la structuration du partenariat sur un territoire – Evaluation du PRE de Gennevilliers**

Objectifs généraux	Déclinaison des objectifs	Hypothèses évaluatives
Formaliser le partenariat et l'élargir à tous les acteurs éducatifs qui interviennent sur la commune	Permettre aux acteurs de connaître l'ensemble de l'offre éducative sur la commune	Les acteurs éducatifs impliqués autour de l'analyse d'une situation individuelle d'enfant en difficulté connaissent les actions éducatives proposées sur l'ensemble du territoire communal. Si l'une de ces actions peut répondre pour partie aux besoins de l'enfant, ils sont en mesure de lui proposer et de l'y orienter.
	Faire en sorte que chacun connaisse, reconnaisse et respecte les métiers des uns et des autres	Les acteurs éducatifs connaissent mieux les champs de compétences des uns et des autres, les difficultés ou le système de contraintes liées aux professions de chacun (par exemple le secret professionnel chez les travailleurs sociaux). Le regard que les professionnels portent les uns sur les autres évolue au cours du temps.
	Mettre en place des espaces d'échanges formalisés qui réunissent les acteurs éducatifs concernés	Ils ont des occasions de rencontres dans des séminaires, des formations, des réunions organisés dans le cadre du PRE.

➤ **Un exemple d'objectifs portant sur l'offre éducative à l'échelle communale – Evaluation du CTL de Vaulx-en-Velin**

Objectifs généraux	Déclinaison des objectifs	Hypothèses évaluatives
Favoriser le développement équilibré des activités en direction des 6 – 16 ans en prenant en compte les caractéristiques territoriales, des publics et de temps libres des enfants	Proposer des activités aux enfants au moment où ils ont le plus de temps libre	Les actions du CTL se déroulent pendant les moments où les enfants ont le plus de temps libre.
		Le CTL permet de proposer aussi des activités durant les vacances et les week-end.
	Renforcer le secteur socio-éducatif en prenant en compte les besoins des territoires	Les besoins des territoires sont pris en compte et le CTL permet de renforcer l'offre dans les secteurs les moins couverts.
	Favoriser la participation des adolescents, et notamment des filles, qui ont tendance à moins participer aux activités encadrées	Les actions à destination des adolescents répondent à leurs besoins au niveau qualitatif et quantitatif.
		Le CTL permet de favoriser la participation des filles adolescentes aux activités.

➤ **Un exemple d'objectifs portant sur un public cible – Evaluation de l'AFEV (association de la fondation étudiante pour la ville)**

Objectifs généraux	Déclinaison des objectifs	Hypothèses évaluatives	
Favoriser l'ouverture et l'enrichissement culturels de l'enfant	Faire découvrir à l'enfant des lieux de son agglomération qu'il n'a pas l'habitude de fréquenter	L'étudiant qui accompagne l'enfant dans sa scolarité l'emmène dans des lieux qu'il ne connaît pas.	
		L'enfant sait situer son quartier et le centre-ville dans son espace urbain. Il connaît son adresse, l'arrêt de bus le plus proche de chez lui.	
		Lorsqu'il est plus grand, il sait où il peut trouver les informations sur les activités qui l'intéressent dans son quartier, dans son agglomération.	
	Lui permettre de se familiariser avec des objets culturels auxquels il n'est pas habitué (lecture, théâtre, etc.)	L'étudiant fait découvrir à l'enfant des spectacles ou des activités qui ne faisaient pas partie de son quotidien.	
	Concrétiser cette ouverture culturelle pour la pratique de nouvelles activités, dans le quartier ou ailleurs		L'enfant est habitué aux livres et à l'écriture. Il les mobilise non pas uniquement dans un cadre scolaire, mais sur un mode ludique ou pour mettre en œuvre ses envies (lecture d'une histoire, lettre à son grand-père, etc.).
			L'enfant possède un niveau de langage qui lui permet de se faire comprendre et d'exprimer tout ce qu'il souhaite exprimer.
		L'enfant participe à des activités qu'il ne pratiquait pas avant (bibliothèque, loisirs, sport, etc.).	

2.3.2. La définition des indicateurs

Suite au référentiel d'évaluation, il est nécessaire de définir, pour chaque hypothèse d'évaluation, un indicateur. Certes, certaines hypothèses sont très difficilement évaluables, voire impossibles à évaluer (l'autonomisation de l'enfant par exemple). Il conviendra donc de les laisser de côté, et d'accepter de ne pas y porter un jugement. Pour les autres, un travail de construction des indicateurs est à mener.

Hypothèses évaluatives	Indicateurs
Les acteurs éducatifs impliqués autour de l'analyse d'une situation individuelle d'enfant en difficulté connaissent les actions éducatives proposées sur l'ensemble du territoire communal.	- Niveau de connaissance des actions mobilisables sur la commune par les acteurs du PRE
Si l'une de ces actions peut répondre pour partie aux besoins de l'enfant, ils sont en mesure de lui proposer et de l'y orienter.	- Capacité des acteurs impliquer dans le PRE à mobiliser ces actions
Les acteurs éducatifs connaissent mieux les champs de compétences des uns et des autres, les difficultés ou le système de contraintes liées aux professions de chacun (par exemple le secret professionnel chez les travailleurs sociaux).	- Niveau de connaissance des acteurs éducatifs de la commune des institutions, structures et associations - Niveau de connaissance des compétences et des contraintes des autres professionnels
Ils ont des occasions de rencontres dans des séminaires, des formations, des réunions organisés dans le cadre du PRE.	- Niveau de participation à des réunions/séminaires/formations

Hypothèses évaluatives	Indicateurs
Les actions du CTL se déroulent pendant les moments où les enfants ont le plus de temps libre. Le CTL permet de proposer aussi des activités durant les vacances et les week-end.	- Temps où se déroulent les activités
Les besoins des territoires sont pris en compte et le CTL permet de renforcer l'offre dans les secteurs les moins couverts.	- Niveau de couverture des quartiers en activités
Les actions à destination des adolescents répondent à leurs besoins au niveau qualitatif et quantitatif.	- Type d'activités proposées par quartier - Niveau de participation aux activités selon les tranches d'âge, le sexe - Niveau de satisfaction des adolescents

Hypothèses évaluatives	Indicateurs
L'étudiant qui accompagne l'enfant dans sa scolarité l'emmène dans des lieux qu'il ne connaît pas. L'étudiant fait découvrir à l'enfant des spectacles ou des activités qui ne faisaient pas partie de son quotidien.	- Nombre, types et lieux des sorties étudiant/enfant
L'enfant sait situer son quartier et le centre-ville dans son espace urbain. Il connaît son adresse, l'arrêt de bus le plus proche de chez lui. Lorsqu'il est plus grand, il sait où il peut trouver les informations sur les activités qui l'intéressent dans son quartier, dans son agglomération.	- Niveau de connaissance de l'enfant de son environnement immédiat, de sa ville - Niveau d'autonomie de l'enfant dans sa recherche d'information
L'enfant est habitué aux livres et à l'écriture. Il les mobilise non pas uniquement dans un cadre scolaire, mais sur un mode ludique ou pour mettre en œuvre ses envies (lecture d'une histoire, lettre à son grand-père, etc.).	- Attitude de l'enfant face au livre, à l'écriture, au langage
L'enfant participe à des activités qu'il ne pratiquait pas avant (bibliothèque, loisirs, sport, etc.).	- Abonnement / fréquentation / emprunt à la bibliothèque du quartier - Niveau de participation à des activités des structures du quartier ou au-delà

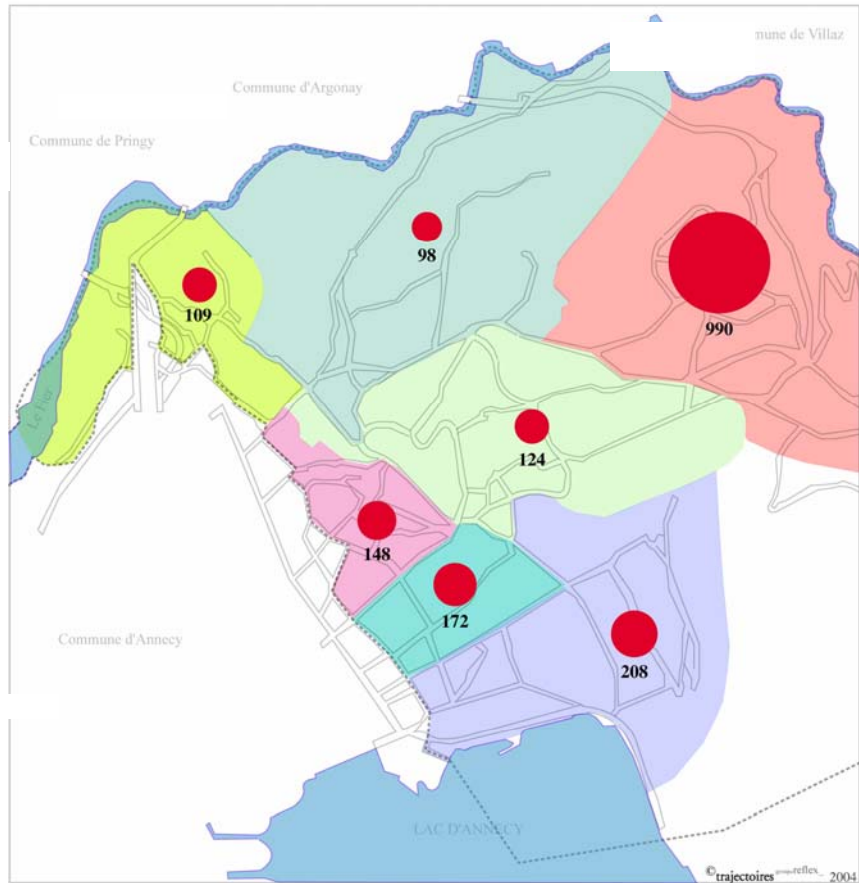
2.3.3. Quelques propositions de méthodes pour sortir des difficultés évoquées

Une fois les indicateurs construits, il s'agit de définir une méthodologie adaptée et réalisable. On peut donner quelques exemples de méthodes proposées pour répondre aux exemples d'hypothèses évaluatives précédents.

➤ **Les heures-année-enfants pour répondre à une analyse quantitative de l'offre éducative**

Plus intéressantes que le nombre d'actions proposés, ou encore les effectifs des enfants inscrits dans les activités, les heures-année-enfants représentent la fréquentation moyenne par activité multipliée par le nombre d'heures de l'activité. Elles permettent d'approcher plus justement la réalité, et de réaliser des croisements avec les quartiers où elles sont proposées, les tranches d'âge, la répartition filles / garçons, le type d'activités, etc.

Carte 1 : Nombre moyen d'heures consommées
par enfant / jeune de chaque quartier



➤ **Des enquêtes quantitatives par questionnaire**

Des enquêtes quantitatives peuvent aussi être menées auprès des publics concernés par l'évaluation, à travers des questionnaires conçus à partir des hypothèses évaluatives que l'on cherche à renseigner. Pour mesurer des évolutions entre le début et la fin de l'action, on peut soit poser des questions à la fin de l'action qui cherche à mesurer si quelque chose a changé, soit poser la même question aux temps t1 et t2 aux mêmes enquêtés pour mesurer comment leurs perceptions évoluent.

Es-tu déjà allé à la bibliothèque avec l'étudiant ?		
	Phase 1	Phase 2
Oui	20%	38%
Non	80%	62%

Fais-tu du sport :		
	Phase 1	Phase 2
Le mercredi à l'école	29%	38%
Dans un club	41%	38%
Avec tes copains / tes copines, dehors près de chez toi	25%	29%
Tu ne fais pas de sport	22%	17%

➤ **Des entretiens et des groupes de travail**

Enfin, des entretiens et des groupes de travail permettent aussi d'avoir de nombreux éléments qualitatifs qui peuvent renseigner par exemple sur la nature du partenariat entre les acteurs, l'intensité de leurs liens, les limites et les éventuelles tensions, les incohérences, etc.