
Achever la révolution de 89 ?

FRANÇOIS PERRET, doyen de l'inspection générale de l'Éducation nationale

L'histoire de l'inspection générale de l'Éducation nationale s'inscrit dans le temps long et c'est sur la longue durée qu'il faut juger de ses évolutions. Dans sa contribution à l'ouvrage collectif *Deux cents ans d'Inspection générale 1802-2002*, Pierre Garrigue s'interrogeait ainsi : « Sommes-nous en présence, avec le statut de 1989, d'une réforme qui viendrait s'ajouter à toutes celles qu'a connues l'institution au cours de deux siècles d'existence ou d'une révolution de nature à remettre en cause les principes fondateurs ? ». « Révolution tranquille », répondait-il lui-même, dans une institution dont il soulignait la capacité d'adaptation et qui, après avoir été généraliste à sa création, puis spécialisée avec le développement, à la fin du XIX^e siècle, de la culture scolaire, redevenait, selon lui, généraliste à l'heure de la décentralisation et de l'autonomie. Presque vingt ans après le statut de 1989, quel regard porter sur cette « révolution silencieuse » qu'a connue l'inspection générale, selon le mot de Bernard Toulemonde ? Quelles nouvelles voies, quels nouveaux équilibres doit-elle trouver demain pour s'adapter aux changements de l'École, tout en restant fidèle à ses valeurs ?

Vingt ans après, des questions toujours d'actualité

Les questions qui se posaient il y a vingt ans et plus¹ continuent de se poser avec la même acuité : comment concilier encadrement pédagogique et évaluation globale du système, inspection spécialisée et inspection générale ? Quel équilibre établir entre les travaux de nature disciplinaire, thématique et territoriale ? Quelle doit être la place d'une inspection nationale dans un système de plus en plus décentralisé et déconcentré ? Naturellement, les réponses apportées en pratique à ces questions varient suivant les périodes et les besoins des différents ministres.

Aujourd'hui, par exemple, dans une période de réformes nombreuses et profondes, le ministre attend d'abord de l'inspection générale qu'elle accompagne et contrôle sur le terrain la mise en place des réformes qui ont été engagées (enseignement primaire, voie professionnelle), mais aussi qu'elle participe pleinement à l'élaboration de celles à venir (définition des nouveaux programmes du futur lycée, conception des nouveaux concours de recrutement des professeurs). Ce sont surtout les fonctions d'en-





cadrement et d'expertise de l'inspection générale qui sont ici sollicitées, au détriment sans doute de sa mission d'évaluation. Elle demeure ainsi plus que jamais « l'œil du Ministre », les inspecteurs généraux se répandant sur le territoire comme autant de *missi dominici* de la politique ministérielle. Il faut dire que le statut de 1989 laisse le jeu très ouvert : sans doute réaffirme-t-il, après la loi, la primauté de la mission d'évaluation, mais il conserve les missions traditionnelles de contrôle des établissements et des personnels, d'encadrement pédagogique et de conseil du ministre, ce qui autorise une utilisation très souple de l'inspection générale.

De grandes évolutions

Toutefois, au-delà de ces fluctuations circonstancielles, quelques grandes évolutions ont marqué les dernières années.

En matière d'évaluation des personnels, l'inspection des professeurs est devenue, à l'inspection générale, une activité résiduelle, à la notable exception de l'inspection des professeurs de CPGE qui constitue pour certains groupes (mathématiques, par exemple) une assez lourde charge. Plus largement, la gestion du système des CPGE reste entièrement assurée par l'inspection générale, au motif que c'est le dernier segment de l'enseignement qui demeure de compétence nationale. Jusqu'à quand ? À l'égard des professeurs agrégés, l'inspection générale conserve des attributions (titularisation dans le corps, notation) dont on se demande pourquoi elles ne sont pas depuis longtemps déconcentrées. Son poids dans le recrutement des personnels enseignants comme des personnels d'encadrement demeure déterminant. On peut penser que cette présence dans les jurys des concours est d'autant plus justifiée que la réforme de la formation et du recrutement des maîtres va dorénavant distinguer nettement la responsabilité des universités, qui est de former et de qualifier, de celle de l'État employeur, qui est de recruter des professeurs. Dans cette nouvelle architecture, l'inspection générale représente l'employeur dont elle garantit les intérêts. En 1972, la commission Joxe décri-

vait une inspection générale très intégrée à la direction du personnel pour l'essentiel de son travail. Manifestement - et heureusement ! - ce n'est plus le cas, même si subsistent certains vestiges de ses anciennes activités. Naturellement, ceci ne doit pas nous conduire à être absents des établissements et des classes ; mais il faut que tous, les autorités académiques, les chefs d'établissement, les professeurs, s'habituent au fait qu'un inspecteur général peut être présent dans un collège ou un lycée pour autre chose qu'une « inspection » de professeurs.

Depuis quelques années, d'autre part, l'inspection générale contribue à l'évaluation régulière des IEN et des IA-IPR, ce qui réintroduit entre elle et eux une sorte de lien hiérarchique qui va au-delà de sa mission statutaire de coordination de l'action des inspecteurs pédagogiques. Il n'est pas certain, toutefois, que cette pratique soit durable, les travaux en cours sur les corps d'inspection territoriaux paraissant revenir à une évaluation purement rectorale : je suis de ceux qui ne déploreraient pas un tel retour dans l'intérêt même du lien fonctionnel et intellectuel qui nous unit aux inspecteurs territoriaux. Ce lien, certains inspecteurs généraux estiment qu'il se distend et que c'est là le signe d'un affaiblissement de la régulation nationale des politiques éducatives, dans un système largement déconcentré. Cela est peut-être vrai s'agissant des liens verticaux, des relations de travail centrées sur la discipline ou la spécialité. En revanche, la présence de l'inspection générale dans les académies permet souvent de nouer des liens différents, plus transversaux, autour du projet académique et de l'amélioration des « performances » des élèves. C'est tout l'art du correspondant académique - l'une des fonctions les plus délicates à exercer - que de marier ainsi les logiques verticales et horizontales : la qualité de certains programmes de travail académiques (PTA) en témoigne, loin des exercices formels qu'ils furent souvent.

Dans un autre domaine, l'un des traits caractéristiques de l'activité de l'inspection générale

ces dernières années est le développement des travaux conjoints avec d'autres inspections : avec l'IGAENR bien sûr, mais aussi avec d'autres corps de contrôle ministériels ou interministériels (qu'on songe, par exemple, aux audits de modernisation menés ensemble par l'IGEN, l'IGAENR et l'IGF ou aux travaux conduits dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques). Avec l'IGAENR, le compagnonnage est permanent, mais à la perspective d'une éventuelle fusion des deux inspections a succédé une attitude plus pragmatique qui permet de nouer des alliances chaque fois que cela s'avère utile ou nécessaire. La lettre de mission annuelle des ministres est adressée aux deux chefs de corps, qui définissent ensemble les missions qui relèvent de l'un, de l'autre ou des deux ensemble. Et de fait, la majeure partie des missions des derniers programmes annuels de travail ont été conduites de concert, croisant les approches pédagogiques, administratives, financières, au plus grand bénéfice non seulement de la mission elle-même, mais des inspecteurs généraux qui s'enrichissent de ce travail conjoint. Aujourd'hui, de telles habitudes de travail ont été prises entre les deux inspections que non seulement tout retour en arrière paraît exclu, mais que l'avenir ne peut se concevoir qu'ensemble, notamment pour l'évaluation des politiques publiques.

Une situation paradoxale

Or, en matière d'évaluation précisément, la situation actuelle me paraît assez paradoxale. En effet, les deux inspections se sont forgé des compétences dans l'évaluation des politiques éducatives et dans celle des territoires : les missions d'évaluation de l'enseignement dans les académies ont joué à cet égard un rôle déterminant et très positif, même si l'on a souvent dit qu'elles ont moins porté sur l'enseignement lui-même que sur le pilotage académique ; les dernières missions ont eu lieu durant l'année 2005-2006. En outre, au cours des cinq dernières années, la réflexion conjointe s'est approfondie dans deux directions : l'évaluation des établissements d'abord, à propos de laquelle un rapport de 2004 préconisait une démarche

d'auto-évaluation encadrée, l'inspection générale pouvant exercer une sorte de « contrôle qualité » de second niveau ; l'évaluation des acquis des élèves ensuite, en ouvrant des perspectives concrètes donnant corps à la notion un peu abstraite et technocratique de « performances » des élèves. L'engagement de l'IGEN dans les travaux relatifs au socle commun, l'étude qu'elle a menée en 2007 sur les livrets de compétences ont également fait progresser la réflexion commune. Mais tout se passe comme si ces compétences acquises ne trouvaient pas d'objets sur lesquels s'exercer.

À titre d'illustration, prenons un exemple récent. Au terme de l'année scolaire 2005-2006, une fois achevées les évaluations de l'enseignement dans les académies métropolitaines, il a été décidé que les travaux d'évaluation des inspections porteraient sur les politiques académiques et seraient conduites par les inspecteurs généraux correspondants académiques (COAC). Non pas les politiques académiques dans leur ensemble, mais tel ou tel axe de ces politiques, choisi en concertation entre les recteurs, les COAC et l'administration centrale (principalement la DGESCO). Or, force est de reconnaître que cette initiative n'a pas rencontré le succès escompté, malgré la qualité de bien des travaux menés dans ce cadre. L'idée était d'analyser non pas l'application locale uniforme d'une mesure nationale, mais les choix, les priorités que les académies se donnent et qui structurent dans leur diversité les projets académiques. Les inspections pensaient que ces notes d'évaluation seraient de nature à éclairer, à nourrir le dialogue contractuel entre l'administration centrale et les académies. Réticences de certains recteurs, urgences de l'application des réformes nationales pour la DGESCO, difficulté pour certains COAC à être à la fois celui qui accompagne et celui qui évalue... Au bout de deux ans, il faut bien convenir que cette mission n'a pas vraiment atteint les buts qu'elle s'était fixés. Ainsi, alors que la loi confère comme première mission à l'IGEN l'évaluation des politiques publiques d'éducation et des territoires, l'exercice de cette mission n'est que la portion



■ ■ ■ congrue dans ses activités. Et cela, au moment où d'autres instances ou corps de contrôle, tels que l'inspection générale des finances ou la Cour des comptes, n'hésitent pas à publier des rapports d'évaluation sur le système éducatif français, sans compter les résultats des comparaisons internationales. Disons-le: en matière d'évaluation, la voix de l'IGEN ne se fait pas assez entendre.

Une mutation inachevée

À cela, il y a sans doute des raisons liées à l'actualité et aux besoins du suivi des réformes et des contrôles de conformité: nous les avons évoquées plus haut. Mais plus profondément, la mutation de l'IGEN est restée inachevée: celle-ci n'est pas redevenue « générale » comme le pensait Pierre Garrigue, mais elle apparaît plutôt comme un corps d'experts spécialisés, sollicités pour de multiples missions. Car, comme le note l'un des contributeurs de ce numéro, quand on analyse dans le détail l'activité des inspecteurs généraux, on ne peut qu'être frappé par la dispersion, l'éclatement de leurs tâches, toutes utiles au bon fonctionnement du système, certes, mais ne relevant pas toutes d'une inspection générale. Le risque d'une certaine perte d'identité professionnelle est réel, je l'ai constaté bien souvent lors de conversations avec des collègues. La plus grande part de ces tâches « ordinaires » d'un inspecteur général ont trait à l'encadrement pédagogique et au suivi de la discipline ou de la spécialité, le reste - quand il y en a - pouvant être consacré à des missions spécifiques de caractère territorial ou transversal. C'est cette logique qu'il faut inverser si l'on veut que l'inspection devienne vraiment générale. L'ordinaire de la plupart des inspecteurs généraux devrait être composé d'abord de ces missions non strictement disciplinaires.

Faut-il pour cela repenser l'organisation du corps en groupes disciplinaires et de spécialités ?

Je ne nie certainement pas, dans un système d'enseignement qui reste structuré par les disciplines, la nécessité de constituer et d'entretenir des foyers d'expertise spécialisée,

disponible en permanence. Mais, d'une part, on pourrait imaginer d'abattre quelques cloisons et de rapprocher des groupes qui ont vocation à travailler ensemble pour constituer des pôles plus conformes à l'esprit de certains nouveaux programmes et à celui du socle commun. L'évolution déjà engagée des contenus d'enseignement nous y conduira, lentement peut-être, mais sûrement. D'autre part, il s'agit de dégager des compétences qui ne sont pas simplement disciplinaires ou pluridisciplinaires, mais qui traversent et surplombent les disciplines.

Aujourd'hui, par exemple, l'expertise de l'IGEN est de plus en plus mise à contribution dans des travaux conduits sous l'égide de la Commission européenne ou du Conseil de l'Europe ou bien dans des missions de coopération éducative. La plupart du temps, les sujets abordés sont de nature transversale: compétences-clés pour l'éducation et la formation, cadre européen des certifications, indicateurs de compétence linguistique, réflexions sur la langue d'enseignement, éducation et migrations, appui à la création d'une inspection dans des pays en développement, etc. C'est bien ce type de compétences que nous devons également développer en notre sein, en refusant une division du travail qui en confierait l'exclusivité aux deux groupes transversaux dits « de spécialités », Établissements et vie scolaire et Enseignement primaire. Or, j'ai acquis la conviction qu'un inspecteur général ne peut pas tout faire en même temps: le suivi et l'animation nationale et académique de sa discipline, les missions de contrôle, les travaux d'évaluation des territoires, des politiques, du système éducatif. C'est pourquoi je crois, comme d'autres², qu'il convient que des inspecteurs généraux (IGEN et IGAENR) puissent se consacrer à temps plein, pendant une période donnée de leur activité, à des missions d'évaluation des politiques nationales d'éducation, des stratégies académiques, des unités d'enseignement, dans une perspective qui donne la priorité à l'évaluation des résultats.

Dans ce but, l'IGEN et l'IGAENR ont décidé de créer cette année un groupe conjoint expéri-

mental consacré à l'évaluation des politiques publiques, dont l'un des premiers objectifs sera de se professionnaliser et de diffuser progressivement les techniques spécifiques, les savoir-faire nécessaires à ce type de démarche. Si cette expérimentation s'avère concluante, la perspective pourrait être celle de la création d'un groupe transversal permanent regroupant des inspecteurs généraux qui, du côté de l'IGEN, quitteraient, pour un temps à définir, leurs groupes d'appartenance originelle. Dans cette hypothèse, bien sûr, des profils particuliers correspondant à ces besoins devraient être offerts au recrutement, ce qui suppose sans doute que les conditions statutaires de nomination à l'IGEN évoluent.

Le besoin d'un nouvel élan

Un de mes interlocuteurs me disait récemment que l'IGEN est à la fois partout et nulle part dans le système éducatif français. Vingt ans après le statut de 1989, il est probable qu'elle a besoin d'un nouvel élan, d'un projet qui la mette plus en phase avec l'évolution de l'École et de son pilotage, avec l'effort de modernisation de l'État, avec l'obligation de rendre compte aux citoyens et à leurs représentants. Cela passe, notamment, par la réaffirmation claire de la priorité donnée à sa mission d'évaluation. L'Éducation nationale a besoin en effet d'une inspection générale capable de porter sur ses objectifs, son fonctionnement, ses résultats un regard distancié, critique et constructif à la fois. A cet égard, il faut saluer l'initiative prise par le

ministre qui a lancé cette année un travail conjoint entre les inspections générales tchèque, écossaise et françaises, dans le but, à terme, d'élargir le cercle et de mettre en place des évaluations croisées des politiques éducatives des pays européens volontaires. Le fait que l'inspection générale française, à la différence d'autres, soit interne à l'Éducation nationale et placée sous l'autorité du ministre constitue un atout, non pas un handicap : parce qu'elle connaît parfaitement et comprend la matière dont elle traite, parce que la dissociation de la puissance publique en de multiples agences et autorités administratives indépendantes n'est pas de nature, à mon sens, à renforcer son action, parce que, surtout, c'est de l'intérieur de l'institution que doit naître le mouvement perpétuel d'ajustement, d'adaptation, voire de remise en cause. On dit que l'équivalent canadien de notre Révision générale des politiques publiques a été couronné de succès parce que ce sont les ministères eux-mêmes qui ont pris la responsabilité de passer au crible leurs missions et de porter la réforme. Je ne sais si c'est vrai, mais cela devrait l'être, car c'est toujours de l'intérieur que l'État doit se réformer.

L'inspection générale doit demeurer cet espace privilégié de libre examen et de délibération collective qu'elle a toujours été, parfaitement compatibles avec la loyauté due aux ministres. Sa voix continuera ainsi de se faire entendre, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'institution. ■



(1) Le rapport de la commission Joxe sur la formation des enseignants proposait déjà en 1972 de « rendre l'Inspection générale à sa mission qui est d'inspection générale ». Cf. aussi Christian Beullac en octobre 1978 : « S'il y a des inspecteurs généraux, peut-on parler d'une Inspection générale ? »

(2) Voir l'article de Christian Merlin dans ce numéro : « Réforme de l'État et mutation de l'IGEN »