

NUMÉRO 5 – DÉCEMBRE 2008

L'inspection générale à l'heure des changements

la revue de l'inspection générale

- > CHRISTIAN MERLIN
- > BERNARD DIZAMBOURG
- > FRANÇOISE MALLET
- > ROGER-FRANÇOIS GAUTHIER
- > PASCAL AIMÉ
- > ALAIN DULOT
- > JEAN-PAUL DELAHAYE
- > GENEVIÈVE GAILLARD
- > ANNE ARMAND
- > VIVIANNE BOUYSSÉ
- > MARC FORT
- > BERNARD TOULEMONDE
- > FRANÇOIS PERRET

efficacité

comparaisons

résultat

évaluation

qualité

conseil

modernisation

performance

diagnostic

audit

L'inspection générale à l'heure des changements

Les inspections générales de l'Éducation nationale, comme les autres corps d'inspection générale, sont confrontées à des évolutions profondes de l'environnement dans lequel elles interviennent. Les modalités d'action de l'État se modifient inéluctablement, sous l'effet conjugué de difficultés financières durables, d'une exigence croissante des usagers et d'un partage de compétences avec les collectivités locales qui n'a probablement pas encore atteint son point d'équilibre. De ce fait, les inspections générales sont conduites à changer, mais ont aussi un rôle à jouer pour accompagner ces changements.

Le service public de l'éducation, sur la qualité duquel elles ont mission de veiller, connaît également de rapides et irréversibles mutations, qui affectent autant les modalités de gestion du système éducatif que le cœur de l'enseignement lui-même.

Une première évolution est le souci croissant des usagers et des gouvernements pour la performance des services publics, auquel les systèmes de formation et de recherche ne sauraient se soustraire. Cette préoccupation est en permanence alimentée par les nouvelles procédures budgétaires nationales, les analyses comparatives européennes ou encore les classements internationaux. Elle concerne à la fois l'efficacité de l'enseignement et l'efficience de la gouvernance du système, c'est-à-dire les résultats ainsi que les coûts de l'École. En quoi les inspections générales ont-elles fait évoluer leurs pratiques pour contribuer à faciliter ou à orienter ces évolutions en cours ?

Une deuxième évolution est la tendance continue en faveur d'une plus grande autonomie des unités de base du système, qui conduit à développer des pratiques de gestion et des outils de pilotage nouveaux. Comment les inspections générales tiennent-elles compte de ces exigences ? Quel rôle jouent-elles auprès des établissements scolaires, des rectorats, des universités ou bien du ministère ?

Étant donné l'actualité et l'importance de ces problématiques, nous avons voulu leur consacrer ce numéro de la Revue de l'inspection générale. Notre propos est, d'abord, d'inscrire la question dans le contexte général de la réforme de l'État et des nouvelles formes des politiques publiques. Il est ensuite de mieux faire connaître ce qui « bouge » à l'inspection générale, pour répondre aux évolutions en cours et parfois anticiper sur les évolutions à venir : l'autonomie croissante des universités, le rôle nouveau des agences, les outils du dialogue de gestion avec les académies, l'impératif de repenser l'évaluation des performances du système d'enseignement à partir de celle des acquis des élèves, l'efficacité de dispositifs nouveaux tels, par exemple, que les réseaux ambition réussite. Enfin, il est, en profitant notamment de l'éclairage apporté par d'autres inspections à l'étranger, de réfléchir à l'avenir des inspections générales et aux changements à apporter à leur rôle et à leurs fonctions. Nous espérons que les articles réunis ici contribueront à en frayer le chemin.

THIERRY BOSSARD

Chef du service de l'inspection générale
de l'administration de l'Éducation nationale
et de la Recherche

FRANÇOIS PERRET

Doyen de l'inspection générale
de l'Éducation nationale

sommaire

- 4** > **Réforme de l'État et mutation de l'inspection générale de l'Éducation nationale**
CHRISTIAN MERLIN
- 15** > **Politiques publiques et évaluation**
BERNARD DIZAMBOURG
- 20** > **La France et l'Europe - Retour d'Edimbourg ...**
FRANÇOISE MALLET
- 26** > **Inspecteurs généraux et savoirs sur l'École: l'urgence d'un nouveau positionnement**
ROGER-FRANÇOIS GAUTHIER
- 34** > **Les audits d'université dans le cadre de la loi LRU: un tournant pour l'IGAENR dans l'enseignement supérieur**
PASCAL AIMÉ
- 40** > **De la fonction au métier: une professionnalisation croissante**
ALAIN DULOT

-
- 46** > **L'inspection générale de l'Éducation nationale et les violences scolaires en 1979: les leçons à tirer du passé**
JEAN-PAUL DELAHAYE
- 52** > **L'IGEN et les évolutions récentes de l'enseignement des langues vivantes en France**
GENEVIÈVE GAILLARD
- 60** > **Entre distance et proximité: quel positionnement pour le groupe RAR de l'IGEN?**
ANNE ARMAND / VIVIANE BOUYSSÉ
- 67** > **Les inspecteurs généraux de l'Éducation nationale, correspondants académiques**
MARC FORT
- 73** > **Une inspection générale en phase avec son temps**
BERNARD TOULEMONDE
- 75** > **Achever la révolution de 89?**
FRANÇOIS PERRET

Ce numéro a été coordonné par Anne-Marie Bardi,
inspectrice générale de l'Éducation nationale
et Françoise Mallet,
inspectrice générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche.

Réforme de l'État et mutation de l'inspection générale de l'Éducation nationale

CHRISTIAN MERLIN, inspecteur général de l'Éducation nationale
Ancien recteur des académies de La Réunion et de Toulouse

Depuis une trentaine d'années, la « réforme de l'État » a pu, non sans raison, apparaître comme un thème répétitif et assez formel, figure emblématique du discours politique, sans que son impact ait fait évoluer l'action administrative de manière très perceptible¹. Immobilisme ? Il est plus juste d'évoquer un mélange d'immobilisme, de changement et de réforme, qui caractérise autant l'Éducation nationale que d'autres secteurs de l'action de l'État.

Cependant, le rythme et l'intensité de la réforme, en comparaison avec d'autres pays occidentaux, sont restés sensiblement plus modérés, au point de faire apparaître la France comme une exception, dans ce domaine encore. Sous l'influence notamment de l'école anglo-saxonne du « *New Public Management* », une partie désormais majoritaire des pays européens a adopté un nouveau paradigme de l'action publique appliqué à l'éducation, par, notamment, une redéfinition des frontières, de la conception et des méthodes

de l'État central. Ceci touche plusieurs pays anglo-saxons, mais aussi l'Europe scandinave, la plupart des pays de l'Europe de l'Est en transition et plusieurs pays d'Europe méditerranéenne (Espagne, Italie).

Restée en retrait, la France connaît pourtant, depuis 2003 et plus encore depuis 2007, une accélération sensible de ce mouvement de réforme, qui permet de considérer que nous sommes (partiellement) sur la voie de l'adoption de ce paradigme nouveau, adapté à notre spécificité, et que le système éducatif en sortira profondément modifié, quel que soit le rythme effectif de cette évolution.

Dans ce contexte, une réflexion sur le rôle, les missions et les méthodes de l'inspection générale de l'Éducation nationale² ne peut être inopportune, tout en ne prétendant pas ici à la présentation d'une pensée aboutie. C'est tout au plus une première approche qui prend le risque de l'anticipation.

L'impact encore limité de la réforme de l'État dans l'éducation

La réforme de l'État emprunte en France des voies qui témoignent clairement non du désir d'aboutir à son affaiblissement, mais d'un passage à une conception nouvelle de son rôle, qui s'apparente au processus engagé dans d'autres pays de l'OCDE, avec une configuration propre.

La réforme de l'État et son application au système éducatif

Au-delà d'un certain allègement des fonctions de l'État (fin de l'État-producteur, reconfiguration de l'État-providence), l'État est, plus que jamais, garant de la cohésion sociale et de la sécurité, dans une logique de solidarité qui fait de plus en plus de place à l'équité plutôt qu'à l'égalité, ainsi qu'en témoignent les dispositifs de discrimination positive. Dans ce contexte, l'éducation reste un domaine d'action majeur pour l'État central afin d'assurer « l'égalité des chances », garantissant l'avenir des citoyens dans une société dominée par le risque et les moyens de le prévenir.

Mais le postulat selon lequel l'efficacité de la gestion publique, placée au service de l'intérêt général, ne pouvait être appréciée a fait place à une conception selon laquelle l'administration est désormais tenue d'améliorer ses performances et d'abaisser ses coûts. Elle est sommée, y compris dans le domaine de l'éducation, de remplir ses missions en veillant à la qualité de ses prestations et en utilisant au mieux les moyens à sa disposition.

Les mutations de l'appareil étatique : pourquoi ? comment ?

Les politiques de réforme de l'administration se sont développées depuis les années 1980 sous la pression conjuguée de plusieurs facteurs : la crise de l'État-providence dans tous les États libéraux ; la mutation des attentes des citoyens, devenus des usagers des services publics, attentes d'ailleurs contradictoires appelant moins d'État (là où celui-ci apparaît peu performant) et plus d'État (là où apparaissent des besoins nouveaux associés au risque et à la

sécurité) ; les contraintes nées de la globalisation et du poids croissant de l'Union européenne ; la stricte limitation des moyens humains et financiers dont dispose l'État.

On assiste, dès lors, à un changement de légitimité pour l'administration, qui passe d'une légitimité extrinsèque, reposant sur le dogme de « l'intérêt général », à une légitimité intrinsèque reposant sur l'efficacité et sur l'efficience³. Cette légitimité n'est plus acquise d'avance : elle dépend de la démonstration sans cesse réitérée du bien-fondé de la qualité des objectifs, des actions et des méthodes.

Les politiques de modernisation de l'État sont, dans la plupart des pays occidentaux, sous-tendues par une volonté de transformation de l'organisation de l'État, structurée par quelques principes : réduire le coût de fonctionnement des services administratifs ; privilégier la « performance publique » par la définition d'indicateurs de résultats et la mise en place de dispositifs d'évaluation ; améliorer la qualité du service rendu aux usagers ; pratiquer une large délégation des responsabilités, notamment par l'autonomisation des acteurs, qui va de pair avec la définition d'un projet fixant les objectifs et servant d'instrument de mobilisation.

Ceci se traduit notamment par une fragmentation de l'État, d'autant plus sensible en France que l'État unitaire y a semblé – et semble encore pour certains – le principal garant de la cohésion nationale ; pour cette raison aussi, les résistances à cette fragmentation y sont plus fortes qu'ailleurs. On assiste, à des degrés divers selon les pays, à un mouvement d'éclatement qui se traduit par la diversification de structures de plus en plus autonomes, à l'affaiblissement des liens qui assuraient l'intégration et la cohésion de l'ensemble. La prolifération des agences, dans tous les domaines de l'action publique (gestion, intervention, régulation) en est un signe majeur : elle est beaucoup plus marquée en Europe du Nord et de l'Est, sous l'influence britannique⁴, mais a progressé en France. Ceci implique la distinction des responsabilités



■ ■ ■ conceptuelles, conservées parfois par l'État, et opérationnelles, les agences, responsables de leurs performances, ayant une large autonomie de décision et d'action.

Ceci se traduit encore par une territorialisation plus marquée de l'État. La recherche de l'efficacité passe par la mise en œuvre du principe de proximité, présumé porteur d'une meilleure prise en compte de la diversité des contextes locaux. Décentralisation et déconcentration se conjuguent ici, l'affermissement de l'autonomie locale s'opérant surtout au profit des collectivités décentralisées, mouvement que tente d'équilibrer la plus grande autonomie et l'organisation plus cohérente des services déconcentrés.

Le modèle français de l'État unitaire, centralisé, hiérarchisé est l'objet de remises en question, plus modérées pourtant que dans de nombreux pays européens. Ceci peut être relevé dans le champ de l'éducation.

Quel impact pour l'éducation dans les pays de l'OCDE ?

Pour de nombreux observateurs, « la fin du XX^e siècle aurait été marquée par le début d'une zone de turbulence redéfinissant les frontières, la conception et les méthodes d'intervention de l'État-enseignant »⁵. Portées par des gouvernements de gauche comme de droite, en étroite relation avec la nouvelle gestion publique, ces nouvelles politiques éducatives, parties de Grande-Bretagne, se sont répandues dans toute l'Europe orientale et ont inspiré de nouvelles orientations en Italie et en Espagne. L'importance politique de la publication régulière d'indicateurs de résultats dans le cadre de l'OCDE a été parfois déterminante dans ce mouvement.

Selon les pays, il existe évidemment des variantes à ces politiques. Il est pourtant frappant de constater qu'elles présentent de fortes convergences autour de trois directions majeures : la décentralisation et l'autonomie des établissements scolaires, la différenciation des enseignements au sein de l'école unique, le libre choix

de l'école publique et privée. Ces politiques intègrent un mode de régulation du système scolaire essentiellement fondé sur l'évaluation des résultats des établissements et la responsabilisation des acteurs, publics ou privés, sommés de rendre des comptes aux collectivités publiques (État, collectivités locales) distribuant les moyens⁶.

Mais la recherche de l'efficacité et de l'efficace se conjugue avec la contribution de l'école à l'égalité. C'est le plus souvent au nom de l'égalité des chances que ces politiques ont surgi. Le lancinant problème de la démocratisation induite par l'école⁷ conduit à rechercher les voies d'une éducation plus souple, mieux corrélée aux préoccupations des élèves, plus à même de proposer des réponses immédiates à leurs difficultés, autorisant une différenciation pédagogique. Cette logique fait passer au premier plan l'égalité des résultats, remettant en cause l'égalité de traitement. Ceci n'exclut pas pour autant l'existence de programmes nationaux d'enseignement et la naissance de systèmes également nationaux d'évaluation.

En effet, il serait erroné de considérer que ces politiques mènent inexorablement à l'affaiblissement du rôle de l'État dans l'éducation. Dans les pays les plus engagés dans ce sens, ces changements majeurs ont un caractère consensuel et graduel, au-delà des incontestables résistances qu'elles peuvent rencontrer : ils impliquent surtout un renouvellement du rôle et des modalités d'action de l'État, davantage axé sur l'animation et la régulation du système éducatif.

La modération française

Dans ce contexte, les politiques éducatives françaises, dans l'enseignement obligatoire notamment, apparaissent, ces dernières années, avoir emprunté des voies spécifiques, certaines rejoignant les chemins déjà tracés par la majorité des pays de l'OCDE, d'autres se situant en marge de celles-ci. Au total, on peut parler de modération, non d'immobilisme, même si certaines des réformes en cours, ont pour corollaire la

nécessité d'en poursuivre avec ténacité l'application. Le rythme de leur mise en œuvre n'est pas assez assuré pour garantir leur enracinement au centre du fonctionnement du système éducatif.

On ne s'attardera pas ici sur certaines réformes à caractère pédagogique, aussi essentielles soient-elles, sinon pour souligner que l'introduction du socle commun de connaissances et de compétences que tous les élèves doivent maîtriser à l'issue de la scolarité obligatoire s'inscrit dans les objectifs de Lisbonne, définis en 2001, eux-mêmes fortement influencés par les évaluations de l'OCDE⁸, que les premières indications (officielles) sur la réforme à venir des lycées témoignent d'une volonté de souplesse et d'individualisation pédagogique allant dans le sens de la différenciation pédagogique qui semble inspirer la majorité des pays de l'OCDE ou encore que l'accompagnement éducatif à l'école et au collège, en voie de généralisation, s'inscrit dans la même logique.

Ce qui doit nous retenir plus particulièrement, c'est l'évolution du pilotage du système, auquel participe l'inspection générale. Certaines réformes ont été introduites, qui rapprochent la France de l'évolution précédemment décrite.

La nouvelle phase de la décentralisation à partir de 2004 a accentué les évolutions qui se sont produites au début des années 1980, en transférant les personnels TOS aux collectivités territoriales et en donnant aux conseils régionaux des responsabilités en matière de formation professionnelle initiale et continue qui en font des codécideurs à part entière. L'implication des collectivités territoriales dans l'éducation n'a cessé de croître, pas simplement dans le domaine de l'immobilier.

La LOLF (Loi organique relative aux lois de finances), adoptée en 2001 et mise en œuvre pour la première fois à l'occasion du budget 2006, est l'une de ces réformes majeures, qui définit un nouveau cadre budgétaire visant à renforcer l'autonomie de gestion et la néces-

sité pour les agents de l'État de rendre compte au Parlement de l'efficacité de leur action sur la base d'indicateurs quantitatifs: c'est l'acte de naissance d'un nouveau pilotage par les résultats des politiques éducatives nationales et locales.

Stratégie ministérielle de réforme (SMR) et, à la suite, Révision générale des politiques publiques (RGPP): autant de processus de réforme de l'administration, davantage orientés vers un fonctionnement reconsidéré en fonction des diminutions de moyens. L'exemple, là encore, de pays étrangers le montre: gestion de la performance et réduction des déficits publics sont des processus distincts, mais fortement articulés. L'impact de la RGPP, en cours depuis 2007, est important et cohérent avec l'évolution des politiques publiques: il est aujourd'hui au tout premier plan, réduction des déficits publics oblige (c'est la priorité absolue). La RGPP introduit dans le processus de décision une nouveauté importante: le caractère opérationnel de l'évaluation, les audits de modernisation, qui ont accompagné la SMR ou l'ont suivie, jouant un rôle important dans le périmètre et les modalités d'application de la RGPP. Mais cette dernière, étroitement reliée aux suppressions de postes de personnels enseignants et non-enseignants, n'a pas, pour le pilotage du système éducatif, la même portée de principe que l'introduction de la LOLF.

L'architecture de la LOLF est aujourd'hui bien connue⁹. Techniquement, le basculement vers cette nouvelle présentation des comptes publics s'est opéré sans anicroche. Il ne s'en est pas encore suivi le changement culturel qui en est l'aspect essentiel. Le volet « performance » de la LOLF s'est réduit à une batterie d'indicateurs – trop nombreux et pas toujours pertinents – dans le cadre des Projets annuels de performance (PAP) et du Rapport annuel de performance (RAP) à caractère national dont le caractère formel est frappant, tant que le Parlement n'en tirera pas plus concrètement les conséquences. Dans ce cadre, le dialogue annuel (dit « de performance » ou de « gestion ») entre



■ ■ ■ l'administration centrale et les académies ne se réfère pas à ces indicateurs, mais, comme par le passé, à la mise en œuvre des politiques nationales¹⁰. A deux extrémités du système de pilotage, l'établissement ou l'école d'une part, l'ensemble des corps d'inspection de l'autre, y compris l'inspection générale, les objectifs et les indicateurs de la LOLF sont restés en position d'extériorité : ils n'affectent aucunement leurs missions.

Les stratégies académiques, inscrites dans des projets pluriannuels, peuvent tenir compte de la logique de performance, accompagner leurs objectifs d'indicateurs quantitatifs : ceci dépend exclusivement de la décision du recteur, sans aucune incitation (ou obligation) nationale. De même, les projets d'établissement (de circonscription pour le premier degré, dans certaines académies) peuvent-ils être reformulés en mode LOLF : ceci repose sur la seule volonté académique. Les contrats d'objectifs, passés entre établissements et inspections académiques ou rectorats, peuvent être formulés en mode LOLF, avec des objectifs chiffrés et des indicateurs quantitatifs de résultats : cette formulation (à l'image de ce système contractuel) ne semble guère intéresser l'administration centrale. Dès lors, il dépend du seul recteur de tenter de mettre en place un système d'évaluation et d'auto-évaluation, en utilisant les compétences locales et en faisant parfois appel à une expertise universitaire. C'est pourtant là la clef de voûte de l'ensemble¹¹ et du basculement vers un fonctionnement dominé par cette logique nouvelle de la performance, au nom de la recherche d'efficacité et d'efficience.

On doit enfin regretter, compte tenu de sa connaissance du terrain, le choix d'une faible association de l'inspection générale à l'élaboration des indicateurs de performance. La question cruciale est bien de savoir ce que l'on cherche à évaluer. Quelle que soit la difficulté de la tâche, la notion de résultat ou de performance en éducation implique une complémentarité des regards, si l'on souhaite que ces indicateurs soient pertinents, non seulement

pour les responsables nationaux de la gestion du système éducatif, mais aussi pour l'ensemble des acteurs déconcentrés. C'est un enjeu majeur. « À l'évidence aujourd'hui, nous sommes encore au seuil de l'établissement scolaire (...). Or, si nous ne franchissons pas ce seuil, nous aurons manqué notre objectif car, en vérité, le service public d'éducation se déroule dans les établissements scolaires et non dans les superstructures administratives », rappelait opportunément un responsable du ministère¹². Or, les indicateurs associés à la LOLF sont, pour une majorité d'entre eux, intrinsèquement éloignés du pilotage de proximité, voire de préoccupations d'ordre pédagogique.

Les petits pas de l'inspection générale

Le maintien des missions traditionnelles

Les missions assurées par l'inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) restent dominées par la vision traditionnelle d'une administration hiérarchisée et centralisée : il s'agit, pour l'essentiel, d'être, à travers une diversité de tâches (inspection de certains personnels, présidence des jurys de concours de recrutement de ces mêmes personnels, participation aux groupes techniques et commissions élaborant ou modifiant les programmes d'enseignement, animation pédagogique réalisée avec les IA-IPR, évaluation de la mise en œuvre des réformes nationales, le plus souvent sous la forme d'un premier suivi de celles-ci) le garant de la qualité et de la régularité des « disciplines » qui structurent l'action des inspecteurs généraux¹³. Ces missions sont plus souvent des missions d'expertise que des missions d'évaluation. Leur bien-fondé est certain : doivent-elles toujours être prépondérantes ?

L'inspection générale, dans sa version IGAENR, est davantage tournée vers le pilotage et l'administration du système éducatif, vers des évaluations systémiques des établissements scolaires sur un territoire donné – sans analyse approfondie des pédagogies mises en jeu (sauf lorsque l'IGEN est présente), voire l'analyse de l'état du système éducatif. Avec l'IGEN, elle

accompagne les politiques ministérielles : plutôt que d'évaluer, il s'agit de participer à la construction de dispositifs en temps réel, en apportant les éléments d'information nécessaires à l'autorité responsable. Mais l'enseignement primaire ne lui est pas familier, alors que son champ d'analyse et d'investigation inclut, de manière importante, l'enseignement supérieur et la recherche, où les problématiques sont sensiblement différentes. L'impact des problématiques issues de la LOLF n'est guère plus perceptible dans les rapports de l'IGAENR.

Une évolution très limitée

Le caractère transversal des missions d'évaluation systémique reste peu pris en compte par l'inspection générale, moins encore par l'IGEN, concentrée sur des questions disciplinaires. Cette question a été fréquemment posée, sans recevoir de véritable réponse¹⁴, en dehors des missions conjointes portant sur la mise en œuvre de politiques et de dispositifs nouveaux à caractère national ou celles concernant des EPLE.

En ce qui concerne l'IGEN, c'est sous l'aspect pédagogique qu'elle aurait pu être considérée. Elle l'a été au plan académique, à travers la mise en place des correspondants académiques, institution dont le rôle n'est défini par les textes qu'en termes imprécis¹⁵. De ce fait, l'équilibre issu du trinôme recteur / correspondant académique de l'IGEN / collègue des IA-IPR apparaît éminemment variable au gré des personnes et des configurations, mais ne contribue pas à la mise sur pied d'un dispositif académique d'évaluation, tout au plus à une coordination assez formelle des inspecteurs territoriaux, cette coordination recevant elle-même des acceptions diverses. L'élaboration du Programme de Travail Académique (PTA) annuel des corps d'inspection, souvent non évalué quant à ses résultats, est parfois le moment fort de l'année d'un correspondant académique...

Le rapprochement des inspections générales pouvait conduire à un infléchissement impor-

tant. Il a provoqué d'importants débats internes, notamment dans une perspective de fusion possible – finalement écartée. Cette réforme aurait pu constituer le point d'achèvement d'un processus en cours et le point de départ d'une conception nouvelle du rôle des inspections générales dans le système éducatif au nom de l'évaluation.

Le rapprochement a eu lieu : il se manifeste en particulier par la multiplication des missions conjointes d'évaluation soit des réformes nouvellement introduites, sans visée systémique, soit du fonctionnement des EPLE sur un territoire strictement délimité, ainsi que par l'établissement d'un rapport annuel conjoint depuis 2004. Ce rapport n'est pas la simple juxtaposition des différents rapports réalisés par les deux inspections générales, mais une synthèse cohérente de leurs travaux, témoignant de l'unité de vue et de perspectives qui les inspire.

De façon novatrice, il avait pris la forme de missions conjointes, co-pilotées par des inspecteurs généraux des deux corps, relatives à l'évaluation de l'enseignement dans les académies¹⁶. Ces missions, qui ont commencé en 1998-1999, ont permis de faire naître un début de culture commune d'évaluation à l'échelle d'un échelon territorial du système éducatif, le plus vaste, grâce notamment à l'élaboration d'outils et de protocoles d'évaluation. Une fois les académies métropolitaines évaluées, il a été décidé de mettre fin à ces missions, dont l'apport avait été significatif pour les académies, mais dont le rythme et la durée rendaient problématique une actualisation permanente qui aurait justifié leur maintien. Elles n'ont d'ailleurs pas porté sur « l'enseignement », objet mal ciblé car trop large, mais sur le pilotage académique. À l'issue de cette expérience, aucune réflexion nouvelle sur le rôle des inspections générales en matière d'évaluation ne s'en est suivie...

La naissance d'une dynamique irrésistible ?

Les difficultés du système éducatif français à s'inscrire dans une logique nouvelle de pilotage



■ ■ ■ par les résultats sont considérables. L'hésitation reste importante à ce sujet, au point que l'écart entre la pratique et le discours s'accroît, que l'objectif – lié à la stratégie de Lisbonne – de la souplesse, de l'autonomie et de l'obligation de résultat ne semble pas déterminant face au maintien de la conception traditionnelle de l'État, qui continue à inspirer les politiques d'éducation et leur mise en œuvre.

Cependant, on peut raisonnablement admettre que ces politiques nouvelles bénéficieront de la continuité, que la logique de performance issue de la LOLF peut et doit s'inscrire dans la durée: certains indices vont dans ce sens. On doit, dès lors, s'interroger sur la place que l'inspection générale est susceptible d'occuper au sein d'un véritable système d'évaluation qui en est le corollaire.

Une nouvelle logique fondée sur les résultats

Les nouvelles exigences de l'action publique ...
L'effort de réforme de la décision publique est porté au plus haut niveau de l'État: trois Conseils de modernisation des politiques publiques, depuis juin 2007, tous présidés par le chef de l'État, ont abouti à des décisions majeures concernant la redéfinition du périmètre de l'action publique, affichant la volonté d'en dresser le bilan d'ici la fin octobre 2008.

Cette modernisation s'opère sur la base d'un examen stratégique de l'ensemble des dépenses de l'État et de ses opérateurs (analyse par des équipes d'audit associant membres des corps de contrôle et cabinets privés). Elle est destinée, d'une part, à augmenter la productivité et l'efficacité dans le fonctionnement des administrations d'État et, d'autre part, à optimiser l'allocation de l'effort financier de l'État sur les programmes d'action et d'intervention prioritaires qui présentent le meilleur effet de levier entre leur coût et leur efficacité.

Le ministère de l'Éducation nationale a été jusqu'ici peu concerné par ces décisions; d'autres phases de cette modernisation la concer-

neront inévitablement, les spécificités de l'État-enseignant ne pouvant empêcher l'application de cette orientation majeure au ministère le plus dépensier de l'État.

C'est cette contrainte, progressivement mise en place, qui est le facteur déterminant de l'évolution. En effet, les contraintes externes n'ont pas le même caractère impératif. Peut-il y avoir uniformisation des systèmes éducatifs au niveau européen ou au niveau de l'OCDE? Cette perspective est aujourd'hui exclue, dans la mesure où l'éducation n'est pas un domaine où le cadre européen est fortement contraignant: la Méthode Ouverte de Coopération (MOC), qui est ici la règle, n'oblige pas les États-membres à une convergence des dispositifs politiques, tout au plus à des réflexions communes, voire à des objectifs communs, en vue desquels chacun garde sa liberté d'action. Cependant on doit souscrire au constat selon lequel « s'agissant des objectifs de l'école et de son évaluation, alors, oui, nous allons très rapidement vers une harmonisation (...). Entre les objectifs fixés à Lisbonne en mars 2000, l'énoncé des compétences-clés de novembre 2005 et l'acceptation par tous de PISA comme modèle dominant d'évaluation des systèmes d'éducation et de formation – y compris bientôt pour la formation professionnelle initiale – on voit bien se mettre en place des modèles scolaires qui, tout en demeurant différents, ont pour objectif partagé de fournir les compétences et les qualifications dont tout un chacun a besoin dans une société fondée sur la connaissance.¹⁷ » Or ceci signifie la mise en exergue de la notion de compétence (conformément au socle commun), la nécessité d'éradiquer l'échec scolaire, au total l'obligation de résultats et l'évaluation harmonisée et concertée de ceux-ci.

Les exigences nées de la LOLF, dès lors, s'inscrivent dans une dynamique de moyen et de long terme qui implique leur réévaluation et l'approfondissement de leur appropriation par tous les acteurs du système éducatif. Certes, beaucoup de chemin reste à parcourir concernant l'évaluation en matière d'éducation.

Qu'entend-on par résultat dans ce domaine ?¹⁸ Comment faire admettre que l'évaluation, aujourd'hui destinée aux seuls décideurs nationaux ou académiques, doit concerner les acteurs jusqu'au niveau de la classe ? Comment produire une véritable culture de l'évaluation, à partir d'une appréciation des acquis des élèves qui permette davantage de cerner l'effet de l'enseignement sur les apprentissages et les trajectoires des élèves ? Quelles que puissent être les limites actuelles de notre système d'évaluation, l'objectif de son amélioration n'est pas séparable des progrès de son efficacité et de son efficience.

...visent à assurer une meilleure qualité du service public

L'utilité de l'évaluation a parfois été mise en doute, dès lors que son rôle a parfois été affirmé comme l'élément essentiel du pilotage en matière de gestion publique : n'allait-on pas faire jouer à cette fonction un rôle démesuré par rapport à ce qui n'est que l'un des éléments d'une prise de décision ?

Au-delà même du fait qu'aujourd'hui, en France, compte tenu de la timidité des évaluations, ce débat semble quelque peu surréaliste, les mérites reconnus à l'évaluation par les pays qui sont les plus avancés dans cette démarche nouvelle peuvent être soulignés : amélioration de la gestion, de l'efficacité, de l'efficience des politiques publiques ; un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds publics ; un encouragement à la transparence de l'action publique ; une responsabilisation mieux assurée des fonctionnaires et des élus. Les rapports d'évaluation, dès lors qu'ils sont publics, permettent une réorientation partielle des politiques et ont une influence importante sur les projets à venir.

Les limites de l'évaluation des politiques publiques n'en sont pas moins réelles : la difficulté à évaluer dans le moyen ou le long terme l'impact de ces politiques – ceci étant particulièrement vrai en matière d'éducation ; la difficile qualification des résultats ; la définition malaisée et contestable des indicateurs de per-

formance ; le déficit d'informations dans certains domaines ; la qualité souvent insuffisante du suivi des données (tableau de bord) sur les activités des différents programmes. Ces difficultés notables n'ont pas, pour autant, de caractère insurmontable.

Toutes ces limites s'appliquent aux politiques publiques d'éducation et justifient pleinement les efforts aujourd'hui consentis, en France et dans la plupart des pays de l'OCDE pour mieux garantir l'efficacité de leur évaluation et l'ancrage de celle-ci dans toute l'action publique.

L'évaluation au cœur de l'action

En novembre 2007, le Président de la République a demandé au Premier Président de la Cour des comptes, M. Philippe Seguin, de lui faire un rapport sur la création d'un « grand organisme d'audit public », chargé de l'évaluation de l'ensemble des politiques publiques, témoignant du caractère central de cette évaluation.

Cette perspective peut ouvrir sur plusieurs modèles d'organisation. En toute hypothèse, il appartient à chaque ministère – donc au ministère de l'Éducation nationale – d'envisager de mettre sur pied son propre dispositif d'évaluation, touchant non seulement ses opérateurs nationaux, mais aussi l'ensemble de ses opérateurs académiques et locaux. Ceci n'exclut pas un caractère interministériel de l'évaluation, mais garantit davantage la prise en compte des spécificités et des contraintes réelles du système éducatif.

Une nécessaire mutation de l'inspection générale ...

L'inspection générale, afin de retrouver un sens plus marqué à son action, devrait participer très visiblement à plusieurs phases d'un processus d'évaluation qui concerne, progressivement, toutes les politiques publiques, nationales et locales. Conception et mise en œuvre d'un système d'évaluation axé sur les résultats du système éducatif, à partir des acquis des élèves, impliquent une mutation de l'inspection générale en un corps d'évaluateurs, susceptible de



■ ■ ■ réaliser des missions d'audit à caractère systématique, tant au niveau de l'établissement qu'à celui du système dans sa globalité, ou à des niveaux intermédiaires, mais aussi d'aider à concevoir des indicateurs, des tableaux de bord, applicables tant à l'échelon local (établissement, école, département, académie) qu'à l'échelle nationale (indicateurs dans le cadre de la LOLF et des politiques nationales). Il s'agit également de concevoir un système qui fasse une part importante à l'autoévaluation.

Cette expertise fait actuellement défaut au plan national. Si l'on veut parvenir à un processus de pilotage du système éducatif mieux régulé, il y a, à l'évidence, place pour des évaluations périodiques des politiques publiques nationales d'éducation, examinant les conséquences des arbitrages effectués sur la réalisation d'objectifs déterminés. Une régulation par l'évaluation impliquerait que l'évaluation précède la décision, elle-même suivie d'une nouvelle évaluation et de décisions correctrices de la première¹⁹.

Ceci n'est pas moins vrai au plan local. Les académies, qui devront se doter de systèmes d'évaluation en interaction avec les écoles et les établissements n'ont pas, dans ce domaine, l'expertise qui leur permet de parvenir à des systèmes assez robustes et pertinents. Le domaine est évidemment très vaste et inclut la mise en œuvre des politiques nationales d'éducation, mais aussi les stratégies académiques d'adaptation de ces politiques et, tout particulièrement, les choix opérés par les établissements scolaires et les unités d'enseignement de toute nature, qui constituent aujourd'hui le maillon absent de l'évaluation, ce qui interdit de comprendre les dynamiques locales dont l'effet est souvent déterminant sur le succès ou l'échec des élèves. La loi d'orientation de 2005 a encouragé l'innovation dans les pratiques des écoles et des établissements ; certaines académies ont introduit des éléments de régulation de ces dispositifs innovants : leur évaluation reste à construire.

L'évaluation des impacts territoriaux des politiques publiques conduites par l'État est certainement première. On ne saurait pourtant oublier l'évaluation des politiques publiques correspondant aux politiques décentralisées, peu ou pas évaluées si ce n'est par le biais de l'évaluation obligatoire des Contrats de Plan (ou de Projets) État / Région, qui est menée de manière assez formelle. Il existe pourtant déjà des politiques éducatives locales dont l'ambition se déploie jusqu'aux limites de la pédagogie, au point de voir les frontières commencer à se lézarder, sans omettre les Plans Régionaux de Développement des Formations (PRDF), qui définissent les stratégies applicables à la formation professionnelle, y compris dans son versant enseignement professionnel sous statut scolaire. Il existe également des politiques éducatives locales, menées et financées conjointement par l'État et les collectivités. Les évaluations de l'exercice des compétences décentralisées en matière d'éducation, indispensables à terme, seront assurées, pour partie, sous la responsabilité des collectivités locales : elles impliquent pourtant un soutien méthodologique et logistique de la part de l'État, logiquement apporté par ceux qui sont chargés, au sein de celui-ci, de la fonction d'évaluation.

Cette capacité d'évaluation en matière d'éducation doit avant tout être développée au sein de l'inspection générale, dont c'est une des missions statutaires. L'inspection générale dispose en effet de la « masse critique » essentielle en matière d'évaluation. Elle a la connaissance, même partielle, des mises en œuvre de terrain et des initiatives locales. Elle dispose d'une expertise qui peut être désormais canalisée en direction de l'évaluation. Elle a l'indépendance qui est un préalable indispensable pour asseoir sa crédibilité, les rapports qu'elle réalise aujourd'hui en font foi.

...qui doit avoir un impact sur les éléments majeurs de son identité

La redéfinition de son rôle doit passer par une affirmation plus précise de ses missions en matière d'évaluation, dans un cadre renouvelé.

La légitimité de cette dimension doit être pleinement reconnue, au même titre que les missions disciplinaires. L'inspection générale, sur la base d'une formation initiale ou continue de ses membres, doit pouvoir conduire des missions d'audit systémique au plan des politiques nationales d'éducation, des stratégies académiques, des établissements et unités d'enseignement et apporter une contribution décisive à toutes les phases et les dimensions du processus d'évaluation.

L'évaluation n'est pas une mission aisée à réaliser : elle implique la maîtrise de techniques spécifiques, en articulation avec la DEPP, de façon à ce que celle-ci puisse produire les indicateurs les plus pertinents pour l'ensemble des acteurs et évaluer les actions en cours ou réalisées. Mais l'évaluation des politiques publiques n'est pas une pratique parfaitement codifiée. C'est une activité difficile, qui met en jeu la clarification d'objectifs, une démarche de connaissance et de rigueur, des protocoles nécessairement évolutifs mais respectés, la prise en compte d'attentes souvent contradictoires entre les élus nationaux et locaux, les décideurs ministériels, les personnels d'enseignement et d'éducation, voire les parents d'élèves et les élèves.

Il y a, dans ce domaine, des acquis. Qu'ils émanent des universités, françaises ou étrangères, de certains corps d'inspection et de contrôle d'autres ministères ou d'organismes d'audits, voire d'organisations internationales, l'inspection générale doit s'approprier les approches et les méthodes retenues dans d'autres cadres, en percevoir les mérites, les limites et les défauts pour élaborer son propre corpus d'instruments d'évaluation.

C'est donc une activité exigeante en expertise qui a un caractère « professionnel » spécifique. Dès lors, l'organisation de l'inspection générale devrait évoluer, des inspecteurs généraux (IGEN et IGAENR) devant réaliser ces missions sur une base pluriannuelle, en se consacrant à plein temps à cette fonction. Compte tenu des contraintes de technicité, ceci implique qu'une

fraction du corps s'y consacre pendant quelques années, ne pouvant plus, dès lors, réaliser de missions strictement disciplinaires ou de missions de contrôle.

Ceci implique également que les inspecteurs généraux reçoivent tous une formation aux techniques d'évaluation (initiale pour les nouveaux recrutés, continue pour les autres). Les recrutements à venir devraient s'opérer sur la base de profils dont la définition ne se limite pas aux missions disciplinaires ou aux besoins exclusifs des groupes, pour l'IGEN, aux fonctions de contrôle normatif (administratif et financier) pour l'IGAENR.

C'est à ce prix que, d'une part, le ministère de l'Éducation nationale sera en situation de conserver la maîtrise de la définition et de la mise en œuvre de ses propres politiques et que, d'autre part, il pourra de manière effective mettre son pilotage en harmonie avec les nouveaux modes de régulation d'un État appelé à devenir plus stratège et moins commandant en chef d'une organisation dont il ne maîtrise qu'une petite partie du fonctionnement réel.

Et comment ne pas mentionner la légitimité accrue dont bénéficierait l'inspection générale, voire la prise en charge d'une mission qui enrichirait sensiblement le sens de son action ?

Ces considérations laissent entières des questions majeures : à qui les évaluations peuvent-elles être destinées ? Comment prendre en compte les acquis des élèves ? Comment établir une ligne de partage claire entre les activités d'évaluation de la DEPP et les missions d'évaluation qui pourraient être confiées à l'inspection générale ? Comment faire en sorte que les résultats des évaluations soient intégrés à l'action des personnels de l'Éducation nationale, enseignants et non-enseignants, personnels d'encadrement, de direction, d'éducation ? Comment faire en sorte pour que de telles évaluations profitent aux élèves et non uniquement aux pilotes de l'institution ?





Les réponses à ces questions, qui ne peuvent, pour l'essentiel, résulter que d'arbitrages doivent suivre la décision politique dont l'urgence apparaît clairement. Le Président de la République l'affirmait il y a quelques semaines à l'occasion du bicentenaire des recteurs : « Relever ce double défi -démocratisation, élévation du niveau général - exige que l'Éducation nationale entre résolument dans la culture de l'évaluation et du résultat. C'est absolument capital. »²⁰ Cette exigence s'inscrit dans un mouvement que l'on peut qualifier d'historique, tant il rompt avec le modèle étatique français, hiérarchique et centralisé. Il a été approuvé par la quasi-totalité des élus de la Nation lors de l'adoption de la LOLF, issue d'une

proposition de loi que le gouvernement a pleinement approuvée²¹.

L'agenda politique appelle, à terme assez bref, la création d'un dispositif national d'évaluation des politiques publiques. Les évaluations, dans certains domaines et sur certains sujets, peuvent être conjointes avec d'autres corps d'inspection, français ou, pourquoi pas, européens. L'évaluation doit toujours être conçue de manière ouverte et plurielle. Mais il est important que l'Éducation nationale, compte tenu de la spécificité de ses missions, de ses objectifs, de ses personnels, en conserve la maîtrise afin de pouvoir faire prévaloir efficacité et équité au sein des politiques qu'elle mène. ■

-
- (1) Jean-Gustave Padioleau, Une piété française : « la réforme de l'État », in : *Le Débat* n° 119, mars-avril 2002, pp. 20-34.
 - (2) Les deux inspections générales sont ici considérées dans leur unité, aussi restreinte soit-elle ; dans certains développements, elles sont considérées spécifiquement.
 - (3) Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, LGDJ, 2003, p.66.
 - (4) Depuis la fin des années 1990, environ 80 % des fonctionnaires britanniques du Civil Service travaillent dans quelques 170 agences.
 - (5) Nathalie Mons, *Les nouvelles politiques éducatives*, PUF, 2007, p.1.
 - (6) Ces nouvelles politiques trouvent leur source dans le constat des défaillances de l'État-enseignant jugé rigide, impersonnel, inefficace et insuffisamment efficace pour résoudre les problèmes nés de la faiblesse des acquis académiques des élèves et de la persistance de l'échec scolaire.
 - (7) Dont la sociologie de l'éducation a montré les limites.
 - (8) Christian Forestier, Égalité ou compétition ? L'impact des comparaisons internationales, in : *Pouvoirs* n° 122, 2007, p. 117.
 - (9) Outre les travaux de l'Inspection Générale dus au regretté Pierre Renaudineau et à Bernard Simler, on peut renvoyer à la synthèse – très problématisée – due à Jean-Richard Cytermann : Les grands choix ministériels autour de la LOLF : architecture, objectifs, indicateurs et modes de pilotage, in : *Administration et Éducation*, 2007, n° 1, pp. 19-32.
 - (10) Rappelons que les recteurs sont responsables des Budgets Opérationnels de Programme (BOP), à l'exception de celui qui concerne l'enseignement privé.
 - (11) En cinq années d'exercice des fonctions de recteur, je n'ai jamais été questionné par quiconque au ministère sur la stratégie académique ou sur l'intégration dans cette stratégie de la logique de performance.
 - (12) Dominique Antoine, dans un entretien qui figure dans : *Administration et Éducation*, 2007, n° 1, pp. 33-34
 - (13) Le terme « discipline » s'applique tant à des champs conceptuels de l'enseignement qu'à certains domaines de l'éducation, tels la vie scolaire, dont l'importance n'est plus à démontrer.
 - (14) Qui ne peut être donnée que par les décideurs politiques.
 - (15) Nous n'évoquerons pas ici les tentatives de création d'inspecteurs généraux directeurs de la pédagogie en académie, expérience insuffisamment concluante pour qu'on en décide la généralisation.
 - (16) Terme trompeur, s'agissant en fait de l'évaluation du pilotage territorial de l'Éducation nationale.
 - (17) Christian Forestier, op. cit. p.119
 - (18) Les difficultés de conception de cette notion en éducation sont réelles : Roger-François Gauthier, Quelle évaluation du système éducatif ?, in : *Cahiers français* n° 344, mai-juin 2008, pp. 27-28
 - (19) Lignes écrites sans illusions, le temps politique n'étant guère en phase avec le temps de l'éducation et de l'évaluation. On peut cependant avancer en ce sens...
 - (20) Discours du Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, le 2 juin 2008
 - (21) Le gouvernement dirigé par Lionel Jospin avait adhéré fortement à cette démarche, renforçant les prérogatives de contrôle parlementaire sur l'élaboration et l'exécution des lois de finances.
 - (22) On peut rappeler que l'Espagne s'est dotée d'une agence nationale d'évaluation des politiques publiques, l'AEVAL.

Politiques publiques et évaluation

BERNARD DIZAMBOURG, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

Les derniers mois ont été marqués par une intense activité dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Succédant aux audits de modernisation, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a certainement amplifié les effets de ces derniers sur l'action des administrations de l'État, mais aussi dans le champ particulier d'activité que représente l'évaluation des politiques publiques. Par la simultanéité des thématiques abordées (l'ensemble des ministères et des politiques publiques), par l'importance des équipes mobilisées et la composition de celles-ci (en particulier une présence très forte des cabinets de consultants), cet exercice a vraisemblablement transformé le paysage de l'évaluation des politiques. Il a aussi induit des interrogations dans les organisations qui considèrent que l'évaluation est leur métier premier et éventuellement leur métier d'avenir par rapport à celui du strict contrôle, à savoir les corps d'inspection.

Cette interrogation nous paraît légitime et pas uniquement pour une mauvaise raison : la crainte de perdre une forme de prééminence, voire d'exclusivité dans l'évaluation des interventions de l'État et le fonctionnement de ses organisations.

Légitime, car un corps d'inspection, comme n'importe quelle organisation, doit se préoccuper de toute évolution de son environnement professionnel. Légitime, car la RGPP n'est pas simplement un moment particulier induit par une situation budgétaire datée ou l'arrivée de nouveaux acteurs au niveau le plus élevé de l'État. Elle est aussi très probablement la prise en compte, dans le champ de l'évaluation des politiques publiques, des transformations progressives des modes d'action publique et du management public.

Les nouvelles formes des politiques publiques et du management public

La révision générale des politiques publiques, démarche qui n'est pas propre à la France et qui se pratique depuis environ dix ans dans de très nombreux pays, constitue une double interrogation sur l'action de l'État :

- > Que fait et que doit faire l'État ? C'est-à-dire quelles sont les missions dont l'État doit être responsable ? Quelles sont celles qui doivent être amplifiées, restreintes ou abandonnées ? Quelles sont les nouvelles missions dont il doit se saisir ?



- ■ ■ > Comment mettre en œuvre ces missions ?
Directement par les administrations d'État ou par des opérateurs publics ou encore par des opérateurs privés ?

Le premier niveau d'interrogation est d'ordre stratégique et vise à définir les métiers de l'État. Le second est d'ordre plus opératoire et introduit des interrogations en termes de qualité de prestations, de coûts et d'efficacité. Cette grille d'interrogation est déjà présente dans la LOLF, mais là où celle-ci prétend agir par une action progressive sur les acteurs publics et par une exigence de résultats, les révisions de politique publique introduisent fréquemment des recompositions d'ordre plus structurel, avec une volonté de traduction plus rapide des choix dans l'action.

Si les problématiques de rationalisation de moyens ne sont pas absentes de ces processus, d'autres éléments de contexte, tout aussi pérennes, expliquent la généralisation de ces approches dans les pays développés. Les exigences des usagers à l'égard de la qualité des prestations publiques et leurs insatisfactions en sont une des justifications. La relation consumériste de l'utilisateur et son attente fréquente d'une approche plus personnalisée s'observent dans de nombreux domaines de l'action publique. La complexité de l'action publique (en éducation, en santé, sur la grande pauvreté, etc.), qui nécessite d'agir sur des situations résultant de facteurs multidimensionnels, suppose des interventions transversales des composantes de l'État, mais aussi des coordinations avec une grande variété d'acteurs. Enfin, l'action est fréquemment territorialisée. Ce « recadrage spatial » permet une action plus efficace, mais il apparaît aussi comme une volonté de partager les coûts et les risques d'intervention complexe et probablement comme une façon de relégitimer l'action publique, le proche étant implicitement assimilé à une plus grande adaptation à l'utilisateur.

Globalement, dans tous les États, la frontière entre l'action publique et celle d'acteurs privés

devient plus poreuse. Comme André Legrand le note dans son introduction au numéro de la revue *Politiques et Management public*¹ consacré aux nouvelles figures et frontières du public, la frontière entre les deux mondes a toujours été difficile à définir. Mais la diversité croissante des acteurs privés, pas uniquement des entreprises, mais aussi l'importance prise par les acteurs associatifs ou encore l'existence de formes multiples d'opérateurs d'État à l'autonomie plus ou moins forte brouillent encore davantage les repères. L'attente d'une plus grande efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique incite à une diversification des acteurs de cette mise en œuvre : ici une association dans le domaine de la grande précarité, ailleurs une entreprise pour insérer les chômeurs. Enfin, la confrontation avec d'autres modèles nationaux d'organisation, en particulier européens, amène à voir autrement le concept même de politique publique.

Dans ce contexte, l'action de l'État prend moins la forme d'une intervention « hiérarchique », descendante et homogène où l'adaptation relève de l'implicite. C'est au contraire sa capacité à mettre en relation les différents types d'acteurs, à les coordonner et les associer, y compris très en amont, dans la définition des politiques publiques qui devient une exigence du management public moderne. Si le concept de gouvernance à un sens, en opposition à celui plus ancien de gouvernement, c'est bien à cet ensemble de compétences et de modes d'action d'un État moderne qu'il renvoie. Vision probablement idéalisée, mais qui donne l'orientation des transformations progressives qui structurent l'intervention publique.

Les nouvelles formes de l'évaluation

Il nous semble que la transformation des politiques publiques induit une évolution des approches d'évaluation, dont la révision générale des politiques publiques a été un révélateur et qui est probablement progressive, mais durable et profonde. Cette inflexion concerne à la fois les questions envisagées, les méthodes, les organisations prenant en charge les évaluations et

la nature de la relation qui s'établit entre évaluation et processus de changement.

Des questions nouvelles

Le premier élément de rupture, notamment par rapport à des approches plus habituelles telles que celles mises en œuvre par les corps d'inspection, est l'importance centrale des usagers dans l'analyse. La façon dont l'action publique répond de façon efficace à l'attente des usagers, par ailleurs non homogènes, est le premier critère de jugement revendiqué d'une politique publique.

La justification de celle-ci est, en effet, de créer de la valeur au sens où l'action publique doit convertir des ressources en effets positifs pour les usagers et ce de la façon la plus optimisée : le maximum de valeur créée pour l'utilisateur pour le minimum de ressources mobilisées. Cette analyse amène à distinguer dans les organisations qui produisent l'action publique les composantes directement créatrices de valeur (les équipes de recherche et les unités de formation pour une université) et celles qui sont considérées comme des fonctions supports (services financiers, logistique, ressources humaines par exemple) et qui ont une contribution indirecte. Faire entrer ces composantes-soutiens dans une logique d'efficacité suppose d'apprécier la nature des usagers (clients des prestations) internes ou externes, de définir la nature de leurs attentes, de chercher à clarifier l'impact sur les fonctions « principales » de production de valeur, autant de points à relier aux coûts associés.

Cette approche, dite de l'analyse de la valeur, courante dans le domaine du management, amène à distinguer les activités dites de cœur de métier que l'État doit maîtriser pour des raisons stratégiques et celles qui s'apprécient principalement en termes de coûts et d'efficacité. Elle amène aussi à situer l'État dans une chaîne de création de valeur partagée avec d'autres intervenants dans l'action publique et à réfléchir aux effets de levier que l'État peut rechercher avec ces derniers pour optimiser son efficacité à l'égard des usagers.

Prenons un exemple : la loi donne désormais une responsabilité aux universités dans l'insertion professionnelle. Si cette fonction est déjà assurée par les universités pour les filières professionnalisées à petit flux, elle est beaucoup plus difficile à atteindre pour des étudiants de formations généralistes à forts effectifs. L'université peut donc avoir intérêt à s'associer avec des opérateurs publics spécialisés sur l'insertion professionnelle, mais aussi à rechercher des partenariats avec des opérateurs privés, par exemple des entreprises de travail temporaire, afin de bénéficier d'effets de transferts de compétences. A ce propos, il faut noter que l'approche d'évaluation est celle du diagnostic stratégique des organisations, qui agissent dans des environnements multi-acteurs. Il y a là une différence avec les démarches habituelles d'évaluation des interventions de l'État, qui présupposent une position plus dominante de celui-ci vis-à-vis des autres acteurs.

Des inflexions de méthodes

Le caractère plus diffus de la frontière entre public et privé et le fait que les problématiques de modernisation des services publics se posent dans des formes très proches dans de nombreux environnements nationaux incitent à procéder à des comparaisons systématiques dans le processus d'évaluation et à faire de celles-ci une des bases du diagnostic. Le « benchmarking » avec des organisations non publiques ou avec des pays étrangers devient une pratique régulière là où la connaissance d'un milieu et sa compréhension étaient revendiquées comme une qualité première pour évaluer. Ainsi, pour redéfinir le rôle de l'État désormais confronté avec des universités plus autonomes, l'analyse de la gestion hospitalière ou l'étude de modèles étrangers en matière de conduite de politique universitaire permettent d'élargir le champ des réflexions.

Le deuxième critère distinctif de cette nouvelle pratique est d'associer de façon plus systématique le diagnostic à des scénarios d'évolution de la politique publique analysée. Là où l'équipe d'évaluation présentait des conclusions et des



■ ■ ■ recommandations, le processus propose des transformations dans des vues plus systémiques et globales.

La troisième exigence est d'associer à chaque phase, diagnostic et scénarios d'évolution, des évaluations en termes de coûts, si possible en coûts complets. Lorsque l'on connaît la pénétration encore insuffisante de la comptabilité analytique dans les organisations publiques, tout particulièrement dans le secteur de l'éducation, cela suppose une maîtrise importante du retraitement de l'information.

De nouvelles organisations d'évaluation

La volonté d'évaluer de façon systémique, en prenant en compte l'ensemble des acteurs et de façon rapide, pour éviter de diluer l'évaluation dans le temps, suppose de focaliser des ressources importantes sur une période donnée. De plus, la capacité à s'appuyer sur des ressources pluridisciplinaires, pouvant capitaliser la connaissance d'environnements diversifiés pour favoriser des transferts de méthodes devient un atout aussi important que la connaissance plus interne du milieu concerné par l'évaluation.

La mobilisation de savoirs externes à l'équipe d'évaluation est aussi un moyen d'accroître celle-ci et de rendre plus rapide la production de l'évaluation. La compétence à repérer cette information, à la synthétiser, voire la possibilité de sous-traiter une partie de la production d'information (ce qui suppose des budgets pour le financer) sont aussi des atouts. Enfin, baser l'évaluation sur une information diversifiée suppose d'utiliser des cadres de restitution de celle-ci qui favorisent une réappropriation par le décideur et qui soient, si possible, articulés sur les cadres conceptuels qui sous-tendent l'analyse.

Si l'on considère que ces différents points sont pertinents, la forte importance prise par des cabinets de consultants dans des dispositifs d'audits et d'évaluation de politiques publiques n'est pas très surprenante : leur possibilité de

mobiliser des équipes larges, leur connaissance d'environnements diversifiés, environnements étrangers compris, permise par la force du réseau que représente un grand cabinet, leur capacité à rendre une information utilisable par une présentation synthétique, mais aussi l'utilisation qu'ils font des concepts provenant de la recherche en management pour structurer les analyses, forment au fond un mélange d'efficacité, de théorisation minimale et de capacité de synthèse assez séduisant pour des décideurs.

Notons que les dispositifs d'évaluation laissent pour l'instant peu de place à la présence des parties prenantes autres que l'État : pas simplement en analysant leurs contributions et leurs interactions avec l'État dans les politiques publiques ; mais aussi en assurant leur présence dans le dispositif d'évaluation lui-même. La transformation des politiques publiques semble appeler cette présence. On peut constater que cette exigence est une des normes de composition des organes d'évaluation des politiques universitaires en Europe ; la participation de représentants du monde économique et social et même des étudiants va de soi.

Évaluation et mise en œuvre du changement

L'un des aspects communs aux audits de modernisation et à la révision des politiques publiques est la définition d'un plan dit de transformation. Au-delà du vocable, l'idée prévaut de plus en plus que l'évaluation doit être appropriée par les acteurs (question qui pose celle de leur présence dès l'évaluation elle-même) et qu'elle doit se prolonger par un accompagnement du changement. La tendance est parfois de considérer qu'il s'agit là d'une responsabilité des ministères eux-mêmes et que les équipes d'évaluateurs ne doivent avoir aucune responsabilité et aucune contribution dans cette phase.

Toutefois, si l'action de l'État est mise en œuvre par un grand nombre d'acteurs déconcentrés et d'opérateurs, ce besoin d'accompagnement suppose une démultiplication forte et il peut alors être difficilement assuré par les seules

équipes des ministères. La sollicitation éventuelle des équipes mobilisées pour l'évaluation se repose. De plus la présence des évaluateurs dans cette seconde phase peut se justifier par l'opportunité d'accroître la pertinence des évaluations par une confrontation aux aspects concrets d'un processus de changement. La frontière entre l'évaluation et la participation active à la transformation d'une politique publique est moins rigide.

Si ces constats sont partagés, il me semble que les corps d'inspection doivent les traduire sous la forme de quelques orientations minimales pour l'organisation de leur travail collectif :

- > favoriser le plus possible le travail commun à plusieurs inspections, pour favoriser les transferts de problématiques et de méthodes entre des contextes professionnels différents ;
- > appuyer le travail d'évaluation sur des cadres d'évaluation formalisés (référentiels, guides d'évaluation), spécifiques au milieu concerné ou provenant d'un effort de réadaptation de cadres plus généraux ;
- > réaliser un effort de formation important des membres des corps d'inspection pour garantir la cohérence des interventions et l'actualisation des méthodologies d'intervention ;
- > conceptualiser les enseignements généraux qui peuvent être tirés des évaluations particulières, pour contribuer à la diffusion de nouveaux modèles organisationnels dans leur champ d'intervention ;
- > promouvoir une appréciation positive des corps d'inspection qui ne soit pas la simple sommation des reconnaissances individuelles, mais le produit d'une intelligence collective. ■



(1) « Public : nouvelles figures, nouvelles frontières » - Politiques et Management Public – volume 25, n° 3, septembre 2007.

La France et l'Europe - Retour d'Edimbourg ...

FRANÇOISE MALLET, inspectrice générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

Le déroulement d'un séminaire européen constitue un bon révélateur des spécificités françaises. La *Standing International Conference of Inspectorates (SICI)* est une association regroupant les inspections scolaires d'une vingtaine de pays européens. Elle a pour objectif de favoriser des échanges de réflexions et de bonnes pratiques entre les inspecteurs des pays membres. Elle organisait en juin dernier une conférence à Edimbourg sur le thème suivant : « Nouvelles approches de l'évaluation des établissements scolaires et formation professionnelle des inspecteurs ».

Il y avait une certaine diversité dans les dix-huit inspections présentes à Edimbourg. Ainsi les Anglais étaient représentés au niveau national par l'*Office for Standards in Education (Ofsted)*, les Écossais par l'inspection d'Écosse *Her Majesty's Inspectorate of Education (HMIE)*, les Allemands par l'inspection d'un Land, en l'occurrence le Land de Hesse, les Portugais à la fois par l'inspection générale et l'inspection de deux régions autonomes, les Belges par deux

inspecteurs, l'un flamand, l'autre francophone. Plus original, les Lituaniens avaient envoyé la directrice de l'Agence nationale de l'évaluation des établissements scolaires, une structure distincte de l'inspection lituanienne, et les Roumains le président de l'Agence roumaine pour l'assurance qualité dans l'enseignement scolaire, là encore une structure distincte de l'inspection roumaine.

Malgré leur diversité de statut, toutes ces personnes avaient un point commun : elles passaient l'essentiel de leur temps à inspecter ou à piloter des inspections d'établissements scolaires. Par « inspection d'établissements scolaires » (*school inspection*), il faut entendre une procédure globale d'évaluation des établissements : la qualité de l'enseignement dans tous les champs disciplinaires, la qualité de la gestion et de la direction de l'établissement, l'évolution des résultats des élèves.

La plupart des pays procèdent à ce type d'évaluation depuis plusieurs années et l'objet du col-

loque était de permettre des échanges sur les manières de rendre ces inspections plus efficaces. D'où les problématiques traitées dans les ateliers: « comment constituer les équipes d'évaluateurs? »; « comment former les inspecteurs pour rendre les évaluations d'établissement plus efficaces? »; « comment former des évaluateurs externes? »; « comment définir une assurance-qualité pour l'enseignement scolaire? »; « comment améliorer la méthodologie utilisée pour l'inspection des établissements? ».

Le « décalage » de la France

L'inspecteur général venant de France ressent rapidement le caractère très décalé de sa présence au milieu d'une telle assemblée. Il écoute avec attention les collègues, sans pouvoir participer à leurs débats, dans un relatif isolement culturel franco-français.

En effet, quelles « bonnes pratiques » d'évaluation d'établissements présenter aux autres pays, quand en France l'inspection générale n'en fait pas et les inspections territoriales non plus, du moins pas avec un tel degré d'exigence et d'exhaustivité? Quelle contribution apporter à la réflexion sur l'assurance-qualité dans les écoles, alors qu'il n'a jamais utilisé ce concept? Comment participer à un débat sur le rôle respectif de l'évaluation externe, de l'évaluation interne et du contrôle qualité, alors que ses activités d'inspecteur en France dans le champ de l'enseignement scolaire ne lui ont permis ni de pratiquer ni d'observer ce type de procédures?

Que dire à ceux qui, ayant fini un cycle d'évaluation des écoles de leur pays, réfléchissent à la manière de faire évoluer leurs inspections pour tenir compte des conclusions de leur précédente évaluation?

Comment expliquer l'importance des tâches de gestion ou d'aide à la gestion assumées par les inspecteurs généraux (carrières, mouvement, concours, examens...) à des interlocuteurs s'avouant sincèrement surpris que la France « en soit encore là »? Du reste, comment ne pas voir que notre organisation globale paraît assez

opaque vue de l'étranger et que la coexistence de deux inspections générales (IGEN, IGAENR) interroge sur la nature même de nos travaux?

Peut-être plus encore que l'isolement des inspections générales françaises, c'est l'isolement de la politique éducative française qui apparaît dans ces débats européens, les deux phénomènes étant évidemment liés.

En effet, si les inspecteurs présents au séminaire ont pour mission principale d'évaluer la qualité de l'enseignement effectivement dispensé dans les établissements scolaires, et donc d'évaluer ceux-ci un à un, c'est parce que les lois de leur pays leur ont explicitement demandé de le faire.

Et ceci parce qu'un peu partout en Europe s'est imposée l'idée que la qualité de l'enseignement est d'abord l'affaire des établissements eux-mêmes. Les établissements disposant d'une dose d'autonomie pédagogique et budgétaire doivent s'employer à tirer le meilleur parti de leurs ressources et de leurs élèves, quelle que soit la situation de départ de ces derniers.

Des inspecteurs sont chargés de vérifier la qualité du service rendu aux usagers. Ils doivent s'assurer que les établissements font de leur mieux pour faire progresser leurs élèves et au besoin ils reviennent vérifier, au bout d'un certain temps, que la situation s'est améliorée à la suite de l'inspection. Dans de nombreux pays, les inspecteurs rendent publique l'évaluation des établissements afin d'en rendre compte aux familles qui y scolarisent leurs enfants.

La France n'a pas la même position sur la responsabilité des établissements scolaires, sur la mission des inspecteurs, sur l'information des familles. Il y a dix ans, ce « modèle anglais » s'est imposé en Espagne et au Portugal, qui ont voté des lois « sur la qualité de l'enseignement », après s'être interrogés sur différents modèles éducatifs. Ce modèle s'est aussi plus ou moins étendu aux nouvelles républiques d'Europe de l'Est. Aujourd'hui, même avec des



■ ■ ■ nuances, la communauté de langage des inspecteurs des autres pays européens est assez impressionnante : à l'heure où la France parle beaucoup d'Europe, il faut mesurer qu'une convergence de vues existe plus qu'on ne croit en matière éducative, mais qu'elle ne s'établit pas autour de notre spécificité française, laquelle ne fait d'ailleurs pas rêver grand monde.

Un résumé succinct de quelques uns des exposés entendus à Edimbourg permet d'illustrer le propos.

Le rôle de l'inspection écossaise

Le credo de la HMIE, l'inspection générale écossaise, est depuis longtemps le même : le système éducatif doit tendre vers l'« excellence ». Les établissements ne sont pas classés en catégories comme en Angleterre, mais il est important que chacun d'eux fasse de son mieux avec les ressources et les élèves qui sont les siens. Les inspecteurs sont chargés de garantir et de promouvoir une qualité toujours plus grande de l'enseignement, école par école, EPLE par EPLE, et ils en sont responsables moins devant le ministre que devant les familles.

Une précision sémantique s'impose : « l'excellence » ne veut pas dire « la perfection » ; l'excellence est un concept relatif, signifiant que chaque école doit faire de son mieux pour atteindre les meilleurs résultats possibles compte tenu de sa situation : les écoles en grave difficulté doivent devenir « acceptables », les médiocres doivent devenir « bonnes » et les bonnes « excellentes ».

L'inspection signale autant les points forts que les points faibles des établissements, car ils servent d'appui pour progresser. Il faut apporter des réponses « locales et flexibles ». Les écoles ont de l'autonomie, car ce sont elles qui sont responsables de la qualité de l'enseignement.

La qualité de l'enseignement fait l'objet d'un rapport que les établissements ont l'obligation de produire chaque année et sur lequel les parents d'élèves sont consultés. L'inspection

générale n'est pas tant dans une position de contrôle que dans une position d'aide aux établissements pour qu'ils améliorent leur enseignement. D'où la nature des questions qui se posent à la HMIE : que faut-il évaluer dans les écoles et les EPLE ? Comment aider les établissements à s'auto-évaluer et à construire leur expertise pédagogique ? Comment leur permettre de progresser ?

Cependant, même si l'autoévaluation est importante, l'évaluation externe et le jugement des familles restent fondamentaux. Les écoles ont en effet souvent tendance à se surestimer (« *self evaluation is also illusion* »). D'où une série de questions : quelles écoles cibler ? Comment « proportionner » l'inspection à la situation des écoles ? Comment associer les familles à cette évaluation et comment écrire pour être compris par elles (tous les rapports d'inspection sont publics)...

Cela fait vingt ans que la HMIE conduit un travail sur la qualité de l'enseignement, l'autoévaluation et le rôle de l'inspection générale. Les indicateurs de qualité et les guides méthodologiques des inspecteurs sont connus de tous ; le document d'autoévaluation « *How good is our school ?* » est en la possession de toutes les écoles ; on en est à la troisième édition. Récemment un site « *Journeys to excellence* » a été ouvert pour donner des idées aux écoles ; on y trouve entre autres quatre cents séquences de classes filmées, mises en ligne et indexées. Une mine d'enseignements pour tous les pédagogues...

Le développement professionnel des inspecteurs écossais

L'objet de la présentation portait sur un point particulier de la formation professionnelle des inspecteurs : la conduite des entretiens dans les établissements, car « c'est facile de faire un guide d'évaluation, mais c'est difficile de rendre la pratique d'évaluation efficace ».

Le responsable de la formation des inspecteurs écossais présentait à Edimbourg la démarche

initiée l'an dernier. Pour améliorer l'efficacité de leurs entretiens d'évaluation, les inspecteurs sont d'abord invités à s'auto-évaluer. Puis ils rencontrent un formateur/coach. Les principaux défauts sont le manque d'écoute constructive et une conduite d'entretien trop stressante pour les chefs d'établissement. L'intervenant a ensuite détaillé les mesures mises en place pour remédier aux défauts des uns et des autres, dont le recours à un cabinet de psychologie (séances filmées à l'appui).

Ce dispositif spécifique s'ajoute aux autres moyens consacrés à la professionnalisation des inspecteurs (environ 100 HMIE, 500 inspecteurs associés, 30 inspecteurs honoraires). Les inspecteurs sont pour l'essentiel d'anciens professeurs, qui interviennent en équipes pluridisciplinaires pour couvrir les différents champs de l'audit. Au moment du recrutement, ils ont une période de formation et d'essai de six mois à un an; l'objectif est de former ces (très bons) professeurs pour qu'ils connaissent les préoccupations qui ne sont pas celles de leur discipline et qu'ils apprennent à maîtriser les méthodes d'audit. Il y a ensuite des séminaires deux fois par an et des conférences sur des thèmes précis. Il existe enfin une formation particulière pour les « inspecteurs associés », qui sont des professeurs intégrés à mi-temps aux équipes d'inspection, afin de compléter l'expertise de celles-ci sur certains points.

La formation des évaluateurs externes en Lituanie

La directrice de la Division de la formation et de l'accréditation des auditeurs externes a exposé la politique que conduit la Lituanie pour passer d'une inspection organisée sur le modèle soviétique à une inspection organisée sur le modèle écossais. (« Merci aux Écossais et aux Anglais qui sont venus aider la Lituanie après son indépendance en 1990 »). La directrice a insisté sur le changement culturel que cela représentait: il s'agit de « passer du contrôle, de la méfiance, de l'opinion personnelle et de l'obéissance, à une culture de l'amélioration de la qualité de l'enseignement, de l'autonomie

et de la décision fondée sur la preuve et les résultats ».

Pour l'instant, les deux cultures et les deux systèmes coexistent encore et cette situation est compliquée à gérer. Il y a encore des inspecteurs à l'ancienne, qui ont du mal à évoluer et refusent de passer la nouvelle accréditation. Mais les Lituaniens recrutent désormais des évaluateurs externes, formés et accrédités par une Agence nationale pour l'évaluation des établissements scolaires, créée en 2005.

La formation des évaluateurs dure de six à neuf mois (sur le modèle écossais) et l'accréditation trois ans; 120 auditeurs ont été recrutés, il en faudrait 270. Ce ne sont pas des fonctionnaires, ils sont proches des enseignants. Il y a trois grades d'auditeurs: évaluateur, tuteur, chef d'équipe; on peut faire une carrière d'évaluateur. Les audits se font en équipe pluridisciplinaire, sur la base d'une autoévaluation. La méthodologie d'autoévaluation a été publiée en 2007.

Formation et développement professionnel des évaluateurs externes en Roumanie

Le directeur de l'Agence roumaine pour l'Assurance Qualité dans l'Enseignement scolaire (ARACIP) a d'abord souligné la faible qualité de l'enseignement en Roumanie. La population a été habituée à obéir passivement et la culture doit donc évoluer pour que les familles comprennent l'enjeu de la qualité de l'enseignement. Les inspecteurs, au nombre de 800, ont une « mentalité très démodée, manquent d'humilité, critiquent toujours ce qu'ils voient dans les écoles, se prennent pour les patrons des écoles ». Tout ceci est difficile à changer.

Une loi sur la qualité de l'enseignement a été votée; des instances ont été créées, dont l'ARACIP, qui est responsable de l'accréditation et de la formation des évaluateurs externes. D'autres instances d'évaluation existent, dont l'inspection traditionnelle, qui est chargée du contrôle, et une Commission pour l'assurance qualité et l'évaluation (CQAE), qui est



■ ■ ■ chargée de l'évaluation interne. Il semble que la CQAE produise des outils pour améliorer la qualité de l'enseignement, alors que l'ARACIP est un organisme de contrôle externe de la qualité. Ce contrôle se fait au regard de normes de référence, avec des outils méthodologiques qui s'améliorent sans cesse. Des calculs de plus-value à la française sont utilisés. Les rapports sont publics, mais les écoles ne sont pas classées.

L'intervenant a insisté sur le fait qu'en Roumanie, les évaluateurs externes produisent une évaluation de l'établissement en référence à des normes de qualité, mais ne font jamais de recommandations. En effet, selon les normes ISO, il ne faut pas mélanger l'évaluation et la recommandation. Les évaluateurs externes, qui ne travaillent pas au quotidien dans les établissements scolaires, sont jugés inaptes pour faire des recommandations sur ce qu'il faut changer à l'intérieur de ceux-ci. C'est aux établissements eux-mêmes de bâtir un plan d'action, aux professeurs d'y réfléchir, sans attendre d'instructions comme ils en ont l'habitude. Les établissements sont à nouveau évalués au bout de cinq ans.

Les évaluateurs externes sont d'anciens professeurs qui sont sélectionnés, formés pendant un an sur le plan théorique et pratique, réévalués au bout d'un an, puis soumis à une évaluation annuelle. Il y a 175 évaluateurs externes, il en faudrait 600.

Nouvelles approches de la progression des établissements en Écosse

Une inspectrice de la HMIE a centré son propos sur le renouvellement de la procédure d'inspection des établissements. Celle-ci reste entièrement guidée par le souci d'apporter le meilleur service possible aux élèves. Comme tous les établissements ont déjà été évalués, l'approche consiste désormais à « proportionner » l'inspection à la situation de chacun d'eux.

L'intervenante a présenté les nouveautés de la méthode, qui s'apparente à une « riposte gra-

duée ». Des critères définissant l'ampleur de l'inspection à conduire ont été définis ainsi que le type de conséquences à tirer de l'inspection. Par exemple lorsque l'évaluation n'est pas satisfaisante, l'inspection peut revenir trois mois plus tard pour examiner la situation et même encore ultérieurement si cela s'avère nécessaire; au bout de deux ans, une nouvelle inspection est effectuée. En revanche, dans d'autres établissements, il n'y a pas besoin d'une visite approfondie et l'équipe d'inspecteurs ne revient pas avant plusieurs années.

Un autre des rôles des HMIE est d'inspecter les autorités locales. La loi confie à ces dernières la mission de vérifier la qualité des établissements de leur ressort et de leur fournir l'aide nécessaire. L'inspection écossaise évalue la capacité des autorités éducatives locales à bien faire leur travail; un quart d'entre elles sont jugées sous-performantes.

Nouveau développement de l'inspection en Angleterre

Une première intervenante a présenté la réorganisation de l'Ofsted. En 2007, le gouvernement britannique a décidé la fusion de quatre inspections générales au sein de l'Ofsted, dont le champ s'étend désormais à tous les services de l'enfance: écoles, crèches, services sociaux, centres de placement... L'objectif est de faciliter la vie des organismes contrôlés et d'améliorer l'efficacité globale des corps de contrôle, car de nombreux organismes étaient soumis au contrôle d'inspections différentes qui n'utilisaient pas les mêmes référentiels d'inspection et n'aboutissaient pas toujours aux mêmes conclusions. Ce travail s'accompagne de la réduction d'un tiers des effectifs et doit être conduit en l'espace d'un an. C'est un chantier « herculéen », car il faut définir des principes d'évaluation communs puis harmoniser... trente référentiels d'inspection différents.

Une deuxième intervenante a présenté les évolutions plus spécifiques de l'inspection des établissements scolaires. En Angleterre, c'est la loi qui définit la mission des inspecteurs, et qui

leur demande de procéder à l'évaluation de l'enseignement dans tous les établissements scolaires. Or il est prévu que cette loi soit modifiée en 2009. L'Ofsted conduit donc un travail préparatoire à cette révision législative et a ouvert à ce sujet une consultation grand public sur le web.

De son côté, l'Ofsted réfléchit aux inflexions qu'il lui paraîtrait souhaitable d'envisager; par exemple: qu'il n'y ait plus aucune inspection par discipline (en réalité cette pratique est déjà abandonnée), que l'auto-évaluation des établissements soit renforcée, que l'ampleur de l'inspection soit « proportionnée » à la situation des établissements, qu'un document de restitution aux parents soit explicitement prévu, que les critères de performance soient mieux définis et expliqués, que l'objectif de la démarche soit désormais de parvenir à une augmentation du nombre des établissements jugés « bons » et « remarquables » (les établissements sont rangés selon quatre niveaux de performance:

insatisfaisant, satisfaisant, bon, remarquable; la proportion actuelle est de 6% d'insatisfaisants, 34% de satisfaisants, 46% de bons, 14% de remarquables; elle est appelée à évoluer). L'Ofsted envisage de tester ces principes nouveaux lors d'inspections-pilotes qu'elle mènerait de l'été 2008 au printemps 2009. Elle sera ainsi en mesure de faire des propositions au gouvernement au moment du vote de la loi sur l'Éducation.

D'un séminaire à l'autre

De retour d'Edimbourg, l'inspecteur général français médite. Par sa taille, son histoire, ses traditions, la France ne se compare pas avec beaucoup des pays cités ci-dessus. Mais la confrontation des pratiques professionnelles est toujours intéressante, parfois déstabilisante. Réjouissons-nous qu'un nouveau séminaire sur le même sujet réunisse les inspecteurs de la SICI cet automne, mais en France cette fois, avec une participation plus large des collègues français... ■



Inspecteurs généraux et savoirs sur l'École : l'urgence d'un nouveau positionnement

ROGER-FRANÇOIS GAUTHIER, inspecteur général de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Longtemps, les connaissances sur l'École n'eurent guère qu'un seul « client », qui était l'État, et un seul fournisseur, qui était encore l'État. Désormais, il y a et il y aura des clients plus nombreux : usagers, organisations internationales, collectivités locales, pilotes des différents niveaux et même acteurs des établissements scolaires, lorsque ceux-ci entreront dans des perspectives d'autoévaluation. Il y a et il y aura aussi des fournisseurs plus divers, variant selon le produit commandé : savoirs des différentes disciplines (notamment les sciences humaines) ou synthèses empruntant à divers champs ; savoirs plutôt spéculatifs ou plutôt orientés vers la recherche de l'efficacité ; savoirs issus de connaissances de terrain ou informés des expériences étrangères ; savoirs dont l'accès est public ou limité à ceux qui en financent la production etc.

L'objet de cet article est de se demander quelle est la place des inspections générales dans

cette nouvelle configuration. Quel est le rapport entre l'exercice des fonctions d'inspecteur général et ces savoirs relatifs à l'École ou susceptibles de contribuer à son amélioration ? Comment ce rapport peut-il évoluer et comment l'apprécier ?

Nous employons ici le terme de « savoirs » avec deux idées en tête. La première est qu'une question relative à des savoirs peut ne pas laisser totalement insensibles les acteurs de l'Éducation nationale ; la seconde que cette notion s'oppose, alors que chaque usager de l'École a sa besace pleine de certitudes, à d'autres ensembles comme l'opinion, les idéologies des corporations, des partis, des syndicats, des églises ou des lobbies ou encore le discours des médias, qui privilégie souvent le sensationnel et l'éphémère et se trouve souvent rejoint en cela par celui des politiques.

Tous les inspecteurs s'accorderont peut-être au moins sur ce fait qu'il existe de meilleurs

instruments pour appréhender l'École que l'opinion, le discours des syndicats ou des associations, les attendus des décideurs ou les argumentaires des médias et qu'ils sont interpellés en permanence, au cœur de leur métier, par cet écart entre les certitudes qui courent et les réalités qui résistent.

Fonction ou onction ? Une certaine représentation des savoirs sur l'École

Pour autant, demander quels sont les savoirs acquis par un inspecteur général pour assumer sa fonction, puis mobilisés et produits dans l'exercice de son métier peut paraître une question saugrenue. En quoi celui-ci se définirait-il par un champ spécifique de savoirs ? Par un rapport spécifique avec certains savoirs ? Poser ce type de question ne signifie-t-il pas d'abord que celui qui la risque n'a rien compris à une fonction qui s'exerce davantage à proximité du roi¹, c'est-à-dire aujourd'hui du ministre, que du philosophe ?

On s'accordera pourtant facilement à considérer qu'un inspecteur général - à l'Éducation nationale qui plus est - ne peut pas ne pas avoir quelque réponse à la question de son rapport au savoir et aux savoirs qu'il mobilise. Même si la fonction officielle de contrôle, qui a été dominante depuis l'origine pour l'inspection, n'interrogeait pas vraiment sur cette question (on contrôle en effet à partir d'une norme, pas d'un savoir), il était toutefois plus ou moins sous-entendu que l'inspecteur recruté avait eu antérieurement un parcours académique, puis avait progressivement gagné la confiance des responsables de l'institution, dans des conditions telles qu'on pouvait lui faire le crédit d'une expérience et d'une vue distanciée.

Quasi-religieux, s'exerçant parfois dans des rituels qui tenaient plus du toucher des écrouelles que de modalités plus scientifiques, le pouvoir de l'inspecteur général tenait au fond de diverses « onctions » qui, quoique en partie issues de savoirs académiques, n'en constituaient pas pour autant une référence à tel ou tel savoir spécifique qui aurait désigné le corps.

De plus, le rôle de personnage d'influence dont, à tort ou à raison, on l'a souvent crédité aussi ne l'a pas non plus prédisposé à une explicitation de ses savoirs de référence.

Au fond, qu'il s'agisse du spécialiste d'un enseignement disciplinaire ou d'un expert en matière managériale, budgétaire ou comptable, on ne demandait traditionnellement et formellement pas à un inspecteur général d'avoir d'autres connaissances que celles d'un excellent professionnel du ou des métiers qu'il était censé contrôler : d'où la proximité « paternelle » des inspecteurs, pour éviter une épithète plus critique, vis-à-vis des corps professionnels en question, proximité dont on ne s'est jamais vraiment demandé si elle servait l'innovation et l'efficacité du système.

Au-delà de la problématique de la seule inspection générale, nous sommes peut-être là en présence d'un des traits spécifiques de l'organisation des services d'Éducation nationale qu'on retrouve peu ou prou dans bien des pays. Parce qu'elle est chargée de la diffusion de savoirs, dont on oublie parfois de rappeler qu'il s'agit de la catégorie spécifique des savoirs « scolaires », l'Éducation nationale s'estime souvent quitte d'une réflexion sur les différentes modalités de rapport aux savoirs construites par les différents acteurs. L'ancienne et regrettée directrice du Bureau international de l'éducation de Genève, l'argentine Cecilia Braslavski, critiquait la recherche par les institutions éducatives de ce qu'elle appelait l'« homothétie » entre l'organisation des savoirs enseignés aux élèves et celle des savoirs des enseignants.

Ne peut-on se demander si l'inspection générale a suffisamment ou explicitement veillé dans l'histoire à être autre chose qu'un étage de plus dans ces reflets homothétiques, qu'elle contribuait dès lors à construire en abyme ? N'a-t-elle pas fondé son activité et son pouvoir sur cette ambiguïté entre, d'une part, la parfaite maîtrise, tenue pour acquise, de savoirs banals, en tous cas partagés avec les corporations





qu'elle contrôlait, guidait, conseillait, formait ou recrutait² et, d'autre part, une habileté rusée à la médiation entre pouvoir politique et acteurs de terrain ?

Ce schéma a d'ailleurs fonctionné longtemps et il ne s'agit pas ici de le condamner sans appel : il a permis et permet encore parfois de mobiliser des réseaux de connivences professionnelles d'un bout à l'autre de la pyramide de décision, ce dont il ne faut sans doute pas faire bon marché. Toutefois, aucune profession n'étant définie pour l'éternité, il est sans doute légitime de se demander comment son contexte d'exercice évolue dans le temps.

Au cours des dernières décennies, les questions d'éducation n'ont pas échappé à plusieurs évolutions des sociétés développées. Y voient le jour et se consomment quantités de savoirs empruntés à des sources de plus en plus nombreuses et diversifiées³. C'est ainsi, d'une part, qu'un ensemble disparate de **savoirs** sur l'École est aujourd'hui disponible, en provenance d'une variété inédite d'acteurs, mais, d'autre part, qu'ont émergé un ensemble de **questions** sur l'École qui n'étaient pas posées naguère. Ceci modifie inévitablement la position de chacun et conduit à se demander si l'inspection ne doit pas prendre plus explicitement la mesure de ces changements et en tirer un certain nombre de conséquences.

Les connaissances relatives à l'École : un bouillonnement de questions toutes jeunes

L'idée qu'il existerait un déficit de savoirs relatifs à l'École n'est pas nouvelle. Dès les années 1970, l'émergence des problématiques d'évaluation résultait de ce constat et avait déjà posé des questions dérangeantes aux inspecteurs généraux. Elle impliquait, en effet, qu'ils sortissent de leur traditionnelle « division du travail », en particulier disciplinaire, afin de répondre à des questions posées à la globalité du fonctionnement d'un système éducatif. De la même façon, quand le gouvernement socialiste arriva au pouvoir en 1981 voulut dresser un état des lieux de l'École, il commanda des rapports à dif-

férents chercheurs (Louis Legrand pour le collège, Antoine Prost pour le lycée, etc.), témoignant en cela d'un besoin de connaissances sur l'École qui en d'autres temps se fût satisfait de la prose d'inspecteurs généraux.

Ces questions d'évaluation du fonctionnement du système sont récentes à l'échelle de l'histoire de l'École. Le sont plus encore celles portant sur ses « résultats », notion à la mode qui, en matière d'éducation, eût mérité des analyses préalables qui n'eurent pas lieu⁴. Dans les deux cas, on a toutefois l'impression que, face à ce bouillonnement de demandes en termes de connaissances sur l'École, les inspections générales se sont positionnées plutôt au coup par coup, sans vision peut-être suffisamment large et prospective d'un vaste mouvement en train de prendre forme.

En termes de réponse à cette demande, une des plus remarquables a consisté dans la production de données et d'interprétations de ces données par le pouvoir administrativo-politique. Ainsi, dans le contexte d'inquiétude sur l'efficacité des politiques qui se fait jour dans les deux dernières décennies du siècle, est créée en 1987 une direction du ministère qui, dans la tradition colbertiste, va produire un savoir essentiellement statistique sur l'École : la DEP⁵, devenue la DEPP, dont les publications (*L'état de l'école*, *La géographie de l'école*), élevées au rang de « classiques », ont connu une grande renommée en France et à l'étranger.

Or si des inspecteurs généraux ont fréquemment été associés aux groupes de travail préalables à différents travaux de la DEPP, s'ils ont appris à se servir de certains indicateurs mis au point par cette direction et en ont été souvent les porteurs, plus rares en revanche ont été pour eux les occasions d'intervenir en amont sur les travaux que la DEP décidait de conduire, plus rares encore celles où ils étaient écoutés. L'inspection semble avoir joué une carte de coexistence pacifique avec les travaux de la DEPP au cours des dernières décennies⁶, sans que la question de la combinaison, voire

de la complémentarité des regards des deux institutions et des savoirs produits par elles soit véritablement clarifiée. À noter que la DEPP est surtout restée dans le cadre de travaux qu'elle affichait elle-même comme descriptifs, fournissant des matériaux aux évaluateurs et chercheurs. Elle a, de fait, judicieusement construit un espace d'interaction avec la recherche en éducation et, parfois, assuré aussi une intermédiation entre les chercheurs et les inspecteurs généraux, en les conduisant au moins à faire connaissance, sinon à découvrir leur existence réciproque.

Les savoirs produits par des organismes à inscription « politique » ne se sont pas limités aux publications de la DEP. Dans les mêmes années, certaines organisations internationales, au premier rang desquelles l'OCDE, se sont mises à produire des savoirs sur l'École, par exemple au travers des enquêtes de type PISA. Là encore, certains inspecteurs généraux sont impliqués dans ce genre de travaux et les autres informés des résultats ; mais on ne peut pas dire qu'on soit au clair sur le rapport qui se construit entre les savoirs PISA et les savoirs professionnels des inspecteurs généraux. On ne serait pas surpris outre mesure que ce soit de façon essentiellement personnelle et du coup fort disparate que les inspecteurs, quand ils en parlent avec les acteurs de terrain, s'expriment sur le contenu et les conséquences à tirer de ces enquêtes internationales. Malgré les travaux de quelques collègues, il n'est pas excessif de dire que ce savoir international n'a pas jusqu'ici fait l'objet d'un positionnement ni d'une médiation quelque peu systématique de la part de l'inspection.

Il convient d'ajouter que le contexte de déconcentration (on évoquera plus loin celui de la décentralisation) dans lequel s'est installé le système éducatif français a également fait naître un besoin de savoirs nouveaux : les services statistiques des académies ont été ainsi producteurs de données dont, jusqu'à une date récente, la DEPP faisait peu la synthèse et dont les inspections générales étaient informées de façon assez aléatoire. Il faut malgré tout noter

que, dans le cadre de l'opération d'évaluation des académies, les inspections générales ont elles-mêmes produit des savoirs d'un certain type relatifs au terrain et qu'en ce cas, il y a eu appel à l'ensemble des données qui pouvaient être disponibles.

L'appétit de savoirs sur l'École a pris encore d'autres formes, toujours au sein de l'institution ou à sa marge. Faut-il rappeler le rôle éminent qu'a joué, pendant des années, sous les présidences successives de Claude Thélot et de Christian Forestier, le Haut conseil de l'évaluation ? Il s'agissait vraiment d'une instance ne travaillant pas sur l'École, mais sur les savoirs relatifs à celle-ci et ce dans une recherche de consensus, y compris avec les partenaires syndicaux et, bien sûr, nombre de chercheurs. Quelques-unes de ses séances, où chacun sortait de ses certitudes pour approcher un questionnement sur la réalité, ont été exemplaires. On peut toutefois se souvenir que ni l'inspection générale, ni la DEP - qui vécut d'ailleurs assez mal la concurrence du Haut conseil - n'ont semblé vraiment parties prenantes de ce dispositif, dont l'existence brillante posait pourtant en creux la question de façon forte : que devenaient dans tout cela les savoirs et l'expertise de l'inspection générale, auxquels nombre d'acteurs, surtout sur le terrain, gardaient pourtant l'habitude de se référer ?

Il conviendrait aussi d'analyser le positionnement en termes d'expertise du Haut conseil de l'éducation⁷ à qui, depuis 2006, il est demandé de produire des avis préalables à des textes de haut niveau juridique et symbolique (tel celui sur le socle commun de connaissances et de compétences), mais aussi des rapports sur l'état de l'École. Est-ce forcer la réalité que de dire que l'inspection générale n'est pas là non plus dans un positionnement facile quant au statut de ses productions et de son expertise⁸.

Enfin, le savoir faisant naître la curiosité, le processus va d'autant plus se poursuivre que l'on se trouve dans une phase de décentralisation et de diversification des acteurs. Croire que la



■ ■ ■ décentralisation en matière d'éducation, même si elle avance lentement, puisse ne rien changer en termes de demande de savoirs est illusoire. Les parents d'élèves, notamment, ne resteront pas toujours aussi sages qu'ils le sont en n'exigeant aucune évaluation des établissements où sont inscrits leurs enfants. D'ailleurs, ne peut-on penser que chacun aurait intérêt, surtout dans un contexte de gommage de la carte scolaire, à ce que la connaissance sur l'établissement scolaire offerte aux usagers cesse d'être principalement alimentée par la rumeur du café du commerce ?

«Savoirs d'État» et «sciences de l'éducation» : beaucoup d'évitements, trop peu de synergies

On a surtout parlé jusqu'ici de « savoirs d'État », produits par une institution qui, déjà, malgré sa tradition centralisée ou pour s'en protéger, donne une idée confuse des modalités de production des savoirs sur l'École.

Toutefois, en dehors de cette production institutionnelle de savoirs, c'est d'abord et surtout au développement des sciences humaines qu'on doit, partout dans le monde, l'enrichissement considérable des savoirs disponibles sur l'École. La sociologie de l'éducation, son économie, sa philosophie, les savoirs issus de son histoire, ceux provenant de l'éducation comparée, les neurosciences, la psychologie, la didactique générale ou disciplinaire : nombreux sont les angles de production de savoir, souvent regroupés sous l'intitulé de sciences de l'éducation, qui sont désormais disponibles et en développement rapide, de plus en plus à une échelle internationale.

Il y a là profusion, et comme il y a profusion, il y a vertige devant le choix et besoin d'une aide au repérage.

Une première caractéristique française de cette production de savoirs par les chercheurs sur l'École est qu'il n'existe guère dans notre pays de lien, en termes d'origine et de carrière, entre les chercheurs et les cadres de l'éducation, qu'il

s'agisse de l'administration ou de l'inspection générale. Dans d'autres pays, les allers et retours ne sont pas rares entre des fonctions de chercheurs et des fonctions dans l'administration de l'École ou, quand ce type de structure existe, dans l'inspection générale. Force est de constater qu'en France l'institution se tient relativement à l'écart de ces savoirs, qui sont rarement tenus comme indispensables pour le recrutement dans l'un des métiers de l'éducation et appartiennent tout aussi rarement à la culture de l'encadrement : combien de recteurs sont-ils issus des sciences de l'éducation ou de l'une des sciences produisant des savoirs sur l'École ou les apprentissages ?

L'ESEN⁹ a bien réussi depuis plusieurs années à s'ouvrir aux chercheurs et aux savoirs universitaires. L'INRP¹⁰, de son côté, entretient une veille scientifique et technologique, dont l'objectif est bien de tendre des passerelles entre le monde de la recherche et celui de l'éducation, mais ceci reste encore d'un impact limité. Pourtant, les inspecteurs généraux devraient bien s'interroger sur la différence existant entre les modes de travail de la rue de Grenelle et ceux adoptés à l'Inspection générale des finances et à la Cour des Comptes, où l'appel aux chercheurs, y compris dans le secteur de l'éducation, est fréquent et en train de s'organiser de façon structurée.

S'agissant des rapports entre les inspections générales et les chercheurs, le tableau des relations ne peut qu'être contrasté, puisqu'il s'est construit de façon aléatoire.

Faut-il voir la situation de façon optimiste, en mettant en avant le fait que beaucoup d'inspecteurs généraux sont d'assidus lecteurs des travaux de chercheurs et ne sauraient imaginer leur travail sans recours à ces travaux, que certains sont associés depuis longtemps à des équipes de recherche et qu'ils sont aussi régulièrement porteurs de travaux de chercheurs sur le terrain, où ils les retrouvent souvent ? Ou bien faut-il rappeler le point de vue parfois partagé parmi les inspecteurs généraux, à savoir

que certains travaux de chercheurs font dans le pointillisme, qu'ils montent en épingle des observations souvent très parcellaires ou encore qu'ils se complaisent parfois trop exclusivement dans le quantitatif ? Et pourquoi taire le fait que l'ignorance de beaucoup de ces travaux rejoint le mépris dans lequel sont souvent encore tenues en France, y compris au sein de l'institution, les sciences de l'éducation dans leur ensemble ?

Quant aux chercheurs, s'ils ont fait parfois de l'inspection un de leurs objets de recherche, (qu'on songe aux travaux de Christian Maroy¹¹, Xavier Pons¹² ou d'Anton De Grauwe¹³), leur point de vue hésite aussi entre la distance ironique (les travaux de l'inspection étant par essence non scientifiques, voire préscientifiques et même douteux par essence en raison du positionnement institutionnel des inspections) et l'interrogation sur le statut des productions des inspections générales, auxquelles ils reconnaissent des qualités, en ne sachant toutefois pas comment les traiter dans les bibliographies¹⁴ !

Pour un nouveau positionnement de l'inspection en matière de savoirs sur l'École : creusement des avantages comparatifs et appel méthodique à la recherche universitaire

Il est certain que l'appétit des connaissances relatives à l'École continuera de croître au cours des prochaines années, dans des directions diversifiées, et qu'il sera fait appel à des approches et à des talents multiples. Dans un tel contexte, il semble important que les inspections générales soient plus au clair sur la nature et le sens de leur participation à cette efflorescence. Pour y parvenir, il faut d'abord qu'elles aient conscience de leurs acquis, de leurs atouts et de leurs limites en ce domaine.

Les acquis et les atouts sont évidents, depuis des opérations déjà anciennes, comme, par exemple, les *cent collèges*, jusqu'à nombre de travaux récents qui montrent l'amélioration de ses méthodes de travail. L'inspection générale

a évolué dans son rapport aux savoirs sur l'École, ceux qu'elle utilise comme ceux qu'elle produit. On peut en prendre pour preuves l'élaboration d'un certain nombre de documents méthodologiques, notamment ceux de l'IGAENR, l'explicitation de ses problématiques de travail, sa préoccupation pour le choix des échantillons, son ouverture aux travaux des chercheurs ou encore la préoccupation de la formation continue de ses membres aux connaissances nouvelles. De la même façon, la capacité de l'IGEN à mobiliser et à faire remonter des observations fines du terrain via l'appel aux compétences des IPR et des IEN est sans doute assez irremplaçable et sans équivalent, encore que susceptible d'être améliorée au plan méthodologique.

Toutefois, les limites actuelles sont tout aussi évidentes. En conclusion de ses rapports d'évaluation des académies, l'inspection générale a ainsi pu constater la qualité encore insuffisante de son approche des territoires. Mais on peut également mettre en avant chez elle l'inexistence de procédures régulières d'évaluation des établissements scolaires permettant la production de savoirs comparables entre ces établissements ; la faiblesse de la prise d'informations internationales sur beaucoup de sujets où il faudrait sans doute pouvoir disposer de moyens spécifiques ; les limites quant au repérage et à la validation des innovations, tant pédagogiques qu'administratives ; ou encore une participation insuffisante à la définition de ce qu'on convient d'appeler les résultats des élèves¹⁵.

Les atouts sont donc aussi prometteurs que les lacunes sont graves et il y a matière à s'interroger sur la valorisation accrue des premiers et sur le caractère indépassable des secondes. Mais le paysage n'est pas vide, on l'a vu, et le sera de moins en moins. Là encore, quelques réflexions simples peuvent peut-être servir d'amorce :

> On peut sans doute imaginer le système éducatif français sans inspection générale, voire sans corps d'inspection du tout : là où c'est le





cas, d'autres régulations interviennent, qui ont d'autres avantages et d'autres inconvénients, et la production des savoirs sur l'École s'y fait aussi différemment. Mais n'est-il pas préférable que la nature, la qualité et les limites des savoirs sur l'École produits par l'inspection générale soient mieux définies, à partir du repérage de ses avantages comparatifs et par rapport aux autres producteurs de savoirs ? Il semble nécessaire de réfléchir à ces avantages comparatifs, qui sont nombreux : une connaissance de la complexité d'un système que les autres étudient souvent en se limitant à certains de ses traits ; un positionnement « en synthèse » devant des acteurs qui le demandent ; une conscience des contraintes de la décision administrato-politique en même temps qu'une préoccupation permanente de l'amélioration des choses ; enfin une bonne connaissance du territoire national et un accès permanent aux innombrables terrains de l'école.

> Sans doute faut-il voir plus loin. S'agissant de la diversité des écoles, des expériences pédagogiques ou administratives qui peuvent être des gisements d'idées, le regard des membres d'un corps centralisé n'a pas et n'aura pas la continuité sur tel ou tel site qui leur permettrait d'évaluer la pertinence d'une pratique à partir de ses résultats. Les inspecteurs territoriaux étant eux-mêmes souvent impliqués dans les expérimentations, donc peu destinés à les évaluer, il serait souhaitable que les inspections puissent mobiliser des équipes de chercheurs susceptibles de mettre en place des évaluations longues, comme celle que le laboratoire Théodile de Lille 3 a pu mettre en oeuvre¹⁶. Il y aurait là, de toute évidence, un besoin de production de savoirs sur les expériences qui marchent, auquel il faudrait cons-

truire les réponses appropriées, par exemple via l'INRP, autour des inspections générales.

> Enfin, l'inspection générale est dans une position irremplaçable non seulement pour établir une interface entre les acteurs qu'elle fréquente au quotidien et les résultats de la recherche, mais aussi pour faire part aux chercheurs des besoins de l'éducation en termes de connaissances sur l'École. On pourrait donc imaginer que, directement ou par l'intermédiaire de l'INRP¹⁷, elle tisse des liens avec les différents laboratoires opérant en matière de savoirs sur l'École, à la fois pour susciter des conférences de consensus, pour concourir à la diffusion de ces savoirs auprès des acteurs de terrain et pour orienter certains appels d'offres.

La question des connaissances disponibles sur l'École est aujourd'hui devenue une question stratégique. Aussi l'inspection générale devrait-elle prendre l'initiative de se la poser afin de s'adapter aux changements et, autant que possible, de permettre à l'institution de bien les gérer. Certes la fonction qui est la sienne n'est pas celle de la recherche. Son objectif n'est pas, comme celle-ci, la seule production de connaissances, mais également l'aide à l'amélioration de l'École et la recherche de qualité. Il n'en reste pas moins que, pour toutes les raisons qui viennent d'être exprimées, son positionnement institutionnel et symbolique à venir sera fortement lié à la façon dont elle se situe sur la carte de circulation des connaissances sur l'École. Et gageons pour finir que si, dans ces évolutions, la distance entre l'inspection générale et le pouvoir politique était appelée à être reconsidérée, on peut raisonnablement penser qu'en termes d'efficacité l'École n'aura rien à regretter... ■

-
- (1) En en étant parfois selon certaines formules un des organes des sens démultiplié, « œil », « oreille » ou « voix » du ministre ! On a dans le même sens parlé parfois des inspecteurs généraux comme de *missi dominici*, ce qui les rapproche peut-être du rénovateur carolingien de l'école, mais ne leur attribue pour autant pas de statut intellectuel !
 - (2) De même qu'on a parfois pu décrire les professeurs comme d'anciens bons élèves, ne pourrait-on décrire les inspecteurs généraux comme d'anciens excellents élèves ? Ce qui n'est pas qu'une critique !
 - (3) Autre sens de la « société de la connaissance ».
 - (4) Avec Anne-Marie Bardí et quelques autres collègues, c'est bien cette analyse que nous avons à peine initiée dans *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'école ?*, rapport rendu en 2005.
 - (5) « Direction de l'évaluation et de la prospective », éléments auxquels s'est jointe plus récemment la « performance », qui donnera au sigle son P supplémentaire.
 - (6) Les travaux de la DEPP ont au fil des années occupé un terrain majeur dans la production des savoirs sur l'École, ce qui a pu être critiqué, notamment par Franck Poupeau, qui attirait l'attention de la communauté scientifique sur les risques de la « sociologie d'Etat ».
 - (7) L'auteur de ces lignes a eu récemment à expliquer à un de ses interlocuteurs dans une langue étrangère qui n'a pas d'états d'âme sur la place des adjectifs qualificatifs que le Haut conseil de l'éducation n'avait rien à voir avec le Conseil supérieur de l'éducation...
 - (8) Exemple : en quoi les inspecteurs généraux sont-ils porteurs des idées du Haut conseil quand ils sont dans un établissement scolaire et qu'on les interroge à leur sujet ? Et même les connaissent-ils ?
 - (9) Ecole supérieure de l'éducation nationale, sise à Poitiers
 - (10) Institut national de recherche pédagogique, localisé à Lyon.
 - (11) Christian Maroy, *École, régulation et marché*, 2006, PUF.
 - (12) Xavier Pons, *Evaluation and State Sciences: Old Professions versus a New Regulation Tool? The Case of Evaluation of the French Education system*, CEVIPOF-CNRS, Sciences-Po Paris, France.
 - (13) Anton De Grauwe, thèse de doctorat, sous la dir. d'Agnès Van Zanten, 2006, disponible en ligne.
 - (14) Un rapport de l'inspection générale a-t-il, par exemple, un auteur identifiable ou bien émane-t-il du collectif indifférencié IGEN ou IGAENR ? Les deux positions peuvent se défendre (encore faudrait-il en débattre !), mais en sachant que chaque solution apportée a ses contraintes.
 - (15) Voir note 4
 - (16) Voir, ici sous le seul angle méthodologique : Yves REUTER (dir.): *Une école Freinet, Fonctionnements et effets d'une pédagogie alternative en milieu populaire*, Paris, 2007, L'Harmattan, 255 p.
 - (17) Qu'on pourrait aussi rattacher aux inspections générales, ce qui clarifierait le paysage.



Les audits d'université dans le cadre de la Loi LRU : un tournant pour l'IGAENR dans l'enseignement supérieur

PASCAL AIMÉ, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

La loi LRU: une étape décisive pour rapprocher les universités françaises des standards internationaux

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) introduit des changements majeurs dans le fonctionnement des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), qu'il s'agisse de leur mode de gouvernance, avec le resserrement de la composition de leur conseil d'administration; du nouveau mode d'élection des présidents d'université et du renforcement de leur pouvoir; de l'adoption d'un nouveau régime budgétaire et financier; de la modification profonde des modes de recrutement des enseignants-chercheurs et, au-delà, d'une plus grande autonomie en matière de gestion des ressources humaines (modulation des services d'enseignement, recrutement d'enseignants-chercheurs contractuels, primes et dispositifs d'intéressement) ou enfin de l'allègement des procédures en matière de

prise de participation ou de création de filiales et de fondations universitaires.

La loi prévoit que, dans un délai de cinq ans à compter de sa publication, toutes les universités, sans qu'un calendrier spécifique soit fixé en la matière, bénéficieront de nouvelles responsabilités en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines et que l'État pourra transférer aux universités qui en feront la demande la propriété des biens qui leur sont affectés ou mis à leur disposition.

La loi LRU constitue une évolution importante par rapport aux textes législatifs antérieurs (1968 et 1984). Elle consacre la montée en puissance des universités comme opérateurs autonomes du budget consacré par l'État à l'enseignement supérieur et à la recherche. Elle reconnaît à ces dernières une capacité à décider librement en interne de leur organisation et des moyens à mettre en œuvre pour développer leur stratégie en matière de formation et de recherche. Cette stratégie aura fait l'objet d'une évaluation

menée par l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), à laquelle le statut d'autorité administrative et indépendante confère une légitimité indéniable, et d'une négociation avec l'État dans le cadre d'un contrat quadriennal renouvelé. Elle est, de plus, articulée avec les dispositions de la loi de programme pour la recherche votée en 2006. Dans un contexte de concurrence internationale renforcée, mise en évidence par différents classements internationaux, Janez Potocnik¹ a indiqué récemment que l'Union européenne réfléchissait à son propre classement, par la libre circulation des étudiants et des personnels, mais également par la communication qui entoure dorénavant les indicateurs de publications scientifiques. La loi LRU vise à rapprocher les modes d'organisation des universités françaises des standards européens et mondiaux.

Le récent colloque organisé par la CPU à Bruxelles du 2 au 4 avril 2008, sur le thème Les universités européennes : nouvelles frontières, nouvelles perspectives, a permis de comparer le dispositif français à celui qui est en vigueur en Suisse, au Royaume-Uni, en Belgique et au Danemark. Au-delà des différences qui affectent chacun de ces systèmes, de nombreux points de convergence ont été mis en évidence, parmi lesquels on notera la montée en puissance de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, de leur implication dans l'activité économique locale, mais également l'augmentation de la part des financements sur projets et des ressources propres.

La loi LRU constitue un jalon supplémentaire déterminant dans l'évolution sans précédent qu'a connue l'université depuis trente ans. Rappelons que durant cette période, l'enseignement supérieur français, au sein duquel les universités tiennent une place majeure, a relevé un défi démographique inconnu jusqu'alors puisqu'il accueille aujourd'hui 2,2 millions d'étudiants, soit le double qu'en 1980.

Dès lors, comment se fait-il que la loi LRU apparaisse comme un texte de rupture alors que l'université n'a cessé de se transformer ?

Sans doute faut-il considérer que, pour la première fois depuis leur création en 1968, sous leur forme actuelle, et même si la loi de 1984 a déjà modifié les contours des EPSCP, la loi LRU conduit à une évolution très significative des équilibres internes dans les établissements, qu'il s'agisse de l'équilibre entre niveau central et composantes, du rapport entre enseignants et enseignants-chercheurs et représentants de la société civile ou des nouvelles responsabilités des présidents et de l'autonomie de gestion accrue dont ils sont désormais les dépositaires.

La nouvelle loi constitue une étape décisive dans l'émergence d'établissements publics pivots de l'action publique en matière d'enseignement supérieur et de recherche. L'importance que prend désormais l'effort de formation, de recherche et d'innovation dans l'avenir économique d'un pays explique en grande partie cette évolution.

Le processus est aujourd'hui engagé. Les établissements ont adopté leurs nouveaux statuts et vingt d'entre eux bénéficieront, dès le 1^{er} janvier 2009, de libertés et de responsabilités élargies.

Le succès de la loi LRU est maintenant subordonné à la capacité des équipes de direction nouvellement élues, le plus souvent confirmées, à conduire le changement, à entraîner l'ensemble de la communauté universitaire dont on sait qu'elle peut encore être réservée à certains endroits, à faire émerger de véritables projets stratégiques en termes de formation et de recherche, à impulser une politique de ressources humaines favorisant l'excellence scientifique et l'attractivité, à diversifier les sources de financement ainsi qu'à exercer les nouvelles responsabilités techniques conférées par la loi.

La question des moyens qui seront consacrés par l'État à la réussite de cette mutation est également, dans un contexte de tensions sur les finances publiques, importante. Le taux de financement public par étudiant est en effet sensiblement plus faible en France que dans les autres pays européens. De plus, certains établissements sont nettement moins bien dotés



■ ■ ■ que d'autres et l'encadrement administratif et technique des universités est le plus souvent insuffisant quantitativement, voire qualitativement. Il ne faut donc pas éluder la question de la remise à niveau des dotations financières des universités, surtout si l'on considère en parallèle la question de l'état général de leur patrimoine immobilier. Cet effort, d'ailleurs annoncé par l'État, devra s'accompagner d'une diversification des sources de financement des établissements, ce que la possibilité de créer des fondations devrait faciliter.

**Les audits « préalables » de l'IGAENR :
des plans d'action à la disposition
des universités et du ministère pour faciliter
la conduite du changement**

Soucieuse d'accompagner la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi LRU, Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a chargé l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche de réaliser un audit dans chaque université, afin d'évaluer le degré de préparation des établissements à la prise en charge de ces nouvelles responsabilités et de leur proposer un plan d'action pour les aider à conduire les changements qui s'avèreraient nécessaires.

Un guide d'audit portant sur quatre thématiques² essentielles dans le contexte de l'acquisition des compétences élargies a été réalisé par l'IGAENR et l'inspection générale des finances (IGF) dès l'automne 2007. Plus de quarante universités devraient bénéficier d'un tel audit en 2008. Les premières constatations réalisées dans ce cadre donnent des pistes de travail concrètes sur les besoins des établissements.

Schématiquement, ces constatations, qui portent sur une vingtaine d'établissements, font notamment apparaître que les logiques du budget global et du transfert de la masse salariale ne sont pas encore totalement intégrées par les équipes de direction (les marges de manœuvre budgétaires de la gestion des ressources humaines, leur impact sur la capacité d'investissement de l'établissement ne sont pas encore maîtrisées). La réussite de l'action des universités est liée

à leur capacité à établir de nouveaux équilibres entre niveau central et composantes, à définir une stratégie et des objectifs politiques clairs, à mettre en œuvre un pilotage par la performance ainsi qu'une vision pluriannuelle de leur action (ce qui implique d'abandonner progressivement les modes de répartition des moyens fondés uniquement sur la base de critères ou la reconduction des modèles de répartition d'année en année), à dégager des marges de manœuvre pour accélérer la réalisation de leurs projets.

Elle repose également sur la sécurisation et la formalisation des processus de gestion, la consolidation des systèmes d'information, le développement de la capacité des équipes de direction à gérer le changement et à mettre en œuvre un management par projet. Ces évolutions prendront du temps. Il faut l'accepter, tout comme il faut probablement accepter l'idée qu'ici où là les choses puissent être difficiles. C'est cette idée d'apprentissage progressif qui doit guider le processus d'accompagnement des universités, sans doute autour de trois séquences distinctes :

- > à court terme, la maîtrise de la masse salariale et des opérations de paye ;
- > à moyen terme, la capacité à utiliser les marges de manœuvre budgétaires liées notamment à la gestion des ressources humaines ;
- > la préparation de la dévolution du patrimoine immobilier que la très grande majorité des établissements ne semble pas en mesure d'assumer à l'heure actuelle.

Mais - et l'IGAENR le mesure bien à l'occasion des audits qu'elle mène - le succès de la réforme passe également par une évolution profonde du rôle de la tutelle qui devra transformer ses formes d'intervention pour tenir compte de l'émergence d'établissements d'enseignement supérieur plus autonomes et plus responsables. Les directions générales du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au premier rang desquelles la DGRI et la DGES, ont devant elles des chantiers qui sont au moins aussi complexes que ceux que doivent mener les universités.

La création de l'AERES a d'ores et déjà très sensiblement modifié le paysage, puisque cette dernière est désormais responsable notamment de l'évaluation de la qualité des activités de formation et de recherche des universités. Elle évalue également l'efficacité du fonctionnement et de la gestion de ces établissements, ce que ses homologues européens ne font pas systématiquement.

Parallèlement, le décret relatif au budget et au régime financier des EPSCP bénéficiant des responsabilités et des compétences élargies prévoit de confier aux recteurs chanceliers des universités la responsabilité du contrôle de légalité et, avec l'appui des trésoriers-payeurs généraux, du contrôle budgétaire de ces établissements.

Ce double contexte devrait donc amener la DGES à recentrer son activité autour de trois missions fondamentales : la conception des politiques publiques et l'activité normative qui en découle, le pilotage et l'accompagnement des universités.

L'accompagnement et la prévention des risques : un rôle profondément renouvelé pour l'IGAENR dans l'enseignement supérieur

La question de l'accompagnement des universités, à l'occasion du passage aux compétences élargies et en régime de croisière est également primordiale. Un tournant majeur a été pris en ce sens lorsque la ministre en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche a demandé à l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche d'auditer les universités qui souhaitent acquérir ces nouvelles compétences. Cette demande, qui privilégie la prévention des risques, est novatrice, aussi bien pour les établissements que pour l'inspection elle-même. Les universités bénéficient, au travers des audits, d'un regard extérieur sur leurs modes de fonctionnement et développent, à partir des documents d'analyse conçus par l'IGAENR et l'IGF, leur capacité d'auto-évaluation.

Elles disposent en fin d'audit d'un constat objectif sur leurs points d'appui ainsi que sur les domaines qui doivent faire l'objet d'évolutions.

Les présidents d'université eux-mêmes soulignent que les plans d'action établis par l'IGAENR par thématique constituent une feuille de route particulièrement utile, tout comme ils précisent que les audits favorisent, au sein de la communauté universitaire, la prise de conscience des enjeux, pour préparer la prise des nouvelles responsabilités et compétences élargies. Ces audits constituent également un tournant pour l'IGAENR. Si, depuis 1999, l'inscription officielle de la recherche au titre des missions de l'inspection générale a impulsé une évolution qui n'a fait que se confirmer depuis, les audits marquent également une inflexion dans l'activité de l'IGAENR. Cette dernière restait jusqu'à présent marquée surtout par sa mission de contrôle³, même si des missions de conseil avaient déjà été menées, par exemple pour évaluer les dispositifs de simplifications administratives mis en place par le Commissariat à l'énergie atomique ou l'Institut national de la recherche agronomique.

Le renforcement du rôle de conseil de l'IGAENR est également marqué par l'ampleur du processus d'audit engagé puisque, à terme, c'est l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui aura été expertisé. L'IGAENR disposera, à travers cet exercice exhaustif inédit, d'une expérience et de données extrêmement précieuses, et sans doute inégalées, sur les modes de fonctionnement des EPSCP, qu'il conviendrait de faire vivre et de valoriser.

Ce qui est également nouveau, outre le fait que les audits répondent à une demande ministérielle forte et font l'objet d'un accueil très favorable de la CPU, c'est le degré d'engagement de l'inspection générale dans cette opération et, au-delà, dans l'enseignement supérieur. Sur la première vague d'audits qui concernait une quarantaine d'établissements, ce sont 1200 jours-inspecteurs que l'IGAENR a consacrés à cette mission. Sur la seule année 2007-2008, les deux tiers des inspecteurs généraux auront participé à au moins un audit.

Cette expérience interpelle sur le rôle que doit tenir, à terme, l'inspection générale en matière d'enseignement supérieur. Doit-elle s'investir





davantage dans l'accompagnement des universités, lesquelles sont incontestablement demandeuses, et c'est le signe de la réussite et de l'intérêt des audits, au détriment de sa fonction de contrôle et au risque même de devoir évaluer demain des processus dont elle aurait elle-même recommandé la mise en place ?

Cette question fait aujourd'hui débat au sein du corps. D'abord parce que l'activité déployée dans le domaine de l'enseignement supérieur nécessite de s'interroger sur l'équilibre qui doit être trouvé avec les thématiques propres à l'enseignement scolaire⁴. Ensuite, parce que l'idée même de développer la démarche d'accompagnement parallèlement aux missions plus classiques de l'inspection ou à leur détriment comme le pensent certains, ne fait pas l'unanimité.

Doit-on infléchir durablement les missions dévolues à l'IGAENR sur la seule base d'un besoin certes très significatif, mais néanmoins conjoncturel ? Quel pourra être le rôle d'accompagnement de l'inspection générale lorsque tous les audits préalables auront été réalisés et que tous les établissements bénéficieront des compétences élargies ? Ne doit-on pas prendre en considération le fait que le succès actuel des audits est dû, certes, à la qualité du travail fourni par les inspecteurs généraux, mais principalement à la légitimité politique que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a apportée à cette opération ?

Toutes ces interrogations sont légitimes. Cependant, il convient également de prendre en compte l'évolution globale du contexte. La tendance, en France et à l'étranger, est à l'externalisation de l'évaluation. La création et la montée en puissance de l'AERES ou des dispositifs européens vont incontestablement dans ce sens. Dans un autre cadre, la revue générale des politiques publiques a largement fait appel à des experts extérieurs issus du secteur privé. La certification des comptes des

universités par des experts comptables en est, dans un autre registre, une illustration.

Dés lors que le mode d'évaluation externe aura acquis sa vitesse de croisière et sera devenu, en matière de formation et de recherche, le standard européen, quel pourra être le champ d'investigation et, peut-être, la légitimité, de l'inspection générale dans ce domaine ? Quelle pourra être la visibilité des analyses réalisées par l'IGAENR à la demande des ministres à côté des conclusions des experts nationaux et internationaux ?

Ces éléments plaident pour une évolution des missions de l'inspection générale et pour le développement, au côté des missions traditionnelles, d'une activité tournée vers l'accompagnement, la prévention des risques et l'évaluation des résultats obtenus. Différentes pistes de réflexions doivent être suivies. Par exemple, peut-on imaginer que l'IGAENR puisse être associée par l'AERES à l'évaluation des modes de fonctionnement des EPSCP tandis que cette dernière, comme la plupart des agences d'évaluation, se focaliserait sur l'évaluation des politiques stratégiques et les résultats des établissements et de leurs unités de recherche ? L'émergence d'universités autonomes, responsables à part entière de leurs moyens, négociant dans le cadre d'un contrat quadriennal et d'un dialogue de gestion rénovés avec leur tutelle et soumises au contrôle budgétaire de l'État, aura nécessairement des incidences sur les missions de l'IGAENR dans le supérieur.

Le besoin de contrôle administratif existera toujours, mais l'affirmation d'opérateurs publics autonomes renforcera le besoin d'accompagnement des établissements, d'évaluation de l'efficacité des politiques publiques menées, de proposition d'évolutions dont le dispositif aura inévitablement à connaître. L'IGAENR a, à mon sens, tout à gagner à être cet interlocuteur du ministère, de l'AERES et des établissements d'enseignement supérieur. ■

-
- (1) Commissaire européen en charge de la science et de la recherche.
 - (2) Gestion budgétaire et financière, des ressources humaines, du patrimoine immobilier et des systèmes d'information.
 - (3) Deux articles du Code de l'Éducation définissent les missions de l'IGAENR : l'article 719-9 précise que « les EPSCP sont soumis au contrôle administratif de l'IGAENR » et l'article 241-1 précise la mission d'évaluation des corps d'inspection. Le statut de l'IGAENR datant de 1999 évoque, pour sa part, sa mission permanente de contrôle, d'étude, d'information, de conseil et d'évaluation.
 - (4) La création récente du groupe « enseignement scolaire » au sein de l'IGAENR est une première réponse à cette question.



De la fonction au métier : une professionnalisation croissante

ALAIN DULOT, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

Longtemps, l'inspection générale a pu paraître extérieure, voire réfractaire à la notion d'évolution. Sa mission même de contrôle, consistant à vérifier la bonne application de la norme, tendait à faire d'elle davantage un frein au changement qu'un accélérateur. Tout est devenu différent dès lors qu'elle a débordé cette seule mission de contrôle pour entrer dans l'ère de l'évaluation. Mais sur ce terrain-là, l'inspection générale n'est pas seule et se trouve confrontée à de nouveaux défis.

Riom-ès-Montagnes (Cantal), 1970. Dans le collège de la bourgade, qui accueille encore des internes, « au petit déjeuner on offre aux enfants café au lait avec beurre ou confiture. Au goûter, on trouve chocolat ou pâtes de fruits ou fromage avec boisson chaude en hiver, fraîche en été ». L'inspecteur général (igaen¹) en mission dans ces hautes terres est peut-être un fin gourmet. Il prend plaisir en tout cas à décrire par le menu – si l'on ose dire – la qualité des mets servis à la cantine : « asperges sauce mousseline, riz pilaf, quiches lorraines, choux-fleurs, pommes de terre en sauce béchamel, glaces »...

Étrangement, l'émotion n'est jamais complètement absente de sa prose. Elle est là, à fleur de mots, sous les nuances de la connotation

ou dans la vigueur de l'indignation, par exemple lorsqu'il dénonce « l'existence, au milieu de la cour de récréation, d'une sorte de porcherie comme on en voit dans les vieilles fermes auvergnates et qui abrite, ou plutôt expose aux regards, des WC du plus hideux style militaire ». Il s'insurge : « Cet édicule déshonore l'établissement ».

Notre inspecteur ne se préoccupe pas seulement de gastronomie ou d'architecture sanitaire, il est aussi un économiste avisé. Dans les bureaux de l'intendance, dont on apprend qu'ils « sont ouverts de 8 h à midi et de 14 h à 18 h, sauf le samedi après-midi », il se fait ouvrir le coffre qu'il dépouille méticuleusement pour y recenser : 2 billets de 100 frs, 6 billets de 50 frs, 12 billets de 10 frs, 5 billets de 5 frs et des pièces

diverses pour un montant total de 740,55 frs, parfaitement conforme – on devine qu’il s’en réjouit intérieurement – au solde débiteur du compte 570.

Les denrées alimentaires mobilisent une grande part de son attention. Pour souligner le manque-à-gagner que constitue l’enclavement, il ne craint pas de comparer les prix locaux, dont le collègue est tributaire, à ceux, sensiblement inférieurs, du chef-lieu d’arrondissement, la petite ville de Mauriac : 9,31 frs le kg de café à Riom contre 8,65 à Mauriac ; 1,39 le kg de sucre semoule contre 1,33 ; 10,10 le kg de beurre contre 8,40... Soucieux de vérifier la bonne tenue de la comptabilité « matières », il se fait ensuite ouvrir les armoires du magasin qui recèlent notamment : 15 kg du fameux café, 42 kg de sucre en poudre, 26 kg de beurre et, détail que notre inspecteur ne manque pas de consigner, 146 kg... de chocolat à croquer. Là encore, il se félicite de la bonne tenue des stocks.

Mais la remarque qui est la mieux mise en exergue dans son rapport (plusieurs lignes soulignées) concerne le chef d’établissement : « Interrogé, à titre de test, sur le montant des crédits disponibles au compte 634 (fournitures et prestations diverses), M. le principal n’a pas hésité à avancer la somme de 46 311,76 frs : vérification faite, il s’agissait bien du montant disponible au 30 avril. » Admirable, non ? C’est sans doute ce qui fait écrire à l’enquêteur, à propos dudit principal : « Nonobstant l’absence de titres universitaires, il a l’étoffe d’un chef d’établissement hors pair et même des qualités qui justifieraient une promotion à des responsabilités plus importantes ». On conçoit aisément qu’un homme qui connaît si bien son compte 634 ne puisse qu’être promis au plus brillant avenir. On comprendra aussi le jugement final qui clôt le compte rendu de visite : « Excellent établissement, où les enfants ont l’air heureux et le sont à peu près certainement ».

Autre temps, autre regard et autre style... Les visites d’établissement et les notes qui les retracent, aujourd’hui, ne ressemblent plus guère à ce qu’elles étaient jadis. On a sensiblement changé d’époque. Au-delà même de la forme, tout un monde sépare les deux approches.

L’exemple évoqué ici illustre ce qu’a été l’évolution de l’acte d’inspection, traduisant l’évolution même du terrain d’observation.

Le temps immobile de « l’inspection inspectante » et du contrôle

L’inspecteur traditionnel, dont celui de Riom-ès-Montagnes représente sans doute l’une des dernières figures, est un personnage, mais pour l’essentiel un personnage à vocation unique. Qu’il appartienne à l’Igen ou à l’Igaen, il ne s’aventure jamais au-delà de son strict secteur de compétence – le champ disciplinaire pour l’une inspection, l’intendance pour l’autre –, celui où il est à même d’exercer un contrôle. Ce contrôleur impartial n’a qu’un regard partiel.

Un personnage

C’est l’époque des *missi dominici*.

En ce temps-là, l’inspecteur général est, sur le terrain, le représentant de l’autorité ministérielle. Sa propre autorité participe – au sens quasi totémique – de cette autorité supérieure. C’est à la position singulière qu’il occupe dans le schéma traditionnel du pouvoir descendant et à ce statut de représentant du ministre (statut quelque peu mythique) qu’il doit sa légitimité. Par sa posture, par ses pratiques, il s’inscrit pleinement dans les frontières de ce schéma. Personnage lointain, aux visites aussi rares que redoutées, se déplaçant volontiers en majesté, il joue du mythe. L’homme voyage. Il observe. Il écoute. Il consigne. Il rapporte. S’il reste un juge, il se départ rarement d’une certaine bienveillance (la bienveillance étant la forme positive de la condescendance), ainsi qu’il sied au représentant d’une haute autorité. Sur un ton un rien paternaliste, il aime à accorder des *satisfecit* et à prodiguer conseils, mises en garde et plus encore encouragements.

Un contrôleur impartial...

Il s’agit de veiller, dans les classes comme dans les bureaux de l’administration, à la bonne exécution de la norme telle qu’elle est fixée et figée dans les textes : respect des programmes scolaires, de la qualité de l’enseignement pour ce qui est de l’IGEN, fonctionnement des structures





ou application des règles financières, budgétaires et comptables pour ce qui relève de l'IGAEN d'alors. Dans les deux cas il suffit de comparer une pratique et un texte, un règlement, une circulaire et de juger de l'adéquation.

... mais au regard partiel

L'inspecteur inspecte mais il est bien peu « général » : spécialiste de l'administration, jamais l'auteur du compte rendu cité ne quitte le domaine des moyens pour envisager l'ordre des fins et la façon dont l'établissement s'acquitte de sa tâche fondamentale, à savoir la pédagogie. À aucun moment il ne se risque dans ce qui fait sa raison d'être. Il l'envisage comme un hôtel (l'internat), comme un restaurant (la cantine), comme une clinique (l'infirmerie), comme une perception (l'agence comptable), jamais comme un lieu où, entre les murs de la classe, se dispensent des enseignements et s'acquièrent des connaissances qui décideront de l'avenir même de ceux qui les reçoivent et qui, avant d'être des pensionnaires, des rationnaires, des patients, des contributeurs, sont avant tout des élèves.

Une ère nouvelle : l'inspecteur des années 2000

Parce que le champ observé a subi de profondes mutations, le mode d'intervention de l'observateur a lui aussi évolué et l'inspecteur d'aujourd'hui ne ressemble plus guère à son lointain prédécesseur.

Un champ d'observation profondément remanié

C'est l'ensemble du fonctionnement institutionnel qui a muté. Voici vingt-cinq ans maintenant que les lois de décentralisation ont redistribué les cartes dans les relations entre le centre et les territoires. Entre les acteurs territoriaux eux-mêmes, d'intenses relations de partenariat se sont nouées et développées.

En outre, et sans doute pour longtemps encore, une attention particulière est désormais portée aux coûts et à l'efficacité. À la culture des moyens succède peu à peu celle du résultat. La mise en place de la LOLF a fait des notions d'objectifs, de performances, d'indicateurs, les maîtres-mots de

l'action publique et la notion de « gain de productivité » est de moins en moins une expression taboue. De cette nouvelle réalité, rien sans doute ne témoigne plus que l'actuelle démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP). Au sein de cet environnement, la sphère éducative a connu sa propre évolution. Le système s'est complexifié avec l'entrée en jeu de nouveaux partenaires. Une part d'autonomie a été reconnue aux entités de base devenues, à l'exception des écoles primaires, des établissements publics dotés d'un conseil d'administration. De nouveaux modes – peut-être aussi de nouvelles modes – de gouvernance sont apparus dans les relations entre ministère et universités, ministère et académies, académies et établissements : démarche de projet, contrats d'objectifs, dialogue de gestion... Au total, une nouvelle logique s'est imposée : la traditionnelle séquence « norme-application-vérification » a laissé place à la séquence « objectifs-moyens-résultats ».

Il faudrait ajouter deux autres éléments d'ordre plus sociologique que politique.

Le premier n'est pas propre au domaine éducatif. L'essor sans précédent des technologies de l'information favorise de façon incomparable le recueil et l'exploitation des données disponibles, qui se sont elles-mêmes accrues de façon exponentielle. Ces données permettent une connaissance beaucoup plus complète et plus fine de l'objet observé. Les outils livrent une réalité qui n'est pas seulement sentie, mais quantifiable et quantifiée.

Le second est plus spécifique à l'École. Il réside dans l'extrême sensibilité du corps social aux questions éducatives et se traduit par la pression conjuguée des familles, des responsables politiques, des médias, des faiseurs de palmarès en tout genre et des instances internationales chargées d'établir des comparaisons (OCDE, université de Shanghai...).

La culture de la transparence induit le culte de la compétition.

Un mode d'intervention adapté à ce nouveau contexte

On est passé progressivement, au cours des deux dernières décennies, d'une inspection

« inspectante » à une inspection « évaluante ». Le contrôle proprement dit, s'il garde sa place, n'est qu'une composante parmi d'autres d'une activité polymorphe.

L'exercice de la visite d'établissement est à cet égard exemplaire et la lecture des notes produites dans ce cadre révèle, par rapport au spécimen évoqué plus haut, une évolution saisissante :

- > à une posture analytique, à travers la sommation d'examens ponctuels, s'est substitué un regard synthétique, soucieux d'appréhender l'EPL comme un tout;
- > à une démarche descriptive s'en tenant aux éléments de constats, qui faisait du compte rendu de visite une manière de procès-verbal, a succédé une approche plus réflexive, s'attachant à dégager une problématique et à formuler des préconisations;
- > enfin, là où le compte rendu demeurerait confidentiel, réservé au seul usage du ministre et de ses services, si ce n'est du tiroir destiné à l'accueillir, s'est imposée la pratique de la transparence, du dialogue – au besoin de la procédure contradictoire – qui amène de plus en plus l'observé à valider le discours de l'observateur².

Ce type de visite, et plus généralement les interventions liées au suivi permanent (suivi de la qualité de l'enseignement, suivi des établissements et des services), ne constituent plus qu'un aspect de l'activité des corps d'inspection. Les études thématiques, en particulier, ont pris, depuis une vingtaine d'années, une place croissante. Mais le constat n'y est pas différent : c'est dans l'ensemble des pratiques de l'inspection qu'un même mouvement est perceptible. On peut le caractériser, là encore, par une triple évolution :

De l'instinct à la méthode : le rôle des méthodologies

S'il reste jaloux de son autonomie, l'inspecteur d'aujourd'hui fonctionne moins à l'intuition personnelle et davantage à la méthode collective.

La méthodologie est le chemin de l'investigation. Elle est aussi un langage commun à l'ensemble de ceux qui la conduisent. Elle assure en cela, sinon à coup sûr la qualité des informations recueillies, du moins leur aptitude à être exploitées.

Cette méthodologie n'est pas unique ni figée. Elle doit garder une certaine souplesse, s'adapter à un objet, aux caractéristiques d'un chantier donné. Pour ne retenir que deux exemples, on peut citer l'évaluation de l'enseignement en académie, menée entre 1998 et 2005 par les deux inspections générales, ou encore les audits d'université actuellement conduits par l'IGAENR. Deux démarches différentes, mais qui n'en présentent pas moins un profil comparable. L'une et l'autre de ces opérations reposent en effet sur une lettre de mission, un cahier des charges et des guides d'enquête soigneusement élaborés, qui combinent tableaux et questionnaires, le tout garantissant une approche commune en vue de produire des synthèses collectives.

Du contrôle ponctuel à l'approche globale : l'essor de la démarche d'audit

La notion de projet – c'est-à-dire de stratégie commune adoptée en concertation –, comme les procédures de contractualisation qui régissent de plus en plus les établissements, les universités et les centres de recherche, exigent un regard plus global. Parce qu'il s'agit précisément de comprendre (prendre ensemble), il n'est plus possible de prétendre « inspecter » un établissement sans rencontrer l'ensemble des partenaires, les enseignants, les personnels ATOS, les parents, les collectivités locales et, bien évidemment, les élèves. Nul ne s'aventurerait plus aujourd'hui à affirmer que les collégiens de Riom-ès-Montagnes « ont l'air heureux, et le sont à peu près certainement », mais, pour avoir réuni et écouté leurs délégués, on saurait dire quels sont à leurs yeux les atouts de leur établissement, quelles sont ses faiblesses et ce qui mériterait, selon eux, d'être amélioré.

Les corps d'inspection pédagogique tendent à dépasser la seule inspection individuelle de tel ou tel enseignant pour prendre en compte l'équipe et le projet. De son côté, l'IGAENR ne se tient plus depuis longtemps dans l'espace clos de l'intendance ou même de la stricte administration.

Présence sur le terrain, écoute des divers acteurs, dialogue : on est bien là dans la démarche de l'audit.





De l'intervention solitaire à la collégialité : la vertu des regards croisés

L'image de l'inspecteur en mission, parcourant solitairement les provinces, à l'instar d'un Mérimée en tournée allant au pas de son cheval, appartient largement au folklore.

Sur la base de l'idée (peut-être d'ailleurs fragile, voire discutable) qu'on est plus intelligent à plusieurs que seul, le principe de collégialité s'est peu à peu imposé. D'où l'apparition, au cours des années 1980, d'investigations communes entre les deux corps d'inspection (la première, en 1984-1985, eut pour objectif de suivre la mise en place de la rénovation des collèges impulsée par le ministre Alain Savary). Ces travaux conjoints se sont, depuis lors, multipliés ainsi que les habitudes de déplacement en commun et de rapports sous double timbre, jusqu'à aboutir depuis quelques années à une lettre de mission annuelle unique. Ils se sont aussi diversifiés en prenant fréquemment une dimension interministérielle : missions communes avec l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales, le conseil général des ponts et chaussées... Ce sont autant d'occasions, pour les uns comme pour les autres, de confronter des cultures, des « *habitus* », des sensibilités et des pratiques.

Extension du domaine de l'inspection, ouverture du regard, affinement des méthodes : l'évolution ainsi mise en lumière est d'abord une évolution des finalités. Il s'agit moins de contrôler que d'accompagner et d'aider. Le gendarme et le juge ont laissé place au témoin et au conseiller.

Mais l'évaluation est aujourd'hui un terrain très fréquenté et l'inspection générale doit se montrer active si elle entend y tenir et y maintenir sa place.

Face aux nouveaux défis, les atouts et les exigences

L'inspection générale, dans ce contexte, se trouve confrontée à de nouveaux défis. Si elle dispose, pour y répondre, de solides atouts, elle doit aussi se soumettre à certaines exigences.

De nouveaux défis

Le premier de ces défis, on l'a vu, est celui de

la complexité du champ d'observation : complexité humaine, sociologique et technique, qui requiert des compétences accrues et des méthodes plus élaborées.

Le second et principal défi est la perte du monopole sur un marché de l'évaluation ouvert. Sur ce marché en effet, on rencontre désormais d'autres opérateurs. Cela est déjà vrai pour l'enseignement supérieur et la recherche : l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) après le comité national d'évaluation (CNE), la Cour des Comptes, les *visiting committees* et, ponctuellement, tel ou tel cabinet. Ce sera peut-être demain s'agissant des EPLE, pour peu que les collectivités territoriales prennent des initiatives en ce sens (elles disposent de plusieurs « entrées » légitimes, en particulier celles de la gestion budgétaire et de la fonction patrimoniale).

Des atouts

Dans cette possible compétition, l'inspection générale souffre de handicaps : l'ampleur de son champ d'intervention, l'ambiguïté de ses missions, peuvent se traduire par une moindre spécialisation et un déficit de technicité. Elle détient néanmoins trois atouts principaux.

Le premier est relatif à l'espace : le lien avec le terrain lui est consubstantiel. Cette présence sur le terrain, au plus près des services, des établissements, de la classe et des élèves, fait sa spécificité au regard des directions ministérielles (DEPP comprise). Elle constitue pour elle un avantage en lui ouvrant l'accès à la réalité du vécu. Elle lui permet aussi d'exercer un rôle de « passeur » entre des entités distinctes : l'inspecteur pédagogique va ainsi de professeur en professeur, d'équipe enseignante en équipe enseignante, l'inspecteur général d'académie en académie, d'université en université, d'EPLE en EPLE...

Le second atout a trait au temps : c'est le propre d'une inspection générale de jouir d'une forme de pérennité. Au-delà de la notoriété, du prestige que confère l'ancienneté, son statut lui assure, dans l'action comme dans la vision, une

continuité qui la rend plus apte à saisir les évolutions. Si elle travaille de plus en plus à la façon des cabinets d'audit, ces derniers ne pratiquent que des interventions ponctuelles et discontinues³. L'inspection générale, elle, apparaît comme un cabinet d'audit stable, au service des ministres successifs. Elle est ainsi à même d'avoir une vue diachronique et d'assurer une veille permanente.

Le troisième consiste en la maîtrise du qualitatif. Si elle fonde ses analyses sur des données quantitatives, l'inspection générale sait les dépasser par le recueil, sur le terrain précisément, de données qualitatives. Là réside sa véritable valeur ajoutée, par exemple lorsqu'elle examine les conditions de préparation de la rentrée. Les informations recueillies à l'occasion de ce rituel déplacement printanier sont largement disponibles dans les services ministériels. Le « climat », en revanche, si essentiel mais invisible dans les chiffres, n'est perceptible que sur le terrain et il est indispensable de le saisir.

Des exigences pour l'avenir

La légitimité n'est pas donnée ni acquise une fois pour toutes. Elle est à reconquérir sans cesse et cela d'autant plus que le monopole de jadis a laissé place à une pluralité d'opérateurs. Même si l'inspection générale, au regard de sa longue histoire, est une institution pérenne, la pérennité ne se confond pas avec l'éternité et seul peut résister au temps ce qui garde une utilité sociale.

D'où un devoir d'excellence. L'amateurisme n'est pas permis. Seule une véritable professionnalité peut être le fondement de la légitimité. Acquérir une expertise, la préserver et la conforter par la pratique et par une formation continue appropriée sont des exigences absolues pour la survie même de l'institution.

Il faut, pour finir, revenir un instant sur la notion de changement. Par rapport à l'idée même de changement, l'inspection générale traditionnelle apparaissait davantage comme un frein que comme un moteur. Chargée de vérifier la conformité d'une situation à des normes édictées par définition antérieurement, elle était plutôt une force conservatrice et l'on sait combien son rôle a pu être, jadis, durement contesté.

Le contexte actuel est tout différent. L'inspection générale se situe désormais de plain-pied avec cette notion à laquelle elle a pu rester longtemps étrangère. Elle l'encadre. Elle se positionne en amont du changement (elle l'inspire, le précède, détecte les besoins, repère les manques, préconise le souhaitable), à ses côtés (elle le soutient, l'accompagne), enfin en aval (elle suit la mise en place et en œuvre des politiques publiques). Il est probable que notre inspecteur-notable de Riom-ès-Montagnes, s'il retrouvait aujourd'hui son corps d'origine, y serait plus dépaysé que dans les hauteurs auvergnates. Il constaterait que ses successeurs ne sont pas seulement des inspecteurs qui observent (*inspectare*, regarder), mais aussi des consultants qui écoutent (l'audit).

Ultime remarque : si le contenu de la fonction a subi, d'une époque à l'autre, une importante mutation, le titre du fonctionnaire qui l'exerce, lui, est demeuré inchangé. Or, si dans l'expression « inspection générale », l'épithète garde plus que jamais son sens, le substantif, on le voit, est largement frappé d'obsolescence. Il ne correspond plus guère ni à l'esprit du temps ni à la réalité des pratiques. Le moment n'est-il pas venu, alors, de songer à une autre dénomination qui serait plus conforme à cette réalité ? Mais c'est là un exercice bien délicat, tant les mots sont tenaces et tant ils ont du mal, ici comme ailleurs, à rattraper les choses. ■



(1) L'IGAEN ne deviendra IGAENR qu'en 1999.

(2) Ce souci général de transparence se manifeste aujourd'hui par la mise en ligne assez systématique des travaux des inspections ou encore par la publication annuelle, à la Documentation Française, de leur rapport général.

(3) On pourrait ajouter : coûteuses, fort coûteuses, mais c'est là un autre aspect de la question.

L'inspection générale de l'Éducation nationale et les violences scolaires en 1979 : les leçons à tirer du passé

JEAN-PAUL DELAHAYE, inspecteur général de l'Éducation nationale

Cet article peut sembler éloigné du thème que l'inspection générale a choisi de traiter dans la présente livraison de sa revue. Pourquoi en effet revenir sur un travail effectué il y a trente ans alors qu'il n'est pas demandé ici aux inspections générales de se pencher sur leur passé mais de se projeter dans l'avenir, « de changer pour accompagner le changement » ?

Si l'on veut bien accepter l'idée qu'il est sans doute utile d'entretenir la mémoire des travaux de réflexion conduits dans un passé relativement proche pour éclairer les ministres et accompagner efficacement les politiques scolaires d'aujourd'hui, nous pensons au contraire être au cœur du sujet.

Pour tenter de justifier cette approche, le thème de la violence scolaire¹, que nous ne traitons ici qu'à titre d'illustration et non au fond, paraît particulièrement opportun, tant il illustre la réelle capacité d'expertise de l'inspection générale.

L'inspection générale s'est très tôt saisie de la question de la violence à l'École

Quand, en mai 1992, le doyen du groupe éta-

blissements et vie scolaire de l'inspection générale de l'Éducation nationale prend l'initiative de publier une brochure intitulée *La violence à l'école, constats, réflexions, propositions*, il écrit dans son propos introductif : « La réapparition périodique d'un intérêt, voire d'une préoccupation vive, vis-à-vis des phénomènes de violence à l'école, et ce fut le cas au cours de la présente année scolaire, provoque une demande de documentation auprès de l'inspection générale. [...] Afin de contribuer à la « mémoire du corps » et aussi d'améliorer l'efficacité de notre travail en apportant, pour de nouvelles études éventuelles, l'état de la question du point de vue de l'inspection générale, j'ai pris l'initiative de rassembler et de faire reproduire les travaux qui ont été fournis par elle chaque fois que les « décideurs » ont eu besoin de nos avis ».

On croit percevoir à la lecture de ces quelques lignes un signe d'agacement. Depuis octobre 1990 en effet, la violence à l'école a fait irruption sur la scène médiatique. Le ministère de l'Éducation nationale conçoit peu après les éléments d'un premier plan d'envergure de lutte

contre la violence à l'école pour la rentrée 1992 (sept autres ont suivi depuis), et il se tourne naturellement vers l'inspection générale pour demander une étude et des propositions. Mais celle-ci rappelle alors, avec respect mais fermeté, qu'elle a donné depuis longtemps pratiquement tous les éléments qui auraient permis au ministère de ne pas réagir dans l'urgence et en étant sous la pression médiatique.

Le document de 1992 indique ainsi que, depuis 1978-1979, l'inspection générale s'est saisie de la question de la violence à l'école et a, d'une certaine façon, annoncé ce qui risquait de se passer si on ne prenait pas convenablement la mesure d'un phénomène qui ne mobilisait pas encore les chercheurs et qu'elle était la première à analyser. En 1992, elle éprouve donc le besoin de répéter ce qui n'a pas été entendu.

Un phénomène étudié par l'inspection générale depuis 1978-1979

Des actes particulièrement dramatiques survenus en établissement scolaire ont été régulièrement rapportés par la presse, notamment dans les années 1970-1980, mais sans réaction notable de la société dans son ensemble, ni du ministère de l'Éducation nationale. Ne devenant phénomène de société qu'à partir de 1990, les violences scolaires ont une longue histoire qui ne recoupe pas exactement celle de leur médiatisation.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'automne 1990 est également marqué par des manifestations lycéennes d'envergure. On n'a sans doute pas suffisamment remarqué alors que ces manifestations sont parties des établissements de banlieue et qu'elles avaient parmi d'autres motifs le refus de la violence à l'école.

L'inspection générale avait analysé et décrit depuis plus de dix ans le phénomène des violences scolaires et elle avait formulé des préconisations pour en contrôler l'extension, dès 1978-1979, par l'intermédiaire de deux rapports du groupe de la « vie scolaire », nom alors donné au groupe établissements et vie scolaire².

Ces rapports de l'inspection générale « vie scolaire » ont manifestement été lus et sont à l'époque connus au ministère, puisque le 1^{er} juillet 1982 le ministre Alain Savary adresse cette commande

au doyen de l'inspection générale, commande que nous pensons utile de reproduire intégralement, tant elle illustre bien la manière dont l'inspection générale peut participer à l'accompagnement des politiques scolaires.

« Monsieur le Doyen,

Le problème de la violence dans les établissements scolaires me préoccupe vivement, bien qu'il s'agisse aujourd'hui d'un phénomène qui demeure marginal dans l'Éducation nationale. Depuis mon arrivée, j'ai pris des mesures pour améliorer l'encadrement des élèves et j'ai fait connaître à plusieurs reprises ma volonté de transformer progressivement la vie des établissements pour permettre une participation active des différents partenaires du système éducatif. Il me semble utile d'accompagner ce type de mesures, qui sont très nécessaires mais dont les effets ne sont pas toujours immédiats, d'une réflexion au sein du ministère sur le problème général de la violence dans l'ensemble des établissements scolaires. L'inspection générale de la vie scolaire me semble bien placée pour conduire une réflexion de cette nature, mais je souhaiterais qu'elle ne soit pas seule à se pencher sur ce problème et que ce soit là une occasion de commencer à mettre en œuvre le décloisonnement de l'Inspection Générale que vous souhaitez comme moi-même. Dans un premier temps, je souhaite connaître les informations dont vous disposez et les avis que vous pouvez fournir sur les points suivants :

Quelles données statistiques peuvent être réunies dans ce domaine ?

Quelle typologie peut être établie (types de problèmes, catégories d'établissements, zones géographiques) ?

Quelles recommandations générales l'Inspection Générale peut-elle formuler sur ce problème ?

J'attacherais du prix à ce qu'une réponse me parvienne sur ces différents points, au début de la prochaine année scolaire. Je demande par ailleurs aux directions pédagogiques de me faire connaître leur avis sur ce dossier ».





Nous ne savons pas quelle a été la contribution des autres groupes de l'inspection générale en réponse à cette commande. Ce que montrent les archives conservées au service de documentation des inspections générales, c'est que le groupe « éducation et vie scolaire » (nouveau nom donné au groupe) s'est chargé d'une synthèse, reprenant les grandes lignes des rapports de 1979 et 1980³. Le doyen du groupe note avec une pointe de malice dans son courrier d'envoi que cette note « a été soumise le 23 septembre dernier au collège des doyens qui, si ils ne l'ont pas explicitement approuvée, ne l'ont pas non plus formellement désapprouvée et, surtout, en dehors de déclarations générales, n'ont apporté aucun élément nouveau pouvant conduire à une modification en profondeur de notre texte ». Il convient donc de remarquer qu'un thème aussi sensible que la violence à l'école n'a pas également et immédiatement sensibilisé toute l'inspection générale et n'a pas davantage contribué alors au « décroisement de l'inspection générale » souhaité par le ministre.

Cela dit, la relecture des rapports de 1979 et 1980 et de la note de 1982 montre qu'il y a trente ans l'essentiel de ce que le logiciel SIGNA allait confirmer au début des années 2000 était connu grâce à l'inspection générale. On nous pardonnera de citer plusieurs extraits de ces rapports, mais les termes utilisés pour décrire un phénomène que l'inspection générale semble être la seule à percevoir ainsi que les mesures préconisées pour le contrôler sont étonnamment actuelles.

Si les inspections générales étaient sollicitées aujourd'hui sur ce sujet écriraient-elles fondamentalement autre chose ?

Un phénomène bien réel, inquiétant, mais qui ne doit pas être dramatisé

Le rapport de 1979 sur *La violence dans les établissements scolaires du premier cycle du second degré* est issu d'une enquête réalisée à partir d'un échantillon d'une quarantaine de collèges urbains « en situation *a priori* difficile », situés dans des quartiers dont l'inspection générale n'hésite pas à écrire, dès 1979, qu'ils sont

devenus des « ghettos de certaines grandes villes ».

Il y a objectivement, indique l'IGEN, « des établissements en situation *a priori* difficile », situation qui se caractérise notamment par « une sur-représentation des catégories socio-professionnelles défavorisées, une proportion d'élèves potentiellement difficiles de l'ordre de 15 %, une proportion d'élèves en retard supérieure à 50 % ».

Dans le même temps, les inspecteurs généraux constatent que « cette situation difficile ne se traduit pas nécessairement par une généralisation et une acuité particulière des phénomènes de violence ». Cela veut dire que les « phénomènes de violence, tout en étant inquiétants, sont néanmoins, en général, moins répandus et moins graves dans les établissements scolaires de premier cycle que ce que l'on croit d'ordinaire ». Les inspecteurs ajoutent, en soulignant dans le texte, que « l'essentiel de la violence dans les établissements est une conséquence directe de la violence extérieure » et que, « le facteur déterminant pour le plus ou moins grand degré de violence dans les établissements c'est la nature de l'environnement ». La « nature de l'environnement joue certainement un rôle essentiel dans l'intensité des phénomènes de violence, tous les établissements "violents" étant dans un environnement très défavorisé ».

En septembre 1980, sous la plume du même rapporteur⁴, l'inspection générale mesure à partir d'un échantillon représentatif d'une cinquantaine de lycées d'enseignement professionnel, « l'importance des phénomènes de violence qu'on y constate ». Les inspecteurs généraux tentent de « déterminer ce qui fait que certains établissements sont calmes et ont un bon climat et que d'autres sont agités et ont un mauvais climat ». Pour caractériser les violences constatées, l'inspection générale utilise alors une typologie relativement proche de celle qui est utilisée aujourd'hui et détaille avec précision chacun des items. Ainsi, pour les bagarres « à la porte de l'établissement » qui sont souvent les plus graves, les motifs identifiés sont : « bandes de l'extérieur (parfois même venant

d'un établissement scolaire voisin) qui viennent "chercher la bagarre", rivalités de bandes, "meneurs" contre "fayots", racket des "caïds" sur des élèves plus jeunes, suite de provocations racistes [...].

Les inspecteurs généraux constatent aussi que la violence grave est peu répandue. Elle existe certes, mais « prend très rarement des aspects et des proportions très dramatiques [...], la véritable violence, contre les personnes et contre les biens, ne représente que 27 % des cas signalés ». Ce qui pose davantage problème, ce sont « les agressions verbales, les manifestations d'insolence [...], en un mot ce qu'on appelle aujourd'hui les incivilités.

Un phénomène qui peut être contrôlé ou prévenu

Comment expliquer que certains établissements réussissent mieux que d'autres à juguler la violence ? Plusieurs pistes sont identifiées pour expliquer la maîtrise du phénomène par certains établissements et sa non-maîtrise par d'autres. Il y a trente ans, l'inspection générale sait que les établissements qui réussissent :

- > ont mis en place une discipline « ferme », mais juste et donc acceptée ;
- > voient une plus grande implication qu'ailleurs des enseignants dans les activités socio-éducatives ;
- > favorisent l'existence « d'une communauté éducative » (*a contrario*, dans « 34 % des établissements, on ne peut parler de communauté éducative ») ;
- > instaurent un bon climat en leur sein (mais dans 24 % des établissements étudiés, le « climat » de l'établissement est jugé « mauvais ») ;
- > disposent d'un corps professoral avec « nettement plus de PEGC dans les établissements "non violents" que dans les "violents" ; il semble bien y avoir ici une corrélation assez nette ». Les inspecteurs généraux du début des années 1980 osent alors s'interroger : ne faut-il pas « en conclure que les PEGC seraient plus près de leurs élèves et mieux préparés à combattre ou prévenir leurs manifestations de violence » ?
- > sont dirigés par un chef d'établissement de

qualité (or, dans 24 % des établissements, le « chef d'établissement est jugé médiocre »). Est-ce un hasard, écrit le rapporteur si, « en classant les établissements de l'échantillon en trois catégories, selon la fréquence des phénomènes de violence, on trouve les chiffres suivants : forte, 24,4 % ; moyenne, 41,5 % ; faible, 34,1 % » ? Au total, ce qui semble être « le facteur de loin le plus important est la qualité du chef d'établissement⁵, car c'est cette qualité qui détermine la qualité du climat de l'établissement, le degré d'existence de la communauté éducative ».

Les principales conclusions de l'inspection générale

Le ministère doit porter une grande attention à la qualité du chef d'établissement

L'inspection générale y insiste à plusieurs reprises : « l'un des seuls éléments véritablement déterminants dans un établissement pour la qualité du climat éducatif comme pour le contrôle de la violence est d'abord la qualité du chef d'établissement, de laquelle dépend la qualité des rapports interpersonnels ». Et comme cette qualité apparaît nettement dans les LEP de l'échantillon de 1980 (ce sont souvent des proviseurs ayant moins de dix ans d'ancienneté de chef d'établissement et qui ont majoritairement bénéficié de la formation des futurs chefs d'établissement mise en place à partir de 1971), le rapporteur en tire la conclusion que c'est sans doute là « un des facteurs qui explique que la violence soit nettement moins répandue dans les LEP que dans les collèges ».

L'existence d'une politique éducative d'établissement

L'autre raison qui fait que la violence est « en général contrôlée et maîtrisée à l'intérieur des établissements » est « le degré de réalité de la communauté éducative, notion qui traduit la qualité des rapports des adultes entre eux, et, surtout, la qualité des rapports des adultes avec les élèves, exprimés notamment par le respect plus ou moins grand accordé à l'institution des délégués-élèves, la contre-épreuve étant fournie par le fait que dans tous les établissements





où le "climat" est jugé particulièrement médiocre ou mauvais, la communauté éducative est estimée médiocre». L'inspection générale remarque également que le taux d'encadrement éducatif est plus favorable dans les LEP que dans les collèges « en situation *a priori* difficile » étudiés en 1979.

Des réponses diversifiées et ciblées

Sur ce point, relisons encore les textes de nos collègues, soulignés par eux, qui mettent en évidence la nécessité, dès la fin des années 1980 et avant les ZEP, d'un effort ciblé sur les collèges les plus difficiles : « Si l'on veut bien admettre que l'harmonisation des chances se joue au moins autant au niveau des établissements scolaires qu'au niveau des individus, il faudrait aussi admettre que l'égalisation des chances passe par une inégalité des moyens entre les établissements, certains établissements devant disposer de moyens supplémentaires par rapport aux normes pour compenser autant que possible les handicaps graves dont ils pâtissent. Autrement dit, la notion d'établissements en situation difficile, identifiés grâce aux critères et indicateurs que nous avons utilisés, complétés par l'appréciation locale de l'environnement, devrait entrer en ligne de compte dans le classement des collèges ». Pour l'inspection générale, les collèges difficiles devraient bénéficier de priorités pour l'attribution de moyens supplémentaires : conseillers d'éducation, secrétariat, services d'infirmières et d'assistantes sociales, équipement des CDI et nomination de « documentalistes-bibliothécaires », surveillants.

Quels enseignements pour l'avenir ?

Nous le répétons, l'objet de cet article n'était pas de traiter du thème de la violence scolaire, mais de rappeler à travers cet exemple l'existence d'études anciennes produites par l'inspection générale et de constater leur - apparent - faible degré de prise en compte. Mais on se tromperait sur le sens de cette rapide étude si on en tirait comme conclusion que l'inspection générale est dans la déploration, considère de façon simpliste qu'elle a toujours raison et

demande aux autres acteurs du système éducatif de faire effort pour mieux l'écouter ! Garder la mémoire de notre histoire a au contraire pour utilité de pouvoir tirer, avec modestie et humilité, les leçons du passé et de proposer quelques pistes permettant de rendre les inspections générales plus efficaces et donc plus utiles encore. Sans prétendre à l'exhaustivité ni à l'originalité, nous nous risquons donc à formuler quelques propositions.

Tout d'abord, organiser et rendre opérationnelle notre propre mémoire permettrait non seulement de ne pas perdre - parfois trop rapidement - le souvenir de travaux importants, mais nous mettrait également en capacité de mesurer les suites données dans le temps à nos investigations et rapports. Par exemple, qui se soucie aujourd'hui des suites données ou non aux préconisations des inspections générales formulées à l'occasion de l'évaluation de l'enseignement dans toutes les académies depuis 1998-1999 ? En juin 2003, un rapport conjoint IGEN-IGAENR, qui faisait un premier bilan après les dix premières évaluations, avait pourtant fort bien mesuré l'enjeu : « Qu'a-t-on appris sur l'état et le fonctionnement des académies, des établissements et des classes ? »⁶. Cette opération, qui a mobilisé un nombre considérable d'inspecteurs généraux des deux inspections générales, n'a pas été poursuivie. L'absence de bilan d'ensemble, s'il signifie que l'arrêt de l'opération ne manque à personne, devrait nous interroger collectivement.

Il semble ensuite nécessaire de renforcer le caractère collégial de nos travaux et rapports. C'est sans doute cette absence de collégialité qui a affaibli l'impact des travaux sur la violence scolaire. Cette question, qui n'a pas que des causes externes à l'école et qui met aussi en jeu la relation des adultes aux élèves dans les classes, devrait à l'évidence concerner, pour ne parler que de l'IGEN, tous les groupes de spécialités et de disciplines.

Certes, aujourd'hui, les travaux d'études des inspections générales sont généralement pris en charge par plusieurs inspecteurs, de plus en plus souvent d'ailleurs, et à notre satisfaction

générale, organisés en groupes de travail rassemblant des représentants de l'IGEN et de l'IGAENR. Mais les rapports qui sont produits à la suite de ces études gagneraient sans aucun doute en force s'ils pouvaient être travaillés et validés avant publication en associant, par exemple, d'autres inspecteurs généraux n'ayant pas pris part aux études. Cette pratique du débat collectif autour des projets de rapports a déjà été utilisée dans le passé, puis abandonnée. C'est une méthode sans doute lourde qui ralentirait à l'évidence les travaux, mais, utilisée pour certains sujets sensibles, elle aurait l'avantage de faire de nos rapports des textes, certes rédigés par des auteurs identifiés, mais davantage assumés par l'ensemble des inspections générales. Pourquoi, enfin, ne pas nous associer à d'autres services ou experts pour certains travaux ? Certes, les inspections générales possèdent une connaissance incontestée et sans équivalent du fonctionnement du système éducatif, de

l'organisation des unités d'enseignement et des différentes catégories de personnels. C'est ce qui fonde leur expertise reconnue. Mais pouvons-nous encore envisager très longtemps pouvoir conduire certaines grandes études, si l'on veut qu'elles soient incontestables et utilisées, en comptant sur nos seules forces ? Pourquoi ne pas davantage travailler avec les directions de l'administration centrale, avec les académies dont certaines conduisent des évaluations particulièrement intéressantes, avec d'autres services ministériels ou observatoires ? Pour reprendre l'exemple de la violence à l'école, comment travailler aujourd'hui sur ce sujet, non seulement sans prendre en compte les résultats des recherches nationales et internationales, mais aussi sans s'associer, selon des formes à imaginer et sans confusion des rôles, à la DEPP et à des chercheurs dont les méthodes de recherche et les résultats publiés font autorité ? ■



-
- (1) On aurait pu aussi bien choisir le collège unique, tant ce niveau d'enseignement a fait l'objet de travaux des deux inspections générales depuis trente ans.
 - (2) Il est utile et juste de rappeler ici les rapports établis sur le sujet par Georges Talon, d'abord en juillet 1979 sur *La violence dans les établissements scolaires du premier cycle du second degré*, ensuite en 1980 sur *Les lycées d'enseignement professionnel*.
 - (3) Synthèse coordonnée par Marc Rancurel et adressée en octobre 1982 à tous les inspecteurs généraux par le doyen du groupe « éducation et vie scolaire » Georges Talon.
 - (4) Inspection générale éducation et vie scolaire, *Rapport sur les lycées d'enseignement professionnel*, rapporteur G. Talon, septembre 1980.
 - (5) Souligné dans le texte.
 - (6) *Les académies sous le regard des inspections générales; bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académie*, rapport conjoint IGEN-IGAENR, juin 2003, p. 7.

L'IGEN et les évolutions récentes de l'enseignement des langues vivantes en France

GENEVIÈVE GAILLARD, inspectrice générale de l'Éducation nationale

« Voies de communication et vecteurs d'identité, les langues sont en même temps un lieu et un enjeu des changements rapides qu'apporte la mondialisation. » Michael Kelly¹

Aujourd'hui, la nécessité de connaître plusieurs langues, dans un contexte de construction européenne et d'ouverture internationale, conduit de nombreux pays à se doter d'une politique linguistique renouvelée et ambitieuse. C'est le cas de la France, avec la mise en place, en 2005, du Plan de rénovation de l'enseignement des langues vivantes étrangères.

L'inspection générale de l'Éducation nationale est au cœur de ces évolutions, par sa capacité d'expertise dans des groupes de réflexion au niveau national et international, par sa fonction de représentation au sein des instances européennes et par son rôle d'accompagnement des réformes au niveau national et académique via les corps d'inspection territoriaux.

La langue vivante: une « discipline » qui est, par essence, porteuse d'ouverture

Approcher une langue vivante étrangère ou régionale, si l'on exclut les cas de bilinguisme et de biculturalisme en milieu naturel, c'est aller à la découverte d'un code linguistique nouveau qui entre nécessairement en tension avec celui de la langue maternelle. Par ailleurs, parce qu'elle est enracinée dans une culture dont elle est le reflet, la langue vivante amène naturellement et inévitablement celui qui l'apprend à décentrer sa vision du monde. De fait, l'enseignement-apprentissage des langues agit comme une force attractive qui oriente le regard vers l'extérieur et aiguise la curiosité tout en obligeant à opérer un retour sur sa propre culture dans un mouvement « interculturel ».

Cette disposition à aller de l'un vers l'autre est renforcée par le fait que notre système éducatif rend obligatoire l'apprentissage d'au moins deux langues vivantes au cours de la scolarité obligatoire et au-delà pour la majorité des élèves. C'est donc entre trois systèmes linguistiques au moins que les élèves vont évoluer au cours de leur scolarité, voire plus si l'on rajoute pour certains les langues parlées à la maison ou bien la troisième langue vivante pour les quelque 8 % d'élèves qui la choisissent au lycée. Par ailleurs, les professeurs de langue, conscients de l'intérêt qu'il y a à opérer des transferts d'une langue à l'autre en matière d'apprentissage et curieux de comparer les réalités culturelles, développent de plus en plus, par le biais des séminaires nationaux ou des actions académiques de formation notamment, des habitudes de travail et une réflexion communes dans une démarche dite « interlangue ».

Lorsque l'on sait que seize langues sont représentées à l'inspection générale de l'Éducation nationale entre les inspecteurs généraux et les chargés de mission, que huit langues étrangères à l'école, dix et bientôt plus au collège et neuf au lycée, plus les langues régionales, font l'objet de programmes uniques dans l'esprit et la conception², on conviendra que la nécessité de développer une réflexion commune par delà les particularismes et la défense de chaque langue est un moteur puissant d'évolution.

En matière de diversité linguistique, la France est un des rares pays à offrir une telle palette dans son système éducatif, puisque ce sont plus de soixante langues vivantes ou groupes de langues étrangères ou régionales qui peuvent être enseignées ou subies comme matière d'épreuve aux examens³. En réalité, les langues ou groupes de langues les plus enseignés sont en nombre beaucoup plus réduit. Mais quel que soit leur degré de diffusion, le fait de développer des outils communs et de fixer des objectifs partagés renforce l'idée d'un groupe Langue vivante cohérent, qui ne peut que soutenir la position des langues moins enseignées. Ainsi, par exemple, tout le monde bénéficie de la dyna-

mique des orientations du Conseil de l'Europe en dépit des différences culturelles qui trouvent néanmoins à s'exprimer, au sein de chaque langue, dans la façon de décliner les notions ou thèmes communs. Un autre exemple est celui des épreuves du baccalauréat, dont la définition est commune à toutes les langues depuis 2001. La nécessité de développer une réflexion partagée facilite l'émergence d'une culture commune. Cette adaptabilité, liée au sens de l'histoire, est d'autant plus nécessaire que, contrairement à d'autres disciplines, aucune langue en tant que telle n'est obligatoire. Leur choix dépend entièrement de l'offre et de la demande.

Un contexte d'ouverture internationale et de mobilité

Aujourd'hui, la question de l'apprentissage des langues ne peut être dissociée du contexte européen, voire international. L'internationalisation des échanges, facilitée par l'internet, entraîne une explosion de la mobilité sous toutes ses formes, y compris virtuelles, qui ne va pas sans poser avec une acuité accrue le problème de la communication et des langues. Ceci devient une évidence qui fait porter une lourde responsabilité à notre système éducatif, de l'école à l'université. La maîtrise, même partielle, d'une ou plusieurs langues étrangères, n'est pas une simple affaire personnelle. Elle touche aussi le monde du travail, à tel point que le Centre national britannique des langues (CILT) a réalisé en 2006 une étude pour la Commission européenne dont le titre est : « Incidences du manque de compétences linguistiques des entreprises sur l'économie européenne »⁴. Il est prouvé que la compétitivité des entreprises est intimement liée aux compétences linguistiques et interculturelles dont elles se dotent. Par voie de conséquence, il devient de plus en plus évident que la pratique d'autres langues augmente la capacité d'insertion professionnelle.

On comprend pourquoi la pression sociale en faveur des langues, et de l'anglais en particulier, se fait de plus en plus forte. Une enquête Eurobaromètre montre d'ailleurs que les





Européens sont de plus en plus nombreux à considérer que la connaissance des langues est utile. S'agissant de l'anglais, il est aujourd'hui de plus en plus admis que cette langue est nécessaire, soit, mais pas suffisante pour autant.

Cette visée pragmatique s'impose aujourd'hui, au point de faire évoluer le regard que notre institution porte sur l'enseignement des langues. En effet, sans renoncer à l'objectif culturel, notre enseignement commence à intégrer l'aspect fonctionnel de la langue, en lien avec les situations de communication, telles qu'on peut les rencontrer dans la vie réelle. La langue n'est plus seulement un objet d'étude. Il faut viser l'acquisition de « compétences actives » plutôt que de « connaissances passives », selon l'expression de Léonard Orban, commissaire européen chargé du multilinguisme⁵. Comme on le verra plus loin, les travaux du Conseil de l'Europe ont largement contribué à cette évolution. L'inspection générale, quant à elle, porte cette évolution sans toutefois renoncer à l'objectif culturel; on en a pour preuve les contenus des programmes et le colloque sur les contenus culturels organisé par la DGESCO en 2003.

La question politique du multilinguisme

Dans une intervention au forum « La paix par les langues » le 18 mars 2008, M. Jean-Maurice Ripert, représentant permanent de la France auprès de l'ONU, a rappelé la nécessité de préserver la diversité linguistique, « patrimoine commun de l'humanité » et « facteur de développement et de solidarité et donc de paix ». Il a également rappelé le rôle de la France dans la promotion du multilinguisme aux Nations-Unies et au sein de l'Europe. Cette année tout particulièrement, à l'occasion de sa présidence de l'Union européenne, la France a organisé à Paris le 26 septembre, Journée européenne des langues, les États généraux du multilinguisme. Léonard Orban définit ce concept comme « la capacité d'une personne à utiliser plusieurs langues et la coexistence de plusieurs communautés linguistiques dans une zone géographique donnée ». Aujourd'hui, la diver-

sité linguistique prend une résonance nouvelle, avec la mobilité accrue des citoyens européens et les flux migratoires qui traversent le territoire européen. En favorisant l'accès à l'intercompréhension et à d'autres cultures, le multilinguisme devient un facteur d'acceptation et d'intégration. Ses enjeux ne sont pas simplement linguistiques; ils sont tout autant culturels et politiques. Il est un des vecteurs de la citoyenneté démocratique et participe au renforcement de la cohésion sociale.

La promotion du multilinguisme est donc à la fois une stratégie de défense de la diversité linguistique en Europe face à la prééminence actuelle de l'anglais, devenu langue de communication internationale, et un instrument d'intégration des communautés migrantes.

En matière de politique éducative, les chefs d'État et de gouvernement réunis à Barcelone en mars 2002, un an après l'Année européenne des langues, ont pris l'engagement de relever le niveau des compétences en langues en prévoyant notamment l'apprentissage de deux langues étrangères pour tous dès le plus jeune âge en plus de la langue maternelle. La France n'accuse pas de retard dans ce domaine, puisque l'apprentissage d'une première langue est désormais obligatoire à partir du CE1 et que celui d'une deuxième l'est au collège, parfois dès la classe de sixième. D'un point de vue pédagogique, la réécriture récente des programmes de langues de l'école primaire et de ceux du collège a permis de créer une articulation sans précédent notamment grâce à l'intégration du socle commun et du Cadre européen commun de référence pour les langues, qui constituent à eux deux un véritable fil conducteur de l'École à la classe de troisième. Cette recherche de la continuité des apprentissages a été au cœur de plusieurs séminaires nationaux organisés par la DGESCO en relation avec les inspecteurs généraux du groupe des langues et du premier degré. Y ont participé des inspecteurs territoriaux et des formateurs du premier et du second degré et des inspecteurs généraux des deux groupes concernés.

Par ailleurs, la diversité de l'offre linguistique sur le territoire académique est régie dans le cadre de la carte des langues depuis plusieurs années. Plus récemment, le décret de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 22 août 2005 a créé la commission académique sur l'enseignement des langues étrangères, dont la mission est de veiller à la diversité de l'offre de langues ainsi qu'à la cohérence et la continuité des parcours. Les équilibres régionaux doivent aussi prendre en compte les spécificités locales, notamment dans les régions frontalières comme en Alsace, par exemple.

La politique linguistique européenne

Parmi les faits marquants en matière d'enseignement des langues étrangères, il faut citer les travaux de la division des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe et tout particulièrement la publication en 2001, pendant l'Année européenne des langues, du **Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL)**. Cet outil de référence commun, comme son nom l'indique, est le fruit de dix années de recherche et de consultation au sein des États membres du Conseil de l'Europe. Il fournit aujourd'hui une base commune pour la conception de programmes, d'examens et de diplômes qui permet d'harmoniser les attentes et de faciliter ainsi la mobilité, comme c'est le cas maintenant avec l'Europass dans le cadre des qualifications professionnelles. Le CECRL constitue une véritable innovation dans l'enseignement des langues, car il consacre le passage d'un enseignement basé sur des savoirs à une approche par compétences. Déjà en 1992, les évaluations nationales en langues de début de seconde, conçues par la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), introduisaient pour la première fois la notion de compétences.

En matière d'apprentissage, les spécialistes de l'enseignement des langues étaient également familiarisés avec l'approche dite « communicative » des langues, encore appelée « notionnelle-fonctionnelle », directement issue des travaux du Conseil de l'Europe des années

soixante-dix. Durant cette décennie, des experts ont élaboré un modèle opérationnel de langue correspondant à un « seuil » de communication suffisant pour échanger de manière indépendante au quotidien dans un pays où la langue en question sert de véhicule de communication. Conçu au départ pour des adultes, son objectif était de favoriser « la libre circulation des personnes et des idées ». Elaboré d'abord pour l'anglais (« *Threshold level* »), il l'a été ensuite pour le français (« niveau seuil »), puis a été étendu à une trentaine d'autres langues. Les savoirs linguistiques entraînent dans des catégories qui correspondaient à des besoins langagiers tels qu'échanger des informations, donner son opinion, porter un jugement ou argumenter, par exemple.

Le CECRL reprend la notion de besoins fonctionnels, mais va plus loin en introduisant l'idée de « tâche » à accomplir dans des contextes variés, reprenant ceux auxquels tout individu est confronté dans la vie réelle. La dimension sociale et pragmatique de la langue est mise en avant. L'apprenant est considéré comme un « acteur social », qui doit mobiliser diverses compétences (linguistiques, culturelles, comportementales, cognitives, stratégiques) pour parvenir au but qu'il s'est fixé ou pour répondre à des situations imprévues. Cette nouvelle approche de l'enseignement des langues, d'inspiration anglo-saxonne malgré tout, n'est pas allée sans susciter quelques craintes ou réticences par rapport à une approche plus traditionnelle, basée sur l'étude du système linguistique et sur celle des textes issus du patrimoine culturel. Les nouveaux programmes de langue ont montré que la démarche dite « actionnelle » du CECRL n'était pas incompatible avec la dimension culturelle. Bien au contraire, cette dernière sert de contexte permanent à l'apprentissage des compétences de communication. Quant aux situations de communications répertoriées dans le descripteur du CECRL, elles donnent du sens à l'apprentissage de la langue elle-même. Ainsi, dans le programme de collège (palier 2), le thème des « langages » peut donner lieu à un travail sur le théâtre, et donc l'expression dialoguée,





ou bien à un travail sur la description et l'analyse dans le cas d'une œuvre d'art. Le thème du « voyage » donnera plutôt lieu à un travail sur la narration et l'écriture par le biais du carnet de voyage.

Un autre apport du CECRL est l'échelle de niveaux de compétence qui illustre six niveaux (de A1 à C2). Ces derniers permettent de baliser le parcours de l'élève ou de l'apprenant et de mesurer ses progrès tout au long de la scolarité ou à tout moment de la vie. Cette échelle a l'avantage de favoriser la transparence des qualifications et de plus en plus de certifications sont aujourd'hui calibrées par rapport à elle. Afin d'aider les États membres et les concepteurs d'examens et de certificats au niveau national ou international à établir des liens avec le CECRL, la division des politiques linguistiques a également produit un manuel à visée expérimentale. Globalement, le CECRL, et l'échelle de niveaux en particulier, tend à devenir l'élément structurant de l'enseignement des langues dans de très nombreux pays, en Europe et au-delà. Il répond à un besoin de clarté dans les objectifs, permet d'afficher des paliers de progression, ne fait plus du bilinguisme un objectif implicite et accorde une égale importance aux différentes activités langagières, à l'oral comme à l'écrit.

La publication du CECRL s'est accompagnée de celle du Portfolio européen des langues. Il s'agit d'un outil d'auto-évaluation destiné à l'élève, qui n'a certes pas la prétention de se substituer à l'évaluation du professeur, mais qui permet à celui qui apprend une ou plusieurs langues de prendre conscience des compétences linguistiques et interculturelles à mettre en œuvre et de mesurer ses progrès. Outil unique pour toutes les langues apprises en contexte scolaire et hors contexte scolaire, il a aussi pour objectif de valoriser les compétences plurilingues de chaque utilisateur.

La Commission européenne, elle aussi, s'est intéressée à la question des langues. En 2004, elle publie son plan d'action 2004-2006 :

Promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique. Ce plan a fait l'objet depuis d'un rapport sur sa mise en œuvre. Il en ressort une grande capacité des institutions à innover et évoluer dans le domaine de l'enseignement des langues, notamment en faveur des plus jeunes, mais aussi la nécessité de « relancer l'éducation multilingue pour l'Europe » (nom d'un rapport indépendant produit en mars 2007 par Jean-Claude Beacco, professeur à l'Université de la Sorbonne nouvelle, Paris III).

Du Conseil européen de Barcelone de mars 2002 est née l'idée de la mise au point d'un **indicateur européen des compétences linguistiques**, afin de mesurer les compétences en langues dans chaque État membre et de fournir aux décideurs des informations pouvant leur permettre d'ajuster leur politique linguistique.

En matière de formation des enseignants, la Commission européenne a demandé un premier rapport sur la formation initiale et continue des enseignants de langues étrangères en 2002. Il a porté sur l'enseignement primaire et secondaire dans trente-deux pays européens et a été suivi d'un second rapport publié en 2004 intitulé : *Profil européen pour la formation des enseignants de langues étrangères – un cadre de référence*. Ces travaux ont donné lieu à l'établissement d'une liste de concepts et d'éléments-clés pour la formation des enseignants européens de langues. L'objectif est maintenant de faciliter et de développer la mobilité de ces mêmes enseignants dans l'espace européen.

Même si les États restent souverains en matière de politique éducative, on ne peut nier que toutes ces décisions finissent par influencer les politiques nationales. Dans le domaine des langues vivantes, en tout cas, se dessine un mouvement qui ressemble de plus en plus à une politique européenne de l'enseignement des langues. La France n'échappe pas à ce phénomène sans pour autant le subir et tout en étant acteur. C'est ainsi que l'un des inspecteurs généraux de langue est expert auprès du Conseil de l'Europe en tant que représentant

du groupe des langues et qu'un autre fait partie du réseau d'inspecteurs européens de langues à Bruxelles.

Les avancées européennes sont accueillies à la fois avec intérêt et prudence, car il s'agit à chaque occasion de trouver des adaptations et des équilibres nouveaux qui allient concepts anciens et nouveaux comme dans le cas de l'association savoirs culturels et compétences. Le séminaire national cité plus haut a été symbolique à cet égard et les programmes de langues en sont la concrétisation. Il en va de même en matière d'évaluation, où les outils du Conseil de l'Europe sont mis à la disposition des États pour l'usage qu'ils souhaitent en faire. Le principe de subsidiarité est affirmé et le Conseil lui-même n'est pas habilité à délivrer quelque label que ce soit. Dans un récent rapport consacré à l'évaluation des acquis des élèves en langues⁶, le groupe des langues de l'inspection générale a fait un état de la situation au plan national, expliqué les enjeux liés à cet apprentissage et mis les professeurs en garde contre un usage abusif ou détourné des descripteurs de compétences trop facilement convertis en grilles d'évaluation. Par contre, ces descripteurs ont été adaptés pour l'enseignement en milieu scolaire et ont constitué une source d'inspiration aussi pour la conception du socle commun et des programmes de langues.

Le plan de rénovation de l'enseignement des langues vivantes étrangères du ministère de l'éducation en France

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École de 2005, le ministère de l'éducation a lancé un plan de rénovation de l'enseignement des langues vivantes étrangères dans le but d'améliorer le niveau de compétence des élèves en langues, notamment à l'oral. Comme le précise la lettre flash du ministère du 20 octobre 2005, « la mesure phare de ce plan est l'adoption du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL), publié en 2001 par le Conseil de l'Europe : la France est le premier pays à inscrire dans les textes réglemen-

taires cette référence européenne qui définit six niveaux de compétences en langues... ». De là découle une série de mesures, dont la mise en application s'est déroulée entre 2005 et 2008. Trois mesures essentielles ont été actées par décret en date du 22 août 2005⁷:

- > des niveaux de compétence en langues sont fixés pour la fin de l'école primaire (A1), de la scolarité obligatoire (A2) et des études du second degré (B2 pour la première langue vivante et B1 pour la deuxième langue vivante étudiée);
- > des enseignements de langues vivantes peuvent être dispensés en groupes de compétences, indépendamment des classes ou divisions;
- > des certifications spécifiques sont organisées par le ministère, dans un cadre défini, le cas échéant, conjointement avec des organismes délivrant des certifications étrangères internationalement reconnues et avec lesquels l'État a passé une convention.

De telles mesures constituent une innovation sans précédent dans le système éducatif français. Pour la première fois, des niveaux attendus sont fixés à différents paliers du cursus et vont structurer à la fois les programmes de langues et le socle commun de connaissances et de compétences. Ils vont avoir une incidence directe sur les apprentissages et les évaluations. L'organisation des enseignements en groupes de compétences regroupant des élèves issus de classes différentes, parfois même de niveaux différents, est une révolution structurelle, qui amène les enseignants à développer un travail d'équipe et une réflexion commune, y compris entre langues différentes.

Cette réflexion est guidée par le Cadre européen commun de référence pour les langues et l'approche par compétences qu'il induit. Quant aux certifications conçues en collaboration avec des partenaires extérieurs au système éducatif, dans le cadre d'un accord d'État à État pour l'allemand ou d'un appel d'offre pour l'anglais et l'espagnol, il s'agit là d'une mesure sans précédent qui n'entre pas cependant en concu-





rence avec les examens nationaux. La référence commune est le CECRL et la réflexion partagée au plan interculturel est stimulante et riche d'enseignements. Ces certifications sont réservées aux seuls élèves volontaires de troisième et de seconde pour l'allemand et de seconde européenne pour les deux autres langues. Les élèves de première année de BEP européenne sont aussi concernés. Elles constituent une forme de reconnaissance à dimension internationale.

L'inspection générale s'est beaucoup mobilisée autour de ce plan, car elle y voit l'occasion de faire évoluer les enseignements et l'évaluation des acquis des élèves. Elle est régulièrement associée à sa mise en œuvre par la DGESCO, soit au titre de l'expertise, soit du suivi. C'est dans ce contexte aussi qu'un inspecteur général du groupe des langues s'est vu confier une mission de copilotage avec la DGESCO pour accompagner la mise en œuvre des principales mesures prises en 2005. Par ailleurs, tous les inspecteurs généraux du groupe des langues ont été associés aux séminaires nationaux de lancement du plan.

Parallèlement, les travaux sur le socle commun de connaissances et de compétences, en intégrant le niveau A2 de l'échelle de référence du CECRL, ont permis de formaliser en termes de connaissances, de capacités et d'attitudes la nouvelle philosophie de l'enseignement-apprentissage des langues. La validation du niveau A2 au diplôme national du brevet dès la session 2008, prenant appui sur les fiches d'aide à l'évaluation mises en ligne sur le site du ministère, a eu pour effet d'accélérer la prise en compte des compétences à côté de celle des connaissances. C'est une avancée majeure dans les pratiques de classe et la conception des évaluations, même si du temps est encore nécessaire pour parfaire ces pratiques. L'inspection générale a été associée à l'élaboration des fiches d'aide à l'évaluation du pilier 2 du socle mises en ligne sur Eduscol.

Parmi les indicateurs de la LOLF relatifs aux langues, il faut citer :

> l'effort en faveur du développement de l'ensei-

gnement de l'allemand, qui doit être poursuivi de manière à atteindre les objectifs fixés, à l'horizon 2010. Sur cette question, le dispositif des sixièmes « bilangues », permettant d'offrir une deuxième langue dès la sixième pour encourager l'apprentissage d'une autre langue que l'anglais à l'école, a porté ses fruits et permis d'enrayer la chute des effectifs en allemand ;

> l'augmentation, à l'horizon 2010, du nombre de sections européennes et de langues orientales. Le développement de ces sections n'est pas uniquement quantitatif. L'enseignement d'une matière par l'intégration d'une langue étrangère (EMILE) fait de plus en plus d'adeptes dans les pays européens, car il s'avère efficace et motivant grâce au temps d'exposition à la langue qu'il permet de majorer et à l'ouverture culturelle européenne ou internationale qui le caractérise. L'inspection générale a toujours accompagné ce dispositif, que ce soit au titre de l'évaluation (voir le rapport : *Les sections européennes et de langues orientales*, août 2000) ou de l'accompagnement (création d'un site de ressources dans le domaine des langues et de la culture, la Clé des langues, à l'initiative de la DGESCO et avec le concours de l'ENS LSH pour les enseignants du second degré ; expertise sollicitée pour la création et le suivi du site Emilangues du CIEP, dédié aux sections européennes).

Accords bilatéraux : un exemple de formation croisée des professeurs du premier et second degré

Les évolutions actuelles ne se limitent pas aux dispositifs ou aux contenus d'enseignement ; elles touchent aussi la formation professionnelle des enseignants. On citera pour exemple le programme d'échanges et de formation d'enseignants stagiaires du premier degré initié en 2001 entre la France et l'Angleterre et formalisé dans l'accord du Touquet du 4 février 2003, puis dans l'accord de Paris du 9 juin 2006, signé à l'occasion du 28^e Sommet franco-britannique. Ce partenariat privilégie trois domaines : la formation des enseignants et des personnels d'encadrement, les partenariats scolaires et les échanges sur des thèmes d'intérêt commun.

Le programme a été récemment étendu aux professeurs stagiaires de disciplines non linguistiques du second degré susceptibles d'enseigner tout ou partie de leur discipline en langue étrangère en section européenne.

Le groupe de pilotage bilatéral⁸, dont l'inspection générale fait partie, a mis au point au cours des dernières années un Cadre commun d'objectifs (*Common Reference Framework*) en version bilingue à l'attention, dans un premier temps, des maîtres d'école stagiaires. Il s'agit d'un outil d'accompagnement du stage de quatre semaines effectué en établissement du premier degré dans le pays partenaire. Il porte sur les compétences à acquérir dans les champs pédagogique, linguistique et culturel. Il est basé sur des critères partagés par les acteurs de la formation des deux pays et peut aussi faire office de référentiel d'évaluation. Il a le mérite d'intégrer et de croiser les références officielles des deux pays en matière de formation (*English National Standards for Qualified Teacher Status* et le cahier des charges de la formation des maîtres en IUFM) ainsi que des références européennes (*The Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications* de la Commission européenne et le Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe).

Cet exemple apporte la preuve que l'on arrive aujourd'hui, par le biais des nombreux partenariats, bilatéraux ou multilatéraux, qui sous-tendent l'apprentissage des langues et par les décisions prises au niveau européen, à jeter les bases d'une politique éducative commune, source d'enrichissement mutuel.

La politique linguistique européenne, notamment depuis les années 90, a un effet extrêmement mobilisateur sur l'enseignement des langues en France. Le souci d'une plus grande efficacité, la nécessité de relever le défi des comparaisons internationales, l'attrait qu'exercent les modèles linguistiques et culturels authentiques des autres pays sur les enseignements de langues, le développement de l'ouverture internationale et de la mobilité, facilité par les technologies de l'information et de la communication qui induisent aussi des pratiques nouvelles tout en facilitant l'accès aux langues, sont autant d'éléments porteurs susceptibles de faciliter et d'accélérer le changement. L'inspection générale de l'Éducation nationale, par l'expertise qu'elle apporte et sa capacité à appréhender le système dans sa globalité, contribue à la dynamique des changements, tout en se portant garante de la mise en cohérence des diverses évolutions. ■



Entre distance et proximité : quel positionnement pour le groupe RAR de l'IGEN ?

ANNE ARMAND / VIVIANE BOUYASSE, inspectrices générales de l'Éducation nationale

Le bilan d'une année de travail au sein du groupe permanent « RAR » permet de mettre en évidence ce qu'il peut y avoir de nouveau dans son mode de fonctionnement et dans ses missions et d'examiner, sous cette lumière, une voie possible pour un nouveau positionnement de l'inspection générale.

Experts parmi d'autres, acteurs parmi d'autres

À la suite du rapport publié en octobre 2006, *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, une mission de suivi de la mise en place des réseaux ambition réussite (RAR) a été confiée aux deux inspections générales (2006-2007). L'analyse menée alors a fait apparaître que, si sur le plan de l'organisation et des moyens, le fonctionnement des RAR était globalement sur la bonne voie, la réflexion sur l'enseignement, quant à elle, ne progressait pas également dans les 253 réseaux. Le doyen de l'IGEN a donc souhaité en septembre 2007 la création d'un groupe intitulé

« Groupe IG-RAR », dont la lettre de mission s'ouvre par ces termes : « Les questions à résoudre désormais relèvent de la réflexion didactique et pédagogique. Les corps d'inspection territoriaux, du premier et du second degré, sont engagés dans cette réflexion nouvelle et difficile. L'inspection générale accompagne leur réflexion en apportant son soutien intellectuel ».

Les termes de cette lettre de mission instituent l'inspection générale dans un positionnement particulier : elle n'est ni en position de trouver, à elle seule, les réponses attendues, ce qui l'écarte d'une transmission descendante de discours injonctifs, ni en position de simple chambre d'échos des travaux menés par d'autres, ce qui l'écarte d'un rôle de pure médiation.

Les questions posées par l'enseignement auprès des publics en grande difficulté, en particulier quand ils composent de manière quasi exclusive les classes, sont très complexes. Aucun expert, aucune institution ne possède aujourd'hui

d'hui l'ensemble des réponses attendues. L'inspection générale ne dispose pas nécessairement de plus de connaissances théoriques sur le sujet que tout acteur du système éducatif qui se tient régulièrement informé des études et des recherches. Son rôle ne peut consister seulement à se faire l'écho des publications diverses, largement convergentes lorsqu'elles traitent d'un même sujet, mais aussi très parcellaires, chacune n'envisageant, comme tout travail de recherche, qu'une facette d'une réalité très complexe.

C'est parce qu'elle peut s'appuyer aussi sur son travail de terrain (identification des problèmes tels que les acteurs de terrain se les posent ou les éludent, connaissance d'une grande variété de situations qui permet de considérer les effets de dispositifs et d'actions variées) et sur des réflexions menées en commun à partir de ces sources que l'inspection générale peut être utile. Ayant accès aux données caractérisant la situation locale partout où elle va, elle peut offrir, avec le souci de répondre aux besoins *hic et nunc*, des synthèses ou des croisements de travaux théoriques qui constituent d'utiles « raccourcis » et apporter des exemples et des contre-exemples de pratiques permettant aux acteurs de terrain d'éviter les tâtonnements permanents, qui finissent par être contre-productifs.

C'étaient là des hypothèses de départ aux travaux du groupe IG-RAR, qui restent d'actualité.

Réflexion transversale sur l'enseignement et identité du groupe

Un groupe de dix-neuf IGEN a donc été constitué, piloté par un inspecteur du second degré et un inspecteur du premier degré. Il réunit des collègues, volontaires et non désignés, qui ont un intérêt particulier pour les questions d'enseignement posées par les publics en difficulté. Certains groupes disciplinaires ne sont pas représentés, d'autres ont plusieurs représentants. Au-delà du groupe de l'enseignement primaire et des groupes disciplinaires concernés au premier chef par la réflexion sur l'enseignement de leur discipline au collège, d'autres grou-

pes comme ceux de philosophie, d'économie-gestion, d'établissements et vie scolaire sont également représentés. Cette constitution révèle d'emblée sa particularité : elle est transversale à l'organisation de l'IGEN, alors que la finalité du travail commun concerne des questions d'enseignement du début à la fin de la scolarité obligatoire.

Parmi les membres du groupe, on compte 50 % de correspondants académiques (COAC). Il serait excessif d'attribuer cette proportion à leur seul engagement personnel pour l'éducation prioritaire. Mais on peut lire dans cette proportion l'expression, chez des IGEN confrontés à des missions dépassant le cadre de leur groupe de référence, du besoin de réfléchir avec d'autres sur la dimension pédagogique de leur fonction de COAC ou le signe que cette fonction les conduit à s'intéresser à des sujets que leur affiliation à un groupe spécialisé ne leur permettrait pas d'aborder aussi spontanément. Le sujet de l'éducation prioritaire dans les zones les plus difficiles ne peut être évité dans aucune académie, même s'il est plus problématique dans certaines.

Bilan d'une année de fonctionnement

Le travail interne au groupe

Grâce à cette organisation particulière du groupe, nous avons eu la chance d'appliquer des compétences différentes à un même domaine, envisagé selon de multiples facettes et, ainsi, d'approfondir notre réflexion. Qu'il s'agisse des échanges sur trois rapports des inspections générales, portant respectivement sur les acquis des élèves, l'égalité des chances et l'évaluation par compétences, ou des discussions sur les mesures décidées dans le cadre de la réforme de l'école primaire et des réactions qu'elles suscitaient alors, le groupe IG-RAR a pu tirer parti de ces échanges « rares », si on s'autorise le jeu de mots : la taille du groupe et sa constitution spécifique permettent une qualité de réflexion et une liberté d'échanges particulières. Chacun peut comprendre non seulement les analyses, mais aussi les questions





que l'autre (se) pose, ce qui contribue grandement à décentrer les points de vue et prépare à entendre, sur le terrain, la variété des interpellations à laquelle on s'expose quand on est appelé à intervenir. Ces sujets pourraient laisser dubitatifs dans la mesure où ils ne concernent pas seulement les RAR. Mais ces derniers relèvent des politiques de droit commun et les problèmes qu'il faut y résoudre rendent plus nécessaire qu'ailleurs, et plus délicate, la mise en œuvre des nouvelles mesures et plus impérieuse encore l'obligation de réussir.

Le groupe s'est doté d'une « bibliothèque virtuelle », alimentée par des notes de lecture ou des réflexions proposées par l'un ou l'autre de ses membres. Ce qui pourrait paraître un détail n'en est pas vraiment un. Chaque IGEN est marqué par sa formation et par les missions qui lui sont confiées ; les lectures de l'un ne sont donc pas les lectures de l'autre, tant sur le plan scientifique que dans le cadre d'une réflexion générale (sociologie, psychologie, systèmes scolaires étrangers, didactique générale, etc.). La constitution transdisciplinaire et inter-degrés du groupe IG-RAR favorise l'extension et la qualité de l'information partagée.

Une présence sur divers terrains

Des directions ministérielles, des recteurs, des institutions (l'INRP, un IUFM), des corps d'inspection ont sollicité la présence de l'inspection générale dans des séminaires et des manifestations variées. Lorsque des membres du groupe répondent à de telles sollicitations, c'est au nom de l'IGEN et de la réflexion commune sur des questions d'enseignement, menée par un « groupe ressource », qu'ils interviennent, et non dans le cadre coutumier d'une expertise disciplinaire.

Deux changements sont à noter par rapport au positionnement habituel de l'IGEN. D'une part, l'initiative ne vient pas du groupe. Ses membres répondent à des demandes, ce qui n'est pas totalement neuf pour les inspecteurs généraux du groupe de l'enseignement primaire qui sont aussi sollicités de cette manière dans leur fonc-

tionnement habituel, mais constitue une nouveauté pour les inspecteurs généraux de disciplines, qui interviennent justement en dehors du cadre de celles-ci. D'autre part, ces inspecteurs généraux sont rarement seuls dans leur intervention et quand ils le sont, ils peuvent convoquer des exemples pris dans d'autres disciplines que la leur et faire appel aux programmes de plusieurs champs disciplinaires. La pertinence disciplinaire de chacun et la réflexion commune du groupe permettent d'engager un dialogue précis et concret avec tous les publics.

La première année de fonctionnement du groupe IG-RAR a par ailleurs été marquée par quatre réunions interacadémiques organisées par la DGESCO. Entre quatre et dix IGEN ont été présents durant chacune de ces réunions ; ils ont pris part aux discours d'ouverture, aux travaux en ateliers, à la table ronde finale. Des remontées diverses soulignent systématiquement combien la présence de l'inspection générale a été appréciée ; le rôle d'accompagnement qu'elle joue est ressenti par les enseignants, les équipes de direction et les inspecteurs intervenant dans les RAR de façon très positive.

Dans cette mission d'accompagnement, un dialogue nouveau s'est noué avec les chercheurs. Ce fut le cas à l'occasion des réunions interacadémiques. Par ailleurs, des liens se sont créés ou consolidés entre le centre Alain Savary de l'INRP et le groupe IG-RAR. Ainsi la journée d'étude qui ouvre l'année scolaire 2008-2009 pour ce groupe sera animée par un chercheur de l'INRP. Il y a là, à nouveau, un positionnement particulier de l'IGEN, qui mêle sa voix à celles d'autres experts, dans un vrai partenariat intellectuel.

Peu de liens avec les deux inspections générales

Le travail en collaboration est peut-être moins aisé à mener au sein même des deux inspections générales. L'une des missions du groupe est de transmettre à l'ensemble des inspecteurs généraux les informations, les éléments d'évaluation, les réflexions recueillis dans le groupe.

Or, cette année, ce travail de restitution n'a pas eu lieu, pour différentes raisons liées aux programmes de travail des inspections générales. On peut conclure de cela qu'au milieu de toutes les tâches auxquels les IGEN doivent faire face et de toutes les questions d'actualité qui émergent dans l'année, les inspecteurs généraux ne peuvent se mobiliser sur les questions d'enseignement auprès des publics en difficulté sans une commande précise de l'institution et sans instances d'information et d'échanges cadrées.

Un bilan mitigé

Les membres du groupe témoignent volontiers de l'intérêt, voire du plaisir, qu'ils éprouvent à travailler ensemble. C'est sans doute le signe d'un besoin de rencontrer des collègues d'autres groupes que le sien, de discuter et de réfléchir dans la confrontation ouverte et la convivialité. Pour autant, l'année écoulée n'est pas tout à fait satisfaisante, pour deux raisons. D'une part, parce qu'on ne voit pas arriver, ou pas arriver aussi vite qu'on le voudrait, les changements de pratiques attendus, ni les effets des mesures prises. Dit avec humour, on peut conclure que si quelque chose commence à changer dans notre façon de travailler cette année entre nous, ce n'est pas encore de nature à agir sur le terrain ; or nous sommes réunis par une volonté commune de voir les résultats des élèves s'améliorer dans les RAR et donc de voir changer l'enseignement.

D'autre part, nous avons cherché nos modalités de fonctionnement au long de l'année, au fil de l'invention du groupe. En dressant en fin d'année le bilan de notre travail, nous avons souhaité pour l'an prochain des réunions plus fréquentes (alors que nous avons décidé pour cette année de quatre réunions seulement, pour ne pas surcharger le calendrier de chacun), et organisées différemment, avec à chaque fois un intervenant, interne ou externe à l'IGEN. Nous avons aussi souhaité une définition plus nette d'actions à conduire. Cela revient à modifier le projet de fonctionnement initialement prévu : un groupe qui se rencontrerait peu, de façon brève,

mais échangerait beaucoup par internet ; un groupe où chacun, au terme des échanges, déciderait de ce qu'il ferait dans son domaine (celui de sa discipline ou de sa spécialité, celui des académies dont il a la charge). Façon peut-être idéale et sans doute prématurée de faire fonctionner le groupe.

Perspectives et interrogations

Ce qui fait la spécificité première de la mission assignée au groupe IG-RAR - l'accompagnement intellectuel de la réflexion didactique et pédagogique des corps d'inspection et plus largement de l'encadrement - se réfère plus au champ de la formation qu'à celui du contrôle et de l'évaluation, dans une dimension à la fois disciplinaire et transdisciplinaire. D'autres spécificités coexistent, qui rencontrent, interrogent, voire redessinent des missions traditionnelles des inspections générales.

Accompagner, contrôler, évaluer

L'éducation prioritaire relève à la fois d'une politique ministérielle, sur laquelle des moyens importants sont engagés, de laquelle on attend les plus grandes marges de progression possible sur la question du taux d'élèves formés et diplômés dont la Nation a besoin. Elle relève également de politiques académiques. À côté d'une mission d'accompagnement de la réflexion didactique et pédagogique, on n'évitera pas longtemps la question d'une évaluation des effets de la politique menée. Un traitement exceptionnel et une logique de dérogation sont inscrits, de fait, dans la définition des RAR, dont le fonctionnement est très marqué par les réalités locales. Il en résulte pour les inspections générales la nécessité d'évaluer et de contrôler cet objet nouveau.

Le même inspecteur peut-il être à la fois, sur le même territoire, celui qui accompagne (indique le chemin et soutient durant le parcours) et celui qui examine le travail effectué et ses résultats ? Il semble qu'il y ait là de potentielles ambiguïtés et sources d'effets pervers. Ce qui ne conduit pas à dire que la double mission n'est pas tenable ; la même personne peut être impliquée dans





les deux missions, mais il serait plus sain que ce ne soit pas sur le même territoire.

Former

Si passionnante que soit la réflexion intellectuelle, les membres du groupe IG-RAR ont en commun une envie d'agir ensemble, de ne pas s'en tenir à des spéculations. Que recouvre le terme « action » ? Pour notre groupe, comme pour tous les IGEN, les modalités de l'action sont les mêmes. Rédiger un rapport pour informer une décision ou évaluer une politique est une action. Participer à la formation est une action, puisqu'il y a moins un savoir, ou un savoir-faire à transmettre que des solutions nouvelles à inventer, avec d'autres experts et à l'écoute des acteurs de terrain. Le champ de la formation, lui, est réellement nouveau : il n'est plus défini par un public spécifique pour chaque inspecteur général en fonction de son appartenance à un groupe disciplinaire ou de spécialité et s'inscrit, le plus souvent, dans une aire géographique : l'académie, le département, voire la ville, le quartier, la circonscription, l'établissement. Il s'agit donc le plus souvent, pour les IGEN du groupe RAR, de former à plusieurs, pour répondre à des besoins exprimés dans un lieu donné, au lieu de former dans le seul cadre de leur discipline et au niveau national.

Les inspecteurs généraux ont plutôt l'habitude de s'adresser aux corps d'inspection territoriaux, c'est-à-dire à des médiateurs en charge d'agir sur les enseignants qui, *in fine*, sont les acteurs déterminants pour la réussite des élèves. Lorsque les destinataires de la formation sont les enseignants eux-mêmes, le propos ne peut être le même que celui qu'on destine à des inspecteurs, sans doute davantage convaincus des besoins de s'adapter, à l'aise aussi - ou supposés tels - avec les panoplies de moyens au service des objectifs visés, dès que l'on est sur le terrain didactique et pédagogique. En effet, il faut - si les résultats de leurs élèves l'exigent - les convaincre de la nécessité de changer et expliquer les enjeux des modifications attendues, les aider à conquérir les moyens de ces changements (il faut qu'ils accèdent à des pra-

tiques alternatives aux leurs, véritable clé de la liberté pédagogique). La réalisation des objectifs nécessite des connaissances et des savoir-faire que la formation doit apporter, sans supposer que le travail personnel de chacun suffise à les acquérir. S'adresser à un public d'enseignants suppose donc une expertise spécifique : alors que les finalités, les grands problèmes, les grandes orientations peuvent être traités par tous les inspecteurs généraux devant tous les publics, il en va autrement quand il s'agit de préciser les mises en œuvre. Dès lors, le travail du groupe permanent RAR doit être relié à celui des groupes de disciplines ou de spécialités.

Il est probable que, dans les années à venir, le positionnement des inspecteurs généraux comme celui des inspecteurs territoriaux connaisse des changements. Du schéma traditionnel d'une transmission descendante (les inspecteurs généraux forment des formateurs, les inspecteurs, qui eux-mêmes forment les enseignants), on en viendra sans doute à la confrontation de plusieurs regards sur un même objet, au partage de différents niveaux d'expertise, dans une réflexion collaborative. Cela n'ira pas sans certaines difficultés. Ainsi, l'annonce d'un soutien intellectuel apporté par notre groupe d'inspecteurs généraux à la réflexion didactique et pédagogique des inspecteurs territoriaux a pu être interprétée, quelquefois, comme une marque de mépris, d'un jugement implicite selon lequel les inspecteurs territoriaux ne seraient pas capables de mener seuls le travail attendu. Si le malentendu a été rapidement levé, il demeure que le travail en commun des deux corps est à inventer, à côté des missions traditionnelles des inspecteurs de terrain qui « font remonter vers la centrale » de l'information et des missions traditionnelles des inspecteurs généraux qui portent une parole d'autorité et évaluent les inspecteurs territoriaux.

Contribuer à l'évolution des missions des inspecteurs

Les RAR, on l'a dit, relèvent des politiques de droit commun : à cet égard, les sujets généraux

doivent être pris en compte en même temps que la spécificité RAR. Il en va ainsi, par exemple, pour la mise en œuvre des nouveaux programmes. Mais il en va ainsi également pour d'autres évolutions attendues, par exemple celle des pratiques d'inspection. Les RAR constituent un cadre intéressant pour examiner cette nouvelle perspective ; d'une part, plus qu'ailleurs encore, la nécessité de se centrer sur les progrès et les résultats des élèves y est manifeste et, d'autre part, ils font émerger des questions nouvelles relatives à cette mission.

Dans un RAR, qui inspecte, et dans quel cadre, un professeur référent intervenant en dehors de son champ disciplinaire, en dehors d'un groupe-classe ? Qui inspecte un professeur des écoles qui intervient au collège ou inversement ? Comment évalue-t-on le travail de ces professeurs ? Les chefs d'établissement doivent-ils le faire seuls ? Et que signifie, dans un RAR plus encore que dans n'importe quel autre secteur, l'inspection individuelle ? Peut-on vouloir évaluer la façon dont des élèves travaillent, évaluer leurs acquis, évaluer des compétences en cours d'acquisition, dans le cadre d'une inspection individuelle ? La nouveauté de la situation ouvre la réflexion jusqu'à la question de l'inspection d'un RAR, écoles et collège réunis, car la sensibilité aux ruptures dans les parcours des élèves est plus forte encore là qu'ailleurs.

Comment passer d'un acte d'inspection tout à fait codifié à un acte d'inspection renouvelé ? Cette question, dont les IEN et les IPR vont très vite hériter, appelle au sein de l'IGEN une réflexion nouvelle et sans doute un positionnement nouveau pour les inspecteurs généraux eux-mêmes, s'ils veulent rester partie prenante de la réflexion sur les nouvelles missions d'évaluation que devront assurer les inspecteurs de terrain.

Se positionner par rapport aux décideurs locaux

Enfin, se pose la question des interactions entre l'inspection générale et les décideurs locaux, recteurs et inspecteurs d'académie. Deux exem-

ples de nature très différente peuvent illustrer les interrogations que des regards posés sur les réalités locales font surgir.

Pour les corps territoriaux, qu'est-ce qu'être IPR référent d'un RAR ? Les premières observations menées témoignent d'engagements très différents, certains consacrant un temps très important à l'accompagnement de proximité demandé par la circulaire sur l'égalité des chances, quand d'autres ne sont présents que dans le collège et pas dans les écoles, et pour deux à trois fois dans l'année seulement. Les recteurs doivent-ils seuls décider de la charge de travail des IPR référents ? Comment les inspections générales de disciplines réagissent-elles lorsque certains de leurs inspecteurs consacrent beaucoup de temps à autre chose qu'à leurs missions disciplinaires ?

Autre exemple d'une nature tout à fait différente : l'école maternelle se voit reprocher un manque d'efficacité dans la prévention de l'échec scolaire, en particulier par son incapacité à doter les élèves d'un niveau de langage satisfaisant. Peut-on continuer à partager ce discours et à priver l'école maternelle de ressources disponibles au sein des RAR, qui lui seraient nécessaires pour mettre en place les conditions de travail favorables aux échanges qui permettent l'apprentissage (professeurs référents, assistants pédagogiques, voire membres des réseaux d'aides spécialisés aux élèves en difficulté requis parfois exclusivement à l'école élémentaire) ?

Se positionner à l'intérieur de l'IGEN

Pour conclure, une dernière interrogation sur le positionnement des IGEN. Chacun de nous tient sa légitimité de la maîtrise de sa discipline ou de sa spécialité et nos grandes missions se définissent par rapport à la discipline ou à la spécialité. Il n'est facile pour aucun d'entre nous de consacrer du temps à des champs de réflexion et d'action autres, moins valorisants peut-être parce que moins consacrés par la tradition. Il y a pourtant une grande nécessité à consacrer du temps à l'éducation prioritaire.





Les analyses économiques et politiques récentes rendent inutile de le démontrer.

Pour ce sujet comme pour d'autres, c'est la compatibilité des missions spécifiques et transversales qu'il faudrait examiner pour permettre un investissement maximal dans chacune des actions entreprises. Faut-il envisager des allées et venues sur plusieurs années entre groupes d'appartenance (spécifiques et transversaux), comme une forme d'exercice de mobilité fonctionnelle en quelque sorte, ou simplement formaliser davantage la part du temps consacré aux travaux du groupe transversal, de telle façon que la répartition des tâches liées à la discipline ou à la spécialité prenne mieux en compte l'investissement qu'exige l'appartenance à un groupe transversal ?

La double appartenance – qui existe déjà pour certains inspecteurs généraux entre deux groupes de base de l'IGEN - permettrait sans doute d'améliorer encore ce qui fait l'intérêt de la position de l'inspection générale, ce mixte de « distance critique » et de « proximité critique » par rapport au terrain. Distance critique du fait du non-engagement dans l'action directe auprès des élèves, de la variété des situations examinées, du croisement de regard et de compétences avec des collègues différents qui favorise le dépassement de points de vue partiels ; proximité critique du fait de la présence sur le terrain, de la connaissance de l'intérieur des pratiques et des cultures professionnelles des acteurs auprès desquels on intervient et du sentiment d'une responsabilité partagée dans la possibilité de faire progresser l'École. ■

Les inspecteurs généraux de l'Éducation nationale, correspondants académiques

MARC FORT, inspecteur général de l'Éducation nationale

L'inspecteur général de l'Éducation nationale, correspondant académique (COAC) est mentionné dans les statuts de 1989. Depuis, cette fonction a connu de nombreuses évolutions et reste toujours d'un contour assez souple. Une des questions est de savoir comment l'IGEN correspondant académique peut à la fois participer au pilotage pédagogique de l'académie et évaluer les politiques éducatives au niveau académique. Avec la décentralisation et la déconcentration, cette dernière fonction est devenue indispensable. Si elle est conçue de manière constructive, c'est-à-dire comme un facteur de progrès pour l'académie, elle est tout à fait conciliable avec une participation au pilotage pédagogique. Enfin, l'action du correspondant académique contribue à la cohérence nationale de la politique éducative.

Correspondant académique, une fonction évolutive aux contours souples

Le statut et la fonction

Les fonctions du correspondant académique sont définies dans l'article 5 du décret relatif au statut particulier des inspecteurs généraux de

l'Éducation nationale : « Afin de mettre en œuvre dans les académies les missions permanentes et le programme de travail annuel du corps et de définir avec les recteurs d'académie le programme de travail des corps d'inspection à compétence pédagogique et la contribution qu'ils apportent à l'inspection générale pour l'exercice de ses missions, le ministre désigne par arrêté, parmi les inspecteurs généraux de l'Éducation nationale, sur proposition du doyen de l'inspection générale, un correspondant pour chaque académie, non résidant, pour une durée de trois ans renouvelable une fois. Un inspecteur général est spécialement chargé, en liaison avec les vice-recteurs, de la coordination pour les territoires d'outre-mer. »

Cette définition, assez sibylline, porte essentiellement sur la contribution que les inspecteurs pédagogiques territoriaux apportent à la réalisation des missions de l'inspection générale et la participation de l'inspecteur général, correspondant académique à la définition du programme de travail des corps d'inspection territoriaux. Il est fait aussi référence au correspondant académique dans d'autres textes



■ ■ ■ comme ceux portant sur les examens de qualification professionnelle, les inspecteurs hygiène et sécurité.

Le COAC joue un rôle particulier dans un certain nombre de dispositifs même si cela n'est pas explicitement écrit dans les textes, comme par exemple l'évaluation des inspecteurs territoriaux, l'évaluation des politiques académiques. Ainsi, comme tous les inspecteurs généraux de l'Éducation nationale, il doit concilier, au niveau académique, une fonction de participation au pilotage pédagogique et une fonction d'évaluation.

De manière très schématique, on peut résumer les actions de l'inspecteur général, correspondant académique de la manière suivante :

- > il est un interlocuteur privilégié du recteur en matière de relation avec l'IGEN ;
- > il participe à l'animation des corps d'inspection territoriaux (en particulier par le programme de travail académique) et à leur évaluation ;
- > il propose au recteur la désignation des présidents de jurys d'examen de qualification professionnelle, il en préside certains ;
- > en lien avec le correspondant académique de l'IGAENR, il joue un rôle particulier dans l'évaluation du système éducatif au niveau académique (dialogue de gestion, évaluation des politiques académiques, ...).

Cette fonction dépend, encore plus que d'autres, de la personnalité du recteur, de l'inspecteur général, de l'histoire et du contexte de l'académie. Existe-t-il un directeur de la pédagogie ? Quel est son champ d'intervention ? S'agit-il de tous les collèges d'inspecteurs, des collèges du second degré, des chefs d'établissement ou encore des rapports avec les IA-DSDEN ? Comment le recteur organise-t-il le pilotage de l'académie (l'équipe de direction, son ampleur, les sujets qui y sont traités, son mode de relation avec les corps d'inspection) ? La fonction dépend aussi de la manière dont le correspondant académique conçoit son rôle et les équilibres entre l'animation des corps d'inspection,

le conseil auprès du recteur, l'évaluation des politiques académiques, la manière dont il fait vivre le collège académique ainsi que le programme de travail académique et dont il travaille avec le correspondant académique de l'IGAENR.

Le collège académique des IGEN

Le collège académique des IGEN est constitué de ceux qui ont en charge l'académie. À un moment, il était d'usage de commencer l'année scolaire par une réunion de chacun de ces collèges académiques à Paris. Le principe de ces réunions a été abandonné pour deux raisons : en dépit de la programmation de ces réunions, il était difficile d'obtenir la présence de tous, de plus les ordres du jour de ces réunions étaient parfois succincts et il s'avérait difficile d'impliquer les IGEN dans des tâches académiques alors que leur travail dans leur groupe (de discipline ou de spécialité) avait été défini auparavant.

Certains correspondants académiques organisent des réunions du collège dans les académies, en les adossant à des réunions des collèges d'inspecteurs territoriaux. Mais c'est toujours un pari risqué pour le correspondant académique, n'ayant aucune assurance de la participation des IGEN à ces réunions.

Les correspondants académiques associent les IGEN du collège académique dans les travaux menés dans l'académie. Ce n'est pas toujours simple, car dans certaines disciplines ou spécialités, l'IGEN a en charge plusieurs académies et son implication dans chacune d'entre elles en peut être que modeste. À ceci s'ajoute que ce travail vient toujours chronologiquement après l'organisation du travail au sein des groupes.

Le correspondant académique de l'IGAEN et celui de l'IGEN : une association asymétrique

En 2003-2004, les ministres ont eu la volonté de rapprocher l'IGEN et l'IGAENR, en particulier au niveau des correspondants académiques par la mise en place de travaux communs, notamment pour établir le bilan de rentrée, celui

de la préparation de rentrée ou pour évaluer les politiques académiques.

Contrairement à l'IGEN, la fonction de correspondant académique de l'IGAENR n'est pas inscrite dans les statuts de celle-ci. Dans les faits, cette absence de légitimité institutionnelle n'est pas ressentie au niveau académique, les deux correspondants académiques ont la même légitimité dans l'académie où ils exercent leurs fonctions. Les collaborations sont variables suivant les académies, il est important de les poursuivre, tout en prenant en compte les différences entre les deux correspondants académiques :

- > le correspondant académique de l'IGEN s'appuie sur le collège académique des IGEN exerçant dans l'académie, ce qui n'est pas le cas du correspondant académique de l'IGAENR ;
- > il n'existe pas au niveau de l'IGAENR l'ambivalence du fonctionnement des IGEN à la fois dans l'accompagnement et l'évaluation ;
- > contrairement à l'IGEN, il n'existe pas d'inspecteurs territoriaux de l'administration. Un projet de cette nature, la création de personnels d'inspection de l'administration et des finances (PIAF) avait vu le jour en 2003, mais a été rapidement abandonné.

L'expérience avortée des inspecteurs généraux en académie

Au cours du premier semestre 1998 et à la suite du rapport du recteur Claude Pair, *Rénovation du service public de l'Éducation nationale : responsabilité et démocratie*, une réflexion interne était engagée au sein du ministère sur la réorganisation des services déconcentrés de l'Éducation nationale. Puis, au cours de l'année scolaire 1998-1999, des expérimentations portant sur les relations entre l'académie et les départements, l'échelon « infra-départemental » et le pilotage pédagogique de l'académie étaient mises en œuvre.

L'expérimentation des inspecteurs généraux en académie se situe dans ce dernier cadre. Dans ce schéma, l'organisation académique se com-

pose de deux lignes de force : la ligne hiérarchique et la ligne pédagogique animée par un « inspecteur général en académie ». Les différentes académies expérimentales n'ont pas toutes expérimenté cet aspect et, dans tous les autres cas sauf un, les inspecteurs généraux en académie avaient gardé une activité dans leur groupe. Seule dans la première expérimentation de l'académie de Versailles, l'inspecteur général en académie exerçait à plein temps.

Cette expérimentation n'a pas eu de suite au sein de l'IGEN pour au moins deux raisons. Les recteurs étaient hostiles à l'idée de créer au sein de leurs services une direction de la pédagogie confiée à un inspecteur général de l'Éducation nationale, ne percevant pas clairement la nature de la relation qu'ils pouvaient entretenir avec lui. À ce propos, il est intéressant de remarquer que, à chaque fois que ces expérimentations se sont inscrites dans la durée, il existait des relations étroites et de confiance totale entre les deux personnes. L'autre raison tient au fait que, dans la majorité des cas, les inspecteurs généraux ont souhaité garder une activité dans leur groupe de rattachement et n'avaient peut être pas la disponibilité suffisante leur permettant d'accomplir avec efficacité cette fonction.

Que reste-t-il de cette expérimentation ? Plusieurs recteurs ont créé des directions de la pédagogie, fonction souvent confiée à un IA-IPR, voire au doyen du collège. Faut-il reprendre cette idée ? Faut-il pousser la logique plus loin et imaginer le « détachement » d'inspecteurs généraux de l'Éducation nationale dans les académies ?

Les mutations du système éducatif et leurs effets sur la fonction

Depuis 1989, l'organisation du système éducatif s'est fortement décentralisée et déconcentrée au bénéfice des académies et des établissements. De nouvelles modalités de gestion sont également apparues de par l'application de la loi organique relative aux lois de finances. Cette évolution devrait inciter à développer les



■ ■ ■ évaluations des politiques publiques au niveau académique, que celles-ci soient effectuées par les inspecteurs généraux correspondants académiques ou par d'autres.

De plus, l'éducation elle-même subit de profondes mutations, qu'il s'agisse de l'introduction du socle commun de connaissances et de compétences, qui accrédi-te encore plus l'idée d'enseignement obligatoire, de l'accent mis sur les acquis des élèves et leurs compétences, se situant dans un contexte international, ou encore de l'apparition de nouvelles modalités d'enseignement, en particulier par l'accompagnement éducatif et le développement des TICE.

Toutes ces évolutions ont des effets sur l'encadrement pédagogique, en particulier sur l'action du correspondant académique. Elles mobilisent simultanément différents niveaux du système éducatif, de manière transversale. Il s'agit donc, pour l'encadrement, de développer les travaux transversaux, entre les différents collèges d'inspecteurs. L'animation des corps d'inspection par le correspondant académique est un moyen privilégié pour favoriser ces actions.

L'animation des collèges d'inspecteurs territoriaux

Des questions encore en suspens

Les inspecteurs pédagogiques territoriaux sont sous la responsabilité du recteur d'académie. La relation qui existe entre l'inspection générale de l'Éducation nationale et les inspecteurs pédagogiques territoriaux est une relation fonctionnelle.

Ceci est explicité par la note de service portant sur les missions des inspecteurs pédagogiques territoriaux et des inspecteurs de l'Éducation nationale : « ce lien fonctionnel s'établit dans le cadre de l'enseignement et de l'évolution de la discipline (ou de la spécialité) ; l'inspecteur se réfère à la compétence globale de l'inspection générale en matière de contenu des enseignements ou de pédagogie ».

On peut considérer que la question de la relation, hiérarchique, avec le recteur, et de celle, fonctionnelle, avec l'inspection générale est maintenant réglée. Il faut cependant noter une limite à ce mode de fonctionnement. Les collèges d'inspecteurs servent de viviers aux recteurs pour recruter leurs collaborateurs directs (DAFPIC, directeur de la pédagogie, directeur de cabinet). On ne peut que s'en féliciter, car ceci prouve la qualité de ces personnels d'encadrement. Mais en même temps, cette situation peut mettre en cause des équilibres fragiles au sein des académies : nommer comme directeur de cabinet un des deux IPR d'une discipline n'est pas sans effet sur l'accompagnement pédagogique dans cette discipline.

Deux domaines restent encore matière à évolution dans l'animation des collèges d'inspecteurs pédagogiques régionaux.

Il s'agit tout d'abord de la place des disciplines (ou des spécialités) dans le fonctionnement du système éducatif. La question n'est plus celle de la pluridisciplinarité. Le développement du soutien scolaire au sein de l'École (accompagnement éducatif pour les collèges de l'éducation prioritaire qui devrait être étendu à la totalité des collèges et à 4 000 écoles élémentaires de l'éducation prioritaire, les stages de remise à niveau pendant les vacances, l'aide personnalisée dans le cadre de la réforme de l'école primaire, les stages de soutien dans 200 lycées), le développement des TICE (développement des ressources en ligne pour les élèves, mais aussi pour les enseignants, introduction des tableaux blancs interactifs, etc.) ont des effets évidents sur les modalités d'enseignement et donc sur l'encadrement. Le COAC doit être une force d'impulsion et mobiliser l'ensemble des inspecteurs pédagogiques territoriaux sur ces sujets, en particulier en favorisant les travaux communs entre les différents collèges.

La deuxième piste d'évolution porte sur la manière dont se situe l'animation des collèges d'inspecteurs dans le cadre plus large du pilotage académique. Le programme de travail académique (PTA) est explicitement lié au projet

académique ainsi qu'aux projets annuels de performance, objectifs et indicateurs de l'académie définis dans le cadre de la LOLF.

Le programme de travail académique

Le programme de travail académique est une formalisation de l'animation des collègues d'inspecteurs. Il identifie les activités transversales ou sectorielles majeures liées à la déclinaison académique des priorités nationales et celles fixées dans le Projet Académique pluriannuel, en fonction des réalités et des spécificités de l'académie,

Le PTA explicite également la contribution des disciplines et des spécialités à la mise en œuvre de la politique nationale déclinée au niveau académique. Dans cette dimension, il doit permettre de s'interroger sur :

- > la contribution de chaque discipline ou spécialité au projet de l'académie, par la définition des activités prioritaires. Ces activités, plus directement liées aux disciplines d'enseignement, aux spécialités et domaines de responsabilité, sont établies en fonction des choix stratégiques déterminés par l'autorité académique ;
- > l'état de l'enseignement des disciplines: les inspections individuelles, l'analyse des résultats des élèves, tant par les évaluations nationales que par les examens et l'étude de leurs acquis, doit alimenter un état des disciplines et de leur enseignement.

Enfin, ce document, élaboré par les corps d'inspection, annuellement ou pluriannuellement, contribue à la définition de la politique pédagogique académique et sert de référence à son évaluation. Le PTA en définit les modalités et le cadre, en dépassant, si possible, la simple énumération, discipline par discipline.

L'évaluation des inspecteurs territoriaux

Cette évaluation est définie dans l'arrêté du 11 août 2005 et la note de service du 20 octobre 2005. Cette évaluation est conduite par le supérieur hiérarchique direct. L'inspection générale de l'Éducation nationale intervient à trois moments dans la procédure : lors de la dési-

gnation des personnels à évaluer dans l'année (dans cette phase, ce sont les correspondants académiques qui, en liaison avec les doyens des groupes, sont les interlocuteurs des recteurs); lors de la rédaction de la lettre de mission; pour la rédaction d'un rapport d'expertise. La périodicité de cette évaluation est comprise entre trois et cinq ans. Cette évaluation se traduit, entre autres, par une lettre de mission pluriannuelle établie par le supérieur hiérarchique. En académie, celle-ci se fonde sur le programme de travail des inspecteurs défini par le recteur et le correspondant académique.

En dehors des problèmes de gestion des ressources humaines, il est encore tôt pour apprécier si cette démarche de lettres de missions permet d'améliorer l'implication individuelle des inspecteurs dans l'action collective et de faire évoluer la précision et l'efficacité des programmes de travail académique.

La participation des correspondants académiques à l'évaluation du système éducatif au niveau académique

Il est écrit dans les statuts que le correspondant académique met en œuvre dans les académies les missions permanentes et le programme de travail annuel du corps. C'est dans ce cadre que les correspondants académiques contribuent à l'évaluation du système éducatif au niveau académique. Cette évaluation a connu de nombreuses formes, les dernières d'entre elles étant les évaluations des enseignements en académie, les bilans de rentrée et de préparation de rentrée et l'évaluation des politiques académiques.

Alors que la nécessité d'une telle évaluation est de plus en plus importante du fait de la déconcentration du système éducatif, il est toujours aussi difficile de définir une stratégie à peu près stable et reconnue dans ce domaine. Le correspondant académique peut contribuer à l'évaluation des politiques publiques au niveau d'une académie. Ceci est compatible avec sa fonction d'animation pédagogique si on aborde l'évaluation sous le seul angle qui lui permette de vivre :



■ ■ ■ en faire une démarche constructive qui contribue au progrès de l'académie. De plus, ces évaluations concourent à donner du sens au dialogue entre l'administration centrale et les académies, qui ne peut se résumer à des confrontations d'indicateurs en matière de performances pédagogiques ou de consommation de moyens.

En conclusion, le correspondant académique de l'IGEN est un acteur majeur dans la construction de la cohérence nationale de l'action éducatrice, tant par sa contribution à l'animation des collèges d'inspecteurs que par sa participation à l'évaluation des politiques publiques au niveau académique. ■

Références

Point de situation de la réforme du lycée, site du ministère de l'éducation nationale, 17 juillet 2008.

Statut particulier des inspecteurs généraux de l'éducation nationale, Décret n°89-833 du 9 novembre 1989, Journal Officiel du 14 novembre 1989.

Missions des inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale, note de service 2005-089 du 17 juin 2005; B.O. n°25 du 30 juin 2005.

Préparation de la rentrée 2008, circulaire 2008-042 du 4 avril 2008, B.O. n° 15 du 10 avril 2008.

Conditions générales d'évaluation des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale, arrêté du 11 août 2005, Bulletin officiel 39 du 27 octobre 2005.

Mise en œuvre de l'évaluation des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale, note de service 2005-165 du 20 octobre 2005, Bulletin officiel n° 39 du 27 octobre 2005.

Rénovation du service public de l'éducation nationale : responsabilité et démocratie, rapport au ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, à la ministre déléguée à l'enseignement scolaire, Claude Pair, février 1998.

Inspecteur général en académie, un hybride fécond, François Perret, Administration et éducation n°82, deuxième trimestre 1999.

Une inspection générale en phase avec son temps

BERNARD TOULEMONDE, inspecteur général honoraire de l'Éducation nationale

L'inspection générale de l'Éducation nationale a bien des mérites. Elle compte nombre de personnalités très compétentes, elle joue un rôle non négligeable dans le système éducatif français. Et pourtant, si « elle tourne », elle ne tourne pas bien, au ressenti et aux dires tant des inspecteurs généraux eux-mêmes que des acteurs ou des observateurs. C'est que le décalage va croissant entre une institution qui continue largement à vivre sur son âge d'or passé et un système éducatif en profonde évolution, dans une France et un monde qui bougent. Les travaux du bicentenaire le montraient déjà¹. Ce décalage est flagrant sur trois points : les missions, le recrutement, l'organisation.

Les missions

L'IGEN a joué un rôle essentiel dans l'affirmation du caractère scientifique des disciplines et la gestion des enseignants. Ces missions furent bénéfiques au système pendant des décennies, en particulier pendant la première moitié du XX^e siècle. Elles ne devraient plus être la préoccupation majeure de l'IGEN aujourd'hui. En effet, ce qui prime tant pour le pouvoir politique que

pour les usagers, ce sont les performances des élèves, des personnels, des établissements, des académies, du système ! Le pilotage par les résultats a pris le pas sur le pilotage par la conformité aux normes. La LOLF en est l'illustration et partout autour de nous, les pays se sont engagés dans la voie de l'évaluation et ont adapté leurs organes d'inspection à cet objectif.

Or, en France, nous restons à mi-chemin ! Certes, des progrès ont été accomplis depuis une dizaine d'années, mais sans que la mission de l'inspection soit clairement située. Celle-ci est d'abord concurrencée par une direction du ministère, qui a clairement la mission d'évaluation, comme si le système pouvait distinguer une évaluation « quantitative » d'une évaluation « qualitative » relevant de l'IG. Elle reste imprégnée de conformité et continue, souvent avec appétit, à remplir des missions de gestion des enseignants dont l'intérêt est discutable (quelle plus-value apporte la notation finale des agrégés par les IG ?) ou très absorbant (les professeurs des CPGE) ou d'interventions de gestion que d'autres, et notamment les inspecteurs territoriaux, pourraient remplir fort bien (examens...). En



■ ■ ■ réalité, lorsque l'on examine les activités des IG, comme cela a été fait dans le cadre des groupes de réflexion mis en place par le ministre à l'automne 2002, c'est un inventaire à la Prévert de tâches dispersées et d'intérêt variable, certes utiles. Mais est-ce à des IG de les remplir ? Une bonne fois pour toutes, décidons que l'IG a pour mission exclusive d'évaluer les performances et articulons la avec la DEPP : les choses seront enfin claires.

Le recrutement

Le recrutement des inspecteurs généraux est marqué par deux traits : la consanguinité et le « clonage ». La consanguinité résulte des textes qui exigent d'avoir été enseignant, sous réserve du tour extérieur (1 poste sur 5) qui, d'ailleurs, pose problème par son utilisation souvent outrancière ; le clonage résulte de la pratique : nul ne sait quel est le « profil » recherché d'un IG... Aussi la commission de sélection se base-t-elle sur le passé du candidat (un « bon professeur », souvent issu des CPGE) et sur l'idée que chacun de ses membres, d'ailleurs assez divers, se fait de l'inspection. Ouvrons le recrutement : pourquoi un ancien directeur de la DEP, qui pourrait apporter à l'IG autant qu'il a apporté au ministère, ne pourrait-il pas être accueilli à l'IG sous prétexte qu'il est issu d'un corps de hauts fonctionnaires non enseignants ? Ciblons précisément les profils recherchés, notamment des spécialistes des missions confiées à l'IG, et organisons, comme cela a débuté, un cycle approfondi de formation à l'emploi pour les nouveaux recrutés. C'est par le mélange des cultures et par l'appel aux com-

pétences, précisément définies pour chaque poste, que l'IG pourra à nouveau jouer un rôle déterminant dans le système éducatif.

L'organisation

L'organisation actuelle, par discipline ou par spécialité, n'est pas adaptée au fonctionnement de l'Éducation nationale. Elle présente de trop nombreux effets pervers : cloisonnement et fonctionnement en « tuyaux d'orgue » avec chacun ses rites, sa culture, ses méthodes, sa tendance inévitable à la « défense de la discipline » (« combien de divisions » ?) et à la constitution de hiérarchies parallèles. Comme les enseignants qu'ils furent, la plupart des IG se définissent par rapport à leur discipline et non pas par rapport à l'inspection *générale*, ni même parfois par rapport au groupe auquel ils appartiennent, mais à l'une de ses spécialités... Cette organisation conduit à une grande pauvreté du travail collectif et interdisciplinaire ; elle pèse sur l'ensemble du système et va totalement à l'encontre de la transversalité que connaissent désormais le niveau académique et le niveau des établissements scolaires.

Au moment où le système se polarise sur les académies et où celles-ci bâtissent leur projet et leur rapport académiques de performances, l'IG ne pourrait-elle pas s'organiser en « task forces » pour aider les académies à élaborer leur projet, à bâtir leurs indicateurs, à évaluer leurs performances et rendre compte des résultats au ministre, au Parlement, aux autorités académiques et régionales ainsi qu'aux familles ? ■

(1) Jean-Pierre Rioux (sous la dir.) : *Deux cents ans d'inspection générale, 1802-2002*, Fayard 2002

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 »

titre du document

La revue de l'inspection générale

éditeur

Inspection générale

directeurs de la publication

Thierry Bossard - chef du service de l'IGAENR
François Perret - doyen de l'IGEN

secrétaires généraux de la rédaction

Philippe Dulac - Michèle Jue-Denis

accès internet

www.education.gouv.fr/inspections-generales/points-de-vue

date de parution

Décembre 2008

conception graphique

Délégation à la communication

photographies

Phovoir - Caroline Lucas / MEN-MESR

impression

Ovation / 1 500 exemplaires

IGAENR

igen

