

Rénovation du service public de l'Éducation nationale : responsabilité et démocratie

Claude Pair

**Rénovation du service public de l'Education nationale :
responsabilité et démocratie**

rapport

**à monsieur le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la
technologie**

à madame la ministre déléguée, chargée de l'enseignement scolaire

Claude Pair

Jean-Marc Gebler - Catherine Moisan - Paul Ricaud-Dussarget - Jacky
Simon

Février 1998

Sommaire

Chapitre 1 - L'enjeu : un service public pour notre temps	2
Une exigence pour tout service public	2
L'Éducation nationale est un cas particulier	3
Les missions de l'École	4
Que retenir pour orienter notre réflexion ?	5
Un diagnostic	6
D'abord faire passer l'idée de service	7
Chapitre 2 - Des principes pour la réflexion	9
Des responsabilités réparties	9
Un travail collectif	10
Un décloisonnement entre les enseignements primaire et secondaire	11
Une respiration dans un cadre normé	11
Une régulation continue	12
Un diagnostic	14
Chapitre 3 - L'enseignement du premier degré : pour une nouvelle organisation	16
Ce qu'il faut maintenir	16
Ce qui doit évoluer	16
Réunir les écoles trop petites	18
Créer des établissements du premier degré	19
Réaliser un équilibre entre commune et école dans un espace éducatif local	20
Redéfinir le rôle des inspecteurs de l'Éducation Nationale	20
Une mise en oeuvre progressive	21
Chapitre 4 - Les établissements scolaires : vers une plus grande responsabilité	23
Responsabilité et démocratie au sein d'un établissement	23
Questions à examiner	25
L'autonomie de l'établissement	26
Un fonctionnement du Conseil d'administration de meilleure qualité	30
Le projet d'établissement	33
Une organisation interne adaptée	34
L'équipe de direction et les personnels de direction	35
L'évaluation des établissements	38
L'évaluation des personnels	39
La formation continue et la coopération entre établissements	44
Chapitre 5 - L'académie, niveau stratégique : une répartition plus efficace des responsabilités	47
Un niveau intermédiaire	47
Les fonctions à assurer et le rôle des cadres	48
Les cadres des académies	56
Le pilotage national	58
Conclusion	62
Annexes	

Résumé des propositions	64
Lettre de mission	69
Organisations et personnalités rencontrées	70
Liste des sigles	74

Chapitre 1

L'enjeu : un service public pour notre temps

Une exigence pour tout service public

La rénovation du service public en général a été évoquée par le Premier Ministre en juin 1997 lors de sa déclaration de politique générale : “ *L'évolution du monde et de notre société, les nouvelles technologies, rendent nécessaires aujourd'hui une adaptation de l'État et un vaste effort de rénovation du service public. Ces réformes doivent impliquer l'adhésion des fonctionnaires. La qualité de la fonction publique, le sens de la responsabilité des agents publics sont les meilleurs gages de la réussite de la réforme de l'État.* ” Et le Premier Ministre invite l'État et ses fonctionnaires à une attitude qui soit “ *celle du dialogue continu, de l'attention scrupuleuse, de la disponibilité constante* ”.

La notion de service à rendre est mise en avant par de grands organismes publics comme EDF-GDF, La Poste, France Télécom, la SNCF ou encore l'ANPE. Elle sert de moteur à leur rénovation : leurs responsables affirment qu'il faut passer, non plus comme autrefois de “ l'assujetti ” à “ l'utilisateur ”, mais maintenant de “ l'utilisateur ” au “ client ” qui, au-delà de l'efficacité qu'il exige, contribue à définir le service attendu. Il s'agit de sortir du “ je roule pour vous ”, “ je sais ce qui est bon pour vous ”.

En effet, les demandes de nos contemporains se renforcent dans ce sens pour de multiples raisons : le consumérisme, l'individualisme, la concurrence, la mondialisation, la comparaison avec ce qui peut exister dans d'autres pays, le développement de la liberté dans de nombreux domaines, la démocratisation de la société et aussi l'élévation générale du niveau de formation que l'École a permise. Aujourd'hui, comme nous l'a dit Robert Fraisse, “ la légitimité de l'action publique naît de son utilité vérifiée pour le bien de chacun ”.

Ce qui est attendu peut être résumé en quelques mots :

- la *lisibilité* du service : il n'est plus possible de s'abriter derrière la technique ou la compétence ;
- la *responsabilité* des interlocuteurs que rencontrent les usagers ou les clients : il n'est plus accepté qu'ils s'abritent derrière la hiérarchie ;
- et, pour le permettre, une décentralisation des décisions.

Cependant cette décentralisation ne doit pas faire obstacle à d'autres demandes également faites en France aux services publics : l'équité et la continuité dans le temps et l'espace. Et celles-là nécessitent un pilotage d'ensemble. Ce pilotage peut être mené par une méthode où on fixe des objectifs et où on contrôle les résultats ; mais l'efficacité de ce type de pilotage est douteuse si elle ne s'accompagne pas d'une adhésion des personnels. C'est pourquoi on parle aussi de "management" lorsque l'on veut éviter la connotation trop directive du verbe "piloter".

Pour rendre un meilleur service, il faut améliorer le fonctionnement et éventuellement pour cela adapter l'organisation : le fonctionnement est plus important que l'organisation et les évolutions dans l'organisation n'ont de sens que pour agir sur le fonctionnement.¹

L'Éducation nationale est un cas particulier

La loi d'orientation du 10 juillet 1989 déclare d'emblée que "le service public de l'éducation est conçu en fonction des élèves". Pourtant, peut-on vraiment affirmer que l'orientation, l'affectation des élèves dans les sections professionnelles, la sectorisation, la politique des langues vivantes, par exemple, soient toujours au service des élèves ? Ce n'est pas ce pensent les parents. Et que dire lorsque le domaine pédagogique est conçu par les enseignants comme leur chasse gardée ? Cette phrase de la Loi, qui a pu paraître banale, ne va donc pas de soi. C'est que l'École est un service public particulier.

D'abord, *l'élève n'est pas un client* qui peut à lui seul définir le service attendu : moins peut-être parce que beaucoup d'élèves sont mineurs que parce que le but de l'éducation est que les élèves se transforment et parce qu'ils sont des acteurs de leur formation. Dans la conception française, les parents ne sont pas d'ailleurs non plus des clients d'une entreprise dont les élèves seraient des produits, car l'École est au service des élèves. L'École n'est donc pas une entreprise.

En outre, *l'École n'opère pas sur un marché concurrentiel*. En effet, l'équité et la continuité demandées au service public s'accommoderaient mal du marché, notamment en matière d'Éducation où on agit à long terme. Il existe certes des aspects concurrentiels : entre établissements, entre le secteur public et le secteur privé, entre lycées professionnels et apprentissage, pour la formation continue des adultes qui, elle, opère sur un marché ; et, dans un autre registre, entre École et médias, entre l'École et la vie : concurrence pour le temps des élèves, pour leur attention. Cependant le service public de l'Éducation nationale ne vise pas un "chiffre d'affaires" mais un service optimal des jeunes : ce n'est pas nécessairement parce que le nombre d'élèves croît que le service est meilleur ; là a pu être un objectif dans le passé, mais aujourd'hui la bataille quantitative est largement gagnée.

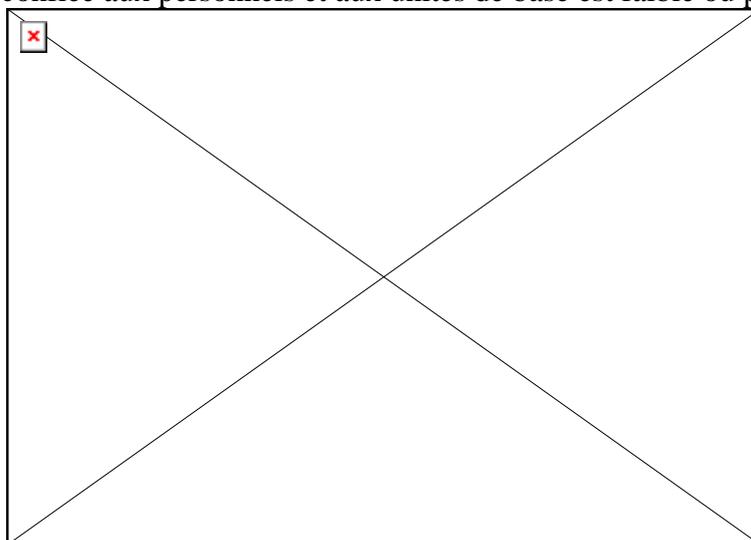
Il faut certes être conscient de certaines formes de concurrence pour se prémunir des effets fâcheux qu'elles peuvent engendrer. Par exemple, il est dans la nature des choses qu'une rivalité apparaisse entre les établissements, et elle se renforcera avec la baisse démographique ; cette concurrence-là doit être régulée au niveau académique pour

¹ Voir C. Grémion, R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche : quelle modernisation ?*, Documentation Française, 1996, et dans cet ouvrage l'article de J-L. Derouet sur le cas des établissements scolaires.

garantir l'équité, par l'affectation des élèves, la définition de la carte des formations... Mais certains types de concurrence peuvent être utilisés au contraire dans le sens de l'amélioration de la qualité du service ; par exemple, définir le rôle de l'École en tenant compte de l'existence, de l'offre et du fonctionnement des médias. Et il faut prendre garde à ce qu'une absence d'adaptation du service public ne conduise à terme à une concurrence qui contredirait l'équité : d'ores et déjà, de tels effets existent ; ils viennent d'être dénoncés dans un rapport sur le " pilotage du système éducatif " émanant du groupe " établissements et vie scolaire " de l'inspection générale, qui attire l'attention sur la nécessité de restaurer une éthique du service public. On doit effectivement se demander comment le service public de l'Éducation nationale, tel que nous le connaissons, résistera aux tendances de notre société telles que le consumérisme et la mondialisation ; il n'y parviendra certainement pas s'il n'évolue pas dans son fonctionnement.

Enfin, *les objectifs de l'Éducation nationale se quantifient mal et se prêtent donc mal à un simple management du type objectifs - résultats*. De plus, les résultats sont en bonne partie déterminés par le système lui-même : c'est ainsi que l'objectif des 80 % au niveau du bac a pu être critiqué par certains comme accompagné d'une prétendue baisse du niveau ; ou que les orientations dans un collège dépendent autant de ses choix que des connaissances réellement acquises par ses élèves.

Un schéma concernant le fonctionnement des grandes organisations nous a été proposé par l'un de nos interlocuteurs extérieurs à l'Éducation nationale. Il distingue quatre cas, selon que, dans une organisation, le pouvoir est concentré ou diffusé, et que la responsabilité confiée aux personnels et aux unités de base est faible ou plus forte.



L'Éducation nationale relève plutôt, selon le point de vue adopté, des deux cases inférieures ; on a voulu, dans la période récente et avec une réussite variable, la faire passer dans la case supérieure gauche ; il est temps d'aller vers la quatrième, celle du " management par le sens ". Au-delà des objectifs, il faut donc se référer aux missions de l'École qui ont un caractère de pérennité mais dont l'articulation a besoin d'être actualisée.

Les missions de l'École

Beaucoup a déjà été écrit en ce domaine² et nous serons donc brefs. On distingue traditionnellement trois missions de base : l’instruction, l’éducation, la formation (permettant en particulier une insertion professionnelle) ; elles s’exercent au bénéfice de l’élève. Mais il en est d’autres qui concernent la société, pour sa conservation ou son évolution : selon les époques, on a plus ou moins insisté sur la cohésion nationale, sur l’égalité des chances, sur la compétitivité économique. Et on peut dire que ce sont ces missions sociales qui, à chaque époque, permettent d’articuler et de hiérarchiser les trois missions de base.

Ainsi, l’École de la Troisième République visait à assurer la cohésion nationale, à cimenter la République, en dépassant les particularismes ; elle mettait donc au premier plan l’instruction, la transmission de savoirs considérés comme universels voire éternels, dans un espace clos, de manière uniforme sur le territoire ; l’éducation n’en était pas absente mais elle était prise en compte à travers l’instruction (la morale s’enseignait par des leçons) ; la formation, qui crée des différenciations, était peu présente et seulement comme sous-produit d’une instruction générale ; et la méritocratie fondée sur le savoir justifiait la séparation des deux ordres d’enseignement, le primaire et le secondaire. L’École des “ trente glorieuses ” mettait, elle, en avant l’égalité des chances : les critiques de la “ reproduction ”, émanant de sociologues, conduisaient à insister sur l’éducation des enfants (le savoir-être avant le savoir) qui part des personnes telles qu’elles sont et prend donc en compte leurs particularités, y compris pour instruire ; la formation professionnelle se développait à cause de la croissance économique ; celle-ci conduisait à une mobilité sociale créant une aspiration en direction de l’École et renforçant la demande d’égalité des chances. Avec la crise, pour favoriser la compétitivité économique et lutter contre le chômage, la formation (et le savoir-faire) vont venir au premier plan, l’instruction et l’éducation étant considérées comme des moyens.

Les désillusions nées de l’aggravation du chômage, l’incertitude sur l’avenir et la perte de sens, pour beaucoup de jeunes, de cette École à laquelle on demande trop exclusivement l’insertion professionnelle conduisent maintenant à la recherche d’un nouvel horizon. Pour aujourd’hui et pour demain, la mission de l’École autour de laquelle s’articulent ses missions de base (instruire, éduquer, former) pourrait être, à notre sens, de *préparer à vivre dans une société démocratique plongée dans un monde en changement constant* : certains parlent de “ savoir-devenir ”.

Que retenir pour orienter notre réflexion ?

Parmi les éléments de la rénovation des services publics en général, certains s’appliquent à l’Éducation nationale ou peuvent s’y adapter pour tenir compte de ses particularités :

- La notion de service à rendre, affirmée par la Loi, est le moteur de la rénovation.
- Le service est à définir avec ceux qui en bénéficient : élèves, “ au centre du système ”, acteurs de leur formation ; parents, dont la loi prévoit qu’ils sont aussi “ membres de la

² Voir par exemple *Une École pour l’avenir, un avenir pour l’École*, IUFM de Lorraine - Hachette Éducation, 1997.

communauté éducative ” : cette expression signifie que si la relation avec eux n’est pas du type fournisseur - client, elle est de l’ordre du partenariat.

- Des directions à privilégier sont la lisibilité du service, la responsabilité et l’adhésion des personnels à tous les niveaux, notamment au plan local, et une décentralisation des décisions qui d’ailleurs favorise le changement.

- Il revient à l’État de définir les missions et de garantir l’équité et la continuité du service ; le service public doit donc faire l’objet d’un pilotage ; ce dernier a en particulier à traiter les aspects concurrentiels et à favoriser l’adaptation sans laquelle le service public auquel nous sommes attachés sera menacé à terme.

- C’est d’abord le fonctionnement qu’il convient d’améliorer et les évolutions dans l’organisation ne sont que des moyens pour y parvenir.

D’après Françoise Cros³, “ la rénovation du système éducatif ne change pas les objectifs mais aide à mieux les atteindre ”. Pourtant, comme nous l’ont dit avec force certains de nos interlocuteurs, nos propositions ne peuvent être indépendantes d’une conception de l’École et de sa mission. En effet, son fonctionnement a pour les jeunes un caractère modélisant. Dans un monde en évolution, la société démocratique n’est pas un donné, elle est toujours à construire. *C’est parce que la société “ établissement ” fonctionnera selon les règles d’une société véritablement démocratique, et si elle donne ce sens à son fonctionnement, que les jeunes qu’elle forme contribueront demain à cette construction. C’est parce que le service public de l’Éducation nationale dans son ensemble fonctionnera selon ces règles que les personnels les feront vivre dans les établissements.* Les exigences de lisibilité, de responsabilité, d’équité, de continuité vont dans ce sens.

Dans notre société - qui est d’ailleurs en bonne part le résultat du développement de la scolarisation - il est difficile de décider et de faire exécuter les décisions. Certains parlent de crise de la démocratie ; mais ne faut-il pas plutôt y voir l’appel à une nouvelle forme de démocratie ? L’organisation en termes de pouvoir ne fonctionne plus : pour l’École, il s’agit du pouvoir du professeur sur l’élève, de l’inspecteur sur le professeur, de l’inspecteur d’académie sur le chef d’établissement, du ministre sur les recteurs... Mais l’État est au service des citoyens, tout ne vient pas du sommet, les décisions sont concertées, les responsables rendent compte, la société est organisée en conséquence. “ Convaincre et non pas contraindre ”, disait souvent Alain Savary⁴.

Si l’École de la Troisième République avait pour modèle l’université qui enseigne, si celle des “ trente glorieuses ” pouvait vouloir ressembler à la famille qui éduque, si le modèle de l’entreprise est très présent pour l’École de la crise, ne faut-il pas maintenant penser l’École, et chacune de ses unités, comme une société ?

Un diagnostic

Le service public de l’éducation n’est pas jugé défavorablement par les Français si l’on en croit les sondages faits au cours des dernières années. Cela n’est sans doute pas

³ La Lettre de l’éducation, no 212, 3 novembre 1997.

⁴ Sur les relations entre la société et l’École et la question du pouvoir dans l’institution scolaire, voir A. Legrand “ L’Éducation nationale en transition ”, *Revue française d’Administration publique*, no 79, 1996.

indépendant de la prise de conscience croissante de l'importance de l'École. Mais, en même temps, les attentes augmentent en raison de l'enjeu des études, ce qui pourrait à terme altérer ce jugement positif. En outre, les relais d'opinion adoptent souvent une attitude défavorable, ce qui montre la fragilité de l'approbation et peut faire craindre que nos concitoyens soient demain tentés par d'autres modèles.

Ce qui est peut-être plus préoccupant encore est l'existence de multiples tensions internes qui manifestent des divergences sur le service à rendre et sur la notion de service elle-même. Il s'agit d'abord de tensions entre élèves et enseignants : la violence n'est pas seulement un phénomène importé de l'extérieur. Mais les rencontres que nous avons eues font apparaître d'autres types de tensions :

- entre parents et personnels de l'Éducation nationale (enseignants et chefs d'établissement notamment, mais aussi inspecteurs d'académie) : les premiers accusent les seconds de manque d'écoute et de respect, les seconds accusent les premiers de consumérisme et d'ingérence ; mais est-il tenable aujourd'hui de s'abriter dans un domaine réservé, même sous prétexte de détenir le savoir et la compétence ?

- entre les enseignants, sur des conceptions pédagogiques et des représentations divergentes de leur métier ;

- entre enseignants et chefs d'établissement, avec ici aussi une querelle de domaine et de compétence ;

- plus généralement entre une filière " pédagogique " et une filière " administrative ", avec des accusations respectives d'ignorance des réalités et d'irresponsabilité ;

- plus généralement encore, entre un point de vue individuel, voire libertaire, fondé sur la prééminence du savoir, et un point de vue hiérarchique justifié par les objectifs à atteindre ; d'un côté, l'État est vécu à la fois comme un protecteur mythique et comme voulant imposer des exigences illégitimes par l'intermédiaire de la hiérarchie, alors que de l'autre les personnels sont considérés comme des corporatistes enfermés dans une tour d'ivoire

- entre les responsables politiques, les administrateurs, les pédagogues dont les " constantes de temps " sont bien différentes.

On assiste parfois à des dénonciations catégorielles globales, faites de mépris, de méfiances et d'accusations mutuelles. Si on ajoutait tout ce qui nous a été dit de chaque groupe par les autres, on conclurait que l'Éducation nationale fonctionne avec une administration centrale ignorante des réalités, des recteurs incompetents, des inspecteurs d'académie jaloux de leur autorité, des principaux et des proviseurs ayant fui l'enseignement, des inspecteurs petits chefs, des enseignants refusant tout changement, des personnels ATOS ignorés voire méprisés, des parents démissionnaires... sans parler des élèves ni intéressés ni intéressants et parfois délinquants. " Et pourtant elle tourne " et, même, elle progresse. Il doit donc bien y avoir dans cette description quelque chose d'inexact. Mais tout cela ne donne pas l'image d'un service public dynamique tendu vers le progrès.

Il vaudrait mieux chercher les raisons des difficultés, non dans une malignité des personnes ou des groupes, mais dans le fonctionnement et l'organisation. Ces tensions montrent une urgence et en même temps, paradoxalement, imposent une prudence dans les solutions. C'est ce qui nous conduira à des propositions ambitieuses et à un examen de leurs conditions de mise en oeuvre progressive.

Ce sont la cohésion et la confiance qu'il faut restaurer. À la question " est-ce que l'Éducation nationale fonctionne ", la réponse est indéniablement oui. Des progrès considérables ont été accomplis dans les dernières décennies en termes de niveau d'instruction et de formation de la population scolaire, en termes de pourcentages atteignant les divers niveaux sans qu'apparaisse une dégradation des connaissances à chaque niveau⁵. Mais à la question " est-ce que l'Éducation nationale peut fonctionner mieux ", la réponse est également à coup sûr positive. Combien d'idées prometteuses, notamment pour améliorer la responsabilité et l'équité, comme par exemple celle de projet d'établissement, de cycle à l'école primaire, ou de module au lycée, se sont effadiées ou sont devenues purement formelles ! Pourquoi, et comment faire mieux à l'avenir ? Voilà la question qui sous-tend nos réflexions et nos propositions.

C'est autour de la notion de service, et de service public, que nous les nouerons. Or, les observations que nous avons faites montrent que cette notion ne reçoit dans le système éducatif qu'une révérence formelle, vite évacuée devant les problèmes de " boutique ".

D'abord faire passer l'idée de service

Devant cette question aussi fondamentale que difficile, notre proposition est modeste, mais elle est un point de départ : *que chaque école ou établissement organise une enquête auprès des parents et des élèves sur leurs attentes et leurs besoins en matière de service.*

L'enquête, dont la méthodologie serait définie au niveau national, devrait être mise au point et effectuée par chaque école ou établissement scolaire et comporter des questions sur la manière dont le service y est rendu, aussi concrètes que par exemple l'ouverture des portes à l'arrivée des cars, les rencontres entre parents et enseignants, l'accueil au secrétariat, la qualité et la circulation de l'information, le langage employé, le mode de composition des classes, les emplois du temps des élèves, la préparation, le déroulement et le suivi des conseils de classe, la quantité et la répartition du travail à la maison, le remplacement des enseignants absents, les conditions des stages en entreprise... Après son dépouillement, une discussion serait organisée en Conseil d'école ou d'administration et on en tirerait des conséquences pour le projet de l'école ou de l'établissement. Le niveau académique assurerait un suivi. Une telle enquête devrait être renouvelée périodiquement, au rythme de la révision du projet.

Nous proposons d'autre part de *relancer la mise en place de médiateurs de l'École*, chargés d'apporter un conseil et une aide aux usagers qui estiment rencontrer des difficultés à obtenir le service qu'ils attendent. Cette idée est déjà ancienne et elle a été prévue par le " nouveau contrat pour l'École " au niveau de chaque académie ; mais elle paraît très inégalement appliquée et peu connue du public. Le médiateur doit à la fois

⁵ Voir les résultats des tests faits sur les conscrits, rapportés par les divers numéros de *l'état de l'École*, publiés par la direction de l'évaluation et de la prospective.

bien connaître le système éducatif et être indépendant : le niveau de l'académie est sans doute le bon, avec ce qu'il faut d'éloignement. Cependant, on devrait envisager aussi des médiateurs au niveau local, avec un rôle un peu différent, là où les parents ont du mal à nouer des relations avec l'École à cause notamment de leurs conditions de vie, de leur histoire scolaire et d'une méconnaissance réciproque⁶ : dans ce cas, il serait bon que le médiateur vive dans le même milieu social.

Mais les médiateurs ne doivent pas être considérés comme les spécialistes du dialogue avec les parents, ce qui exonérerait les personnels de cette fonction. Un complément est *la formation des personnels au partenariat avec les familles, notamment dans les cas où il est le plus délicat.*

Nos premières propositions sont donc faites en direction des élèves et de leurs familles. Celles des chapitres qui suivent portent davantage sur l'intérieur du système éducatif : son fonctionnement, son organisation, ses établissements, ses personnels. Mais nous demandons au lecteur de ne jamais perdre de vue qu'elles ne visent qu'à faire progresser le service rendu aux élèves et attendu par leurs parents.

⁶ C. Pair, *L'École devant la grande pauvreté*, Hachette Éducation, 1998.

Chapitre 2

Des principes pour la réflexion

L'Éducation nationale est une institution complexe. D'abord, l'acte éducatif est en lui-même complexe. En outre, de nombreuses filières ont été mises en place pour répondre aux besoins différenciés des élèves et de la société, avec des modalités diverses de passage de l'une à l'autre. L'expression de "système éducatif" manifeste cette complexité qui se traduit également par une organisation territoriale en niveaux et échelons administratifs multiples.

Le public reconnaît clairement deux échelons : le niveau local, celui de l'école ou de l'établissement scolaire, car c'est le lieu où le service est rendu ; le niveau national dont parlent les médias et où le contenu du service est défini : missions, objectifs prioritaires, règles générales (programmes, horaires, statuts des personnels). Et les Français sont attachés aux fonctions assurées par ces deux niveaux. Ils s'y retrouvent moins dans tout ce qui se situe entre les deux - circonscriptions, départements, académies - qui est pourtant essentiel pour garantir la qualité du service.

Au chapitre précédent, nous avons fait une liste de demandes exprimées vis-à-vis du service public : responsabilité, lisibilité, continuité, équité. C'est à partir de là que nous allons définir des principes de fonctionnement, puis faire un diagnostic par rapport à eux. Dans les chapitres suivants, nous en tirerons des conséquences pour tous les niveaux du système.

Nous retiendrons cinq principes :

- responsabilité répartie
- travail collectif
- décroisement entre les enseignements primaire et secondaire
- respiration dans un cadre normé
- régulation continue.

Des responsabilités réparties

La *responsabilité* doit s'exercer à tous les échelons. Il faut en finir avec la "technique du parapluie" comme avec les pratiques de fausse responsabilité. Pour ne donner que quatre exemples : une inspection effectuée par une personne dont le rapport est signé par une autre, comme c'est le cas dans l'enseignement primaire ; une note mise à un professeur par un chef d'établissement pratiquement contraint à ce qu'elle soit comprise entre 37,4 et 38,2 sur 40 et à ce qu'elle soit supérieure à la précédente ; un Conseil

d'administration d'établissement qui doit examiner le budget d'un GRETA⁷ alors que la grande majorité des actions menées par celui-ci sont réalisées par d'autres établissements ; un collège qui doit recruter sur des emplois-jeunes pour des écoles sans rapport avec lui.

Il faut par conséquent assurer à chaque niveau les moyens d'exercer la responsabilité qui lui est confiée, donc lui donner des marges de décision sur lesquelles le niveau supérieur s'interdit d'empiéter : “ ne pas pénétrer dans la boîte noire ”, disait l'un de nos interlocuteurs ; c'est en ce sens que l'on peut parler d'autonomie, ou encore d'un pilotage fondé sur la confiance. Il y a là une condition nécessaire pour permettre un partenariat avec les élèves et leurs parents. Cela autorise les initiatives et donc des évolutions progressives de l'Éducation nationale dans son ensemble. Et c'est aussi une caractéristique de la démocratie dans une société moderne ; or, comme nous l'avons dit au chapitre 1, l'École doit être exemplaire à cet égard.

La responsabilité doit s'exercer d'abord au niveau local, celui de l'école ou de l'établissement scolaire. C'est une condition essentielle pour la *lisibilité* du système par les familles.

Une autre condition de lisibilité est qu'à chaque échelon la responsabilité soit incarnée par une personne. C'est d'ailleurs, en tout domaine, une demande forte de nos contemporains.

La répartition des responsabilités dans un service public suppose des mesures à prendre. Nous en proposons cinq : les quatre premières s'appliquent à chaque unité du système (établissement, académie etc.), la dernière est globale :

- *une lettre de mission pour le responsable,*
- *une garantie donnée à l'unité de recevoir les moyens nécessaires pour remplir les objectifs qui lui sont fixés,*
- *une appréciation de ses résultats basée sur des indicateurs objectifs,*
- *une évaluation périodique de l'unité et de son responsable,*
- *l'existence d'un “ gardien de l'autonomie ” jouant un rôle de “ vigie ” pour l'ensemble de l'Éducation nationale et pouvant se saisir ou être saisi de toute entorse aux règles de déconcentration qui découlent du principe de responsabilité répartie.*

Un travail collectif

L'incarnation de la responsabilité par une personne, nécessaire à la lisibilité, peut cependant se heurter à l'exigence de *continuité*. Que se passe-t-il lorsque cette personne change ? Dans une école primaire, par exemple, le responsable des apprentissages d'un enfant est bien sûr d'abord le maître de sa classe ; mais la continuité dans le temps oblige à penser sur une période plus longue qu'une année ; on pourrait renvoyer sur le directeur de l'école, mais il n'est pas vraiment un responsable, en droit en tout cas, puisqu'il n'a pas d'autorité hiérarchique sur ses collègues. Dans un établissement secondaire, qui est responsable de l'ensemble des apprentissages d'un élève, puisqu'il existe autant de professeur que de disciplines ? Il y a là un facteur d'inégalité, selon que les familles sont ou non capables d'assurer la synthèse. On peut certes renvoyer sur le

⁷Groupement d'établissements : organisme de formation continue de l'Éducation nationale, voir chapitre 4.

chef d'établissement, mais les élèves sont trop nombreux pour qu'il puisse exercer cette responsabilité dans tous les cas ; quant au professeur principal, il n'est investi d'aucune autorité.

La seule solution est qu'il existe, à tous les niveaux, un travail collectif des personnes responsables des divers aspects d'une même action : les enseignants d'une même classe, d'une même école, d'un même établissement, parce que le service est nécessairement rendu de manière collective et que la complexité de l'acte éducatif ne s'accommode pas d'un éclatement taylorien des tâches ; mais le travail collectif est aussi nécessaire aux autres niveaux, par exemple pour les inspecteurs d'académie d'une même académie, ou les recteurs de toutes les académies, ou les directeurs du ministère... Il conditionne une responsabilité et une évolution cohérentes. Et, ici encore, il est une caractéristique de la société à construire.

L'exigence de travail collectif résulte du fait que la responsabilité des personnels n'est pas seulement de nature individuelle ; chacun participe aussi à une responsabilité collective. Par exemple, un enseignant du premier degré a une responsabilité vis-à-vis des élèves de la classe qui lui est confiée, mais il a aussi une responsabilité partagée vis-à-vis de l'ensemble des élèves d'un cycle et de l'ensemble des élèves de l'école où il travaille. Un professeur d'anglais, dans un établissement secondaire, est responsable de l'enseignement de l'anglais dans les classes qu'il a en charge, mais il est aussi co-responsable de l'éducation globale de ses élèves et, d'une autre manière, de tous ceux de l'établissement. L'inspecteur d'académie d'un département a la responsabilité de ce département, mais le titre même qu'il porte manifeste qu'il doit participer à la responsabilité de l'académie où il se trouve. De même qu'un directeur du ministère, à la fois, exerce une responsabilité thématique et partage une responsabilité globale.

Les deux dimensions de la responsabilité, individuelle et collective, ne sont pas indépendantes : la seconde englobe la première ; on peut dire que la première est subordonnée à la seconde. Pour les enseignants, c'est une traduction du fait qu'au centre du système doit se trouver l'élève, dans sa globalité et dans la durée.

Un décloisonnement entre le primaire et le secondaire

La *continuité* à laquelle aspirent les familles, et dont nous venons de parler, ne s'arrête pas aux frontières d'une école, d'un collège ou d'un lycée. En particulier, la prolongation de la scolarité fait aujourd'hui de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire des moments successifs de la scolarité de tous les élèves. Or, ces deux niveaux sont, sur le plan administratif, organisés de manière fort différente, comme si l'histoire s'était arrêtée depuis cinquante ans. Il faut donc prendre en compte dans l'organisation l'allongement de la scolarité et décloisonner les deux degrés d'enseignement. C'est ce qui a été fait, jusqu'à un certain point, en rapprochant les niveaux de recrutement des enseignants et ce qui vient d'être réalisé pour les directions de l'administration centrale ; il reste à poursuivre à d'autres échelons, notamment pour celui de l'académie.

Une respiration dans un cadre normé

Mais l'injonction de prendre des responsabilités, fréquente de nos jours, est souvent contredite par le refus d'accorder l'autonomie de décision nécessaire pour les assumer :

pour parler comme certains psychologues, on est dans une situation d'injonction paradoxale ("double bind"). Or, la question n'est pas simple parce que l'exigence d'équité empêche de tout déléguer à l'échelon local. La répartition de la responsabilité est limitée par l'existence de normes et on doit se demander jusqu'à quel point celles-ci peuvent être différenciées. Par exemple, la répartition des moyens aux établissements doit-elle être faite "à la calculatrice", ou sur projet... ou à la tête du client ?

On a longtemps conçu l'équité comme exigeant des règles générales s'appliquant à tous et partout en tout domaine : mêmes programmes, mêmes horaires, mêmes moyens, personnels interchangeables... On a ensuite constaté que cette uniformité n'assurait pas l'équité, tout en rendant difficiles les adaptations et même l'atteinte d'objectifs identiques pour des populations diverses. Pour autant, une différenciation tous azimuts aboutit à un système difficile à contrôler et, à cause de cela, comportant un grand risque d'inéquité et de non continuité du service.

Notre opinion est que la différenciation peut porter sur une partie restreinte des élèves, des personnels, des moyens... à condition que cette partie soit significative. On peut alors énoncer un principe de "respiration" applicable à divers domaines :

- pour la plus grande part du domaine considéré, des normes générales, s'imposant à tous et donnant des garanties à chacun ;
- pour une petite part, une souplesse, un traitement qualitatif, au cas par cas, concerté, permettant une différenciation, une adaptation, une innovation.

On peut parler d'un principe "90-10 %", ou "un cheval - une alouette"... mais c'est l'alouette qui donne son goût au pâté si la cuisine est bien faite !

Une régulation continue

L'État doit garantir l'équité, et la responsabilité locale ne se conçoit donc pas sans un pilotage qu'il organise. Cependant un pilotage qui serait uniquement fait de décisions descendantes, ou qui se ferait uniquement par fixation d'objectifs puis constat de résultats, ne serait pas efficace : c'est ce qu'ont compris beaucoup de grandes organisations et c'est encore plus vrai pour l'Éducation nationale étant donné ses spécificités ; en particulier, il ne serait pas acceptable d'attendre quelques années pour corriger un dysfonctionnement grave au détriment des élèves. Une régulation continue est donc nécessaire : régulation de l'activité des personnels au niveau des établissements, des établissements par les académies, des académies par le niveau national. Elle doit aussi contribuer à créer du sens et à diminuer les tensions dont nous avons parlé au chapitre 1.

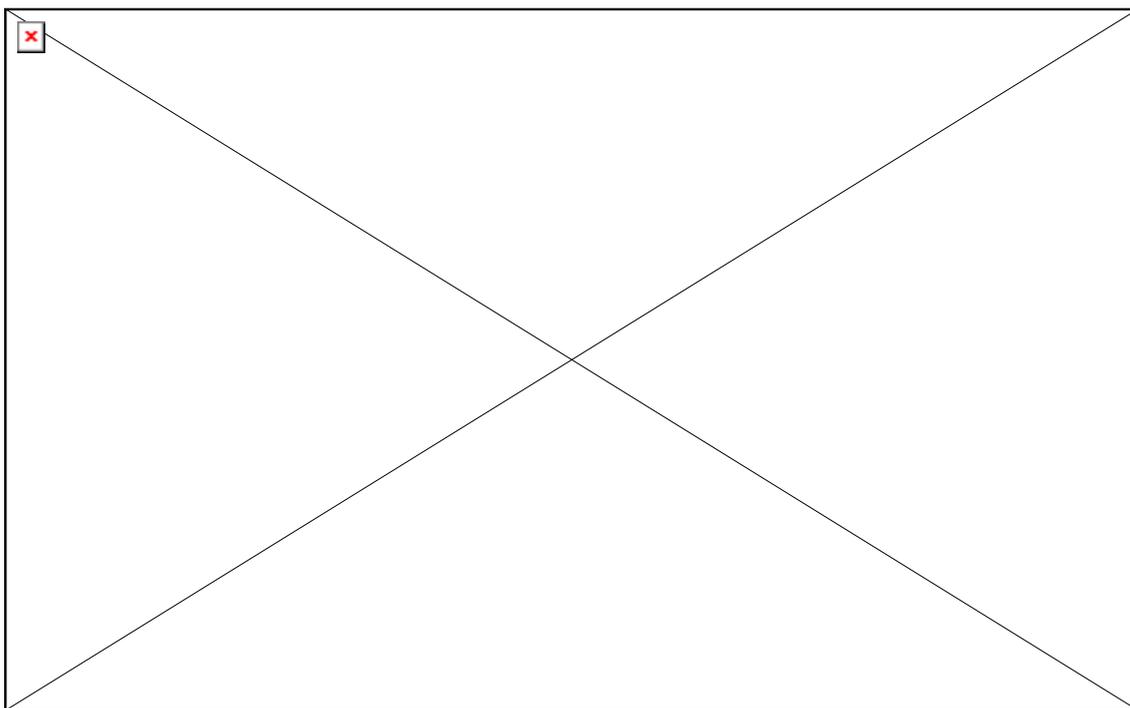
Le pilotage n'est donc pas seulement décision mais aussi régulation. Pour sortir de la "bureaucratie" qui se nourrit de la non connaissance des situations particulières, la régulation doit avoir un caractère de proximité : elle est *accompagnement*. Un responsable ne peut donc l'exercer que pour un nombre relativement réduit d'unités ou de personnes.

Les composantes de la régulation

Pour nous, la régulation est faite de sept composantes :

- *l'impulsion* dont l'objectif est l'intégration des objectifs par les acteurs ;

- *l'animation* dont l'objectif est de provoquer l'échange entre les acteurs sur leurs pratiques et la confrontation d'expériences, pour enrichir leurs démarches ;
- *le suivi* dont l'objectif est la connaissance et la reconnaissance par le régulateur des actions menées, des difficultés rencontrées, des solutions adoptées ;
- *le conseil* qui provoque les ajustements nécessaires pour garder le cap et qu'une personne extérieure peut donner parce qu'elle a davantage de recul que les acteurs ;
- *l'évaluation des unités* qui mesure la valeur ajoutée produite et, à partir de là, analyse le fonctionnement ;
- *l'évaluation des personnes* qui analyse leur activité au regard de la situation ;
- *la formation* qui a pour objectif d'améliorer les compétences professionnelles des personnels et de leur proposer des outils.



Le pilotage

Ainsi, la décision est préparée par une connaissance de la réalité sur laquelle elle porte et par un dialogue avec ceux qui la mettront en oeuvre ; elle donne du sens à leur travail et recherche leur adhésion ; elle respecte l'autonomie qui leur est reconnue ; son application est favorisée par l'organisation d'échanges entre eux, un suivi et un conseil par les responsables, de manière à pouvoir adapter les décisions ; les unités et les personnes sont évaluées, ce qui conduit en particulier à mettre en place les formations nécessaires.

La régulation porte sur les deux dimensions, individuelle et collective, du travail et de la responsabilité. Elle peut à ce titre être exercée par deux personnes ou organismes : par exemple, dans le cas d'un enseignant du second degré, un inspecteur pour l'enseignement en classe et le chef d'établissement pour son activité globale au profit des élèves : c'est en ce sens que l'on peut parler du rôle pédagogique du chef d'établissement ; pour un inspecteur pédagogique régional - ces deux adjectifs caractérisent bien les deux dimensions de sa responsabilité - l'inspection générale pour son travail d'inspection dans sa discipline et le recteur pour sa participation à l'action académique globale, l'évaluation des établissements entre autres.

Ces deux dimensions de la régulation ont pu conduire à distinguer deux hiérarchies, l'une pédagogique - professeur, inspecteur régional, inspecteur général - l'autre administrative - professeur, chef d'établissement, inspecteur d'académie, recteur, ministre - et pour certains à considérer que seule la première était importante. Une telle distinction est contraire au fait, souligné plus haut, que les deux dimensions de la responsabilité, individuelle et collective, ne sont pas indépendantes. Elle conduit à l'inefficacité et à des dysfonctionnements, en particulier celui de considérer que la responsabilité de l'enseignant ou de l'inspecteur porte sur sa discipline plutôt que de s'exercer vis-à-vis des élèves.

L'évaluation des personnes

Parmi les composantes de la régulation, le plus sensible est sans doute l'évaluation individuelle. Les questions posées à son propos peuvent être résumées par : pourquoi évaluer ? comment évaluer ? qui évalue ?⁸

Pourquoi évaluer ? Il ne s'agit pas seulement, comme on le dit souvent, de rendre des comptes sur son action, ce que ne peut certes refuser aucun fonctionnaire, surtout lorsqu'il dispose d'une large autonomie comme cela doit être le cas en particulier pour les enseignants ; mais, de manière plus positive, l'évaluation vise l'amélioration du service rendu par le système éducatif. On peut alors distinguer quatre buts :

1. *Impulser des progrès et donc participer à l'épanouissement de la personne évaluée.*
2. *Favoriser l'évolution des fonctions qu'elle exerce.*
3. *Contribuer à une évaluation collective de l'unité à laquelle appartient la personne.*
4. *Conduire le cas échéant à une promotion ou à une sanction.*

Comment évaluer ? Pour améliorer le fonctionnement du système éducatif, les trois premiers buts sont plus importants que le dernier... qui pourtant est plus souvent associé à l'évaluation. Ils relèvent de l'évaluation "formative" et exigent une participation de la personne évaluée. *Le moment essentiel de l'évaluation consiste donc en un entretien.* Il permet aussi à l'institution d'entendre ses personnels, de bénéficier de leur expérience et à ces derniers de satisfaire le besoin qu'ils ont souvent de s'exprimer : d'après l'un de nos interlocuteurs, c'est pour eux "une condition de santé" et l'existence de l'entretien éviterait des difficultés en ce domaine. *La conclusion sera un document écrit, établi de manière contradictoire,* relatant le contenu de l'entretien et se référant aux buts cités plus haut. Les buts 1 et 2 concernent tous les personnels mais ils sont particulièrement importants pour ceux qui sortent de l'ordinaire soit par leur compétence et leur engagement dans tel ou tel domaine, soit par les difficultés qu'ils rencontrent et l'aide dont ils ont donc besoin. Le but 3 invite à lier l'évaluation des personnes à l'évaluation collective de l'unité à laquelle ils appartiennent. Pour rendre l'évaluation efficace et objective, *des critères et des outils doivent être mis au point au*

⁸ Voir *Étude sociologique sur l'évaluation et la notation des professionnels de l'éducation*, Dossiers d'Éducation et Formations, no 73, 1996 et *Évaluation et notation des personnels enseignants du premier degré*, rapport de l'IGEN, 1995. L'évaluation des personnels a été le sujet d'une université d'automne à Bordeaux en octobre 1997, qui a montré une attente en ce domaine et a fait diverses suggestions intéressantes qui pourraient être expérimentées. Voir aussi, plus généralement, *L'évaluation individuelle dans la fonction publique*, Cahiers de la fonction publique, Berger-Levrault, 1992.

plan national ; l'inspection générale devrait en être chargée. Dans tous les cas, *une procédure d'appel sera prévue*.

Qui peut évaluer ? La réponse à cette question dépend bien entendu du type de personnel considéré. Nous la précisons dans les chapitres qui suivent. Pour les enseignants par exemple, les deux dimensions de la régulation conduisent naturellement à ce qu'il existe deux évaluateurs : un inspecteur et le chef d'établissement. L'évaluation résulte ainsi de deux points de vue ; il est d'ailleurs toujours préférable qu'elle ne se trouve pas entre les mains d'une seule personne. Aussi, dans toute la mesure du possible, recommanderons-nous *des regards croisés pour l'évaluation de tous les personnels*, avec un point de vue proche de la personne évaluée et un autre bénéficiant d'une certaine distance.

Un diagnostic

Si on se réfère aux principes précédents, on peut dire que la responsabilisation et le travail collectif restent insuffisants malgré d'incontestables progrès ces dernières années. L'idée de "respiration" a inspiré diverses mesures dans les dernières décennies, comme par exemple les "10 %" de M. Fontanet et les Zones d'Éducation prioritaires ; elle demeure pourtant marginale et il convient de la clarifier et de l'envisager plus systématiquement.

On peut penser que les difficultés viennent d'un accompagnement insuffisant de décisions d'organisation qui ne sont pas conformes aux mentalités traditionnelles, comme par exemple les cycles à l'école primaire ou le projet d'établissement. Il y a eu sur ces points une incompréhension entre les enseignants et la hiérarchie administrative, due en partie à la tentation de cette dernière de gommer la dimension individuelle et disciplinaire de la responsabilité des enseignants : cela aura pu être évité par une régulation continue. Mais la régulation nous apparaît particulièrement déficiente à tous les niveaux ; c'est d'ailleurs ce que soulignent de nombreux rapports d'inspection générale. On en reste trop souvent à des ordres ou des incantations dont la réalisation est laissée à la bonne volonté de personnes qui se considèrent comme totalement libres de les appliquer ou qui attendent qu'une nouvelle priorité chasse la dernière en date. Une des raisons est le sous-encadrement général du système, auquel un certain nombre de nos propositions inviteront à remédier.

Mais une difficulté de fond tient à la distorsion entre les principes qui précèdent et les deux cultures traditionnelles qui existent dans l'institution : une culture hiérarchique ; une culture individualiste, voire libertaire, avec comme variante une culture autogestionnaire. On peut ajouter qu'une autre difficulté se présente avec la "culture politique" qui ignore la répartition des responsabilités et les contraintes de temps.

En fait, les deux cultures, hiérarchique et individualiste, se mélangent dans un appel à un État mythique et, en même temps, un refus de décisions politiques considérées comme dictatoriales. Mais elles se renforcent aussi l'une l'autre, l'individualisme étant un moyen de résister à une hiérarchie lointaine et donc faible, la hiérarchie pouvant se donner pour but de combattre l'individualisme. À tous les niveaux, le principe d'action paraît être : pouvoir sur mon territoire (ma classe, mon département, ma discipline, le système éducatif tout entier...) et devoir d'obéissance de ceux qui me sont subordonnés ; mais indépendance par rapport à mes supérieurs et à mes collègues... et, à l'occasion,

je défendrai d'ailleurs la leur. C'est ce qui par exemple rend délicate toute discussion sur l'évaluation individuelle : chacun l'accepte en principe ou pour les autres, mais les modalités sont toujours critiquées pour sa propre catégorie.

Il s'agit bien d'une logique de territoire, de fief, sans autonomie reconnue aux vassaux mais aussi sans véritable contrôle. Elle peut fonctionner lorsque s'est installé un compromis consistant à ne pas trop vérifier que les injonctions sont exécutées, ce qui n'empêche pas de se plaindre qu'elles ne le soient pas. Et tout le monde craint que le compromis soit remis en cause.

Mais cette logique de territoire empêche de rendre un service global puisque chacun veut être maître chez lui et donc indépendant de toute demande extérieure ; elle n'assure pas l'équité parce qu'à chaque niveau, les territoires entrent en concurrence et que cette concurrence n'est pas régulée autrement que par des rapports, sinon de force, au moins d'influence ; elle est un frein au changement qui nécessite de convaincre à tous les niveaux alors qu'une structure hiérarchique n'est pas organisée pour cela ; et ceci d'autant plus qu'elle crée les tensions signalées au chapitre 1, et donc des attitudes défensives.

Pour sortir de cette impasse, certains peuvent imaginer de faire disparaître, ou d'affaiblir considérablement, tout pouvoir venant de la hiérarchie, surtout intermédiaire, en donnant un pouvoir local soit aux usagers - le libéralisme - soit aux personnels - l'autogestion - soit encore en associant les deux. Mais il ne s'agit que d'une autre forme de logique de territoire et on n'assurera pas ainsi l'équité ni la continuité du service, voire même un quelconque service dans le second cas. La solution symétrique, un pur renforcement de la hiérarchie, n'a aucune chance de se mettre en place et serait de toute manière inefficace.

Nous proposons une autre solution à travers nos principes de fonctionnement. Une responsabilité répartie et un mode de travail collectif sont nécessaires pour rendre un service. La responsabilité peut s'exercer de manière contrôlée grâce au principe de respiration. Mais un pilotage est nécessaire pour assurer un service public ; il se concilie avec la répartition de la responsabilité grâce à une régulation continue.

Ce sont ces principes que nous déclinerons dans les chapitres qui suivent, en examinant des points qui nous paraissent importants, sans chercher à être exhaustifs. Nous avons en particulier tenu compte de l'existence d'autres rapports portant sur des questions connexes et qui ont été demandés récemment par les Ministres. Nous nous sommes limités à l'enseignement public et au domaine incombant à l'État, sans aborder le cas de l'enseignement privé ni la responsabilité des collectivités locales⁹.

Nous traiterons d'abord du niveau local (chapitre 3 pour l'enseignement du premier degré, chapitre 4 pour les établissements scolaires) : nous lui appliquerons aussi le principe de décloisonnement entre le primaire et le secondaire. Ce principe se retrouvera dans l'organisation du niveau académique, au chapitre 5. C'est également dans ce dernier chapitre que nous aborderons le niveau national, sous l'angle de la régulation de l'action des académies.

⁹ Le rapport de R. Fauroux, *Pour l'école*, Calmann-Lévy, 1996, qui est plus général, a fait des propositions "pour un management du système éducatif" (troisième partie, chapitre 1).

Chapitre 3

L'enseignement du premier degré : pour une nouvelle organisation

L'enseignement du premier degré se caractérise par la proximité de l'école maternelle ou élémentaire par rapport aux familles, et donc la multiplicité et la dispersion géographique des lieux où le service est rendu : il existe plus de 53 000 écoles publiques, et si on ajoute les écoles privées près de 60 000.

Ce chapitre confronte l'organisation du premier degré aux principes définis au chapitre 2, et en particulier ceux de travail collectif, de responsabilité répartie, de régulation continue et de décloisonnement entre les enseignements primaire et secondaire.

Ce qu'il faut maintenir

La proximité avec les familles

L'école est l'unité du système la plus proche des familles. Il faut préserver cette relation de proximité, en particulier dans les zones défavorisées où les liens sont plus difficiles à établir et ne pas la remplacer par la relation avec un échelon plus lointain, sans signification pour les parents "de base".

... et avec les communes

Les liens entre la commune et ses écoles sont différents de ceux des conseils généraux et régionaux avec les collèges et les lycées. En raison de l'histoire, ils sont beaucoup plus riches et complexes, fortement symboliques et, dans la majorité des cas, ils donnent satisfaction. Tout bouleversement dans ce domaine présente un risque politique. De plus, il existe une proximité et une rapidité dans l'achat du matériel ou le paiement des travaux d'entretien, qu'il ne faudrait pas compliquer ni ralentir par un circuit des crédits communaux passant par une instance éloignée de l'école.

Le rôle des équipes de circonscription

L'accompagnement des enseignants, en particulier débutants, par l'équipe de circonscription (inspecteur et conseillers pédagogiques) constitue une richesse du premier degré, qui manque cruellement dans le second degré¹⁰.

¹⁰ Sur le rôle des inspecteurs depuis leur création en 1835, voir la thèse de J. Ferrier, *Les inspecteurs de l'enseignement primaire*, Université de Bourgogne, 1995.

Ce qui doit évoluer

Un travail pédagogique encore trop peu collectif

Dans les dernières années ont été mis en place les projets d'école, les conseils de maîtres, les conseils de cycle, pour favoriser des échanges entre les maîtres ; en outre, des interventions d'autres enseignants que le titulaire de la classe peuvent permettre une utilisation optimale des compétences variées existant dans une équipe ; les réseaux d'aide contribuent à une meilleure réussite des élèves en difficulté dans la mesure où est bien assurée une liaison avec le travail de la classe.

Cependant, le travail collectif perd son sens dans les très petites écoles. Or, malgré une importante baisse de leur nombre dans les trente dernières années, il existe encore 12 000 écoles élémentaires à une ou deux classes, soit plus du tiers des écoles, regroupant environ 10% des élèves. Dans les écoles de taille moyenne, un premier niveau de travail collectif est davantage possible, mais les échanges restent insuffisants, en particulier entre maîtres d'un même cycle. La liaison entre école maternelle et école élémentaire laisse souvent à désirer. Situer les apprentissages des élèves et éviter les dérives dues à un environnement défavorable demande aussi de travailler sur un secteur géographique suffisamment large. Tout cela explique en partie que la politique des cycles n'ait pas donné tous les résultats attendus : des difficultés demeurent à la sortie de l'école primaire pour un trop grand nombre d'enfants, comme le montrent les évaluations annuelles à l'entrée au collège et les observations de l'inspection générale.

Un équipement inégal

Malgré les efforts faits par les communes, les petites écoles sont le plus souvent sous-équipées en matériel informatique et audiovisuel comme en matière de documentation (Bibliothèques Centres Documentaires).

Des difficultés pour assurer une responsabilité

Dans le premier degré, le dernier échelon auquel est officiellement reconnu une véritable responsabilité est le département. Le manque d'autonomie des écoles peut expliquer en particulier que les conseils d'école aient de la peine à trouver leur rôle.

Il en est ainsi notamment pour la délégation des crédits de l'Éducation nationale : aucun échelon de proximité n'a d'autonomie budgétaire. L'ordonnancement est donc très éloigné de l'utilisation réelle des crédits et cela non plus ne favorise pas une action collective responsable. Certes, la grande majorité des crédits qui font vivre les écoles viennent des communes, et on pourrait par conséquent considérer ce problème comme négligeable. Cependant, lorsqu'il existe un véritable projet (une grosse école ou un ensemble d'écoles comme dans les Zones d'Éducation Prioritaires) avec des financements parfois multiples, on voit de plus en plus apparaître des associations qui comblent le vide entre l'échelon départemental et celui où se situe le projet. Cette situation présente des risques de gestion de fait et un danger de substitution de responsabilité.

Des relations à développer avec l'environnement local

De multiples initiatives récentes - aménagement des rythmes de vie des enfants, intervenants extérieurs pendant le temps scolaire, développement des activités péri-éducatives, emplois-jeunes... - conduisent à définir un “ temps éducatif ” plus large que les stricts horaires scolaires. L'école doit bien sûr être au centre de ces activités. Les maires, principaux organisateurs de tout ce qui se situe en dehors du temps scolaire, lui demandent de jouer un rôle de garant de la qualité éducative des activités. Certains des interlocuteurs que nous avons rencontrés pensent même qu'il convient que l'école devienne le pilote de l'ensemble du projet éducatif, et donc un intervenant de référence dans le développement local, notamment pour le domaine culturel.

Un cloisonnement avec l'enseignement du second degré

Les relations entre écoles et collèges sont insuffisantes, alors que les familles attendent un service continu et que le choc de l'entrée en sixième est facteur d'échec scolaire. C'est que la barrière entre les deux “ cultures ” est encore très étanche ; les accusations réciproques et l'ignorance mutuelle sont plus fréquentes que les collaborations réussies.

Mais l'organisation ne facilite pas ces relations. D'abord, les circonscriptions des inspecteurs de l'Éducation Nationale (IEN) peuvent être à cheval sur les secteurs de recrutement des collèges, de sorte que le principal d'un collège n'a pas d'interlocuteur clair dans le premier degré. En outre, l'enseignement primaire est le “ territoire réservé ” des inspecteurs d'académie (et même parfois de l'IEN adjoint à l'inspecteur d'académie) ; les recteurs ne s'en occupent quasiment pas : il n'existe donc pas de politique pédagogique d'ensemble de l'académie, ni d'ailleurs de cohérence de gestion entre les départements.

Un accompagnement de l'action des enseignants pas assez continu

Le premier niveau de régulation est la circonscription dirigée par un IEN : en effet, les directeurs d'école n'ont aucune prérogative en ce domaine. Or un IEN a la responsabilité de 300 enseignants en moyenne, qui en milieu rural peuvent travailler dans plus de 70 écoles. Ces nombres sont trop élevés pour permettre, non pas un pilotage de nature hiérarchique, mais une régulation qui soit un accompagnement continu et se traduise par de véritables échanges entre les enseignants et leur responsable. Cette insuffisance est une seconde explication des difficultés signalées plus haut dans l'application des politiques définies au cours des dernières années et de la faiblesse des résultats de certains enfants.

Certes, les enseignants du premier degré sont évalués plus fréquemment que ceux du second degré, ce qui constitue une richesse du dispositif actuel. Mais la gestion de leur carrière (mutations, avancements) reste en général très bureaucratique malgré sa déconcentration.

Une organisation possible

Nos propositions sont les suivantes :

- réunir les écoles trop petites pour permettre le travail collectif des maîtres ;

- *créer des établissements du premier degré* pour favoriser travail collectif, responsabilité, régulation continue et décloisonnement avec l'enseignement du second degré ;
- leur demander d'assumer une responsabilité locale, de manière à *réaliser un équilibre entre commune et école dans un "espace éducatif"* ;
- *redéfinir* en conséquence le rôle de régulation des inspecteurs de l'Éducation Nationale.

Réunir les écoles trop petites

L'école est l'unité pédagogique de base, avec un directeur et un conseil des maîtres. Pour sortir tous les enseignants de l'isolement et permettre dans tous les cas un travail collectif, il est d'abord nécessaire de réunir les petites écoles, de manière à ce qu'une école n'ait jamais moins de trois classes (une par cycle), et si possible un peu plus. Il ne s'agit pas nécessairement d'une réunion physique, mais de ce que l'on nomme un RPI (regroupement pédagogique intercommunal). Cependant, notre proposition vise à donner à ces RPI le statut d'écoles (intercommunales), ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Ces regroupements ne peuvent bien entendu être réalisés que par des négociations avec les communes¹¹.

Créer des établissements du premier degré

Le regroupement des petites écoles n'assure qu'un premier niveau de travail pédagogique collectif. Pour aller au-delà et aussi pour permettre une régulation de proximité, nous proposons de mettre en place un établissement comprenant un certain nombre d'écoles¹².

Cet établissement peut être de taille variable : une école urbaine lorsqu'elle atteint une quinzaine de classes, le groupement d'une école maternelle et d'une école élémentaire proches, au plus une dizaine d'écoles à trois classes en milieu rural, par exemple. Une taille de quinze à trente classes semble permettre la masse critique nécessaire à un travail collectif efficace et à une première régulation du travail des maîtres.

Dans cette hypothèse, les écoles composantes et leurs directeurs conservent toute la fonction de contact avec les parents de leurs élèves. Elles sont aussi le lieu d'échange quotidien entre les enseignants. L'établissement assure d'autres fonctions : elles seront davantage explorées au chapitre suivant, mais nous en donnons ici un aperçu.

¹¹ Voir le rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale, *Le réseau scolaire en milieu rural*, 1993.

¹² Le rapport de l'Inspection générale de l'Administration de l'Éducation nationale intitulé *L'allocation de moyens dans le premier degré de l'enseignement scolaire* (décembre 1997) propose d'étudier " la mise en place d'un niveau de gestion intermédiaire entre l'inspection académique et les écoles "...

La première fonction est *pédagogique*. L'établissement se dote d'un projet et il fait l'objet d'une évaluation périodique ; il s'attache donc à la continuité¹³ et au suivi des apprentissages des élèves. Il organise le travail collectif des enseignants, en particulier à travers les conseils de cycle et par la mise en commun des compétences différenciées des personnels ; il peut être un lieu de formation. Les Instituteurs Maîtres Formateurs (IMF) et les réseaux d'aide lui sont rattachés. Il organise les remplacements de courte durée, même s'il paraît préférable que les moyens dits de ZIL (" zone d'intervention limitée ") restent utilisables à l'échelle de la circonscription.

L'établissement exerce aussi des fonctions de nature *administrative* ; il reprend la plupart de celles dont sont aujourd'hui chargés les directeurs d'école au détriment de leur disponibilité pour les élèves et leurs parents. C'est en son sein que se prépare la répartition des emplois entre les écoles qu'il rassemble. À terme, on pourra envisager que les emplois lui soient attribués et qu'il soit le lieu de nomination des personnels ; il déterminera alors leur affectation aux écoles composantes.

Il permet aussi le *partage de ressources* documentaires et d'équipements. Il peut assurer la *gestion de moyens financiers* si les communes concernées acceptent d'alimenter un budget avec une partie des sommes qu'elles consacrent à leurs écoles, tout en préservant un financement direct des écoles par les communes pour les dépenses courantes (système de régie) : la meilleure solution serait donc que se mette en place un Établissement Public Local d'Enseignement (EPL), avec une autonomie budgétaire. Cette solution permettrait aussi d'éviter des problèmes administratifs comme on en a encore connu récemment à propos des emplois-jeunes, à cause de l'absence de personnalité juridique des écoles.

Une autre fonction porte sur les *relations avec l'environnement socioculturel* dans le cadre d'un projet éducatif local (voir ci-dessous) *et avec l'enseignement du second degré*. Pour le permettre, le territoire de regroupement sera aligné sur un secteur de collège : pour un petit collège (moins de 350 élèves), un établissement du premier degré sur le même secteur ; pour un collège plus gros, deux voire trois établissements du premier degré. Ainsi, le collège et les établissements du premier degré associés formeront une entité cohérente, permettant une concertation permanente ; le principal du collège et les chefs des nouveaux établissements travailleront à la continuité de l'accueil et des apprentissages.

L'établissement est une *instance de démocratie* : il possède un Conseil d'administration ; ce dernier devrait se substituer aux Conseils des écoles composantes.

Les chefs de ces établissements ont donc des responsabilités clairement différentes de celles des directeurs d'école, et analogues à celles que nous prévoyons pour le second degré ; ils constituent un échelon hiérarchique. Ils devront être recrutés par un concours accessible aux professeurs des écoles et prenant en compte l'ensemble des compétences, en particulier d'animation pédagogique, nécessaires pour que soient remplis les divers

¹³ Il s'agit en particulier de la continuité entre école maternelle et école élémentaire. Cela n'empêche pas de conserver la spécificité de l'école maternelle puisque les écoles demeurent. D'ailleurs, cette spécificité repose moins sur l'organisation que sur les compétences pédagogiques des maîtres ; leur formation devrait en tenir compte par une option, une dominante, une adaptation à l'emploi. Sur cette question comme sur d'autres qui concernent l'efficacité de l'école primaire, voir le rapport demandé à J. Ferrier, inspecteur général de l'Éducation nationale.

rôles de l'établissement ; ainsi sera assurée leur légitimité. Exercer les fonctions de conseiller pédagogique ou de maître-formateur devrait être une indication positive. Les chefs d'établissement seront assistés d'un secrétariat et largement déchargés de cours, surtout s'ils doivent animer un réseau composé d'écoles distantes les unes des autres. La question se pose cependant de savoir s'il ne vaudrait pas mieux qu'ils continuent à assurer quelques heures d'enseignement, de manière à conserver leurs compétences pédagogiques ; par exemple, ils pourraient assurer des remplacements.

Réaliser un équilibre entre commune et école dans un espace éducatif local

Les chefs d'établissement devront travailler à clarifier et à accentuer le rôle de l'Éducation nationale dans le " projet éducatif local ". En particulier, il appartient à cette nouvelle structure d'établissement de coordonner et d'impulser des activités hors du temps scolaire (études, bibliothèque, etc.). Mais si l'Éducation nationale prend en charge la totalité de cette responsabilité, les risques de dilution des apprentissages, apparus dans certaines ZEP, sont à craindre. On peut imaginer un équilibre en la matière : la commune étant responsable de toutes les activités péri-éducatives à finalité d'accueil et de loisirs, avec la participation et l'avis de l'établissement du premier degré sur la qualité ; l'école étant responsable de toutes les activités directement liées à sa mission. Il reste la délicate question de l'accompagnement scolaire. En fait, les endroits où il fonctionne bien ont utilisé comme base la charte de l'accompagnement scolaire (engagement tripartite entre associations, commune, école) où l'école a clairement son mot à dire sur la qualité et l'efficacité des actions menées.

Redéfinir le rôle des inspecteurs de l'Éducation Nationale

Le travail de l'IEN sera désormais centré sur tout ce qui concerne les personnels, comme c'est normalement le cas pour un corps d'inspection pédagogique : évaluation, animation, suivi, conseil, formation. Certaines de ces tâches seront certes assurées désormais au jour le jour au sein des établissements ; mais elles doivent l'être également par des personnes bénéficiant à la fois d'une compétence didactique affirmée, d'une certaine distance et de l'expérience permise par un cadre plus vaste. En particulier, dans un premier temps tout au moins, il convient d'être prudent sur la participation des chefs d'établissement du premier degré à l'évaluation individuelle des enseignants.

L'existence des établissements permet en revanche de soulager les inspecteurs de la plus grande partie de leurs tâches d'administration et de gestion ; il en restera cependant quelques-unes, pour les remplacements et l'instruction de certains dossiers. Des conseillers pédagogiques demeurent nécessaires auprès des IEN, notamment pour l'animation et le suivi des débutants.

Les fonctions des inspecteurs s'exercent actuellement dans le cadre d'une circonscription. Cette liaison entre une mission d'évaluation et une insertion territoriale est une force de l'enseignement du premier degré. Malgré le changement dans les fonctions des IEN et la diminution de leur aspect administratif, nous ne proposons donc pas de modifier cette situation, au moins pour l'instant ; la contrepartie devrait consister à inciter les inspecteurs à une mobilité, pour éviter que le poids des personnes prenne trop d'importance dans l'évaluation et le conseil. En outre, nous recommandons d'appliquer aux IEN le principe du travail collectif : il faut organiser un travail

d'équipe, non seulement pour ceux qui dépendent d'un même inspecteur d'académie, mais aussi dans le cadre plus vaste de l'académie et avec les inspecteurs chargés du second degré ; des points d'application sont notamment l'évaluation des établissements, la formation des personnels et le décloisonnement avec le second degré.

Une mise en oeuvre progressive

Les propositions concernant le regroupement des petites écoles et la création des nouveaux établissements du premier degré ne peuvent se faire que par une négociation au cas par cas avec les communes. L'application de nos propositions sera donc nécessairement échelonnée dans le temps. Mais il faut rapidement demander aux autorités académiques d'entamer les négociations, qui ne peuvent réussir qu'à la condition de mettre en évidence que la nouvelle organisation apporte un meilleur service.

En particulier, il existe encore actuellement plus de 6000 écoles à classe unique dont 3000 ne font pas partie d'un RPI. Vis-à-vis des municipalités, l'objectif de regroupement des petites écoles n'est évidemment pas compatible avec le moratoire sur les suppressions d'écoles rurales mis en place en 1993 : il faut donc lever cette mesure ; à l'intérieur du système éducatif, les acteurs le souhaitent car ils considèrent le moratoire comme contraire à l'équité et à l'efficacité¹⁴ ; mais cela soulèvera à coup sûr des difficultés politiques du côté des élus locaux. En revanche, les deux types de regroupement proposés peuvent être un vecteur pour favoriser l'intercommunalité si les secteurs de regroupement sont convenablement choisis.

Dans nos propositions, c'est la création d'établissements du premier degré qui constitue la plus forte révolution par rapport aux traditions de l'enseignement primaire. Elle risque donc de soulever aussi des difficultés de la part des enseignants et de leurs organisations représentatives : ils y verront une atteinte à leur liberté. Le rôle pédagogique ne devrait pas être fortement contesté, ni le rôle administratif. Une difficulté sera celle de l'aménagement des décharges actuelles des directeurs des écoles regroupées dans les établissements. Surtout, l'existence d'un chef d'établissement occupant une position hiérarchique sera sans doute un point dur, avec en arrière-plan les souvenirs de la lutte contre l'institution des " maîtres-directeurs " en 1987. Y a-t-il eu depuis évolution des esprits, avec le sentiment que le rôle que jouent les directeurs n'est pas reconnu ? Les points de vue sont partagés sur cette question, même s'il n'est pas négligeable que l'apparition du nouveau grade de chef d'établissement puisse offrir aux enseignants un débouché de carrière.

Ces réticences nous conduisent à ne pas proposer pour l'instant une intervention des chefs d'établissement dans l'évaluation individuelle, qui serait sans doute rejetée par les personnels. L'inconvénient est de perdre le double regard souhaitable dans toute évaluation. Mais il faudra d'abord que les chefs d'établissement fassent leurs preuves dans le domaine de l'animation pédagogique, et donc apporter beaucoup de soin à leur recrutement et à leur formation, qui en outre conditionnent leur " légitimité ".

La possibilité d'une gestion de moyens financiers par les établissements sera à discuter avec les communes et les structures intercommunales. La plupart de nos interlocuteurs

¹⁴ *Les effets du moratoire sur les écoles à classe unique*, rapport de l'IGEN, 1996.

internes au système éducatif souhaitent qu'on aille bien vers la création d'établissements publics, pour surmonter les difficultés actuelles en matière financière et administrative. Cette solution est la meilleure mais, là où elle n'est pas possible dans l'immédiat, un établissement du premier degré peut cependant être mis en place pour assurer des fonctions pédagogiques.

Nous ne proposons pas non plus que les établissements aient immédiatement l'entière responsabilité de l'affectation des postes et des personnels aux écoles qui les composent (voir chapitre 4). Les ouvertures et fermetures de classes dans chaque école demandent en effet une discussion locale difficile : dans un premier temps, l'inspecteur d'académie devrait en conserver la responsabilité, en s'appuyant sur les IEN.

C'est aussi de manière progressive que les responsabilités administratives des IEN - sauf la gestion des remplaçants - seront transférées aux nouveaux établissements. Dans la phase transitoire, les inspecteurs auront un rôle important à jouer pour mettre en place les regroupements et accompagner le démarrage des établissements.

Une autre raison pour une mise en oeuvre progressive tient aux moyens nécessaires à cette amélioration de l'encadrement. Les propositions qui précèdent demandent des moyens en personnel pour les postes de direction des nouveaux établissements du premier degré, au nombre d'environ 10 000 (avec compensation partielle par des décharges actuelles), ainsi que les postes de secrétariat. Le recrutement et la formation des chefs d'établissement s'étaleront sur un certain temps. L'agent-comptable d'un établissement qui sera un EPLE pourra être celui du collège voisin, mais cela augmentera sa charge, de sorte qu'il faudra aussi créer des postes. Enfin, les deux types de regroupement exigent des crédits de déplacement sans lesquels ils ne seraient d'aucune efficacité.

Chapitre 4

Les établissements scolaires : vers une plus grande responsabilité¹⁵

Ce chapitre, central dans notre travail, s'applique d'abord aux collèges et aux lycées, dont l'autonomie est liée à leur statut d'établissement public local d'enseignement (EPL). Il propose aussi le cadre dans lequel pourront fonctionner les établissements du premier degré dont la création a été envisagée au chapitre précédent. Cependant, comme nous l'avons dit, la mise en place de ces nouveaux établissements ne peut être que progressive, non seulement par une création échelonnée mais aussi par une montée en charge graduelle de leurs responsabilités.

Responsabilité et démocratie au sein d'un établissement

Responsabilités individuelles et responsabilité collective

Dans un établissement, chaque fonctionnaire assume une responsabilité individuelle, liée à la fonction qu'il exerce et aux obligations qui en découlent, ainsi qu'à la déontologie du métier. La manière dont il assume cette responsabilité fait l'objet de contrôles et d'évaluations qui peuvent déboucher sur des rapports écrits, des promotions, des distinctions ou des sanctions.

Mais, en même temps, comme nous l'avons dit au chapitre 2, tous les fonctionnaires affectés à un établissement sont solidairement responsables du bon fonctionnement de l'établissement et de la qualité du service rendu aux élèves et aux adultes en formation. La manière dont cette responsabilité collective est assurée relève essentiellement d'évaluations, même si celles-ci s'appuient sur des contrôles. On ne sanctionne pas un établissement, même si on peut considérer comme une sanction de fait le comportement des usagers qui le désertent ou tentent de contourner la carte scolaire.

Le fonctionnement d'un établissement scolaire doit donc être responsabilisant, tant sur le plan individuel que sur le plan collectif.

Démocratie représentative, démocratie directe et participation

Il n'y a sans doute pas d'institution où l'on trouve autant de lieux de participation ou de concertation, avec ses agents, ses usagers et ses partenaires, que l'Éducation nationale. Comment expliquer alors le sentiment largement répandu chez les personnels, chez les élèves et leurs parents, chez les élus locaux ou chez les chefs d'entreprise, qu'ils ne sont pas entendus et que ceux qui prennent des décisions sont coupés des réalités du terrain ?

Il n'y a guère d'institutions où les personnels jouissent d'autant d'autonomie et de liberté d'action que les enseignants. Comment expliquer alors le sentiment largement

¹⁵ Le 31 décembre 1982, Alain Savary signait une circulaire intitulée "vers une plus grande responsabilité des établissements scolaires", après que lui ait été remis le rapport de Luc Soubré : *Décentralisation et démocratisation des établissements scolaires* (mars 1982).

répandu qu'ils n'ont que très peu de liberté de manoeuvre ? La taille de l'Éducation nationale ? Une insuffisance dans leur formation ? Une communication mal organisée ? Un mauvais fonctionnement des instances représentatives ? Sans doute, et il faut tenter d'y remédier.

Mais, s'agissant des enseignants, il faut bien reconnaître les limites de la démocratie représentative. Certes, c'est une chance d'avoir des organisations syndicales solides et des associations de spécialistes actives ; ce serait une erreur que de chercher à les affaiblir. Mais, en même temps, le fait d'être représentés dans un Conseil d'administration, dans les instances académiques ou nationales, ne suffit pas à faire des enseignants de véritables acteurs du système. Ceci est particulièrement vrai dans un domaine qui les concerne tout particulièrement, celui des contenus d'enseignement : ils ne se sentent associés ni à l'élaboration des programmes, ni à leur évaluation, alors qu'ils ont beaucoup à dire.

L'établissement est le seul lieu où chaque enseignant peut s'exprimer et être associé aux décisions qui concernent son activité. Son organisation doit donc être conçue de manière à favoriser cette participation individuelle.

Cela s'applique également aux parents d'élèves. Leurs représentants, dont le dévouement et les compétences sont souvent remarquables, jouent un rôle important dans les instances où ils siègent. Mais dans l'ensemble, les parents n'ont pas pour autant le sentiment que l'institution est à leur écoute. L'établissement est le seul lieu où puisse s'organiser une expression de tous les parents¹⁶.

Une autonomie pour permettre la responsabilité

Il y a un renversement des logiques qui président au fonctionnement du système éducatif. Nous passons d'une logique de l'offre de formation qui se satisfait d'une organisation centralisée et taylorienne, à une logique de la demande, centrée sur l'élève et sur la réponse à ses besoins comme le prévoit la loi d'orientation de 1989. Une telle logique suppose que les établissements disposent d'une capacité d'adaptation à leur public, donc d'une marge de manoeuvre. C'est dans l'utilisation de cet espace de liberté que réside leur responsabilité.

Il faut ainsi renforcer l'autonomie des établissements, celle-ci étant conçue non comme une indépendance, mais comme une capacité d'initiative leur permettant de répondre aux missions qui leur sont assignées en les replaçant dans le contexte local. On passe ainsi d'un système taylorien à un système où la régulation est un élément essentiel. Le niveau central, relayé par le niveau académique, définit les objectifs généraux, il cadre les missions des établissements et des diverses catégories de personnel et assure la régulation générale du système. L'établissement, en interaction avec son environnement, se donne des objectifs qui s'inscrivent dans les orientations nationales ; il définit les stratégies pour y parvenir avec les ressources qu'il peut mobiliser : c'est le projet d'établissement¹⁷.

¹⁶ Pour les élèves, c'est le rapport de René Blanchet qui doit traiter de tous les aspects concernant leur vie dans les établissements scolaires et l'apprentissage de la citoyenneté.

¹⁷ La perception de l'autonomie par les enseignants de collège a fait l'objet d'une étude récemment remise à la direction de la programmation et du développement par Marc Gilles et associés (février 1998). Voir aussi *L'autonomie de l'établissement*, Dossiers d'Éducation et Formations, no 28, 1993 ; J-P. Obin, *L'établissement scolaire entre l'éthique et la loi*, Hachette Éducation, 1996.

La démocratie dans l'établissement : contre-pouvoir ou pouvoir partagé ?

Deux pouvoirs sont légitimes dans l'établissement : celui de l'État et celui du Conseil d'administration. Les relations entre eux ne s'inscrivent pas dans une logique de type "pouvoir / contre-pouvoir", ni même à proprement parler de décentralisation, mais plutôt de la prérogative de "compléter" un cadre : l'État définit un cadre général, qui fixe ce qui est prescrit et ce qui est proscrit et qui laisse entre les deux un espace d'initiative et d'adaptation ; il appartient au Conseil d'administration de compléter ce cadre, notamment par le projet d'établissement.

Cependant, comme nous l'avons déjà dit, notre époque exige que les responsabilités soient incarnées par des personnes : pour les familles en particulier, le chef d'établissement est celui qui exerce la responsabilité dans l'établissement¹⁸. Ses pouvoirs sont des pouvoirs délégués : par l'État qui l'a choisi et nommé et dont il est le représentant, et par le Conseil d'administration dont il est l'exécutif. Le chef d'établissement ne peut pas exercer seul cette double délégation. Mais la manière dont il est amené à subdéléguer une partie de ses pouvoirs, ou à associer des personnes à leur exercice, ne peut pas non plus s'inscrire dans une logique de contre-pouvoir, qui consisterait à flanquer un chef d'établissement nommé de collaborateurs élus. Ce serait contraire à la nature des rapports entre le pouvoir de l'État et celui du Conseil d'administration ; ce serait contraire à une bonne séparation des pouvoirs "législatif" et "exécutif", fondement de la démocratie ; ce serait contraire à la responsabilité du chef de l'établissement sur son fonctionnement. Le fait de déléguer certaines de ses attributions à un adjoint, voire à un autre fonctionnaire, ne le dégage pas de cette responsabilité, et pas seulement sur le plan civil ou pénal. Seul l'État qui le nomme peut lui imposer des collaborateurs. Pour le reste, il lui appartient de choisir à qui il délègue certains de ses pouvoirs ou avec qui il les partage. Ceci n'exclut nullement, bien au contraire, que pour opérer ses choix il s'entoure d'avis internes ou externes à l'établissement.

Questions à examiner

La responsabilité et la démocratie dans un établissement passent à la fois par une organisation interne facilitant la responsabilisation et la participation de tous les personnels, par une autonomie reconnue à l'établissement, par un meilleur fonctionnement du Conseil d'administration qui définit le projet d'établissement, et par un pilotage effectué par le chef d'établissement entouré d'une équipe de direction.

Il s'agit, ici encore, d'appliquer les principes généraux dégagés au chapitre 2.

- La responsabilité ne peut s'exercer que par l'existence et le respect de *l'autonomie de l'établissement*, ce qui amène à envisager ses relations avec la tutelle : quel "contrat" avec elle, et en particulier quels moyens d'enseignement (heures, postes, personnes) ? Les réponses que nous apporterons à ces questions tiennent compte du principe de respiration dans un cadre normé.

¹⁸ B. Toulemonde, *Le chef d'établissement d'enseignement du second degré*, L'actualité juridique - Droit administratif, no 11, 1996.

- Une responsabilité assurée de manière démocratique demande *un fonctionnement du Conseil d'administration de meilleure qualité* que celui qui est le plus souvent constaté : nous ferons des propositions en ce sens.

- Pour l'exercice de la responsabilité comme pour le travail collectif et sa régulation, un outil est *le projet d'établissement*, prévu par la Loi mais dont la mise en oeuvre s'est affaiblie et qui doit donc être relancé.

- Le travail collectif des personnels d'un établissement est favorisé par *une organisation interne adaptée* ; en effet, la première unité pour l'expression des enseignants et le travail collectif est plus petite que l'établissement : nous proposons d'y créer des départements.

- La régulation continue de l'action des personnels est la première mission qu'a à exercer *l'équipe de direction* de l'établissement : la question du recrutement et de la formation des *personnels de direction* est donc centrale.

- Parmi les éléments de régulation figure *l'évaluation de l'établissement*, que nous proposons d'introduire systématiquement, et *celle de ses personnels*, qui doit être revue profondément.

- Les établissements exercent une action collective avec leurs voisins, en particulier pour *la formation continue*, par *une coopération entre établissements*. En outre, la régulation présente un aspect externe : il s'agit pour les autorités académiques d'accompagner l'action globale de l'établissement (voir chapitre 5).

L'autonomie de l'établissement

Le cadre dans lequel s'exerce l'autonomie de l'établissement - on pourrait dire sa frontière - est constitué par les objectifs et les règles formulés au niveau national, et éventuellement précisés au niveau académique, ainsi que par la carte des formations et par l'affectation des élèves.

En effet, dans le service public de l'Éducation nationale, l'établissement du second degré ne décide pas des formations qu'il offre : cela relève de la compétence du niveau régional, notamment pour les formations professionnelles. Mais il est essentiel que l'établissement soit, davantage qu'aujourd'hui, associé à la prise de décision : il étudie, avec l'aide de partenaires extérieurs, les besoins en formation de sa population scolaire, il harmonise ses intentions avec les établissements du même bassin et il propose une évolution de son offre de formation. Puis le recteur arrête chaque année les formations qu'offrira l'établissement et, pour chaque type de formation, le nombre de divisions qui détermine le nombre des places offertes.

De même, nous considérons comme fondamental que l'établissement ne choisisse pas ses élèves, ceci pour assurer l'équité devant le service public ; garantir ce principe incombe à l'État et doit donc être un souci constant des autorités académiques. Le maire assure l'inscription des élèves des écoles. Pour le second degré, notre proposition diffère peu de la situation actuelle : l'inspecteur d'académie est responsable de

l'affectation des élèves ; les familles n'ont donc pas la liberté de choisir leur établissement, mais elles peuvent demander une dérogation qui sera automatiquement accordée tant que l'établissement dispose de places dans la section choisie ; en cas de choix nécessaire faute de places suffisantes, les représentants des parents d'élèves et les élus sont associés à la décision. Cette disposition a l'avantage de donner en partie satisfaction aux familles et aussi de renforcer la relation entre l'établissement et des usagers qui ne sont plus totalement captifs. L'établissement mesure ainsi son attractivité et peut rétablir plus rapidement une situation qui se dégraderait.

La définition des formations offertes et l'affectation des élèves constituent la base du "contrat" qui lie l'établissement à l'autorité académique. En regard, des moyens sont attribués : moyens pédagogiques en postes et heures d'enseignement ; personnels.

Les moyens pédagogiques dans le second degré

L'attribution aux établissements secondaires de moyens pédagogiques sous la forme d'une "dotation horaire globale" (DHG) a constitué un progrès important dans la reconnaissance de leur autonomie. C'est ensuite à l'établissement qu'il revient de transformer les heures en postes (voir paragraphe suivant).

Cependant, quand on interroge les établissements sur la marge de manoeuvre dont ils disposent dans ce cadre, ils ne savent pas répondre, pas plus d'ailleurs que les inspecteurs d'académie ou les recteurs. Il est vrai que souvent la DHG impose pratiquement la structure des classes et que le poids de certaines disciplines, augmenté par la pression des inspecteurs, détermine l'attribution de la marge qui peut subsister. De plus, l'aisance dont peut disposer un établissement est parfois accidentelle, résultant de contraintes techniques plutôt que délibérément voulue par l'autorité académique. Or il nous paraît essentiel que la marge de manoeuvre soit identifiée, au niveau central, dans chaque académie, pour chaque établissement : c'est une question de responsabilité de chaque niveau.

Il est possible que cette identification fasse apparaître la minceur de la marge actuelle. Dans ce cas, il faudra l'augmenter. Elle devrait se situer entre 10% et 15% des moyens globaux, sinon la capacité d'initiative est dérisoire : il y a là une application du principe de respiration (chapitre 2). Cela pose certes un problème de budget, de coût que l'on ne peut augmenter indéfiniment. Mais ne pourrait-on pas dans bien des cas réduire l'horaire réglementaire des élèves sans inconvénient, voire avec profit pour le développement de leur autonomie ?

Nous proposons donc que la dotation horaire soit composée de deux masses distinctes.

La première correspond à un minimum garanti, nécessaire pour que l'établissement puisse délivrer les formations qui lui ont été fixées aux élèves qui lui seront affectés : c'est la base du "contrat". Son calcul doit être simple, transparent et ouvrir des droits à l'établissement, sinon sa responsabilité n'a pas de sens. Nous proposons donc que ce calcul s'appuie sur des normes (heures par élève, H/E) définies par arrêté au niveau national pour chaque type de formation : c'est une exigence de responsabilité que de déterminer les moyens nécessaires en même temps qu'on impose les horaires. Le recteur ayant arrêté le nombre de places de l'établissement par type de formation,

attribue une dotation qui correspond à ce nombre d'élèves potentiel multiplié par le H/E garanti. Il doit alors lui rester au moins 10 % des moyens pour la seconde masse.

Cette seconde partie de la dotation permet à l'établissement d'exercer son autonomie et aux autorités académiques d'assurer une régulation. Elle est attribuée en fonction d'une part de la politique académique¹⁹ et d'autre part d'une connaissance de l'établissement, de ses besoins, de ses difficultés, de ses initiatives, de ses réussites. C'est donc une personne proche de l'établissement - l'inspecteur d'académie²⁰ - qui pourra effectuer cette attribution, après un entretien avec le chef d'établissement s'appuyant sur le projet d'établissement. Le recteur aura préalablement réparti entre les inspecteurs d'académie, en fonction de priorités académiques, l'enveloppe réservée à cette seconde masse.

Faut-il en outre maintenir d'autres enveloppes attribuées sur projet (Fonds d'Aide à l'Innovation, action culturelle etc.) ? L'expérience montre que cela pousse les établissements à faire des "projets" pour obtenir des moyens et, plus grave encore, qu'ils en viennent à considérer que le projet ne recouvre que ce qui correspond à ces moyens-là. Il paraît donc plus raisonnable d'englober tout cela dans la seconde enveloppe. Cependant l'établissement devrait recevoir des moyens lui permettant d'assurer le remplacement des absences courtes ; en particulier, les convocations émanant de l'administration académique ou nationale devront être compensées²¹.

Les deux parties de la dotation horaire pourront alors être attribuées en même temps, ou à des moments proches, ce qui permettra à l'établissement de disposer d'une vue globale de ses moyens. Aucune règle n'est à définir pour leur utilisation : cela relève de l'autonomie puis d'un contrôle et d'une évaluation *a posteriori*.

Les postes

Les lycées et les collèges, à partir de la DHG qui leur est attribuée, doivent être pleinement responsables de l'étiquetage des postes en fonction de leur projet et des compétences qui leur sont nécessaires.

C'est en principe ce qui se passe actuellement, à travers le logiciel EPP ("emplois-postes-personnels"). Cependant, le recrutement et la gestion des personnels, au niveau central, en fonction de besoins s'appréciant dans la durée, ne rendent pas possible une adéquation parfaite. Mais ces dernières années, avec la disparition de diverses souplesses, les distorsions ont atteint des proportions intolérables, aboutissant à une affectation aux académies puis aux établissements de postes ne correspondant pas à leurs demandes : cette "taxation", selon le terme employé, est une atteinte à leur autonomie et les met parfois dans l'impossibilité d'assurer les enseignements réglementaires. Il faudrait à tout le moins que la taxation n'intervienne pas sur les postes correspondant à la première enveloppe, qui est une garantie donnée aux établissements ; elle est moins inacceptable sur la seconde qui fait l'objet d'une discussion.

Une procédure transitoire pour le premier degré

¹⁹ Par exemple, le recteur peut décider de moduler le H/E des établissements selon certains critères.

²⁰ Voir chapitre 5.

²¹ Sur ce sujet, nous renvoyons aux propositions du rapport de D. Bloch, *Pas de classe sans enseignant*, février 1998.

Dans le premier degré, l'existence d'établissements permettra une procédure semblable à celle que nous venons de développer pour le second degré, à ceci près qu'étant donné la polyvalence des maîtres, l'attribution peut se faire ici directement en emplois plutôt qu'en heures : on utilise un nombre de poste par élève, P/E²².

Le recteur attribuera une enveloppe de postes à chaque établissement en fonction d'un P/E garanti, défini au niveau national (pouvant éventuellement varier selon la situation : zone rurale, ZEP...). La taille retenue pour les établissements du premier degré devra être fixée pour que ce mode d'attribution soit pertinent. Le recteur attribuera d'autre part aux circonscriptions une enveloppe de postes pour les remplacements (maladie, maternité, formation). Il répartira enfin une enveloppe, représentant 10 à 15% des postes, aux inspecteurs d'académie comme pour le second degré. L'inspecteur d'académie répartira cette seconde enveloppe entre les établissements en fonction de la politique académique, de la connaissance qu'il a des établissements et en s'entourant de l'avis des inspecteurs de l'Éducation nationale. Chaque établissement implantera ses postes dans les écoles qui le composent et organisera les classes en toute autonomie : cette décision relève du Conseil d'administration.

De la même manière, les personnels seront affectés dans l'établissement qui décidera annuellement des nominations dans les écoles et du service de chacun, dans le cadre de la réglementation.

Cependant, nous l'avons dit au chapitre précédent, une telle solution est sans doute prématurée et elle risque provoquer des difficultés pour mettre en place des établissements. Aussi, dans une période transitoire, pourra-t-on continuer à confier aux inspecteurs d'académie la responsabilité de l'attribution des postes à chacune des écoles, en liaison avec les chefs d'établissement et les IEN. C'est donc l'inspecteur d'académie qui recevra du recteur la double masse : une partie calculée automatiquement en fonction d'un P/E, une partie tenant compte de la situation de son secteur au regard de la politique académique.

Dans cette phase transitoire, les personnels seront affectés directement dans les écoles qui décideront de la répartition des classes ; mais on peut envisager assez rapidement, pour donner vie à l'établissement du premier degré, que les personnels y soient affectés et que la répartition des services soit de sa responsabilité.

Les personnels

Pour favoriser le service rendu et le travail collectif, nous recommandons d'accroître aussi la responsabilité des établissements - du premier comme du second degré - dans le domaine des personnels. Il faut cependant sur ce point procéder avec une certaine prudence, non seulement pour maintenir aux personnels les garanties qu'il sont en droit d'attendre, mais aussi pour sauvegarder l'équité dans le service rendu. Nous proposons deux mesures portant sur la nomination des personnels : elles sont une application du principe de respiration et s'appuient sur une régulation de proximité²³.

²² Voir le rapport déjà cité sur l'allocation de moyens dans le premier degré.

²³ La question de la déconcentration du mouvement, qui permettra que les nominations de tous les enseignants du second degré soient effectuées au même niveau, celui de l'académie, est traitée dans un rapport de l'IGAEN (décembre 1997). Nous ne l'examinerons donc pas, mais les mesures envisagées ici sont complémentaires et seront facilitées par cette déconcentration.

D'abord, *l'établissement pourra demander que des compétences spécifiques soient requises pour un nombre restreint de postes*, d'enseignants ou de personnels ATOS. À titre d'exemples, un établissement du premier degré peut souhaiter un enseignant capable de diriger une chorale ; pour un collège, ce peut être un professeur capable d'enseigner l'histoire en anglais ; un lycée professionnel peut avoir besoin d'un professeur de mécanique spécialiste du décolletage ; un lycée peut devoir, en formation continue, former à telle technique pointue ; on peut aussi penser à des compétences en informatique, à des capacités de médiation... mais les compétences requises ne doivent évidemment pas être parmi celles qu'est censées posséder tout fonctionnaire de la catégorie considérée, ni en sens inverse être tellement précises que le profil désignerait précisément une personne.

Parmi les postes vacants ou susceptibles de le devenir (c'est-à-dire dont le titulaire a demandé sa mutation), une certaine proportion pourront être de ce type, sur proposition du Conseil d'administration des établissements et validation par l'inspecteur d'académie dans son secteur, après consultation d'une commission paritaire. La proportion maximale (10% par exemple) sera fixée au niveau national et, dans chaque académie, répartie par le recteur entre les secteurs en fonction de leur situation.

Les postes seront publiés avec leurs caractéristiques. Les candidats pourront prendre contact avec l'établissement et lui adresseront leurs derniers rapports d'évaluation, la liste des formations qu'ils ont suivies en rapport avec le poste (il faudrait mettre en place un "livret de formation" précisant les formations suivies) et toute attestation de compétence utile. Une commission des personnels émanant du Conseil d'administration et présidée par le chef d'établissement établira une liste non classée des candidats recevables ; ceux qui ne seront pas retenus pourront faire appel auprès de l'inspecteur d'académie, assisté d'une commission paritaire. Puis, lors du mouvement général des personnels, les candidats recevables auront priorité sur tous les autres, et ceci même s'ils sont des auxiliaires.

La possibilité d'attacher des compétences spécifiques à certains postes mis au mouvement devrait permettre de supprimer tous les mouvements particuliers qui existent actuellement, y compris ceux des classes post-baccalauréat. Une clarification serait ainsi apportée en ce domaine.

La seconde mesure consiste à *faciliter le maintien des personnes nommées à titre provisoire*, après une année d'exercice. Le maintien sera décidé par l'inspecteur d'académie sur proposition du chef d'établissement après évaluation et accord de l'intéressé :

- pour une certaine proportion des postes attribués à titre provisoire à défaut d'avoir pu être pourvus au mouvement de l'année précédente,
- dans tous les cas de préférence à une nouvelle nomination provisoire.

Lorsque le poste est vacant et que la personne maintenue est un titulaire, le poste lui sera alors acquis à titre définitif.

De plus, nous pensons que *les établissements doivent avoir une responsabilité affirmée dans les décisions concernant la formation continue de leurs personnels*. Un plan de

formation, lié au projet, sera adopté en Conseil d'administration ; il devra permettre de prévoir le remplacement des enseignants retenus par une formation²⁴.

Des possibilités de dérogation par rapport au cadrage national

Ce que nous avons écrit jusqu'ici concerne tous les établissements. Le "contrat" de base est le même pour tous : assurer aux élèves qui leur sont affectés les formations qu'ils doivent délivrer, avec les moyens attribués, dans le cadre des objectifs et des règles fixés au plan national.

Pourtant, dans certaines situations, il apparaît que les objectifs nationaux ne peuvent pas être atteints dans le respect de toutes les règles nationales ; aujourd'hui, il peut s'agir par exemple d'amener tous les élèves en fin de troisième. On doit alors penser que ce sont les objectifs qui doivent être privilégiés et qu'il faut inventer les réponses appropriées quitte à déroger à la règle, par exemple en ce qui concerne les horaires, les programmes, la constitution des classes, l'organisation de l'alternance ou encore le statut des personnels. *Lorsqu'un établissement fait des propositions en ce sens, en général pour une partie seulement de ses élèves, l'inspecteur d'académie doit pouvoir décider de ces dérogations en appréciant la situation, après qu'au niveau national ou académique on aura précisé ce qui est prioritaire et ce qui est acceptable. On a là une nouvelle application du principe de respiration.*

Ces initiatives peuvent aussi demander des moyens supplémentaires que l'inspecteur d'académie attribuera dans le cadre de la procédure envisagée plus haut. Elles exigent en tout cas une régulation forte qui se réalisera d'autant mieux qu'elles seront relativement peu nombreuses. On ne peut en effet ici attendre complètement une évaluation a posteriori - qui sera cependant réalisée - au risque que les élèves fassent les frais d'une expérience mal conduite. Aussi, l'inspecteur d'académie organisera un suivi attentif au fur et à mesure du déroulement de l'action. Un suivi académique et national de l'ensemble de ce "secteur de l'innovation" sera également assuré.

Un fonctionnement du Conseil d'administration de meilleure qualité

Le Conseil d'administration est l'organe de décision pour tout ce qui concerne l'autonomie de l'établissement. Pourtant, la plupart de nos interlocuteurs constatent que le fonctionnement des Conseils d'administration est gravement déficient ; il est difficile de trouver des candidats pour y siéger et l'absentéisme y est grand. L'Inspection générale de l'Administration de l'Éducation nationale (IGAEN) inclut d'ailleurs le Conseil d'administration dans ses propositions de modification du statut des EPLE²⁵.

Les compétences du Conseil d'administration sont bien définies par le décret 85-924 du 30 août 1985 dans son article 16 qui, pour "la mise en oeuvre de l'autonomie pédagogique", renvoie à l'article 2. Si toutes les questions prévues étaient effectivement traitées, et si on ne s'égarait pas sur d'autres problèmes, cela donnerait du sens au Conseil et améliorerait la démocratie à l'intérieur de l'établissement. Il ne faudrait donc pas, comme le propose l'IGAEN, réduire les compétences du Conseil aux actes administratifs essentiels et lui enlever toute question relevant du domaine pédagogique, par exemple les règles de composition des classes, sous peine de le vider

²⁴ Voir le rapport de Daniel Bloch.

²⁵ *Étude relative au statut des EPLE*, 1997.

encore plus de sa substance. Il devra même sans doute voir ses compétences étendues s'il en est ainsi pour l'établissement comme nous le proposons dans ce chapitre.

C'est plutôt une volonté générale de respecter les prérogatives du Conseil qui peut permettre d'en améliorer le fonctionnement. Et cette volonté serait aidée par la conjonction d'un certain nombre de mesures.

La durée du mandat et la formation des membres du Conseil

Un mandat d'un an est à l'évidence trop court pour permettre une véritable participation, étant donné le faible nombre de séances, de l'ordre de quatre par an ; c'est particulièrement vrai pour les élèves et les parents. Une période plus longue serait donc souhaitable. La désignation de suppléants, d'ailleurs déjà prévue par le décret pour certaines catégories, permet de remplacer les départs annuels, les suppléants pouvant se préparer en étant associés aux travaux. *La durée du mandat, trois ans par exemple, pourrait être aussi celle du projet d'établissement.*

Les membres du Conseil devraient systématiquement recevoir une formation, ouverte aussi à leurs suppléants.

Plus généralement, les conditions de la représentation et de la participation des élèves et des parents méritent une réflexion spécifique²⁶.

L'organisation des travaux et la commission permanente

Les travaux doivent être préparés. C'est le rôle de la commission permanente ; mais celle-ci est presque aussi lourde que le Conseil et constituée à son image, ce qui conduit à ce qu'elle duplique les travaux du Conseil plutôt que de les préparer. Le rapport de l'IGAEN propose de la supprimer ou de l'alléger. Il recommande en revanche que *le Conseil crée des commissions ou groupes de travail sur certains thèmes.*

Cette proposition est à retenir. Elle permettrait en particulier aux représentants de certaines catégories (élèves et personnels ATOS notamment) de s'exprimer plus facilement sur les questions qui les concernent. Dans les établissements comportant des sections technologiques ou professionnelles, elle permettrait aussi d'associer un plus grand nombre de représentants des professions. La commission permanente pourrait alors être transformée en un bureau essentiellement chargé de préparer l'ordre du jour du Conseil, et donc être moins nombreuse.

Dans cette hypothèse, il faudrait mettre en place un conseil de discipline distinct de la commission permanente. D'ailleurs si, selon les bons principes, on veut séparer les pouvoirs " législatif " et " exécutif ", on doit aussi se poser la question pour le " judiciaire ". La difficulté est que le conseil de discipline soit aussi impartial que possible, et en particulier de distinguer entre instruction et décision : la proposition de l'IGAEN d'y faire participer le professeur principal et les délégués de la classe de l'élève examiné ne va pas dans ce sens.

Cas des cités scolaires dirigées par un seul chef d'établissement

²⁶ Voir le rapport demandé à René Blanchet.

Dans ce cas, il existe autant de Conseils d'administration que d'établissements, ce qui est lourd, le plus souvent artificiel et peut même conduire à des décisions contradictoires. Il faudrait renoncer à cette fiction et, selon les cas, fusionner les établissements ou nommer un chef différent pour chaque établissement.

La présidence du Conseil d'administration

Les EPLE sont, semble-t-il, les seuls établissements publics où un directeur nommé préside le Conseil d'administration. Ce n'est en particulier pas le cas pour les établissements de l'enseignement agricole.

Or, une distinction entre président et chef d'établissement permettrait un dialogue pour la préparation des séances ; elle favoriserait donc un traitement par le Conseil de l'ensemble des questions pour lesquelles il est compétent. Elle éviterait aussi que le chef d'établissement supporte tout le poids des réunions et que celles-ci se transforment, comme cela se produit parfois, en un face à face entre le chef d'établissement et les représentants des personnels. Elle manifesterait la séparation des pouvoirs entre le " législatif " et " l'exécutif ". Elle serait une reconnaissance de l'autonomie de l'établissement, en évitant la confusion entre président et représentant de l'État ; le président serait d'ailleurs en certaines circonstances mieux placé que le chef d'établissement pour faire valoir auprès de la tutelle le point de vue de l'établissement.

On pourrait aller encore plus loin dans la logique et envisager que le chef d'établissement ne soit plus membre du Conseil, mais assiste aux séances, comme pour les autres établissements publics : il pourrait alors pleinement jouer son rôle de représentant de l'État sans être écartelé entre deux solidarités, avec son établissement et avec sa hiérarchie. Mais alors il faudrait aussi se poser la question pour son adjoint et le gestionnaire, voire pour le conseiller principal d'éducation, le directeur de la section d'éducation spécialisée ou le chef de travaux. Nous ne ferons donc pas cette proposition pour ne pas remettre profondément en cause la composition tripartite du Conseil.

Si le président est différent du chef d'établissement, il faudra cependant assurer une solidarité entre eux et en tout cas éviter une rivalité. Cela milite pour que le président ne représente pas telle ou telle catégorie ayant des intérêts dans l'établissement. Il ne devrait pas non plus être un élu local, surtout pas de la collectivité de rattachement, pour ne pas organiser une dyarchie, voire une opposition, entre l'État et une collectivité. Ce devrait donc être une personnalité qualifiée, comme d'ailleurs dans beaucoup d'établissements publics. Le président assure alors le lien avec la " société civile ", ce qui est particulièrement important dans l'enseignement technique.

Dans le décret actuel sur les EPLE, il existe deux cas :

- une seule personnalité qualifiée, désignée par l'inspecteur d'académie sur proposition du chef d'établissement et après avis de la collectivité de rattachement : ce serait alors le président ;
- deux personnalités qualifiées, l'une désignée par l'inspecteur d'académie sur proposition du chef d'établissement, l'autre par la collectivité de rattachement : la première pourrait présider le Conseil.

Une telle solution éviterait de procéder à des changements dans la composition du Conseil et dans son mode de désignation. Mais elle présente l'inconvénient de faire nommer le président sans aucun avis du Conseil.

D'autres hypothèses sont possibles. La personnalité qualifiée devant assurer la présidence pourrait être cooptée par le Conseil. Ou bien le nombre de ces personnalités pourrait être augmenté - quitte peut-être à diminuer celui des représentants des communes dans le cas des établissements secondaires - et le président serait élu parmi elles : on peut cependant craindre de ne pas trouver assez de personnes extérieures acceptant de siéger. Ou encore le président serait élu parmi les membres n'appartenant pas à l'établissement, comme dans l'enseignement agricole.

Quoiqu'il en soit, les chefs d'établissement ne paraissent pas prêts, dans leur majorité, à accepter de perdre la présidence du Conseil d'administration. Il y a là une position passionnelle que n'entament pas les arguments et qui repose largement sur des malentendus. On pourrait donc mener une campagne de discussion et d'explication qui permettrait à tous les personnels de direction de s'exprimer, tout en mettant en oeuvre à titre expérimental le changement de président là où il y a accord. Une difficulté est que la disposition concernant la présidence est prévue par la loi de décentralisation : il faudrait donc une loi pour autoriser à titre transitoire la coexistence des deux formules.

Le rôle de la tutelle

Les travaux du Conseil d'administration ne sont guère encouragés par un intérêt soutenu de la part des tutelles. Nous parlons ici de celle de l'État : le contrôle de conformité des décisions doit être exercé, mais il est bien loin de suffire. Le suivi de l'établissement, qui fait partie de la fonction de régulation, doit être en particulier alimenté par les comptes-rendus du Conseil et par son rapport annuel. C'est à l'inspecteur d'académie d'assurer personnellement leur exploitation. La synthèse des rapports annuels devrait d'ailleurs contribuer à connaître l'état de l'académie.

Le projet d'établissement

Le projet est l'expression d'une volonté explicite et partagée de l'établissement pour répondre aux besoins des élèves. Il vise le coeur de la pédagogie et tient compte de l'ensemble des moyens, pour être le fondement de l'action collective.

On ne peut pourtant que constater que cette notion s'est affadie. Le projet n'est souvent en fait qu'un peu de papier pour être en règle avec l'administration. En effet, comme l'écrit l'inspecteur général Michel Poupelin, "peut-on considérer comme projet l'affirmation d'objectifs généraux du système éducatif suivie de l'énumération de quelques activités qui n'engagent qu'une faible partie des élèves, un nombre réduit de professeurs et qui ne portent que sur la périphérie de l'action éducative ?"²⁷

Trois défauts majeurs sont souvent rencontrés, et ils sont liés :

- un projet qui n'est l'oeuvre que d'un petit groupe, voire d'une seule personne ; il n'est alors pas connu et encore moins appliqué ;

²⁷ Voir aussi *Entre volontarisme et résignation, bilan du suivi permanent des établissements scolaires*, IGAEN, 1997.

- un projet qui ne concerne que des activités marginales et en particulier pas l'enseignement ;
- un projet qui n'est qu'un outil pour grappiller quelques moyens.

Le dernier de ces défauts est d'ailleurs largement imputable aux administrations centrale et académiques. Il en est de même pour un autre travers où le projet n'est composé que de " volets "requis par la hiérarchie au gré de priorités ministérielles : étant donné ce que nous avons dit dans l'introduction du chapitre, il n'est pas anormal de demander aux établissements que le projet, qui vise à " compléter " la politique nationale, traite de certaines questions prioritaires ; mais leur accumulation fait perdre toute signification à l'autonomie.

Les difficultés sont dues au fait que l'on s'est borné à afficher la notion de projet, à l'inscrire dans la loi, à utiliser le mot de manière incantatoire, sans assurer sur ce point une régulation systématique, sauf exception dans telle ou telle académie. Puis on a plus ou moins abandonné l'idée, en tout cas au niveau national.

Or, aujourd'hui, le projet est trop fondamental dans un service public pour que nous ne propositions pas avec force qu'*une relance soit effectuée* et que, cette fois, on s'emploie à réguler la mise en oeuvre : du temps sera nécessaire avant que tous les établissements aient un vrai projet et il faut éviter de brûler les étapes.

L'impulsion émanera des ministres et sera relayée à tous les niveaux. Chaque académie mettra en place une stratégie qui devrait être fondée sur son propre projet. Le recteur créera un dispositif d'accompagnement pour aider les établissements à s'approprier la démarche : une animation qui s'appuie sur les établissements en avance sur ce point, une formation des équipes de direction sur le pilotage des projets, une utilisation d'indicateurs pour aider à un diagnostic fiable, par exemple les " indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré " (IPES) mis au point par la direction de l'évaluation et de la prospective et qu'il faudra étendre au premier degré. L'évaluation des établissements est un levier essentiel si elle prend en compte les contenus des projets. D'autre part, les inspecteurs comme les chefs d'établissement doivent intégrer cette dimension dans l'évaluation des personnels.

En effet, une fois voté par le Conseil d'administration après avoir été élaboré avec une participation réellement proposée à tous, le projet lie tous les personnels de l'établissement. S'il peut être méconnu ou méprisé par une partie d'entre eux, la notion n'a plus de sens. Ceux-là doivent être conscients qu'ils sont en dehors des règles qui gouvernent leur métier et cela doit leur être dit par le chef d'établissement et les inspecteurs. Il faut être clair sur ce qui reste de la responsabilité de chacun et relève donc de la " liberté pédagogique " et sur ce qui relève de la responsabilité collective pour rendre l'action au profit des élèves plus cohérente, plus appropriée et donc plus efficace. Aussi serait-il opportun qu'un texte national précise les missions des personnels enseignants dans ce sens et dans l'esprit de la circulaire du 23 mai 1997²⁸ qui vise la formation initiale des enseignants.

Cependant, le projet est bien un élément de l'autonomie de l'établissement et celle-ci ne doit pas être confisquée par la hiérarchie. Or, on a vu fleurir dans les inspections

²⁸ B.O. no 22. Voir aussi le compte-rendu d'une commission de l'IGEN coordonnée par R. Demounem, *Repères sur la fonction de professeur de l'enseignement secondaire*, septembre 1997.

académiques et les rectorats des commissions qui portent un jugement *a priori* sur la pertinence des projets. Ces commissions, ayant construit des outils pour pouvoir travailler, ont à partir de là imposé des règles et enfermé les établissements dans un carcan administratif, bureaucratique et formel qui n'est pas pour rien dans l'usure du concept de projet. S'il est nécessaire d'accompagner les établissements dans leur démarche, il faut donc bannir tout contrôle *a priori*, si ce n'est un contrôle de légalité par rapport aux objectifs et règlements nationaux.

Une organisation interne adaptée

La première unité pour le travail collectif est plus petite que l'établissement et l'absence de structuration interne rend difficile l'animation pédagogique. Nous proposons donc de *créer dans tout établissement des départements d'enseignement regroupant les professeurs.*

Chaque établissement choisira son organisation en départements. Pour les établissements du premier degré, il faudra privilégier l'organisation en cycles en faisant réellement vivre les conseils de cycle. Pour les établissements secondaires, plusieurs solutions sont possibles. Celle qui sera sans doute considérée comme la plus naturelle consiste à mettre en place un découpage par discipline ou groupe de disciplines : c'est déjà ce qui existe pour les conseils d'enseignement, dont nous pensons cependant que l'activité est trop ponctuelle ; des responsables de laboratoire sont officiellement prévus dans certaines disciplines et bien des établissements ont déjà étendu cette fonction aux autres matières ; dans l'enseignement technique, les ateliers ont un fonctionnement analogue. Parmi les tâches du département pourraient alors figurer : l'échange sur les pratiques pédagogiques et leur harmonisation, la réalisation de documents, le choix d'équipements, les relations avec le CDI (centre de documentation et d'information), la répartition des services, le remplacement des enseignants absents s'il peut être organisé dans la discipline, l'encadrement des professeurs stagiaires et des assistants étrangers, la formation continue des enseignants, la réflexion sur les programmes (il faudrait organiser régulièrement un retour au Conseil national des Programmes)... Une difficulté concerne les disciplines dont le nombre de professeurs est faible dans l'établissement, voire se réduit à une unité : on pourrait alors imaginer un département commun à plusieurs établissements, dans le cadre d'une coopération.

D'autres organisations sont possibles, par exemple par niveau d'enseignement, ou comme les " mini-collèges " autrefois recommandés par Louis Legrand, ou mixtes : par exemple, à côté de départements de discipline, des départements par fonctions, telles que les études dirigées, la " remédiation ", la formation continue des adultes, le suivi du projet ou de certaines de ses actions...

Chaque département sera animé par un coordonnateur désigné par le chef d'établissement sur proposition des enseignants du département. Ces coordonnateurs, qui n'auront pas de rôle hiérarchique, recevront une rémunération pour leur travail, dans le cadre de la seconde partie de la dotation envisagée plus haut. En outre, les départements devront disposer des moyens de fonctionnement nécessaires, en termes de communication, de lieux de réunion et pour leurs membres de moments communs de liberté.

Les personnels ATOS pourront aussi être organisés en départements, par type de fonction, de manière à mieux répartir les responsabilités. Il faudrait également favoriser l'émergence de nouveaux métiers pour répondre aux nouveaux besoins.

L'équipe de direction et les personnels de direction

Pour bien des établissements secondaires, un important obstacle au travail collectif, à la responsabilité, et donc au service rendu, est la séparation, l'absence d'objectifs communs, voire la tension, qui existent entre les enseignants et ce qu'ils nomment "l'administration", que ses membres préfèrent désigner comme "l'équipe de direction" pour revendiquer en particulier un rôle pédagogique ; nous les suivons sur ce point, entendant par là une fonction d'organisation et de régulation pédagogiques : impulsion, animation, suivi, conseil, évaluation.

L'équipe de direction : une composition mal définie

L'équipe de direction recouvre une réalité très variable selon les cas.

Sauf dans les plus petits établissements, le chef d'établissement a auprès de lui un *adjoint*, parfois plusieurs. Le couple chef-adjoint ne fonctionne pas toujours bien. Mais lorsqu'il fonctionne, il constitue le noyau d'une véritable équipe, s'appuyant souvent sur des relais comme les coordonnateurs que nous proposons d'instituer, et il y a du travail pour tout le monde dans la mesure où la fonction de pilotage, notamment pédagogique, est véritablement assurée.

Sans doute faudrait-il mieux définir le rôle de l'adjoint et ne pas laisser au seul chef d'établissement le soin de déterminer ses charges. Cependant, imaginer que l'on puisse établir une sorte de référentiel du métier d'adjoint est une idée dangereuse : il faut laisser de la souplesse pour s'adapter aux réalités locales. C'est dans le domaine de la régulation pédagogique qu'il y a le plus de défaillance et c'est ce champ que devrait en priorité investir l'adjoint : suivi des élèves, identification des acquis cognitifs et non cognitifs, orientation, documentation, nouvelles technologies, ingénierie pédagogique... Mais il est cependant nécessaire que l'adjoint puisse remplacer le chef d'établissement dans toutes ses fonctions lorsque c'est nécessaire.

Le vrai problème vient de ce que les adjoints d'aujourd'hui sont recrutés pour être chefs à terme, qu'ils sont formés pour cela, qu'ils sont le plus souvent déçus de n'avoir pas été nommés directement chef d'établissement, et que dans la situation actuelle ils ne le deviendront qu'à un âge avancé²⁹. Aussi faisons-nous deux propositions. D'abord, *modifier le statut des personnels de direction pour distinguer chefs et adjoints dans leur recrutement et leur formation* : nous y reviendrons ci-dessous ; bien entendu, il faudra prendre les mesures transitoires requises pour ne pas défavoriser les adjoints actuellement en fonction. Ensuite, *donner aux établissements la possibilité de demander à utiliser un support budgétaire d'adjoint pour qu'un ou plusieurs enseignants, ou conseillers principaux d'éducation, assurent cette fonction à temps complet ou partiel* : la demande pourra être faite par le Conseil d'administration sur proposition du chef d'établissement, et le recteur prendra la décision.

²⁹ F-R. Guillaume, *Les carrières des chefs d'établissement du second degré*, note interne de la direction de l'évaluation et de la prospective, octobre 1997.

On peut espérer qu'une telle disposition permettrait d'atténuer la séparation entre enseignants et équipe de direction et à des enseignants de s'essayer pendant un certain temps aux fonctions de direction. D'ailleurs, dans la plupart des pays européens, les adjoints au chef d'établissement sont des professeurs. Cependant, ces enseignants assurant les fonctions d'adjoint ne devraient pas participer à l'évaluation des personnels. Il faudra donc maintenir un adjoint ayant le statut de personnel de direction dans les établissements dont la taille ne laisse pas la possibilité pour le seul chef d'évaluer réellement les enseignants, c'est-à-dire de les rencontrer souvent, de les bien connaître, et d'avoir, tous les 4 ans au moins, un entretien d'évaluation qui repose sur des données précises : au delà de 50 à 60 professeurs, il ne semble pas possible pour une seule personne de remplir convenablement cette mission.

L'équipe de direction comprend également le *gestionnaire* de l'établissement, nommé parfois intendant : la circulaire du 20/2/97 porte sur ses fonctions et indique qu'avec l'adjoint, il " seconde " le chef d'établissement. La question se pose de savoir s'il faut mettre en place, dans chaque établissement, un *responsable administratif*, chargé à la fois des questions administratives, financières, matérielles et du personnel ATOS, donc ayant des responsabilités plus larges que celles de l'actuel gestionnaire. Il assurerait un conseil au chef d'établissement dans tous ces domaines, en particulier en matière juridique, et une globalité de l'administration, allant avec une bonne utilisation de l'information par emploi partagé des bases de données : pour ce qui concerne par exemple les élèves, cela permettrait d'éviter de doubles formalités. La circulaire du 20/2/97 constitue un pas dans ce sens. Même si les avis sont partagés sur cette question parmi les syndicats de personnels de direction et de personnels ATOS, il nous semble que cette mesure irait bien vers une amélioration du service rendu et une plus grande efficacité : nous en sommes donc partisans, à condition que le recrutement et la formation des gestionnaires soient adaptés en conséquence.

L'équipe de direction pourrait être formée de tous ceux qui, dans l'établissement, assurent une fonction d'encadrement : elle comprendrait donc aussi le ou les conseillers principaux d'éducation encadrant les surveillants³⁰, le chef de travaux, le directeur de la section d'éducation spécialisée, le maître-ouvrier responsable des agents.

Il est souhaitable qu'elle puisse s'élargir aux coordonnateurs des départements, d'enseignement et ATOS, dont nous proposons la mise en place. Nous proposons en particulier que *les coordonnateurs des départements d'enseignement constituent, autour du chef d'établissement ou de son adjoint, une commission de l'enseignement* qui préparera en particulier les décisions du Conseil d'administration concernant les enseignements. Dans le cas d'une organisation en départements par discipline, l'existence de cette commission permettra les harmonisations entre les différentes disciplines.

À l'équipe de direction peuvent aussi être associés des responsables de fonctions considérées comme importantes par l'établissement, par exemple la communication interne, l'informatique ou l'organisation des stages en entreprise

Le recrutement des personnels de direction

³⁰ Sur la fonction de conseiller d'éducation, voir Dossiers d'Éducation et Formations, no 72, 1996.

Le recrutement des personnels de direction traverse une crise, comme le constatent le jury du concours et l'inspection générale³¹ ; cela conduit à ce qu'un nombre important de postes d'adjoints ne soient pas pourvus par des titulaires. On donne parfois pour raison le fait que les enseignants n'aimeraient pas prendre de responsabilités ; nous ne croyons guère à cette explication, car bien des enseignants assument des responsabilités locales dans les établissements. On dit aussi que le métier est prenant et ne laisse guère de disponibilités pour autre chose ; mais il en est de même des fonctions électives ou des activités associatives qu'exercent beaucoup de professeurs.

Nous voyons à cette crise trois raisons essentielles. D'abord, l'opposition entre le domaine pédagogique et le domaine administratif reste forte dans l'esprit des enseignants : devenir personnel de direction, c'est un peu perdre son âme et trahir ses collègues. Ensuite, il n'est pas motivant de devoir débiter comme adjoint pour un temps indéterminé, alors que c'est la fonction de chef d'établissement qui attire. Enfin existe le risque, et dans certains cas la certitude, d'être nommé dans un endroit éloigné, au détriment de son conjoint, des études et de l'équilibre de ses enfants, d'intérêts familiaux et sociaux bien enracinés au moment où la question se pose.

Il faut d'abord créer un vivier. Cinq points nous semblent importants :

- Pour le long terme, *réduire le clivage entre le secteur pédagogique et le secteur administratif* : plusieurs de nos propositions vont dans ce sens. Dans cet ordre d'idées, certains proposent d'élargir l'aire de recrutement à des personnels administratifs de catégorie A : cette mesure présente des avantages pour l'ouverture du corps, sa "respiration", mais il faut éviter qu'elle gêne, même symboliquement, l'affirmation du rôle pédagogique des personnels de direction ; nous proposons qu'elle soit mise en oeuvre pour une petite partie des recrutements, en vérifiant les capacités des candidats en matière d'animation pédagogique. Quoiqu'il en soit, on ne peut pas attendre d'une telle disposition la solution aux difficultés du recrutement.

- *Motiver les candidats possibles* : une campagne d'explication et de promotion devrait être mise en oeuvre, telle que celle qui a été menée il y a quelques années pour les enseignants ; tous les cadres du système, et particulièrement les chefs d'établissement, devraient s'attacher à repérer les personnes ayant les capacités requises et les inciter à se porter candidats. Déjà certaines académies ont entrepris une telle action.

- *Envisager lors de l'entretien d'évaluation des enseignants la possibilité de devenir personnel de direction.*

- *Créer des fonctions préparatoires* : en confiant à des enseignants certaines fonctions qui dépassent le cadre de la classe, comme celle de coordonnateur de département, on leur donne la possibilité de s'intéresser à la fonction de direction. Ce sera le cas en particulier lorsque l'établissement confiera la fonction d'adjoint à des enseignants : il s'agit de rendre positive la situation des "faisant fonction", aujourd'hui considérée comme un palliatif.

- *Effectuer le recrutement et l'affectation des adjoints dans un cadre académique* : on favorisera ainsi les candidatures. La fonction d'adjoint permettra alors de s'essayer aux fonctions de direction sans prendre de risques géographiques.

³¹ Voir les rapports des jurys, ainsi que l'interview de Pierre Dasté dans la Lettre de l'Éducation, no 214, 1997. Il y avait 1930 candidats aux concours de 1997, contre 2788 en 1992, alors pourtant que les conditions d'inscription avaient été élargies.

Pour le recrutement, nous proposons de distinguer entre chefs et adjoints et de conserver dans les deux cas le double mode : concours et liste d'aptitude. Pour le concours cependant, la plupart des candidats ayant exercé dans l'Éducation nationale depuis quinze à vingt ans, il faut tenir compte de ce que l'on sait d'eux et prendre les moyens de recueillir l'information les concernant ; l'un de ces moyens consiste à utiliser les évaluations qui ont été faites sur eux.

Dans le cas des chefs d'établissement, on conservera un recrutement national mais avec une admissibilité ayant un caractère académique. Nous proposons que, pour chaque candidat, le recteur diligente un inspecteur qui recueille in situ les informations concernant l'intéressé : une précaution est que dans le second degré, cet inspecteur soit d'une autre discipline que le candidat et dans le premier degré d'une autre circonscription ; un sous-jury académique du jury national, présidé par le recteur, prononcera l'admissibilité au vu du dossier de candidature et du rapport de l'inspecteur. L'épreuve d'admission restera nationale et se passera comme actuellement. Pour favoriser les candidatures, on pourrait en outre donner la possibilité de ne concourir que pour certaines académies.

Pour les adjoints, le concours se déroulera suivant le même principe mais il sera académique.

Les adjoints, qu'ils soient des enseignants ou déjà personnels de direction, pourront être inscrits sur une liste d'aptitude nationale aux fonctions de chef d'établissement. Ils seront alors nommés sur les postes restés vacants après le mouvement ou sur des postes qui se libéreront en cours d'année. De même, pour le recrutement des adjoints, une liste d'aptitude sera ouverte dans chaque académie aux enseignants assurant ces fonctions.

Dans tous les cas, l'inspection générale sera chargée de définir les modalités selon lesquelles seront instruites les candidatures et en particulier les qualités et capacités qu'il faudra déceler.

C'est le recteur qui organise *la formation* des chefs d'établissement et des adjoints. Le niveau central, en l'occurrence l'ESPEMEN³², donne des orientations, propose une formation de formateurs et assure une régulation des actions académiques. L'inspection générale évalue régulièrement ces formations. Nous proposons *que la formation soit étendue à une année scolaire entière* : cela évitera de désorganiser les établissements en cours d'année et permettra de mieux articuler la formation des chefs d'établissement avec celle des corps d'inspection pour favoriser leur future collaboration. Les personnels inscrits sur les listes d'aptitude devront bénéficier d'une formation qui tienne compte de leur expérience.

La titularisation sera prononcée après deux années d'exercice, par le recteur pour les adjoints et par le ministre pour les chefs d'établissement. Ils s'appuieront sur l'avis de l'inspecteur d'académie : celui-ci doit aider les débutants à prendre la mesure de la fonction et repérer ceux qui se seraient égarés dans ce métier.

L'évaluation des établissements

³² École supérieure des Personnels d'Encadrement de l'Éducation nationale, devenue aujourd'hui une sous-direction de la direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement.

Un établissement ne peut exercer sa responsabilité dans la durée sans une évaluation, qui pour lui est un élément de régulation : autoévaluation couplée à une évaluation externe. Pour cette dernière, il ne s'agit pas seulement de recueillir des indicateurs de résultats ; il faut aller sur place pour comprendre le fonctionnement. *Nous considérons donc comme fondamental que soient dégagés les moyens nécessaires pour parvenir à évaluer périodiquement tous les établissements* : dès lors que l'on prend au sérieux l'autonomie de l'établissement, ce n'est pas moins important que l'évaluation individuelle des personnels.

Les objectifs de l'évaluation d'un établissement peuvent d'ailleurs être mis en parallèle avec ceux de l'évaluation individuelle, telle que nous l'avons envisagée au chapitre 2 et sur laquelle nous reviendrons au paragraphe suivant :

- impulser des progrès dans l'établissement ;
- favoriser l'évolution de son projet et de son offre de formation ;
- permettre une régulation : animation, suivi, conseil, point de départ pour l'évaluation de son chef ;
- conduire le cas échéant à une modification des moyens attribués, à la marge dans le cadre de la responsabilité exercée par l'inspecteur d'académie ;
- contribuer à une évaluation collective de l'académie et à la définition de sa politique, à travers une synthèse des évaluations de tous les établissements, ainsi qu'au développement d'une culture commune à ses cadres.

Les destinataires de l'évaluation sont en correspondance avec ces objectifs :

- d'abord, l'établissement lui-même (le chef d'établissement, le Conseil d'administration, les personnels),
- les inspecteurs intervenant dans l'établissement,
- l'inspecteur d'académie,
- le recteur.

L'évaluation d'un établissement demande une certaine distance et ne doit pas être confondue avec son suivi. Elle sera donc organisée au niveau académique. Nous disposons d'un exemple qui, même s'il peut être perfectionné, sur la clarté de ses objectifs notamment, a été effectué avec succès pour tous les établissements secondaires d'une académie : celle de Lille, entre 1990 et 1995³³.

La périodicité de l'évaluation peut être de trois ou quatre ans : il y aurait intérêt à ce qu'elle soit alignée sur celle du projet d'établissement.

Les évaluations sont confiées à des groupes (trois ou quatre personnes) formés d'inspecteurs, de chefs d'établissement et d'autres personnalités de l'Éducation nationale ou extérieures. Le recteur et les inspecteurs d'académie y participent ; mais il serait préférable que les inspecteurs d'académie le fassent en dehors de leur secteur. Les évaluateurs reçoivent une formation appropriée. Chaque groupe évalue plusieurs établissements dans une année.

³³ Une évaluation de toute l'opération a ensuite été effectuée : voir *L'audit des établissements dans l'académie de Lille*, Cahiers de l'académie de Lille, no 9, septembre 1997, ainsi que l'étude de L. Demailly, N. Gadrey, P. Deubel, J. Verdière, *Évaluer les établissements scolaires : enjeux, expériences, débats*, à paraître.

Ces groupes agissent de manière autonome dans un cadre tracé par le recteur, à l'aide d'outils définis au plan national et éventuellement adaptés à l'académie : les indicateurs IPES déjà mentionnés font partie de ces outils, mais aussi d'autres indicateurs fournis par le rectorat, une liste d'éléments à repérer, un mode d'opération, un schéma de rapport... Dans le second degré, un élément essentiel est l'évaluation de l'enseignement de chaque discipline dans l'établissement : des inspecteurs y procèdent en préalable, en liaison avec l'évaluation individuelle des personnels (voir le paragraphe qui suit). Pour le premier degré, où un établissement englobe le plus souvent plusieurs écoles, c'est l'évaluation dans chacune d'elles qui constitue un intermédiaire, et l'IEN y procède.

L'évaluation comporte six temps :

- le recueil des informations, avec la participation de l'établissement et en particulier de ses départements d'enseignement, des inspecteurs y ayant évalué l'enseignement, de l'inspecteur d'académie, des services académiques ;
- l'exploitation des informations pour déterminer les points à approfondir ;
- une visite dans l'établissement avec rencontre des différents acteurs ;
- la rédaction d'un rapport provisoire ;
- la restitution de ce rapport à l'établissement, et d'abord à son chef, avec discussion ;
- la mise au point du rapport définitif.

Nous ne pensons pas qu'une publication systématique des résultats doive être faite dans la presse, car l'éducation n'est pas un marché, mais des actions de communication sont certainement utiles.

L'évaluation des personnels

Nous avons déjà indiqué au chapitre 2 quels étaient, selon nous, les quatre buts de l'évaluation individuelle. Les trois premiers relèvent de l'évaluation " formative " qui associe une auto-évaluation et un regard extérieur :

- impulser des progrès et donc participer à l'épanouissement des personnes évaluées ;
- favoriser l'évolution des fonctions qu'elles exercent ;
- contribuer à une évaluation collective : de l'école ou de la discipline, et finalement de l'établissement.

Le quatrième but vise à conduire à une promotion ou, le cas échéant, à une sanction.

Nous avons dit aussi que toute évaluation doit bénéficier de plusieurs regards croisés et que son acte central est un entretien, conclu par un document écrit établi de manière contradictoire.

Ceci est vrai pour tous les personnels d'un établissement : enseignants, personnels d'éducation, ATOS, personnels de direction. C'est l'évaluation de l'établissement qui devrait rythmer le processus d'évaluation individuelle. Cependant des évaluations exceptionnelles peuvent avoir lieu en cas de besoin, à l'initiative du chef d'établissement.

Le cas des enseignants et des personnels d'éducation

Pour un enseignant, l'évaluation porte sur les deux dimensions de sa responsabilité : d'une part l'enseignement dans la classe (résultats des élèves, maîtrise de la discipline, qualité de la pédagogie...), d'autre part sa participation à l'action globale de

l'établissement (devenir des élèves, éducation à l'orientation, stages en entreprise, projet d'établissement, travail collectif, participation aux instances...) et de l'Éducation nationale en général.

Le premier but de l'évaluation requiert que l'évaluateur puisse proposer des moyens de progrès : lectures, formations, contacts, travail collectif ; certains de ces moyens sont présents, ou à mettre en place, dans l'établissement ; d'autres lui sont extérieurs. On peut dire des choses analogues du deuxième but : il faut que l'évaluateur puisse présenter diverses possibilités et qu'il ait une certaine influence sur leur réalisation ; l'évolution ordinaire des fonctions relève de l'établissement, son chef a la responsabilité de désigner aux diverses fonctions qui s'y exercent ; cependant on peut aussi envisager une évolution en dehors de l'établissement : formation, création d'outils, mutation, accès aux fonctions d'encadrement... Le troisième but renvoie notamment à l'évaluation globale de l'établissement, évoquée au paragraphe précédent : la synthèse des évaluations individuelles est une des bases de cette évaluation collective. Nous reviendrons plus loin sur le dernier but.

L'analyse qui précède conduit à penser que l'évaluation individuelle doit être à la fois interne à l'établissement et externe. D'ailleurs, comme nous l'avons dit au chapitre 2, des regards croisés sont utiles et il n'est pas bon que l'évaluation se trouve entre les mains d'une seule personne. Ici, *les deux évaluateurs sont l'inspecteur et le chef d'établissement*. Cela ne signifie pas que l'on puisse continuer à effectuer deux évaluations séparées ("administrative" et "pédagogique"), qui risquent alors d'être contradictoires. Il faut une seule évaluation, avec deux acteurs, deux objets, deux moments, deux entretiens.

L'inspecteur a l'avantage de pouvoir, pendant un temps, observer en profondeur l'enseignant dans sa classe. Il part de cette observation qu'il doit replacer dans le cadre de l'établissement et de son projet ; il propose des moyens de progrès relatifs à cet enseignement ; il envisage avec la personne évaluée l'évolution de ses fonctions, peut lui faire sur ce point des propositions extérieures à l'établissement et étudier avec le chef d'établissement les fonctions à l'intérieur de l'établissement ; il utilise les évaluations individuelles pour évaluer l'enseignement dans l'école ou l'enseignement de la discipline dans l'établissement.

Le chef d'établissement a l'avantage de la permanence. Il se fonde sur l'évaluation de l'inspecteur à propos de l'enseignement dans la classe et il l'élargit à l'ensemble de l'action dans l'établissement ; il propose des moyens de progrès organisés dans l'établissement ; il envisage avec la personne évaluée l'évolution de ses fonctions dans l'établissement et éventuellement en dehors. Il doit être clair que, pour nous, le chef d'établissement ne pourrait exercer sa responsabilité sans participer à l'évaluation des personnels ; c'est ce qu'ont compris les parents d'élèves qui demandent une évaluation plus proche de l'établissement³⁴.

Comme nous l'avons dit, nous proposons que les évaluations individuelles soient pour l'essentiel rattachées à l'évaluation de l'établissement. Au cours de la première phase, un inspecteur intervient, après avoir pris contact avec le chef d'établissement, sous la forme d'une rencontre avec l'équipe des enseignants de l'école ou de la discipline, et

³⁴ cf. note d'information 95.20, direction de l'évaluation et de la prospective.

d'entretiens individuels plus ou moins approfondis selon les besoins de chaque enseignant et sa situation dans sa carrière : il convient de privilégier les débutants et les professeurs pouvant bénéficier d'une promotion importante ou d'un changement de fonction important (on pourrait penser à un bilan de milieu de carrière) ; rencontre collective et entretiens individuels sont préparés par un recueil de documents et des visites dans des classes. D'autre part, entre deux évaluations de l'établissement, le chef d'établissement, éventuellement aidé de son adjoint, a un entretien approfondi avec chaque enseignant. Nous rappelons cependant que, dans une période transitoire, les chefs des établissements du premier degré pourraient ne pas intervenir dans l'évaluation des enseignants : le fait que les IEN ne soient pas spécialisés par discipline rend cette participation moins essentielle, bien qu'il reste l'inconvénient de perdre le double regard. En outre, un appel pourra toujours être fait auprès du recteur et examiné en commission paritaire académique.

Les inspecteurs et les chefs d'établissement recevront une formation conjointe sur les nouvelles modalités, en particulier l'entretien. Pour rendre l'évaluation plus efficace et plus objective, des critères et des outils devront être mis au point au plan national par l'inspection générale³⁵ : référentiel, points de repère, documents à consulter, outils de progrès...

Le cas le plus délicat est celui où l'évaluation conclut à une insuffisance professionnelle. Elle peut appeler une sanction disciplinaire, mais le plus souvent la solution est à rechercher dans la direction d'une aide à apporter. Les causes peuvent d'ailleurs être diverses, professionnelles mais aussi familiales, sociales, personnelles, médicales. Les postes de réadaptation tels qu'ils existent sont peu efficaces car on ne les obtient qu'au terme d'une longue procédure et il est alors souvent trop tard. Or il est nécessaire que les mesures de formation ou de changement de fonctions prévues par les évaluateurs s'imposent à la personne évaluée et à l'administration : il peut s'agir d'une véritable reconversion. Pour le permettre, *un réseau d'aide aux personnels sera mis en place dans chaque académie, destiné aux personnes visées ci-dessus et aussi à toutes celles qui en feront la demande ; il disposera d'un nombre de postes suffisant*³⁶. Mais nous pensons qu'il ne serait pas logique que les enseignants concernés bénéficient en même temps d'un avancement.

Tout ce qui précède s'étend sans difficulté aux personnels d'éducation : pour cette spécialité, il existe un inspecteur pédagogique régional " de la vie scolaire " qui évalue d'ailleurs aussi les professeurs documentalistes.

L'avancement

Le quatrième but de l'évaluation, s'il n'est pas le plus fondamental pour le bon fonctionnement du système éducatif, est sans doute le plus délicat à mettre en oeuvre. Il pose la question de la nature des promotions possibles. Elle peut être liée à l'évolution

³⁵ Elle a commencé à le faire : voir le rapport de J-L. Ovaert et G. Pietrzyk, IGEN, *Évaluation et notation des personnels enseignants*, 1996.

³⁶ Un tel organisme existe depuis 1991 dans l'académie de Lille, sous le nom de réseau d'aide aux personnels de l'Éducation (voir *La santé des enseignants : parcours individuels ou collectifs*, CNDP, 1992). D'autres académies se sont inspirées de cette expérience. Le rapport déjà cité de D. Bloch fait des propositions dans le même sens. Il ajoute - et nous sommes d'accord - qu'il faudrait mieux évaluer les aptitudes dès les concours de recrutement.

des fonctions exercées, à l'extérieur et à l'intérieur de l'établissement ; en particulier, les chefs d'établissement doivent pouvoir reconnaître financièrement certaines fonctions : la marge de manoeuvre sur les moyens que nous avons souhaitée plus haut devrait le permettre.

Il semble pourtant difficile de ne lier l'avancement qu'à une évolution de fonctions ; on doit aussi tenir compte de l'expérience acquise. Mais il existe des différences dans l'efficacité et ses progrès. On cherche alors à les mesurer pour en tenir compte dans l'avancement. Comme ce dernier est unidimensionnel, on traduit traditionnellement l'évaluation par une note, ce qui est très réducteur. En outre, comme l'enseignant est censé progresser avec l'âge, la note ne peut guère qu'augmenter... Surtout, pour assurer une certaine justice sur le territoire se pose le problème de la péréquation ou de l'encadrement strict des notes. C'est ainsi qu'on est parvenu à un système ne servant qu'à préserver un mode de gestion bureaucratique³⁷, extrêmement complexe, auquel les personnels ne comprennent rien et difficile à défendre : il nous est impossible de reproduire ici la méthode d'encadrement et de péréquation des notes appliquée aux certifiés puisqu'elle occupe 17 pages du Bulletin officiel !³⁸

Notre proposition est donc de se passer de toute notation, pour éviter barème et péréquation. Elle est une application du principe de "respiration" et se décompose en deux parties :

- Mettre en place un avancement d'échelon qui soit moins différencié qu'aujourd'hui, en le rendant identique pour tous sauf pour un petit nombre (par exemple 10%) de personnes remarquables et engagées dans des responsabilités dépassant l'enseignement en classe, qui bénéficieront d'une accélération.

- Pour ces cas exceptionnels, la décision sera prise, sur proposition motivée des deux évaluateurs, par une autorité connaissant l'établissement, l'inspecteur d'académie : cela sera possible grâce au nombre relativement restreint des personnes à examiner, à la mise au point d'un type de proposition normalisée et au fait que les promus devraient être connus du décideur, proche de l'établissement. L'inspecteur d'académie recevra donc du recteur, après avis de la commission paritaire académique, un nombre de promotions fonction de l'effectif des promouvables et d'une politique académique ; il décidera après avis d'une commission paritaire ; un appel pourra être fait auprès du recteur.

Pour les promotions de classe ou de grade, nous aurions souhaité proposer un choix intégral par l'inspecteur d'académie sur proposition des évaluateurs. Cela risque d'être impossible étant donné les habitudes prises. On pourrait donc adopter une procédure analogue à celle de l'avancement d'échelon, avec des accélérations en proportion plus importante.

Ces propositions soulèveront vraisemblablement une certaine opposition des organisations syndicales, portant sur le rôle du chef d'établissement et sur la

³⁷ au sens de M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, 1963. Autre exemple de dérive bureaucratique : la notation administrative, non seulement encadrée en fonction de l'échelon atteint dans la carrière, mais où l'appréciation est transmise par une procédure télématique avec un nombre très limité de caractères.

³⁸ note de service 96-024, B.O. du 8/2/96.

suppression de la notation. Pour le premier point, ce que nous proposons est pourtant en continuité avec ce qui existe - les deux notes, administrative et pédagogique - alors que les modalités (contact entre les évaluateurs, entretien, rapport contradictoire) constituent des avancées : on pourrait dans un premier temps les expérimenter. Pour les propositions qui permettent de renoncer à un système de notation faussement transparent et à bout de souffle, une négociation devrait être possible sur le rythme d'avancement normal, sur les critères d'avancement accéléré et sur des modalités d'application transitoires : par exemple, regrouper l'examen sous l'autorité du recteur, avec une commission administrative paritaire académique. Les syndicats attirent légitimement l'attention sur les risques de favoritisme : une publicité des propositions devrait être prévue au niveau de l'établissement et il faudra indiquer clairement aux recteurs et inspecteurs d'académie que l'honnêteté du processus doit être garantie et qu'ils en sont responsables personnellement.

Les personnels ATOS

Dans le cas des personnels ATOS, on peut s'inspirer de ce qui précède. Il n'est pas difficile de trouver deux évaluateurs :

- pour les personnels administratifs, le gestionnaire et le chef d'établissement ;
- pour les techniciens des ateliers et des laboratoires, le chef de travaux ou un professeur responsable, et le chef d'établissement ;
- pour les personnels ouvriers et de service, le maître-ouvrier responsable et le chef d'établissement ; mais il faudrait un avis du gestionnaire. Il est cependant indispensable que l'un au moins des évaluateurs connaisse de l'intérieur le métier exercé ; lorsque ce n'est pas le cas, les deux regards adoptent le même point de vue et ce sont surtout les aspects relationnels qui sont retenus. On pourrait suggérer alors de faire participer à l'évaluation les "techniciens-conseils", en cours de mise en place au niveau académique dans quatre spécialités : restauration, fluides, bureautique-audiovisuel, cadre de vie (cette dernière en cours de création).

Pour le gestionnaire, le premier évaluateur sera le chef d'établissement et l'évaluateur final l'inspecteur d'académie ; s'il exerce les fonctions d'agent comptable, les éléments venant des services du Trésor seront pris en compte. En cas d'appel, le recteur pourra faire instruire le dossier par l'inspecteur régional de l'administration dont nous proposons la mise en place (voir chapitre 5). L'évaluation sera liée à celle de l'établissement selon la procédure que nous allons envisager pour les personnels de direction.

Les personnels de direction

Nous proposons que l'évaluation des personnels de direction ait lieu après celle de l'établissement, par exemple l'année suivante : une base de l'entretien d'évaluation sera le rapport sur l'établissement et on analysera ce qui doit être conforté, ce qui peut être amélioré et les mesures déjà prises. Il nous paraît alors normal que l'évaluateur qui effectuera l'entretien soit l'inspecteur d'académie. Pour l'adjoint, un premier évaluateur sera naturellement le chef d'établissement. Pour le chef d'un établissement du premier degré, ce sera l'IEN. Pour un chef d'établissement du second degré, nous ne proposons pas d'autre évaluateur que l'inspecteur d'académie ; mais lorsqu'une situation

conflictuelle apparaîtra dans le document contradictoire faisant suite à l'entretien, c'est le recteur qui rédigera le rapport d'évaluation après un nouvel entretien avec l'intéressé ; celui-ci aura en outre la possibilité de faire appel auprès de l'inspection générale. Nous ne proposons pas d'intervention d'un inspecteur régional de la spécialité " vie scolaire " qui nous paraîtrait faire double emploi avec l'inspecteur d'académie.

Il n'y a pas lieu de modifier le système actuel de promotion, mais grâce à l'évaluation on disposera de réelles informations, ce qui n'était plus le cas depuis quelques années³⁹.

L'évaluation est également la base des décisions concernant les mutations : il nous semble que celles des chefs d'établissement doivent rester nationales pour éviter des difficultés à pourvoir tous les postes ; mais pour les adjoints, elles pourraient être déconcentrées, ce qui n'empêchera pas de postuler partout sur le territoire. La procédure pourrait être la suivante : l'inspecteur d'académie, comme il le fait actuellement, rédige un profil des postes susceptibles d'être vacants ; les candidats sont invités à prendre contact avec l'établissement ; le recteur classe les candidatures à partir des derniers rapports d'évaluation : ils doivent en effet comporter une appréciation sur les possibilités d'évolution de carrière ; le recteur peut en outre avoir un entretien avec certains candidats. Dans les cas des chefs d'établissement, le ministère procède aux nominations en tenant compte des avis des recteurs et après consultation d'une commission paritaire.

Certaines mutations s'apparentent à un changement de métier. C'est le cas par exemple lorsqu'on passe d'un collège à un lycée professionnel ou d'un lycée général à un lycée hôtelier... Il faut donc prévoir au niveau académique un dispositif qui permette une adaptation à l'emploi et un accompagnement au cours de la première année de fonction : en effet, il suffirait parfois de savoir à qui faire appel en cas de besoin pour que bien des écueils soient évités.

La formation continue et la coopération entre établissements

Le service rendu par les établissements scolaires est aussi destiné aux adultes : la mission de l'École ne s'arrête plus au moment où une personne perd son statut d'élève, d'apprenti ou d'étudiant ; ce sera encore moins le cas dans l'avenir, alors que l'on parle de " formation tout au long de la vie ". Il y a certes d'autres lieux d'éducation permanente, mais il appartient au service public d'assurer à chacun la possibilité de se former, quel que soit son âge, son statut ou son lieu de résidence ; c'est une mission fondamentale de l'Éducation nationale. Par ailleurs, les établissements ont vocation à contribuer au développement social, culturel et économique de leur environnement.

Cette mission de service public à l'égard des personnes et cette vocation de partenariat avec l'environnement doivent tout naturellement s'inscrire dans le projet de chaque établissement. Mais, en même temps, elles demandent une mobilisation cohérente des établissements d'une même zone (bassin de formation, bassin d'emploi...), une complémentarité et non une concurrence, une mise en commun de moyens, une certaine mutualisation, sans oublier un professionnalisme pour la conception et la mise en

³⁹ Une évaluation des personnels de direction a été lancée en 1991-92, puis abandonnée à partir de 1993 ; l'économie en est décrite dans J. Simon, *L'évaluation individuelle des personnels de direction in L'évaluation individuelle dans la fonction publique*, Cahiers de la fonction publique, Berger-Levrault, 1992.

oeuvre des réponses aux besoins. Dans ce domaine comme dans d'autres, le principe de travail collectif s'impose.

Le dispositif de formation continue est historiquement le premier exemple d'une véritable décentralisation des responsabilités au sein de l'Éducation nationale, et au moment où est posée la question d'une plus grande responsabilité locale, il n'est pas sans intérêt de tirer quelques leçons de ce qui s'est passé pour la formation continue.

D'abord, il faut mettre au crédit de cette décentralisation la capacité qu'a eue l'Éducation nationale de s'adapter rapidement et de manière permanente aux besoins des personnes et des entreprises. Mais l'essor qu'a connu la formation continue, notamment jusqu'au milieu des années 80, est non moins incontestablement lié au fait que le dispositif mis en place a été piloté, et en particulier régulé, au niveau national et académique. Si aujourd'hui on peut observer un certain nombre de dérives, elles résultent, nous semble-t-il, en grande partie d'un affaiblissement du pilotage national.

Cependant, un dispositif de pilotage peut, si on n'y prend pas garde, déresponsabiliser les structures qu'il a pour rôle d'accompagner. De même, l'adhésion à un collectif porte en soi le risque d'une déresponsabilisation des unités constitutives. Enfin, un secteur de l'École qui n'est pas piloté en relation avec le pilotage général du système risque de se satelliser et de tourner sur lui-même.

Or c'est dans le cadre de la formation continue qu'ont été élaborées des pratiques institutionnelles et pédagogiques aujourd'hui largement répandues dans l'Éducation nationale ou que l'on souhaiterait voir s'y développer : concept de projet, dès 1974 ; contractualisation avec les Régions et les entreprises ; individualisation et pédagogie de contrat ; formations modulaires et unités capitalisables ; contrôle continu, lié à l'évaluation formative. Même s'il est difficile d'évaluer son impact réel, il est incontestable que la formation continue a préparé et facilité certaines évolutions de la formation initiale. On pourrait ajouter, dans un contexte où le recrutement des personnels de direction fait problème, que les conseillers en formation continue (CFC) ont constitué pour lui un vivier appréciable.

Le "réseau formation continue" de l'Éducation nationale (DAFCO, GRETA⁴⁰, CFC) est aujourd'hui reconnu, plus peut-être à l'extérieur de l'Éducation nationale qu'à l'intérieur, et identifié par les usagers. Tout ce qui contribuerait à l'affaiblir ou à le déstabiliser irait à l'encontre de la mission de service public que doit assurer l'Éducation nationale auprès des personnes de tous âges, des intérêts de la formation initiale qui a bénéficié des "retombées" de la formation continue, et même de nos propositions en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du service public. En particulier, le fonctionnement de la formation continue diffère de celui de la formation initiale parce que la formation continue opère sur un marché concurrentiel.

Enfin, sur le plan de l'organisation, lorsqu'il apparaît opportun de fédérer des établissements, la solution qui consiste à confier à l'un d'eux la gestion administrative et financière des actions communes n'est satisfaisante ni en ce qui concerne les relations entre les établissements, ni sur le plan réglementaire : c'est ce qu'indiquent les observations des Chambres régionales des comptes⁴¹.

⁴⁰ Délégation académique à la formation continue, Groupement d'établissements.

⁴¹ Voir aussi *La situation financière des GRETA* in IGAEN, rapport général, 1997.

Nous sommes alors conduits à recommander de mettre en oeuvre ce qui suit⁴² :

- Le projet de chaque établissement prend en compte la mission de formation continue, avec deux aspects : participation de l'établissement à la formation continue ; interactions avec la formation initiale.

- Les services des personnels partagés entre formation initiale et formation continue sont favorisés et tous les obstacles administratifs sont levés sur ce point ; l'intervention en formation continue est prise en compte dans l'évaluation.

- Le GRETA, service commun aux établissements concernés - et non pas échelon intermédiaire entre les établissements et l'académie - a une personnalité morale, par exemple de Groupement d'Intérêt Public, tout en conservant son sigle ; il dispose de moyens en personnel pour son fonctionnement.

- La contribution des établissements aux actions du GRETA est mieux identifiée ; dans tous les cas où c'est possible sans inconvénient, les actions sont organisées et réalisées par les établissements, les conventions étant gérées par le GRETA.

- Le Conseil d'administration de chaque établissement examine, au moins une fois par an, sa participation à la formation continue et au fonctionnement du GRETA dont il fait partie.

- Au niveau de l'académie, la régulation associe, sous l'autorité du recteur, les inspecteurs d'académie et la délégation académique à la formation continue. Les inspecteurs d'académie assurent, chacun dans son secteur, un suivi des GRETA, dont la carte est rendue cohérente avec ces secteurs. La délégation académique est un service rattaché au recteur ; elle ne joue aucun rôle hiérarchique mais a en charge l'impulsion, l'animation, le conseil, la formation des formateurs, l'ingénierie pédagogique, les relations avec la Région, avec les partenaires sociaux au niveau régional et avec l'enseignement supérieur⁴³ ; le délégué académique à la formation continue est le chef de ce service et il représente le recteur en tant que de besoin vis-à-vis des partenaires extérieurs à l'Éducation nationale.

- Les GRETA et les conseillers en formation continue font l'objet d'une évaluation périodique, selon des principes analogues à ceux qui s'appliquent aux établissements et aux enseignants.

- Au niveau national, une mission " éducation permanente " est mise en place auprès du directeur des enseignements scolaires : elle est chargée du pilotage de la formation continue, des interactions avec la formation initiale, des liaisons avec l'enseignement supérieur.

Les GRETA constituent un moyen de " mutualiser " les initiatives et les moyens des établissements ; leur donner une structure juridique distincte de celle des établissements qui les composent devrait clarifier leur action et la rendre plus efficace. Or, le besoin de

⁴² Des propositions plus détaillées figurent dans l'étude réalisée par Michel Blachère à la demande du cabinet de Madame la Ministre déléguée à l'Enseignement scolaire : *Pour une rénovation de la formation des adultes de l'Éducation nationale.*

⁴³ dont nous pensons que, dans le futur, la formation continue devrait être au coeur de son activité.

faire travailler collectivement les établissements, de mettre en commun certains moyens, de faire jouer les complémentarités, ne concerne pas seulement la formation continue. On peut penser par exemple à la gestion des moyens de remplacement, à la formation continue des personnels de l'Éducation nationale, à l'ingénierie pédagogique, à l'orientation, à l'insertion professionnelle, à la maintenance informatique, aux équipes mobiles d'ouvriers professionnels, à l'accompagnement des emplois-jeunes...

Faut-il pour autant créer d'autres formes de groupement d'établissements au risque de compliquer le paysage... et le nombre des lieux de réunion, ou peut-on faire jouer aux GRETA un rôle élargi ? On pourrait expérimenter cette dernière hypothèse, à condition de veiller à ce que la formation continue ne soit pas diluée dans tout le reste et à ce qu'elle reste bien identifiable de l'extérieur.

Une dernière considération, en partie liée à la question qui vient d'être évoquée. Il y a incontestablement une logique de cohérence entre formation professionnelle initiale, apprentissage, insertion, orientation et formation professionnelle continue : cela est d'autant plus vrai que les lois de décentralisation font de la Région l'interlocuteur privilégié des académies dans ces domaines. Pourtant, même si la nécessité de cette cohérence s'impose aux responsables académiques, il nous paraîtrait imprudent ou prématuré d'en tirer une recommandation en terme d'organisation unique. D'ailleurs l'éducation permanente ne se réduit pas à une formation professionnelle continue. Ce que nous recommandons plutôt est *que le recteur prenne personnellement en charge le pilotage de toute la formation professionnelle, initiale et continue* : nous reprendrons cette recommandation au chapitre suivant, dans le cadre de l'organisation du niveau académique.

Chapitre 5

L'académie, niveau stratégique : une répartition plus efficace des responsabilités

Un de nos interlocuteurs, bon connaisseur des services de l'État, nous a fait remarquer " qu'un système centralisé ne peut gérer les poussées extérieures sans responsables intermédiaires forts ". C'est dire l'importance de ce chapitre.

Un niveau intermédiaire

Entre le niveau national - qui précise les missions, définit les priorités, fixe les règles générales - et l'établissement - qui réalise la formation - existe une organisation relativement complexe qui résulte de l'histoire. À Napoléon (décret impérial du 17 mars 1808), nous devons un découpage du territoire en académies, chacune dirigée par un recteur ; spécifique à l'administration universitaire au départ, ce découpage coïncide maintenant, à trois exceptions près, avec celui des régions. Cependant, un peu plus tard, l'enseignement primaire sera organisé par département, et placé sous l'autorité de l'inspecteur d'académie depuis 1854 ; il est vrai qu'il s'adressait alors à une autre population que le secondaire et le supérieur.

Aujourd'hui, nous l'avons dit, il convient de tirer les conséquences de l'unification du système et de la prolongation de la scolarité qui font du primaire, du secondaire, et même du supérieur, des temps successifs de la carrière scolaire d'un élève. Les choses se sont d'ailleurs compliquées avec la décentralisation et la déconcentration qui l'a accompagnée. Actuellement, les écoles dépendent de l'inspecteur d'académie ; les collèges aussi mais pourtant c'est le recteur qui gère leurs personnels ; les lycées dépendent du recteur mais c'est l'inspecteur d'académie qui y affecte les élèves. Tout cela n'est ni clair ni favorable à la mise en place d'une stratégie d'ensemble favorisant une continuité éducative.

Or, le rôle de ces échelons intermédiaires est bien stratégique : il s'agit d'impulser et de permettre la mise en oeuvre d'une politique nationale par des établissements qui assument une responsabilité locale et donc qui ont une personnalité et disposent d'une autonomie ; il faut, au nom de l'État, garantir l'équité et la continuité du service public ; et, en même temps, compléter la politique nationale pour tenir compte des spécificités régionales, exprimées notamment par les collectivités territoriales et également prises en considération par les autres administrations de l'État sous l'autorité des préfets.

Comme les autres services de l'État, l'Éducation nationale rencontre le problème de la coexistence en France de deux échelons proches : régional et départemental. Les administrations se sentent donc tenues de disposer de ces deux échelons (avec d'ailleurs quelques variantes, également dues à l'histoire, pour la Justice en particulier) ; mais, sauf pour l'Éducation nationale, semble-t-il, il n'existe jamais deux échelons forts, plus précisément où se définissent une politique et une stratégie. La coexistence de deux tels échelons est d'ailleurs particulièrement absurde dans les cas où un département concentre la majorité de la population scolaire d'une académie : cela ne fonctionne aujourd'hui que par la séparation du premier degré et du second, sur laquelle nous proposons de revenir.

Nous optons pour que l'échelon stratégique soit l'académie. Cela correspond à deux observations de fond et deux autres relatives au pilotage du système :

- du point de vue de la décentralisation, la région est, davantage que le département, un lieu de politique des formations (voir la loi de décentralisation de 1983 modifiée par la loi "quinquennale" du 20/12/93) ;
- c'est aussi le niveau où l'on peut rechercher une continuité avec l'enseignement supérieur ;
- le nombre des départements est trop grand pour que le niveau national puisse réguler directement des politiques départementales, et l'exemple de l'enseignement primaire le montre clairement ;
- certains départements sont trop petits pour qu'y existe une masse critique permettant une stratégie.

Il y a alors à assurer la mise en oeuvre d'une politique déclinant la politique nationale par une action de proximité envers les établissements. Selon les principes que nous avons énoncés au chapitre 2, cette action de proximité est essentiellement de l'ordre de la régulation, de l'accompagnement, et non pas de l'injonction descendante. En particulier, le suivi et l'évaluation des établissements retiennent sur la définition de la politique académique et sur la stratégie de mise en oeuvre. La politique et la stratégie, d'une part, l'accompagnement des établissements, d'autre part, ne sauraient par conséquent être séparés, par exemple en deux échelons, académique et départemental, le second étant subordonné au premier.

Notre proposition est donc de considérer qu'il existe *un unique niveau intermédiaire, l'académie*⁴⁴, avec une organisation interne qui tienne compte de ses diverses tâches.

Il faut alors :

- préciser comment seront remplies les différentes fonctions qui incombent à ce niveau et redéfinir en conséquence le rôle des cadres (recteurs, inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques) ;
- étudier comment les cadres seront choisis, formés, évalués ;
- envisager la relation de l'administration centrale avec les académies : il s'agit d'une relation de pilotage, et notamment de régulation ; en particulier, il est essentiel d'assurer une évaluation périodique de l'action des académies.

⁴⁴ La proposition de ne laisser subsister qu'un seul niveau entre l'établissement et l'administration centrale a déjà été faite en janvier 1993 par la mission "Centrale 2000" et reprise ensuite dans le "nouveau contrat pour l'École" ; elle a fait l'objet d'un rapport de J-P. Isambert en avril 1995. Plus généralement, les propositions qui suivent ne sont pas éloignées du scénario privilégié par "Centrale 2000" pour le niveau académique.

Les fonctions à assurer et le rôle des cadres⁴⁵

L'action des autorités académiques vis-à-vis d'un établissement - du premier ou du second degré - doit être inspirée par deux des principes énoncés au chapitre 2 : la régulation continue et la respiration. Elle demande donc d'abord à être exercée à proximité des établissements, non seulement géographiquement, mais par la connaissance et par la continuité des contacts. C'est en ce sens que nous parlons de *fonctions de proximité*. Pour d'autres fonctions, l'éloignement des établissements n'est pas un inconvénient : il s'agit des *fonctions de nature logistique*, demandant un traitement de masse et des ressources administratives. Enfin, tout cela se place dans *la politique et la stratégie* définies au niveau de l'académie, pour l'enseignement primaire comme pour l'enseignement secondaire, en application de notre principe de décroisement.

Fonctions de proximité

Dans le cadre de la régulation, il s'agit de l'impulsion, de l'animation, du suivi, du conseil auprès des établissements et en particulier de leurs chefs. Actuellement, les chefs d'établissement souffrent souvent de ne pas avoir un interlocuteur avec lequel ils peuvent évoquer l'ensemble des problèmes de leur établissement et qui soit en capacité de décider ; ce fait était encore souligné récemment par un rapport de l'inspection générale, groupe "établissements et vie scolaire".

En outre, le chapitre précédent a mis en évidence des fonctions à assurer au contact des établissements, dont un certain nombre sont des applications du principe de respiration :

- envisager avec les établissements l'évolution de l'offre de formation et assurer une harmonisation dans un " bassin " de formation et d'emploi ;
- affecter les élèves, et plus généralement suivre tout ce qui concerne la vie scolaire ;
- attribuer, après discussion, la partie des moyens qui dépend de la situation et des projets de l'établissement ;
- valider les demandes de compétences spécifiques pour certains postes, contrôler le processus d'examen des candidatures et plus généralement participer aux ajustements détaillés des mouvements du personnel effectués au niveau de l'académie ;
- décider de dérogations aux normes nationales pour certains établissements en situation particulière ;
- exploiter les comptes-rendus et rapports annuels émanant des Conseils d'administration ;
- suivre la mise en place des projets d'établissement, notamment au cours de la phase de relance, et en assurer un contrôle de légalité ;
- décider de l'avancement accéléré des personnels ;
- évaluer les personnels de direction et les gestionnaires ;
- assurer un suivi des GRETA.

Les inspecteurs d'académie sont les responsables les plus proches des établissements. Il est donc naturel de *confier les fonctions de proximité aux inspecteurs d'académie, et ceci quel que soit le niveau d'enseignement : premier degré, collèges, lycées.*

⁴⁵ Voir le rapport de l'IGAEN, *Suivi permanent des services académiques*, 1997.

Cependant se pose un problème de faisabilité : si ces fonctions peuvent sans doute être assurées par une seule personne dans les petits départements - et dans ce cas elles le sont déjà en partie - avec l'organisation actuelle, elles ne pourraient l'être dans les départements plus gros où l'inspection académique est plus un échelon administratif qu'un échelon d'accompagnement. Il y a là actuellement un véritable facteur d'inégalité dans le pilotage du système éducatif. Certes, dans certains gros départements, l'inspecteur d'académie directeur départemental dispose d'un adjoint, parfois de plusieurs, et dans quelques cas ces adjoints sont chargés d'un secteur géographique du département ; mais la responsabilité des adjoints n'est pas clairement définie, elle ne s'exerce que par délégation, ce qui nuit à leur crédibilité. Il s'agit en fait d'une fausse responsabilité, et la conséquence est que les adjoints aspirent à quitter cette position le plus rapidement possible, ce qui est un autre facteur défavorable.

Notre proposition est *que chaque inspecteur d'académie soit responsable d'un secteur comportant un nombre réduit d'établissements et y assure entièrement les fonctions de proximité*. La taille souhaitable pour les secteurs est à discuter à l'expérience. En première approximation, et en nous appuyant sur la taille de départements où ces fonctions paraissent déjà convenablement assurées, nous pensons qu'il faudrait éviter de dépasser une trentaine d'établissements du second degré, et une soixantaine au total en incluant les établissements du premier degré. Si on compare aux normes en vigueur dans d'autres organisations, ces nombres apparaissent élevés ; mais ils constitueraient déjà un progrès considérable puisqu'il arrive qu'un département compte plus de 300 établissements du second degré.

Au-delà de ce critère numérique, le découpage en secteurs peut s'effectuer selon les critères suivants :

- le respect du cadre départemental : pour simplifier les contacts avec le Conseil général et les services de l'État, les secteurs ne traversent pas les frontières départementales ;
- une compatibilité avec les districts scolaires : un secteur est un ensemble de districts ;
- un souci de cohérence avec l'organisation des collectivités locales (grandes villes, syndicats de pays...), ainsi qu'avec les bassins d'emploi ;
- si possible, une diversité dans la population scolaire.

Fonctions logistiques

En dehors de l'application du principe de respiration qui conduit à des fonctions de proximité, l'affectation et la gestion des moyens et des personnels se fait suivant des normes qui permettent un traitement automatisé. Il en est de même pour d'autres fonctions de masse, par exemple l'organisation des examens ou les statistiques, qu'il y a intérêt à regrouper pour toute l'académie.

Ces fonctions logistiques seront assurées par les services de l'académie, sous l'autorité du secrétaire général, qu'il s'agisse du premier ou du second degré. Cela devrait permettre une rationalisation de l'organisation tout en n'excluant pas, grâce en particulier aux technologies de communication, que l'ensemble des services soit implanté dans plusieurs villes, de manière à éviter des déplacements de personnels. Dans chaque site, les services pourront être dirigés par un secrétaire général adjoint.

Les inspecteurs d'académie se verront ainsi déchargés des traitements lourds, ce qui leur permettra de se consacrer à l'accompagnement des établissements. Mais ils auront accès à toutes les informations qui leur permettront de prendre leurs décisions et de répondre aux demandes du public et des personnels : les services académiques doivent être organisés en conséquence.

On peut aussi rattacher aux fonctions logistiques les domaines les plus " techniques " du conseil aux établissements, par exemple en matière juridique, qui demandent des ressources concentrées.

Fonctions politiques et stratégiques

Les fonctions de proximité ne peuvent être exercées par les inspecteurs d'académie que dans le cadre d'une politique et d'une stratégie globales, à partir de priorités et de références fixées au niveau académique. Il en est de même pour les fonctions logistiques dès qu'elles ne dépendent pas uniquement de normes nationales. En outre, certains éléments de la régulation demandent une masse critique de ressources - et à ce titre on pourrait les considérer comme des fonctions logistiques - mais elles ont en outre un caractère stratégique marqué. C'est le cas de la formation des personnels et de leur évaluation pour la part relevant des corps d'inspection ; l'organisation de l'évaluation des établissements est aussi de ce type et, de plus, elle ne peut qu'être favorisée par un certain éloignement car elle demande des références larges.

Le responsable de la politique et de la stratégie est le recteur, représentant du ministre depuis l'école maternelle jusqu'à l'université. Il a à analyser la situation de l'académie et la réalité du service rendu, à prévoir les évolutions, à dégager des priorités en anticipant les événements, à organiser l'action en un ensemble cohérent et pertinent vis à vis de la situation, à réguler, à dégager les moyens nécessaires, à assurer un management des cadres. Comme pour les établissements, la politique et la stratégie doivent être explicitées dans un projet de l'académie.

Mais, ici aussi, il faut appliquer le principe de travail collectif pour que les décisions soient éclairées par les réalités et qu'elles soient réellement appliquées. *Le recteur constituera donc autour de lui une équipe de direction de l'académie dont il définira la composition, mais qui comprendra en particulier l'ensemble des inspecteurs d'académie et le secrétaire général.*

Les fonctions de régulation des grands domaines de la stratégie académique seront réparties entre les membres de cette équipe. Il peut s'agir de la formation professionnelle, de l'orientation des élèves, de la gestion des " ressources humaines ", de la formation des personnels, de l'enseignement spécialisé (AIS), des zones d'éducation prioritaires, de la relance des projets d'établissement, de la mise en place de l'évaluation des établissements...

Ainsi, les inspecteurs d'académie, associés à la définition de la politique et de la stratégie, exerceront à la fois une mission territoriale, dans leur secteur, et une mission thématique transversale, au niveau de l'académie : ce croisement devrait favoriser la cohésion de l'équipe de direction. Actuellement, des conseillers techniques du recteur sont chargés de certaines de ces missions thématiques : il en est ainsi pour l'enseignement technique (DAET), la formation continue (DAFCO) et l'orientation

(CSAIO). Cette situation conduit souvent à un cloisonnement des domaines et à des conflits avec les inspecteurs d'académie ; les conseillers techniques semblent d'ailleurs actuellement avoir une certaine difficulté à trouver leur place. Nous proposons donc de renoncer à une telle spécialisation permanente, sauf peut-être pour le DAFCO qui pourrait devenir un chef de service (cf. chapitre 4). Nous avons déjà dit qu'à notre avis, le recteur devrait prendre personnellement en charge le domaine de la formation professionnelle, initiale et continue, étant donné non seulement son importance mais le rôle joué par la Région sur ce point. Nous reviendrons ci-dessous en détail sur la fonction d'information et d'orientation, prise en charge par des services répartis sur le territoire de l'académie.

La présence de la formation des personnels parmi les fonctions stratégiques peut inciter le recteur à associer le directeur de l'IUFM à l'équipe de direction. Quant à l'évaluation, qu'il s'agisse de celle des établissements ou de celle des enseignants, elle revient en partie aux corps d'inspection. Mais il faut organiser véritablement leur travail au niveau académique à l'intérieur d'un service de la pédagogie, avec un inspecteur désigné par le recteur comme responsable du service (donc plus qu'un "doyen"). Ce responsable appartiendra à l'équipe de direction. Nous reviendrons également plus loin sur ce service.

Avec le critère numérique envisagé plus haut, le nombre des inspecteurs d'académie ne devrait pas dépasser vingt dans une académie. Cela rend possible le fonctionnement de l'équipe de direction, avec quelque difficulté cependant si on atteint ce chiffre. Cette remarque nous incite à ne pas proposer d'aligner les académies sur les régions dans les trois régions où il n'y a pas coïncidence. Il en est ainsi en particulier pour l'Île de France ; mais, dans ce cas, nous recommandons de revoir le découpage des académies pour assurer davantage d'équité, en particulier de diminuer la taille de l'académie de Versailles, la plus grosse de France, et d'associer Paris à un autre département ; quoiqu'il en soit, l'académie de Paris ne devrait plus à l'avenir constituer pour son organisation un cas particulier qui a conduit à un fonctionnement particulièrement inéquitable, comme le montre en particulier le récent rapport sur les zones d'éducation prioritaires⁴⁶.

La coordination départementale

Nous avons proposé de privilégier l'académie comme échelon stratégique. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait dans aucun domaine à rechercher une cohérence départementale, mais c'est alors pour des raisons extérieures à l'Éducation nationale. En effet, les politiques départementales du Conseil général et des autres services de l'État sous la responsabilité du préfet ont pris de l'importance ces dernières années : elles peuvent amener, dans certains domaines, à infléchir la politique définie au niveau de l'académie ou à la compléter. C'est l'équipe des inspecteurs d'académie du département qui s'en chargera et, s'il s'agit vraiment d'une inflexion, elle devra être discutée au sein de l'équipe de direction de l'académie. De la même façon, il peut arriver que plusieurs inspecteurs d'académie soient amenés à prendre en compte la politique d'une grande ville ou d'une agglomération.

⁴⁶ C. Moisan, J. Simon, *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, 1997.

Pour permettre ce travail collectif au niveau départemental, voire infra-départemental, *il est nécessaire que soit assurée une mission de coordination des inspecteurs d'académie du département*. Nous proposons qu'elle le soit par l'un d'eux, en principe celui qui est en résidence au chef-lieu du département. Il représentera en outre l'Éducation nationale dans le dialogue avec le Conseil général, le préfet, les autres services de l'État, ainsi qu'avec les associations et organisations professionnelles départementales. Cette mission est " fonctionnelle " et non pas hiérarchique, de la même façon que les missions thématiques confiées dans le cadre de l'équipe de direction de l'académie. La position du coordonnateur peut jusqu'à un certain point être comparée à celle du préfet de région par rapport aux préfets de département.

Nous proposons que le coordonnateur conserve le titre de *directeur des services départementaux de l'Éducation nationale*, même si les autres inspecteurs d'académie du département ne sont pas ses adjoints, pour bien marquer sa place par rapport aux administrations de l'État. Il aura d'ailleurs des fonctions spécifiques : vice-président du Comité départemental de l'Éducation nationale, président de la Commission départementale de l'Éducation spéciale ; il définira la représentation de l'Éducation nationale dans les autres instances départementales. Il sera le responsable de la mise en forme, par l'équipe des inspecteurs d'académie du département, des éléments de la politique académique particularisés pour tenir compte des politiques du Conseil général et des autres administrations ; et pour la mise en oeuvre de ces éléments, il aura autorité sur les autres inspecteurs d'académie : en cas de difficulté, le recteur arbitrera. Le directeur départemental sera l'interlocuteur du préfet pour les problèmes inopinés ; il assurera alors le relais avec ses collègues concernés et aura une autorité de décision en cas d'urgence. En outre, il remplira un rôle de conseil auprès des inspecteurs d'académie débutants lors de leur période d'adaptation à l'emploi.

Une transformation progressive

La transformation proposée demande l'accroissement du nombre des postes d'inspecteur d'académie. Cependant, on pourra y consacrer les postes occupés par les conseillers techniques des recteurs, CSAIO et DAET : les actuels conseillers, qui possèdent le plus souvent le grade d'inspecteur d'académie, se verront confier un secteur. De même, une partie des inspecteurs pédagogiques régionaux de la vie scolaire, qui n'auront plus à évaluer les personnels de direction, pourraient prendre cette fonction. Les fonctions d'IEN adjoint à un inspecteur d'académie pour l'enseignement primaire n'auront pas non plus de place dans le nouveau schéma où le premier degré n'est plus particularisé, et des postes pourraient être également être trouvés là. Au total, le nombre de postes à créer ne devrait pas être très grand, au plus une soixantaine, à étaler sur deux ou trois ans.

Il n'en demeure pas moins que tout ce qui précède constitue une transformation profonde de l'organisation des académies. Sa mise en place constituera un exemple de régulation. Dans un premier temps, chaque académie peut commencer à s'inspirer des principes, avec une animation, un suivi, un conseil à mettre en place par l'administration centrale ; par exemple, les inspecteurs d'académie actuels (directeur et adjoints) peuvent se voir confier un secteur et une mission académique thématique, le CSAIO et le DAET peuvent prendre un secteur... : cela permettra une première expérimentation pour voir les difficultés à résoudre. Puis, au fur et à mesure que seront créés les postes d'inspecteurs d'académie nécessaires, les recteurs poseront leur

candidature à un basculement complet, et leur projet d'organisation sera discuté avec l'administration centrale : c'est d'une manière analogue qu'ont été récemment mis en place pour la gestion les centres de responsabilité départementaux et académiques. Bien entendu, les actuels directeurs départementaux auront un rôle particulier à jouer dans la mise en place de l'organisation.

L'inspection et le service de la pédagogie

Comme nous l'avons dit au chapitre 2, la régulation de l'action des enseignants ne peut être que double, dans la classe et dans l'établissement. Pour sa première part, elle constitue le rôle essentiel des corps académiques d'inspection. Le double aspect de la régulation exige un travail commun entre inspecteurs et chefs d'établissement : des propositions intéressantes et précises ont été faites sur ce point dans un rapport d'inspection générale établi par Michel Blachère⁴⁷.

Il s'agit d'abord de l'évaluation individuelle dont nous avons parlé au chapitre 4 : si elle se conclut par un entretien avec le chef d'établissement, elle commence par un examen centré sur l'aspect pédagogique et mené par l'inspecteur. Pour le premier degré, qui n'est pas structuré en disciplines, nous avons d'ailleurs proposé que, dans une période transitoire, l'inspecteur intervienne seul. Les inspecteurs sont aussi des acteurs essentiels de l'évaluation des établissements dont nous avons également parlé au chapitre 4. Ils peuvent enfin, sur demande du recteur, évaluer la mise en oeuvre de certaines décisions académiques.

Cependant, la régulation ne se réduit pas à l'évaluation. La question se pose alors de savoir si les inspecteurs peuvent assurer l'ensemble de cette fonction pour la part qui leur incombe : dans l'état actuel des choses, si la situation est convenable pour le premier degré grâce aux conseillers pédagogiques, la réponse est négative dans le cas du second degré où, en outre, la plupart des inspecteurs ont en charge un nombre beaucoup trop grand d'enseignants, parfois plus de mille. *Il faut donc augmenter le nombre des inspecteurs et renforcer leur action pour les autres éléments de la régulation, notamment animation, suivi, conseil, formation, en leur adjoignant des enseignants à temps partiel. Il faudrait également que, pour le second degré, la répartition des postes d'inspecteurs entre les académies s'effectue sur des bases plus objectives et plus transparentes qu'actuellement.*

Par ses composantes de suivi et d'évaluation, la régulation donnera alors aux inspecteurs des capacités d'expertise que le recteur (et plus exceptionnellement le niveau national) pourra utiliser⁴⁸.

Étant donné leur rôle dans la stratégie académique, *les inspecteurs doivent être sans ambiguïté rattachés au recteur* : c'est d'ailleurs une conséquence du fait, souligné au chapitre 2, que la dimension collective et territoriale de la régulation est subordonnée à sa dimension individuelle et pédagogique. Ce rattachement devrait *interdire l'affectation d'inspecteurs sur plusieurs académies*, quitte à demander davantage de

⁴⁷ Complémentarité des rôles et des responsabilités des chefs d'établissement et des inspecteurs dans la qualité des enseignements, septembre 1997.

⁴⁸ Sur les tâches des inspecteurs et leurs conceptions de leurs fonctions, voir *Les Inspecteurs pédagogiques régionaux*, Dossiers d'Éducation et Formations, no 54, 1995.

tâches transversales à ceux des disciplines à faible effectif ou à désigner des enseignants chargés de mission d'inspection à temps partiel. Il signifie aussi, par exemple, que l'inspection générale cesse d'avoir la haute main sur les affectations des inspecteurs.

Pour les inspecteurs comme pour les autres catégories de personnel, il faut promouvoir le travail collectif. Dans le premier degré, comme nous l'avons dit au chapitre 3, ce travail collectif s'exercera d'abord dans une équipe de secteur sous la responsabilité de l'inspecteur d'académie, de manière à dépasser l'obstacle que constitue l'isolement de chaque inspecteur dans sa circonscription ; cela permettrait aussi l'utilisation des compétences spécifiques ou des spécialisations provisoires des inspecteurs, par cycle, pour l'AIS, pour certaines disciplines... Mais le travail collectif doit se faire aussi au niveau de l'académie, et avec des inspecteurs chargés du second degré.

Cependant le travail des inspecteurs est aujourd'hui souvent isolé du reste de l'action de l'académie, au détriment de l'influence de la pédagogie sur la gestion. En outre les inspecteurs ne disposent pas d'un support logistique suffisant.

Nous proposons donc la création d'un service académique de la pédagogie dans lequel sera regroupé l'ensemble des inspecteurs. Ce service sera notamment chargé d'organiser l'évaluation des établissements et des personnels. Le chef du service sera un inspecteur désigné par le recteur.

Le programme de travail du service sera établi chaque année par le recteur sur proposition du responsable. Une telle proposition remet donc en cause le rôle actuel du correspondant académique de l'inspection générale de l'Éducation nationale : nous reviendrons plus loin sur ce point.

L'action pédagogique n'est pas la seule qui dans l'académie demande une régulation. Pour les questions administratives et financières, le recteur peut actuellement faire appel à l'Inspection générale de l'Administration de l'Éducation nationale. Nous pensons cependant qu'il serait souhaitable d'implanter dans les académies des inspecteurs de l'administration.

L'information et l'orientation

La loi sur l'Éducation de 1989 instaure pour les élèves un "droit au conseil en orientation et à l'information sur les enseignements et les professions". Le bénéfice de ce droit est mis en œuvre par la communauté éducative dans le cadre d'une éducation à l'orientation qui donne aux élèves les compétences pour faire le moment venu des choix réalistes, éclairés et personnels. Les services d'orientation contribuent de manière spécifique à cet objectif. Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire avec environ un centre d'information et d'orientation (CIO) par district scolaire ; on compte aujourd'hui 518 CIO où travaillent environ 3800 conseillers d'orientation-psychologues.

Les missions des CIO restent définies par un décret du 7 juillet 1971. Depuis les années 80, la réactualisation des textes est en chantier, sans succès en raison de divergences entre les personnels et l'administration. Un rapport d'inspection générale⁴⁹ recense

⁴⁹ A. Caroff, J. Simon, *L'orientation des élèves : rôle des structures et acteurs de l'orientation*, Documentation française, 1988.

jusqu'à 55 missions " prioritaires ", ce qui amène chacun à définir la sienne sans toujours tenir compte de l'intérêt général.

L'existence des centres d'information et d'orientation est parfois mise en cause. Des tendances existent pour rattacher directement les conseillers d'orientation-psychologues aux établissements scolaires ; il en faudrait alors au moins un par établissement, et donc doubler ou tripler leur nombre. En dehors de cet argument, il nous paraît nécessaire de maintenir l'existence des CIO pour plusieurs raisons : certains élèves ont besoin d'un lieu extérieur à l'établissement où ils puissent dialoguer, recevoir des conseils, se sentir en confiance ; le CIO organise le travail collectif des conseillers, en particulier pour la mise à jour de la documentation ; plus fondamentalement, l'information et l'orientation sont des services rendus aux personnes et ne doivent pas pouvoir être soupçonnés de travailler à remplir des sections, ni même à réguler des flux d'élèves.

Le statut des CIO pose cependant de nombreux problèmes. Ils sont juridiquement des services des inspections académiques, ce qui gêne leur fonctionnement ; en particulier, ils n'ont pas la possibilité de signer eux-mêmes des conventions. D'autre part, 280 CIO sont à la charge de l'État et 238 à la charge des départements qui assurent les frais d'investissement et de fonctionnement. Cette situation, provisoire depuis 1966, est malsaine ; les lois de décentralisation n'ont pourtant pas réglé cette question. Enfin, le directeur appartient au même corps que les conseillers d'orientation, le grade de directeur correspondant à la classe exceptionnelle : cela conduit à des aberrations ; par exemple, depuis deux ans on devient directeur de CIO sur le seul critère de l'ancienneté.

Il n'y a d'ailleurs aucune évaluation des personnels ou des services. Il est pourtant prévu dans les textes que les directeurs seront inspectés par les IPR " éducation et vie scolaire " et les conseillers d'orientation par les IEN chargés de l'orientation, mais cela n'a jamais été mis en place. Malgré plusieurs tentatives de l'administration centrale, les projets n'ont pas abouti. Les conseillers sont notés sur proposition de leur directeur et les notes s'échelonnent de 19 à 20 avec une forte concentration autour de 19,9 : plus encore que pour d'autres corps, la notation perd donc toute signification.

Les inspecteurs (IEN) chargés de l'orientation sont des collaborateurs appréciés des inspecteurs d'académie qui les utilisent un peu comme des adjoints pour le second degré en leur confiant de nombreux dossiers : élèves en difficulté, politique des établissements vis-à-vis de l'orientation, en particulier dans la mise en place de l'éducation à l'orientation, mission d'insertion des jeunes de l'Éducation nationale, formation de professeurs principaux, relations avec les services du Travail et de l'Emploi, les Chambres de commerce, les organisations patronales... Ils président par ailleurs à toutes les opérations d'orientation et d'affectation, ce qui est une charge importante, et ils procèdent aux analyses correspondantes. Ils devraient aussi animer et réguler les CIO et leur personnel, mais ils ont eu tendance ces dernières années à les délaissier dans la mesure où leur rôle dans l'évaluation de ces services n'a pas été confirmé.

Le CSAIO (chef du service académique de l'information et de l'orientation), également responsable de la délégation régionale de l'ONISEP, est le conseiller du recteur en matière d'information et d'orientation. À ce titre, il procède aux analyses du fonctionnement du système dans l'académie (études de flux, de cohortes, besoins des populations, insertion...) ; à partir de ces analyses, et en collaboration avec les

inspecteurs chargés de l'orientation, il propose au recteur une politique et il la met en œuvre pour ce qui concerne le niveau académique.

Les services d'orientation constituent un exemple type d'un défaut de pilotage : absence d'impulsion au niveau national, de régulation... Les seuls messages que le niveau national leur ait adressés depuis de nombreuses années ont été négatifs, mettant en doute leur compétence et leur utilité sans s'appuyer sur une quelconque évaluation ni définir la direction à suivre. Jusqu'à ces dernières semaines, l'organisation de l'administration centrale était telle que 17 bureaux différents avaient à traiter de l'orientation sans qu'aucun d'eux ait un rôle de coordination ; cette dilution explique l'absence de pilotage. Il n'est pas certain que la nouvelle organisation du ministère lève la difficulté.

Nos propositions sont les suivantes :

- *Regrouper en un établissement public les CIO du secteur d'un inspecteur d'académie.* Outre l'amélioration de leur fonctionnement, cela permettra, à travers le Conseil d'administration, d'associer à leur action les partenaires internes ou externes au système éducatif, en particulier le Conseil régional qui est compétent en matière d'information depuis la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Ainsi, les CIO pourront mieux jouer leur rôle d'interface entre le système éducatif et les milieux économiques et élaborer des projets articulés avec ceux des établissements scolaires. Pour faciliter ce rôle, l'établissement pourra parfois s'étendre sur les secteurs de plusieurs inspecteurs d'académie, par exemple pour une grosse agglomération.

- *Placer un inspecteur chargé de l'orientation auprès de chaque inspecteur d'académie et lui confier la direction de cet établissement.* Il assurera la régulation interne qui apparaît de plus en plus indispensable : ce rôle est analogue à celui que nous proposons pour les chefs d'établissement des lycées et collèges. Cet inspecteur assurera en outre un rôle de conseiller de l'inspecteur d'académie : à ce titre, il analysera le fonctionnement de l'Éducation nationale dans le secteur, élaborera des outils d'évaluation et de pilotage, aidera les collèges et les lycées dans la mise en œuvre de leur politique d'information et d'orientation, procédera aux opérations d'orientation et d'affectation ; l'inspecteur d'académie pourra le charger de certains dossiers, en particulier des relations avec les milieux économiques et le ministère chargé du Travail et de l'Emploi.

- *Organiser l'évaluation de cet établissement et des CIO, ainsi que celle des conseillers d'orientation,* dans les mêmes conditions que pour les autres unités et leurs personnels. On pourra pour cela s'appuyer sur des projets et des outils déjà élaborés par l'administration centrale, mais qui n'ont pas pu aboutir jusqu'ici.

- *Charger l'un des inspecteurs d'académie d'une mission académique en matière d'information et d'orientation, dans le cadre de l'équipe de direction de l'académie* (nous avons fait plus haut cette proposition). Il procédera, avec le concours des inspecteurs, aux analyses nécessaires et proposera une politique académique dans ce domaine.

- *Assurer, au niveau national, le pilotage des services d'orientation.* Il convient en particulier de se donner les moyens d'une approche globale de l'orientation et du fonctionnement des services. C'est à cette condition qu'une gestion cohérente du réseau

pourra exister, que l'impulsion dont ils ont besoin leur sera donnée, que l'animation du réseau pourra se faire et que la compétence des services pourra être maintenue à un niveau suffisant.

Les cadres des académies

Nous parlons d'abord du *recteur*, du *secrétaire général* de l'académie et des *inspecteurs d'académie* " en résidence " : nous conservons ici le terme d'inspecteur d'académie qui est traditionnel et qui place bien ce fonctionnaire au service d'une académie, bien qu'il ne soit pas exactement un " inspecteur ".

Nos propositions donnent à tous ces fonctionnaires des responsabilités plus précises et en partie nouvelles qui devraient rendre leur métier plus efficace et plus intéressant. Il s'agit bien de métiers, et non pas de fonctions que pourrait efficacement exercer toute personne qui apprend vite ou tout excellent professeur. Il faudrait dresser pour eux des référentiels. Nous devons nous limiter ici à quelques idées, à partir des fonctions envisagées ci-dessus :

- Le recteur est un chef d'équipe qui sait reconnaître le rôle de chacun et enrichir son point de vue de la diversité des approches et des différents regards ; il définit une politique adaptée à la complexité de la situation académique, en tenant compte des logiques en oeuvre ; il prend des décisions en prévoyant leurs effets et en expliquant leurs raisons pour qu'elles soient acceptées ; il conçoit et organise des dispositifs, puis se préoccupe de l'évaluation de leurs résultats ; il recherche et entretient des relations extérieures à l'Éducation nationale ; il institue une communication interne et externe. Il doit donc être un stratège qui ne confonde pas position hiérarchique et relation managériale.

- L'inspecteur d'académie assure d'abord une régulation en accompagnant des établissements et leurs responsables ; il travaille dans une équipe et participe à la définition d'une politique ; il prend des décisions dans le cadre de la politique académique ; il a des relations extérieures à l'Éducation nationale.

- Le secrétaire général est responsable du fonctionnement de l'administration académique ; il participe à la définition d'une politique.

Tous doivent être des animateurs privilégiant objectifs et résultats plutôt que structures et procédures. Il est important qu'ils considèrent leurs collaborateurs, et notamment les chefs d'établissement, comme des responsables plutôt que comme des subordonnés.

Nous traitons aussi ici des inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR-IA) et des inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) des diverses sortes : premier degré, enseignement technique, orientation ; nous les désignons globalement sous le vocable d'*inspecteurs* ou, lorsqu'il faudra préciser, inspecteurs régionaux. L'inspecteur régule l'action de personnes, et en particulier il les évalue ; il participe aussi à l'évaluation des établissements.

Statut, recrutement, formation

Il existe actuellement deux corps d'inspecteurs, les IPR-IA et les IEN : cela renvoie à une histoire où les personnels qu'ils évaluaient n'étaient pas recrutés au même niveau. Cette situation n'a plus aujourd'hui cette justification et nous pensons que *les inspecteurs devraient former un seul corps avec plusieurs grades*. L'accès se ferait par concours suivi d'une formation professionnelle. Une mobilité géographique devrait être obligatoire à l'entrée, mais ne risque-t-on pas qu'elle rende le recrutement difficile ? Ensuite, la mobilité devrait être encouragée, en en faisant une condition de promotion de grade.

*Pour les hauts responsables de la définition d'une politique que sont les recteurs, inspecteurs d'académie et secrétaires généraux, leur mandat devra être de durée limitée, renouvelable après une évaluation de leur action et éventuellement une mobilité. Ils recevront une lettre de mission - du ministre pour les recteurs, du recteur pour les inspecteurs d'académie - précisant les points forts à conforter et les points faibles sur lesquels il leur faudra agir*⁵⁰. Ils ne constituent donc pas un corps mais ont un statut d'emploi.

Les modalités de renouvellement rendent les besoins de recrutement relativement imprévisibles. La seule solution semble alors être de *créer un vivier permanent, formalisé par une liste d'aptitude, constitué de personnes ayant déjà une expérience qui permette de juger de leurs capacités et ayant accepté de recevoir une formation sans garantie de nomination*. On y puiserait en fonction du profil des postes à pourvoir.

Les inspecteurs d'académie, qui ont pour rôle principal un accompagnement des établissements et de leurs responsables, pourront être issus du corps des inspecteurs, de celui des chefs d'établissement ou, à titre plus exceptionnel, être des universitaires ou des personnels administratifs (secrétaires généraux et administrateurs civils de l'Éducation nationale) ayant une expérience des établissements. Pour permettre le recrutement, le différentiel de salaire avec les corps d'origine doit être suffisamment attractif. En outre, la nécessaire mobilité ne pourra être mise en oeuvre que si tous les inspecteurs d'académie sont logés par nécessité de service.

Sans doute est-il utile que les recteurs, dont la fonction principale est de nature politique, aient une origine différente, moins interne à l'enseignement scolaire, de manière à apporter des idées neuves et à être reconnus comme responsables d'équipe par les inspecteurs d'académie. Un contact approfondi avec la recherche est un élément intéressant, également utile pour permettre d'exercer une "magistrature d'influence" sur l'enseignement supérieur, qui est une autre partie de la fonction des recteurs-chanceliers des universités. La condition du doctorat, plus haut grade universitaire, paraît donc devoir être conservée : elle permet d'ailleurs de recruter d'autres personnes que des universitaires. Pourtant, la fonction pourrait aussi être ouverte, de manière plus restreinte, à des directeurs d'administration centrale et à des inspecteurs d'académie qui dans leurs fonctions ont fait la preuve des capacités nécessaires. Il est sans doute difficile de changer complètement la pratique actuelle où les postes sont à la disposition du Gouvernement. On peut cependant espérer que la mise en place de la lettre de mission et de l'évaluation conduira à un management plus raisonnable et plus exemplaire : il est de première importance pour le fonctionnement de l'Éducation nationale que ces responsables de premier rang soient jugés sur leurs résultats.

⁵⁰ Cette disposition, d'abord adoptée ainsi au plus haut niveau, pourra ensuite s'étendre aux chefs d'établissement, voire aux coordonnateurs de département dans les établissements.

La formation dont nous parlions plus haut peut être en partie commune aux trois catégories (recteurs, inspecteurs d'académie, secrétaires généraux) - une connaissance des enjeux qui sous-tendent la politique éducative - et en partie spécifique selon la fonction visée et l'origine des personnes. L'ESPEMEN pourrait l'assurer à condition de ne pas être seulement une école professionnelle mais un institut de recherche et de formation sur les problèmes de l'éducation : des organismes de type analogue existent dans de grands services publics et on retrouve jusqu'à un certain point l'idée de l'Institut des Hautes Études de l'Éducation⁵¹.

Évaluation

Les principes généraux que nous avons énoncés sur l'évaluation des personnels s'appliquent bien entendu aux cadres des académies. Et d'abord, cette évaluation doit exister dans tous les cas.

Pour les inspecteurs, elle devrait être effectuée par leur supérieur hiérarchique direct : le recteur pour ceux du second degré, l'inspecteur d'académie pour ceux du premier degré ; cette évaluation devrait s'appuyer sur une inspection par un inspecteur général, ce qui n'est pas actuellement le cas dans le second degré. L'avancement d'échelon serait entièrement automatique et l'avancement de grade lié à l'évaluation et à la mobilité ; en cas d'insuffisance professionnelle, il n'y aurait pas d'avancement et un changement de fonction serait requis.

Pour les recteurs, les inspecteurs d'académie et les secrétaires généraux, l'entretien d'évaluation doit être fait par quelqu'un qui est en mesure d'envisager avec l'intéressé la suite de sa mission : pour les inspecteurs d'académie et secrétaires généraux, le directeur d'administration centrale compétent ; pour les recteurs, le ministre. L'entretien est fondé sur la lettre de mission et sur l'évaluation de l'académie ; dans le cas des inspecteurs d'académie et secrétaires généraux, une évaluation préalable est effectuée par le recteur. Un entretien a lieu après un an d'exercice et à la suite du séminaire concluant l'évaluation périodique de l'académie (voir plus bas). Il envisage la suite de la mission et, si cette mission se poursuit, il est conclu par une nouvelle lettre de mission ; sinon, l'intéressé retrouve son corps d'origine.

Un des objectifs de l'évaluation est d'envisager une évolution dans les fonctions et il convient d'étudier cet aspect si on veut rendre ces fonctions motivantes. Un inspecteur devrait pouvoir devenir non seulement inspecteur d'académie, mais aussi inspecteur général. Un secrétaire général pourrait être nommé inspecteur général ou sous-directeur d'administration centrale. Un inspecteur d'académie pourrait lui aussi être nommé inspecteur général ou sous-directeur d'administration centrale, voire recteur. Des échanges devraient être possible entre les fonctions de secrétaire général et d'inspecteur d'académie. Un recteur peut devenir directeur d'administration centrale, et inversement.

Le pilotage national

Notre mission ne porte pas véritablement sur l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale. Pourtant, nous sommes persuadés de son importance, notamment

⁵¹ Voir sur ce sujet le rapport fait par G. Laforest en juin 1997.

du caractère exemplaire de son fonctionnement et de ses relations avec ce qu'on y appelle " les services déconcentrés ", ou même " les services extérieurs " ce qui est tout un programme. Fidèles à notre démarche de la " base " vers le " sommet ", nous examinons seulement ce niveau en fonction de son rôle vis-à-vis des académies⁵².

Comme pour les académies vis-à-vis des établissements, le pilotage des académies par l'administration centrale doit tenir compte des principes de responsabilité répartie, respiration dans un cadre normé et régulation continue. Cela devrait conduire à une globalisation des moyens, avec deux masses - garantie et discutée - comme pour les établissements, et à assurer les fonctions d'impulsion, animation, suivi, conseil, évaluation. Il faut en outre favoriser, comme aux autres niveaux, le travail collectif des responsables, les recteurs.

Impulsion, animation, suivi, conseil

L'impulsion est donnée d'abord par le ministre : nous employons ici un terme générique et intemporel, qui manifeste que, dans le cas fréquent où le ministère de l'Éducation nationale a à sa tête plusieurs responsables de rang ministériel, il est essentiel qu'ils forment une équipe soudée parlant d'une seule voix. Dans notre démocratie, le ministre exprime les attentes sociales et l'impulsion consiste, dans le cadre des missions pérennes de l'École, à fixer les grandes priorités. Ces priorités doivent être en petit nombre et relativement stables dans le temps étant donné la taille et la complexité du système éducatif. La préparation de la rentrée scolaire peut être une bonne occasion et l'exercice ancien des circulaires de rentrée aurait pu servir à cela si les " priorités " ne s'y étaient pas multipliées. La compatibilité des priorités doit bien entendu être vérifiée, ainsi que leur adaptation aux moyens disponibles. Ces priorités seront ensuite réaffirmées fréquemment par le ministre et tous les responsables du système, à l'intérieur et à l'extérieur.

L'animation, le suivi, le conseil relèvent alors des directions ministérielles, chacune dans son domaine, le cabinet assurant une cohérence d'ensemble. Pour chacune des priorités fixées par le ministre, l'animation et le suivi peuvent justifier la création de " réseaux " associant à une direction des " correspondants " académiques désignés par les recteurs et leur rendant compte. Cette méthode permet d'enrichir la communication et favorise un travail collectif des académies ; elle doit cependant être utilisée avec retenue pour ne pas aboutir à un pilotage sectoriel par l'administration centrale et à un dessaisissement de fait des recteurs.

Un moment important pour la régulation est celui des réunions de recteurs qui, sous la présidence du ministre ou du directeur de cabinet, associent aux recteurs les directeurs et les responsables de l'inspection générale. Ces réunions doivent être suffisamment longues et préparées pour permettre des échanges. Il est en effet essentiel que les recteurs soient associés aux réflexions qui préparent les décisions. Un travail collectif des recteurs, pour confronter leurs expériences sur les questions d'actualité comme pour

⁵² Ce point de vue nous amène d'ailleurs à regretter la séparation entre les corps de personnels de l'administration centrale et des services académiques déconcentrés ; et à suggérer des incitations à la mobilité : en particulier, il ne devrait pas être possible d'exercer des fonctions de responsabilité à l'administration centrale sans un passage dans les services déconcentrés. Une mobilité devrait d'ailleurs être encouragée aussi entre services académiques et établissements.

débatte des questions de fond, est également indispensable, par exemple sous forme de séminaires.

Évaluation des académies

Le point le plus déficient actuellement est sans doute l'évaluation des académies. Nous proposons d'y procéder de manière systématique, par exemple tous les 3 ou 4 ans.

L'évaluation sera préparée par la direction en charge de l'évaluation qui rassemble et organise continûment des informations : il s'agit à la fois d'éléments concernant chaque académie et d'informations nationales fournissant des références⁵³. C'est ensuite l'inspection générale qui est l'organe naturel pour procéder à l'évaluation des académies. Cette évaluation donne lieu à un rapport sur lequel le recteur fait ses observations. Le rapport est ensuite la base d'un séminaire entre le ministre, entouré des directeurs, et l'équipe de direction de l'académie.

Comme nous l'avons dit, l'évaluation de l'académie est la base de l'entretien que le recteur a ensuite avec le ministre, et le secrétaire général et les inspecteurs d'académie avec le directeur compétent. Pour ces derniers, il est donc nécessaire que soit spécifiquement évalué dans ce cadre le fonctionnement de chacun des secteurs qui leur sont confiés. C'est également l'existence de cette évaluation qui permet qu'une réelle lettre du mission soit adressée aux recteurs et inspecteurs d'académie nouvellement nommés.

Conséquences pour l'inspection générale

Nous venons de voir deux missions de l'inspection générale, dans l'évaluation des inspecteurs régionaux et dans celle des académies. Nous examinerons successivement ces deux points.

Évaluation des inspecteurs régionaux et régulation de leur action

L'évaluation des inspecteurs régionaux est un des éléments de la régulation de leur action, avec l'impulsion, l'animation, le suivi, le conseil, la formation. Comme nous l'avons dit au chapitre 2, cette régulation possède deux dimensions : l'une est liée aux aspects territoriaux, l'autre aux aspects pédagogiques. La première est la dimension principale, avons-nous dit ; c'est pourquoi les inspecteurs doivent être placés sous l'autorité du recteur. Mais la seconde dimension ne peut être occultée.

En particulier l'évaluation des inspecteurs doit comporter un examen approfondi par un inspecteur général avant l'entretien effectué par le recteur ou l'inspecteur d'académie. Le conseil aux responsables des académies en cas d'appel sur une évaluation faite par un inspecteur régional est également un rôle nécessaire ; mais en dehors de ce cas, nous proposons, pour que la séparation des rôles soit claire et pour éviter tout clientélisme, que *l'inspection générale ne participe à l'évaluation d'aucun enseignant, même pas ceux des classes post-baccalauréat.*

⁵³ et permettant en outre de rendre compte à la Nation du fonctionnement de l'Éducation nationale.

Dans le second degré, la régulation de l'action des inspecteurs régionaux est d'abord liée aux disciplines, même si elle peut avoir des aspects transversaux, en particulier dans la mise au point de critères et d'outils d'évaluation. C'est une des raisons qui justifient *une inspection générale comportant des groupes de spécialité : disciplines du second degré, mais aussi enseignement du premier degré, documentation, éducation, orientation*. Les inspecteurs généraux sont alors en mesure de jouer aussi un rôle d'expert pour leur spécialité : étant donné la place qu'occupent au plan national les décisions concernant les disciplines, cette capacité d'expertise est particulièrement importante.

Évaluation des académies

L'évaluation des académies, qui fait partie de la régulation de leur fonctionnement, est une autre mission de l'inspection générale. S'y ajoutent des tâches de régulation ponctuelles et urgentes, notamment en cas de crise. Ce second type de missions justifie une certaine *organisation de l'inspection générale par académie*, "orthogonale" à l'organisation par spécialité.

Le correspondant académique de l'inspection générale coordonne l'équipe des inspecteurs généraux chargée de l'académie. Il sera en particulier la cheville ouvrière de son évaluation, et il faut en tenir compte pour sa désignation. Mais il ne sera plus en aucune façon le responsable des corps d'inspection dans l'académie, ce qui n'est guère compatible avec leur dépendance du recteur. Cela ne devrait pas l'empêcher, grâce à sa situation hors hiérarchie, de jouer un rôle de facilitateur voire de médiateur.

Les missions font aussi appel à une compétence administrative et financière : cette exigence, et plus généralement l'approche systémique déjà adoptée par l'IGAEN pour l'évaluation, nous conduisent à proposer la *fusion des deux actuelles inspections générales*. L'existence d'inspecteurs régionaux dans cette spécialité, que nous avons proposée, rapprochera d'ailleurs son fonctionnement de celui des autres.

Pour ce second type de missions, faut-il un groupe spécifique ou doit-on considérer que les membres des groupes de spécialité exercent aussi des tâches transversales ? Nous proposons une solution mixte : *un noyau spécifique pour maintenir une compétence de haut niveau sur l'évaluation d'organisations complexes et définir des outils* ; une réalisation reposant surtout sur des inspecteurs généraux des divers groupes de spécialité. Appartenir au noyau n'est cependant pas une spécialité et ses membres devraient être renouvelés périodiquement.

Nous avons proposé, dans les chapitres précédents, que l'inspection générale élabore des outils pour l'évaluation et le recrutement des personnels. En outre, elle a pour mission l'évaluation de la mise en oeuvre des décisions prises au niveau national, et cela aussi l'amène à intervenir dans les académies.

Un fonctionnement plus efficace

L'inspection générale devrait pouvoir accueillir, pour un temps limité, des compétences extérieures nécessaires à l'exercice de ses missions. Ce serait particulièrement utile pour la mise en place de la nouvelle fonction que constitue l'évaluation des académies.

Les diverses missions ne peuvent être remplies que si l'action de l'inspection générale est elle-même régulée : il est nécessaire, pour elle aussi, de sortir d'une pratique individuelle et, peut-être, de retrouver le sens de son utilité sociale. Cela dépend de l'inspection générale elle-même, mais aussi d'une réelle prise en compte de ses travaux. L'impulsion, par le ministre, est en particulier nécessaire ; elle ne doit pas être séparée de celle des académies et les inspecteurs généraux ne peuvent pas être laissés dans l'ignorance des orientations données aux recteurs. L'animation et le suivi relèvent du cabinet et d'un responsable de l'inspection générale qui soit, lui aussi, davantage qu'un *primus inter pares* : il devrait en particulier recevoir une lettre de mission. Enfin, la formation des inspecteurs généraux est à organiser, en partie commune avec celle des responsables des académies.

Conclusion

Sans doute est-il bon, après ce périple à travers le système éducatif, de redire que le but de nos propositions est d'améliorer le service rendu. Ceux auxquels il est dû attendent responsabilité chez leurs interlocuteurs, lisibilité du système, équité du service et continuité dans l'espace et dans le temps ; cela dans un monde en perpétuel changement où il est difficile de se projeter dans l'avenir.

Le changement et l'incertitude sur l'avenir renouvellent la question du fonctionnement du service public. Ce n'est pas un paradoxe de dire que la continuité dans le temps ne peut plus être assurée par la conservation mais par la capacité d'évolution. Une organisation capable d'évoluer sans rupture est caractérisée à la fois par la cohésion et par la souplesse. Car, dans les systèmes sociaux comme dans les systèmes matériels, le manque de cohésion entraîne l'impossibilité de transmettre le mouvement, ainsi que le risque de divergence et d'éclatement. Mais, inversement, si la rigidité est trop grande, aucune adaptation n'est possible et cela aussi peut conduire à l'éclatement lorsque les tensions deviennent trop fortes.

Assurer la cohésion, c'est d'abord construire des unités ayant une maîtrise globale de leur champ d'action. C'est là que s'exerce la responsabilité, avec ses dimensions individuelle et collective. Le nombre des niveaux hiérarchiques ne doit pas être trop grand. En dehors du niveau national, nous considérons qu'il en existe deux autres : celui de l'établissement où se joue la continuité de la formation, et nous proposons de rapprocher sur ce plan l'organisation de l'enseignement primaire de celle du secondaire ; celui de l'académie qui peut définir une stratégie globale. Le premier est - ou doit devenir - un échelon de travail collectif et de démocratie, avec une taille et une organisation interne qui permettent échanges et participation, avec son projet, son Conseil d'administration et son équipe de direction, avec des droits qu'il faut lui reconnaître. Pour le second, nous proposons une organisation qui nous paraît plus claire et plus efficace que l'actuelle : fonction stratégique pour le recteur, fonction de relais de proximité vis-à-vis de tous les établissements pour les inspecteurs d'académie, recteur et inspecteurs d'académie constituant ensemble, et avec le secrétaire général, une équipe de direction de l'académie. Nous avons hésité à aller plus loin et à proposer de faire aussi de l'académie un établissement public : cette voie pourra être explorée pour le plus long terme, lorsque l'organisation que nous envisageons sera stabilisée

Réaliser à la fois cohésion et souplesse exige de travailler sur les articulations, entre le niveau local et le niveau académique, entre ce dernier et le niveau national. L'idée d'assurer une régulation de proximité du niveau local par le niveau académique est concrétisée par deux propositions fondamentales : créer des établissements du premier degré ; confier à un inspecteur d'académie un secteur défini par la possibilité de remplir effectivement cette mission d'accompagnement des établissements, plutôt que par des considérations d'organisation administrative. Quant aux académies, elles doivent être pilotées par le niveau national : notre principale proposition est ici d'évaluer périodiquement leur fonctionnement.

L'évaluation, élément de la régulation, se retrouve à plusieurs reprises dans ce rapport, qu'il s'agisse de l'évaluation des unités (établissements, académies) ou de celle des personnels de toute catégorie. La première est à instaurer et la seconde, qui doit d'ailleurs lui être liée, à revoir en profondeur dans ses objectifs et ses modalités, en la faisant bénéficier de regards croisés et en privilégiant un entretien qui soit une rencontre entre personnes ; car il n'y a d'évaluation efficace que si elle se fait avec la participation des intéressés.

Toutes ces propositions visent à concilier, d'une part, la répartition des pouvoirs nécessaire à l'exercice de la responsabilité, à la lisibilité, à la capacité d'évolution, et d'autre part le pilotage d'ensemble indispensable pour garantir l'équité et la continuité dans l'espace et dans le temps. Cette manière de voir les choses, qui part des attentes qu'expriment les usagers du système éducatif, peut être complétée par un point de vue interne. Ce qui ressort clairement de nos consultations et d'autres études est que les personnels aspirent à une autonomie locale leur donnant des possibilités d'action, pour répondre de manière plus efficace aux besoins des élèves tels qu'ils les constatent dans leurs classes et leurs établissements. Mais, en même temps, ils demandent à l'État de garantir que cette autonomie ne conduira pas à des inégalités entre les élèves et ne sera pas étroitement encadrée par la hiérarchie intermédiaire dans un pilotage tatillon ; en outre ils ne veulent pas être abandonnés pour résoudre des problèmes qui les dépassent. Les deux principes, de respiration - associant la " culture " de la norme et celle de la différenciation - et de régulation - assurant des échanges dans les deux sens tout au long de la chaîne de pilotage - constituent une réponse permettant de concilier, à la fois, les deux types de demandes externes et les deux types de demandes internes, entre lesquelles l'équilibre est toujours instable.

Point de vue externe et point de vue interne sont d'ailleurs deux faces de la démocratie. L'École ne jouera son rôle dans le fonctionnement de notre démocratie, elle ne préparera les jeunes à vivre ensemble dans une société démocratique plongée dans un monde en changement - ce qui est pour nous aujourd'hui sa mission - que si elle-même fonctionne de cette manière, à travers la répartition des responsabilités, le travail collectif, une souplesse dans l'application des normes et une régulation continue par les responsables.

Résumé des propositions

Faire passer l'idée de service (chapitre 1)

1. Organiser dans chaque école ou établissement une enquête auprès des parents et des élèves sur leurs attentes en matière de service, avec des questions très concrètes.
2. Relancer la mise en place de médiateurs de l'École, au niveau académique et au niveau local.
3. Former les personnels au partenariat avec les familles, notamment dans les cas où il est le plus délicat.

Appliquer des principes généraux aux divers niveaux (chapitre 2)

1. Répartir les responsabilités entre les unités (établissements, académies), avec :
 - une lettre de mission pour le responsable ;
 - une garantie pour l'unité de recevoir les moyens nécessaires pour remplir les objectifs qui lui sont fixés ;
 - une appréciation de ses résultats basée sur des indicateurs objectifs ;
 - une évaluation périodique de l'unité et de son responsable ;
 - un "gardien de l'autonomie" pour l'ensemble de l'Éducation nationale, pouvant se saisir ou être saisi de toute entorse aux règles de déconcentration.
2. Organiser le travail collectif.
3. Décloisonner l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.
4. Permettre une "respiration" dans un cadre normé : pour la plus grande part, des normes générales, s'imposant à tous et donnant des garanties à chacun ; pour une petite part, une souplesse, un traitement qualitatif, au cas par cas, concerté, permettant une différenciation, une adaptation, une innovation.
5. Assurer une régulation continue : impulsion, animation, suivi, conseil, évaluation des unités, évaluation des personnes. Pour cette dernière, viser quatre buts : impulser des progrès et donc participer à l'épanouissement de la personne évaluée ; favoriser l'évolution des fonctions qu'elle exerce ; contribuer à une évaluation collective de l'unité à laquelle elle appartient ; conduire le cas échéant à une promotion ou à une sanction.

Organiser plus efficacement l'enseignement du premier degré (chapitre 3)

1. Réunir les écoles trop petites (moins de trois classes) en regroupements pédagogiques intercommunaux ayant le statut d'école.
2. Créer des établissements du premier degré, rassemblant des écoles appartenant au secteur d'un même collège et ayant des fonctions pédagogiques, administratives,

gestionnaires, de partage de ressources, de participation démocratique, de relations avec l'enseignement du second degré et l'environnement socioculturel.

3. Redéfinir en conséquence le rôle des Inspecteurs de l'Éducation Nationale, en le centrant sur l'évaluation des personnels et la régulation de leur travail.

4. Mettre en oeuvre progressivement les mesures précédentes, par négociation avec les communes.

Consolider la responsabilité des établissements scolaires (chapitre 4)

1. Donner un sens précis à l'autonomie de l'établissement :

- il ne choisit pas ses élèves ni les formations qu'il offre ;
- en contrepartie, il reçoit des moyens d'enseignement, en deux masses distinctes, la première *garantie* en fonction du nombre d'élèves par une norme nationale, la seconde *discutée* en fonction des réalités de l'établissement et de ses projets ;
- dans le second degré, il est responsable de l'étiquetage des postes selon les disciplines ;
- il peut, pour une partie des postes, requérir des compétences spécifiques ou demander le maintien d'une personne déjà affectée à titre provisoire ;
- il définit un plan de formation continue de ses personnels ;
- pour un nombre limité d'établissements, l'inspecteur d'académie peut autoriser des dérogations aux règles nationales, sur un projet précis dont la réalisation sera suivie et évaluée.

2. Favoriser un meilleur fonctionnement du Conseil d'administration :

- allonger la durée du mandat de un à trois ans, avec élection de suppléants ;
- proposer une formation aux membres titulaires et suppléants ;
- organiser des commissions ou groupes de travail thématiques ;
- transformer la commission permanente en un bureau essentiellement chargé de préparer l'ordre du jour du Conseil, et revoir sa composition pour qu'elle soit moins nombreuse ;
- fusionner les établissements dirigés par une même personne, et donc leurs Conseils ;
- mettre en discussion la question de la présidence et permettre des expériences où le président est une personnalité qualifiée ;
- assurer une meilleure exploitation des comptes-rendus et des rapports par les autorités académiques.

3. Relancer la notion de projet d'établissement :

- par une impulsion nationale et dans le cadre d'une stratégie de chaque académie, fondée sur son propre projet ;
- bannir tout contrôle *a priori*, si ce n'est un contrôle de légalité par rapport aux objectifs et règlements nationaux ;
- préciser par un texte national les missions des personnels pour faire ressortir que le projet lie tous les personnels de l'établissement.

4. Adapter l'organisation interne et redéfinir l'équipe de direction :

- créer des départements d'enseignement, animés chacun par un coordonnateur désigné par le chef d'établissement sur proposition des membres du département ;

- réunir les coordonnateurs dans une équipe de direction élargie, ou commission de l'enseignement, sous la présidence du chef d'établissement ou de son adjoint ;
- créer aussi des départements composés de personnels ATOS autour de leurs diverses fonctions ;
- mettre en place dans chaque établissement une fonction de responsable administratif, chargé à la fois des questions administratives, financières, matérielles et du personnel ATOS.

5. Revoir le recrutement et la formation des personnels de direction :

- dissocier le statut des chefs d'établissement de celui des adjoints : recruter et gérer ces derniers au niveau de l'académie ;
- donner aux établissements la possibilité de demander à utiliser un support budgétaire d'adjoint pour qu'un ou plusieurs enseignants, ou conseillers principaux d'éducation, assurent cette fonction à temps complet ou partiel ;
- créer un "vivier" pour le recrutement en réduisant le clivage entre le secteur pédagogique et le secteur administratif, en motivant les candidats possibles, en envisageant lors de l'entretien d'évaluation des enseignants la possibilité de devenir personnel de direction, en créant des fonctions préparatoires ;
- porter la formation à un an.

6. Évaluer périodiquement le fonctionnement des établissements, par des équipes comportant des inspecteurs et des chefs d'établissement.

7. Revoir l'évaluation des personnels de l'établissement, en fonction des quatre buts envisagés au chapitre 2 et en la rattachant à l'évaluation de l'établissement :

- l'acte central est un entretien, conclu par un document écrit établi de manière contradictoire ;
- des critères et des outils sont mis au point au plan national par l'inspection générale ;
- deux évaluateurs collaborent : pour les enseignants et les personnels d'éducation, l'inspecteur et le chef d'établissement ; cependant, dans une période transitoire, le chef d'établissement n'intervient pas dans le premier degré ;
- en cas d'insuffisance professionnelle, les mesures d'aide, de formation, de changement de fonctions prévues par les évaluateurs s'imposent à la personne évaluée et à l'administration : un réseau d'aide aux personnels en difficulté est mis en place dans chaque académie et il dispose d'un nombre de postes suffisant ;
- l'avancement se fait sans note, en le rendant automatique pour la majorité, en le supprimant pour les fonctionnaires insuffisants et en l'accélégrant pour environ 10% des promouvables, déterminés par l'inspecteur d'académie sur proposition motivée des deux évaluateurs et après avis d'une commission paritaire.

8. Réorganiser la formation continue et plus généralement la coopération entre établissements :

- le Conseil d'administration et le projet de chaque établissement prennent en compte la mission de formation continue ;
- les services des personnels partagés entre formation initiale et formation continue sont favorisés et l'intervention en formation continue est prise en compte dans l'évaluation ;
- le GRETA, service commun aux établissements concernés, a une personnalité morale, par exemple de Groupement d'Intérêt Public ; il dispose de moyens en personnel pour son fonctionnement ;

- la contribution des établissements aux actions du GRETA est mieux identifiée ; dans tous les cas où c'est possible sans inconvénient, les actions sont organisées et réalisées par les établissements, les conventions étant gérées par le GRETA ;
- au niveau de l'académie, la régulation associe, sous l'autorité du recteur, les inspecteurs d'académie et la délégation académique à la formation continue : les inspecteurs d'académie assurent, chacun dans son secteur, un suivi des GRETA ; la délégation académique est un service qui ne joue aucun rôle hiérarchique ;
- les GRETA et les conseillers en formation continue font l'objet d'une évaluation ;
- au niveau national, une mission "éducation permanente" est mise en place auprès du directeur des enseignements scolaires.
- la possibilité est envisagée de confier aux GRETA d'autres domaines de coopération entre les établissements.

Répartir plus efficacement les responsabilités au niveau académique (chapitre 5)

1. Redéfinir les fonctions des responsables, de manière à combiner la mise en oeuvre d'une politique déclinant la politique nationale et une régulation de proximité des établissements :

- le recteur est le responsable de la politique et de la stratégie de l'académie, explicitées dans son projet ;
- il constitue autour de lui une équipe de direction qui comprend en particulier l'ensemble des inspecteurs d'académie et le secrétaire général ; les fonctions de régulation des grands domaines de la stratégie académique sont réparties entre les membres de cette équipe ; le recteur prend personnellement en charge le pilotage de toute la formation professionnelle, initiale et continue ;
- chaque inspecteur d'académie est responsable d'un secteur comportant un nombre réduit d'établissements (environ 30 du premier degré et 30 du second) et y exerce entièrement les fonctions de proximité ; le nombre des inspecteurs d'académie doit donc être accru ; dans chaque département l'un d'eux assure une coordination et prend en charge les relations avec le Conseil général, le préfet, les autres administrations de l'État ;
- les fonctions logistiques sont remplies par les services de l'académie, sous l'autorité du secrétaire général, qu'il s'agisse du premier ou du second degré ; les services peuvent cependant être implantés dans plusieurs villes, chaque site étant dirigé par un secrétaire général adjoint.

2. Regrouper l'ensemble des inspecteurs pédagogiques dans un service académique, chargé notamment d'organiser l'évaluation des établissements et des personnels :

- rattacher les inspecteurs sans ambiguïté au recteur ; le chef de service est un inspecteur désigné par le recteur ; il appartient à l'équipe de direction de l'académie ;
- ne plus nommer d'inspecteurs sur plusieurs académies et répartir les postes sur des bases objectives ;
- augmenter le nombre des inspecteurs et leur adjoindre des enseignants à temps partiel ;
- implanter dans les académies des inspecteurs de l'administration ;
- placer les inspecteurs dans un seul corps avec plusieurs grades ;
- assurer une évaluation par leur supérieur hiérarchique direct : le recteur pour les inspecteurs du second degré, l'inspecteur d'académie pour ceux du premier degré ; cette évaluation s'appuiera sur une inspection par un inspecteur général.

3. Revoir l'organisation des services d'information et d'orientation :

- regrouper en un établissement public les CIO du secteur d'un inspecteur d'académie ;
- placer un inspecteur chargé de l'orientation auprès de chaque inspecteur d'académie et lui confier la direction de cet établissement ;
- évaluer périodiquement cet établissement et les CIO, ainsi que les conseillers d'orientation ;
- charger l'un des inspecteurs d'académie d'une mission en matière d'information et d'orientation, dans le cadre de l'équipe de direction de l'académie ;
- assurer, au niveau national, le pilotage des services d'orientation.

Assurer un pilotage national des académies (chapitre 5, fin)

1. Organiser de manière systématique l'impulsion par le ministre, et l'animation, le suivi, le conseil par le cabinet et les directions.

2. Évaluer le fonctionnement des académies :

- la direction en charge de l'évaluation rassemble et organise des informations ;
- l'inspection générale évalue périodiquement le fonctionnement de chaque académie ; cette évaluation est conclue par un rapport sur lequel le recteur fait ses observations ;
- le rapport est la base d'un séminaire entre le ministre, entouré des directeurs, et le recteur, accompagné par l'équipe par direction de l'académie.

3. Redéfinir la formation, le recrutement, le statut des recteurs, inspecteurs d'académie et secrétaires généraux :

- créer un vivier permanent, formalisé par une liste d'aptitude, constitué de personnes ayant déjà une expérience qui permette de juger de leurs capacités et ayant accepté de recevoir une formation sans garantie de nomination ; les inspecteurs d'académie pourront être issus du corps des inspecteurs, de celui des chefs d'établissement ou, à titre plus exceptionnel, être des universitaires ou des secrétaires généraux et administrateurs civils ; la fonction de recteur pourrait aussi être ouverte de manière restreinte à des directeurs d'administration centrale et à des inspecteurs d'académie ;
- confier à ces responsables un mandat de durée limitée, faisant l'objet d'une lettre de mission, renouvelable après une évaluation et éventuellement une mobilité ;
- les évaluer à partir de la lettre de mission et de l'évaluation de l'académie : pour les recteurs, l'entretien d'évaluation est mené par le ministre ; pour les inspecteurs d'académie et secrétaires généraux, par le directeur d'administration centrale compétent après une évaluation préalable par le recteur.

4. Réorganiser en conséquence l'inspection générale :

- une fusion des deux actuelles inspections générales ;
- des groupes de spécialité qui participent à la régulation du travail des inspecteurs régionaux ; les inspecteurs généraux n'évaluent directement aucun enseignant, hors les cas d'appel ;
- une organisation par académie, "orthogonale" à l'organisation par spécialité, coordonnée par des correspondants académiques ;
- un noyau pour maintenir une compétence de haut niveau sur l'évaluation d'organisations complexes et définir des outils ; cette compétence s'applique à l'évaluation des académies, qui est effectuée avec la participation des groupes chargés des académies ;

- la possibilité d'accueillir, pour un temps limité, des personnes extérieures nécessaires à l'exercice des missions ;
- une régulation continue par le ministre, le cabinet et le chef de service de l'inspection générale.

Organisations et personnalités rencontrées

Le champ couvert par le titre de notre mission était au départ extrêmement vaste. Aussi avons-nous voulu dans un premier temps cerner les points clés qui conditionnent le fonctionnement du système éducatif. Nous avons pour cela procédé à une première série de consultations. Puis, après avoir précisé nos directions d'investigation et nos principaux choix, nous les avons testés et infléchis grâce à de nouveaux entretiens.

Outre les Ministres et les membres de leurs Cabinets qui ont suivi notre travail avec attention, nous remercions donc toutes les personnes et toutes les organisations qui y ont contribué, parfois en nous rencontrant à deux reprises. Bien entendu, elles ne portent en rien la responsabilité de nos propositions mais, par leurs prises de position et leurs réactions au cours de discussions constructives, elles ont considérablement aidé notre réflexion. Nous avons pu, une fois de plus, mesurer l'attachement de tous nos interlocuteurs au service public de l'Éducation nationale.

Nous avons également tiré profit de rencontres que l'un ou l'autre d'entre nous a eues à travers la France entre juillet 1997 et janvier 1998 avec de nombreuses personnes qui ne sont pas citées ci-dessous, par exemple dans l'académie de Caen à l'initiative de son Recteur, lors d'une réunion organisée par la section de Haute-Savoie de l'Association française pour le Développement de l'Enseignement technique, avec le bureau du Comité local pour la formation professionnelle du bassin de Nancy et dans le cadre d'un séminaire de la MAFPEN de Lille.

Nous tenons aussi à remercier tout particulièrement Madame Annick Defer, secrétaire d'administration centrale, qui nous a assistés tout au long de ce travail.

Organisations syndicales et associations

Association des secrétaires généraux d'inspection académique
Confédération syndicale de l'Éducation nationale (CSEN)
C.R.A.P. - Cahiers pédagogiques
Education et devenir
Fédération autonome de l'Éducation nationale (FAEN)
Fédération de l'Éducation nationale (FEN-UNSA)
Fédération de l'enseignement et de la recherche (CFE-CGC)
Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)
Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)
Fédération des syndicats généraux de l'Éducation nationale et de la recherche publique (SGEN-CFDT)
Fédération syndicale unitaire (FSU)
Initiatives éducatives
Société des agrégés de l'université
Sud Éducation
Syndicat de l'administration et de l'intendance (A/I-FEN)
Syndicat de l'association nationale des inspecteurs pédagogiques régionaux (SANIPR)
Syndicat des conseillers techniques académiques

Syndicat des enseignants (SE-FEN)
 Syndicat des inspecteurs de l'Éducation nationale (SIEN-FEN)
 Syndicat national de l'administration scolaire, universitaire et des bibliothèques (SNASUB/FSU)
 Syndicat national des agents de l'Éducation nationale (SNAEN-FEN)
 Syndicat national des enseignants du second degré (SNES-FSU)
 Syndicat national des inspecteurs d'académie (SNIA)
 Syndicat national des inspecteurs pédagogiques régionaux-inspecteurs d'académie (SNIPR-IA)
 Syndicat national des personnels d'inspection de l'Éducation nationale (SNPI-EN/FSU)
 Syndicat national des professeurs de lycée professionnel et des conseillers d'éducation (SNETAA/FSU)
 Syndicat national des personnels de direction de l'Éducation nationale (SNPDEN-FEN)
 Syndicat national des psychologues (SNP)
 Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs d'école et PEGC (SNU-IPP/FSU)
 Union nationale des syndicats de l'Éducation nationale (UNSEN-CGT)

Personnalités

ADER Catherine	Inspecteur de l'Éducation nationale des Hauts-de-Seine
ALPHANDARY Jean-Michel	Secrétaire général de l'académie de Nantes
ALT Jean-Claude	Secrétaire général de l'inspection académique de la Gironde
ASCIONE Georges	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux du Morbihan
BECQUELIN Geneviève	Doyen de l'inspection générale de l'Éducation nationale
BELLOUBET-FRIER Nicole	Recteur de l'académie de Limoges
BERGERON Jean-Pierre	Directeur général de l'Institut du management d'EDF/GDF
BERNARD Michel	Directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi
BERRIER Hervé	Conseiller technique au cabinet du ministre de la fonction publique
BICHAT Henry-Hervé	Ancien directeur général de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture
BLACHÈRE Michel	Inspecteur général de l'Éducation nationale
BLANCHARD Nicole	Proviseur du lycée Gambetta à Tourcoing
BLANCHET René	Recteur de l'académie d'Aix-Marseille
BLOCH Daniel	Recteur de l'académie de Nantes
BOISANTÉ Jean-Louis	Inspecteur de l'Éducation nationale de Seine-et-Marne
BOISSINOT Alain	Directeur de l'enseignement scolaire
BOTTIN Jean	Inspecteur général de l'Éducation nationale, doyen du groupe " Physique-Chimie "
BOUCHEZ Alain	Inspecteur général de l'Éducation nationale, doyen du groupe " premier degré "
CAUX Louissette	Inspecteur de l'Éducation nationale du Pas-de-Calais
CERVEL Jean-François	Inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale
CHAPUIS Robert	Ancien Ministre, Inspecteur général de l'Éducation nationale

CHAPUISAT Jérôme	Recteur de l'académie de Montpellier
CHEVALIER-COYOT Michèle	Inspecteur pédagogique régional de l'académie de Lille
CHRISTIN Simone	Chef de la MAFPEN de l'académie de Bordeaux
CLAUDEL Jacques	Délégué académique à la formation continue de l'académie de Nancy-Metz
CLAUS Philippe	Directeur des ressources humaines de l'académie de Nancy-Metz
COUTELLIER Françoise	Inspecteur d'académie hors cadre, consultante
CUISINIER Jean-François	Chef de service, adjoint au directeur des personnels de l'encadrement
DACQUIN Jacques	Inspecteur de l'Éducation nationale honoraire, ancien adjoint à l'inspecteur d'académie du Pas-de-Calais
DALMAU Yves	Secrétaire général de l'académie de Paris
DARCOS Xavier	Doyen de l'inspection générale de l'Éducation nationale
DASTÉ Pierre	Inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale
DAVISSE Annick	Inspecteur pédagogique régional à l'IUFM de Créteil
DE GAUDEMAR Jean-Paul	Recteur de l'académie de Toulouse
DECEUNINCK Julien	Directeur-adjoint de l'IUFM du Nord-Pas-de-Calais
DECROP Marie-Annick	Inspecteur pédagogique régional de l'académie de Nantes
DELLACASAGRANDE Michel	Directeur des affaires financières
DEMOUNEM Régis	Inspecteur général de l'Éducation nationale, doyen du groupe " Sciences de la vie et de la terre "
DENIS-LINTON Martine	Directrice des affaires juridiques
DIVO-LÉONARD Martine	Directrice adjointe de l'IUFM de Lorraine
DRUEL Patrick	Proviseur du lycée Louis Armand à Jeumont (Nord)
DUHAMEL Marcel	Directeur des écoles
FAUCON Guy	Inspecteur de l'Éducation nationale, adjoint à l'inspecteur d'académie de la Loire-Atlantique
FAVRET Jean-Marc	Inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale
FERRIER Jean	Inspecteur général de l'Éducation nationale
FOLLIET Henri	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale, honoraire
FORESTIER Christian	Directeur général des enseignements supérieurs
FORTIER Jean-Claude	Recteur de l'académie de Lille
FRAISSE Robert	Chargé de mission auprès du Commissaire au Plan
FRÉMONT Armand	Recteur de l'académie de Versailles
GARNIER Michel	Directeur de la programmation et du développement
GAVERIAUX Jean-Paul	Principal du collège François Villon à Walincourt-Selvigny (Nord)
GILLE Béatrice	Directrice des personnels administratifs, techniques et d'encadrement
GRUWEZ Claudine	Professeur des écoles honoraire
GRUWEZ Jacques	Directeur honoraire du CRDP de Lille
GUÉRIN Jean-Claude	Inspecteur général de l'Éducation nationale

GUILLAUME François-Régis	Chargé de mission à la direction de l'évaluation et de la prospective
HENRICH Sonia	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux des Bouches-du-Rhône
HOUYEL Thierry	Inspecteur de l'Éducation nationale de la Mayenne
HUSSENET André	Directeur de l'Institut national de recherche pédagogique
JACOB Marc	Directeur des ressources humaines à la SNCF
JUTANT Jean-Marie	Directeur des personnels de l'encadrement
KASTLER Roland	Délégué académique à l'enseignement technique de l'académie d'Aix-Marseille
KERVIEL Claude	Chef de la MAFPEN de l'académie de Nancy-Metz
LAFOREST Georges	Inspecteur général de l'Éducation nationale
LEBAHY Robert	Proviseur du lycée Jean Moulin à Roubaix
LEBLANC Edgar	Sous-Directeur à la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture
LEBOSSÉ Jean-Claude	Inspecteur général de l'Éducation nationale, chargé d'une mission sur les zones rurales
LECOMPTE Claude	Inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale
LEGRAND André	Directeur de l'UFR des sciences juridiques à l'université de Paris X
LEJEUNE Marie-No'ëlle	Inspecteur d'académie, adjoint au directeur des services départementaux de l'Essonne
LESAGE Anne-Marie	Directrice du CROUS de Lille, ancien secrétaire général d'académie
LOSFELD Joseph	Recteur de l'académie de Nancy-Metz
MARIEAU Gérard	Proviseur du lycée Jehan de Beauce à Chartres
MATHIS Pierre	Proviseur du lycée Loritz à Nancy
MAYEUX Jacques	Inspecteur de l'Éducation nationale du Pas-de-Calais
MORAUX Marie-France	Directrice des personnels enseignants
NACABAL Jacques	Inspecteur d'acaémie, directeur des services départementaux de la Seine-Maritime
OBIN Jean-Pierre	Inspecteur général de l'Éducation nationale
PÉCHILLON Denis	Inspecteur de l'Éducation nationale à Seclin (Nord)
PÉCHILLON Françoise	Directeur-adjoint de l'IUFM du Nord-Pas-de-Calais
PEYROUX Christian	Secrétaire général de l'académie d'Orléans-Tours
PIEDNOIR Jean-Louis	Inspecteur général de l'Éducation nationale
PIETRZYK Gilbert	Inspecteur général de l'Éducation nationale
POUILLE Colette	Proviseur du lycée Michel Servet à Lille
PRESLE Monique	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux d'Eure-et-Loir
PREVOT Hubert	Conseiller-Maître à la Cour des Comptes, honoraire
PROST Antoine	Professeur à l'université de Paris I
PUSLECKI Jean-Marie	Directeur adjoint du CRDP de Lille
QUENARDEL Josette	Inspecteur de l'Éducation nationale du Val-d'Oise
QUÉRÉ Maryse	Recteur de l'académie de Caen
RÉMY Serge	Proviseur du lycée Galilée à Gennevilliers (Hauts-de-Seine)
RICHARD Jacky	Chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale

RIVIERE Bertrand	Chargé de mission auprès du directeur des personnels enseignants des lycées et collèges
RONCHIN Serge	Secrétaire général de l'inspection académique du Nord
ROT André	Chef de service, adjoint à la directrice de l'administration
ROZE Odile	Chargée de mission à l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale, ancien inspecteur d'académie
SAFRA Martine	Chargée de mission à la direction de l'enseignement scolaire
SCHMITT Claude	Proviseur du lycée Robert Schuman à Metz
SÉNÉCAT Jacques	Inspecteur général de l'Éducation nationale
SEPTOURS Georges	Directeur des personnels enseignants des lycées et collèges
SIGALAS Daniel	Secrétaire général de l'inspection académique de la Dordogne
SIVIRINE Anne	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux du Lot
THÉLOT Claude	Directeur de l'évaluation et de la prospective
TOULEMONDE Bernard	Inspecteur général de l'Éducation nationale, doyen du groupe " Établissements et vie scolaire "
VADIN Annick	Inspecteur pédagogique régional de l'académie de Lyon
VILLAIN Jean-Pierre	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de la Vendée
WALLON Jean	Doyen des inspecteurs pédagogiques régionaux de l'académie de Lille
WERREBROUCK Jean-Claude	Directeur d'institut universitaire professionnalisé, Roubaix
WIENER Céline	Inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale

Liste des sigles

AIS	Adaptation et intégration scolaires
ATOS	Personnels administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé
CDI	Centre de documentation et d'information
CFC	Conseiller en formation continue
CIO	Centre d'information et d'orientation
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
CROUS	Centre régional des oeuvres universitaires et scolaires
CSAIO	Chef du service académique de l'information et de l'orientation
DAET	Délégué académique à l'enseignement technique
DAFCO	Délégation (ou délégué) académique à la formation continue
DHG	Dotation horaire globale
EPL	Etablissement public local d'enseignement
EPP	Emplois-postes-personnels (logiciel)
ESPEMEN	Ecole supérieure des personnels d'encadrement de l'Éducation nationale
GRETA	Groupement d'établissements
IA-DSDEN	Inspecteur d'académie, Directeur des services départementaux de l'Éducation nationale
IEN	Inspecteur de l'Éducation nationale
IGAEN	Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale
IGEN	Inspection générale de l'Éducation nationale
IMF	Instituteur maître formateur
IPES	Indicateur pour le pilotage des établissements du second degré
IPR-IA	Inspecteur pédagogique régional
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
MAFPEN	Mission académique à la formation des personnels de l'Éducation nationale
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
RPI	Regroupement pédagogique intercommunal
UFR	Unité de formation et de recherche
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZIL	Zone d'intervention limitée