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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

La modération française

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

Les petits pas de l'inspection générale

Le maintien des missions traditionnelles

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

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

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

Une évolution très limitée

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

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

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

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

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

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

La naissance d'une dynamique irrésistible ?

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





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

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

Une nouvelle logique fondée sur les résultats

Les nouvelles exigences de l'action publique ...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'évaluation au cœur de l'action

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

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

Une nécessaire mutation de l'inspection générale ...

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

proposition de loi que le gouvernement a pleinement approuvée²¹.

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

(1) Jean-Gustave Padioleau, Une piété française : « la réforme de l'État », in : *Le Débat* n° 119, mars-avril 2002, pp. 20-34.

(2) Les deux inspections générales sont ici considérées dans leur unité, aussi restreinte soit-elle ; dans certains développements, elles sont considérées spécifiquement.

(3) Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, LGDJ, 2003, p.66.

(4) Depuis la fin des années 1990, environ 80 % des fonctionnaires britanniques du Civil Service travaillent dans quelques 170 agences.

(5) Nathalie Mons, *Les nouvelles politiques éducatives*, PUF, 2007, p.1.

(6) Ces nouvelles politiques trouvent leur source dans le constat des défaillances de l'État-enseignant jugé rigide, impersonnel, inefficace et insuffisamment efficace pour résoudre les problèmes nés de la faiblesse des acquis académiques des élèves et de la persistance de l'échec scolaire.

(7) Dont la sociologie de l'éducation a montré les limites.

(8) Christian Forestier, Égalité ou compétition ? L'impact des comparaisons internationales, in : *Pouvoirs* n° 122, 2007, p. 117.

(9) Outre les travaux de l'Inspection Générale dus au regretté Pierre Renaudineau et à Bernard Simler, on peut renvoyer à la synthèse – très problématisée – due à Jean-Richard Cytermann : Les grands choix ministériels autour de la LOLF : architecture, objectifs, indicateurs et modes de pilotage, in : *Administration et Éducation*, 2007, n° 1, pp. 19-32.

(10) Rappelons que les recteurs sont responsables des Budgets Opérationnels de Programme (BOP), à l'exception de celui qui concerne l'enseignement privé.

(11) En cinq années d'exercice des fonctions de recteur, je n'ai jamais été questionné par quiconque au ministère sur la stratégie académique ou sur l'intégration dans cette stratégie de la logique de performance.

(12) Dominique Antoine, dans un entretien qui figure dans : *Administration et Éducation*, 2007, n° 1, pp. 33-34

(13) Le terme « discipline » s'applique tant à des champs conceptuels de l'enseignement qu'à certains domaines de l'éducation, tels la vie scolaire, dont l'importance n'est plus à démontrer.

(14) Qui ne peut être donnée que par les décideurs politiques.

(15) Nous n'évoquerons pas ici les tentatives de création d'inspecteurs généraux directeurs de la pédagogie en académie, expérience insuffisamment concluante pour qu'on en décide la généralisation.

(16) Terme trompeur, s'agissant en fait de l'évaluation du pilotage territorial de l'Éducation nationale.

(17) Christian Forestier, op. cit. p.119

(18) Les difficultés de conception de cette notion en éducation sont réelles : Roger-François Gauthier, Quelle évaluation du système éducatif ?, in : *Cahiers français* n° 344, mai-juin 2008, pp. 27-28

(19) Lignes écrites sans illusions, le temps politique n'étant guère en phase avec le temps de l'éducation et de l'évaluation. On peut cependant avancer en ce sens...

(20) Discours du Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, le 2 juin 2008

(21) Le gouvernement dirigé par Lionel Jospin avait adhéré fortement à cette démarche, renforçant les prérogatives de contrôle parlementaire sur l'élaboration et l'exécution des lois de finances.

(22) On peut rappeler que l'Espagne s'est dotée d'une agence nationale d'évaluation des politiques publiques, l'AEVAL.