

Les inspections centrales anglaises et françaises : des trajectoires croisées ?

School Inspection Bodies in England and France: Towards Crossed Paths?

Xavier Pons



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfp/4397>

DOI : 10.4000/rfp.4397

ISSN : 2105-2913

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2014

Pagination : 23-33

ISBN : 978-2-84788-639-9

ISSN : 0556-7807

Référence électronique

Xavier Pons, « Les inspections centrales anglaises et françaises : des trajectoires croisées ? », *Revue française de pédagogie* [En ligne], 186 | 2014, mis en ligne le 01 janvier 2017, consulté le 01 mai 2019.
URL : <http://journals.openedition.org/rfp/4397> ; DOI : 10.4000/rfp.4397

Les inspections centrales anglaises et françaises : des trajectoires croisées ?

Xavier Pons

Cet article compare les trajectoires de l'inspection de Sa Majesté anglaise et de l'inspection générale française au sein de leur propre système éducatif. Fondé sur la méthode des cas les plus différents et sur une méthodologie qualitative, il montre que, par-delà des contextes politiques, des parcours institutionnels et des modes de gouvernance bien distincts, dans les deux cas, ces trajectoires peuvent être comprises comme le résultat d'un travail de légitimation, plus ou moins efficace, de leur mandat par les inspecteurs auprès de leurs interlocuteurs. L'article conclut ainsi à l'intérêt de recourir à une sociologie des groupes professionnels dans l'action publique en complément des analyses de trajectoire fondées sur les théories du changement institutionnel ou les approches de la transitologie.

Mots-clés (TESE) : inspection, gouvernance, politique en matière d'éducation, évaluation, réforme.

INTRODUCTION

Si dans plusieurs pays européens des travaux de recherche ont désormais pris comme objet l'inspection¹, les comparaisons entre inspections relevant de systèmes scolaires différents demeurent peu nombreuses à ce jour et sont de deux types. Les premières visent à recenser, dans des publications synthétiques destinées à alimenter la connaissance institutionnelle commune de responsables éducatifs européens, la variété des statuts, des missions, des modes de recrutement, des organisations et des méthodes des inspecteurs (Hopes, 1991 ; Van Bruggen, 2010). Les secondes comparent l'évolution de leur rôle dans un contexte de transformations des modes de gouvernance des systèmes éducatifs mar-

quées notamment par une attention croissante accordée aux résultats des établissements scolaires et à la mesure des performances (Thrupp, 1997 ; De Grauwe, 2003 ; Grek, Lawn, Ozga *et al.*, 2013).

Cet article s'inscrit dans cette seconde perspective d'analyse et compare les trajectoires historiques de l'inspection de Sa Majesté anglaise (HMI²) et des inspections générales françaises au sein de leur propre système éducatif. La comparaison, fondée sur la méthode dite des cas les plus différents permet un « déplacement du regard du chercheur » (Vigour, 2005, p. 18) sur la notion de trajectoire. Plutôt que des visions en termes de dépendance institutionnelle au sentier (Pierson, 2000), de transition plus ou moins typique (Dobry, 2000) vers une inspection

caractéristique d'une régulation « post-bureaucratique » (Maroy, 2006) ou même de succession de changements graduels (Streek & Thelen, 2005), visions qui souvent amènent à conclure à la grande différence entre ces deux inspections, l'article montre que les trajectoires de ces dernières peuvent toutes les deux être comprises comme le résultat d'un processus de légitimation professionnelle de la part des inspecteurs qui vise à mettre en adéquation, d'un côté un répertoire d'action exemplaire d'une professionnalité et, de l'autre, le contexte dans lequel celui-ci est amené à être déployé (Laborier, 2003).

Pour cela, l'article mobilise dans une perspective synthétique des matériaux recueillis dans le cadre de deux recherches différentes : une thèse sur les professionnels de l'évaluation des politiques éducatives en France (Pons, 2008) qui a permis d'interroger 20 inspecteurs généraux et de consulter une documentation conséquente³ et une comparaison effectuée avec Hélène Buisson-Fenet des pratiques d'évaluation des établissements scolaires dans quatre pays européens (dont l'Angleterre) qui a été l'occasion d'interroger 7 autres inspecteurs généraux français, 20 acteurs directement concernés par la procédure d'inspection actuellement en vigueur en Angleterre (dont 3 HMI) et de couvrir une littérature scientifique et institutionnelle profuse sur l'inspection⁴ (Buisson-Fenet & Pons, 2011).

Après avoir synthétisé des trajectoires en effet fort différenciées, au point de pouvoir être modélisées comme étant croisées, l'article discute la pertinence empirique des principales interprétations théoriques existantes de la notion de trajectoire et met en évidence l'existence d'un facteur explicatif essentiel qu'on retrouve dans les deux cas malgré leur grande différence : le travail de légitimation de ses pratiques par un groupe professionnel dans le cours de l'action publique (Duran & Le Bianic, 2009).

DES TRAJECTOIRES HISTORIQUES CROISÉES

Des points de départ faussement similaires

Lors de leur création au XIX^e siècle, les inspections anglaise et française présentent trois points communs. Elles doivent toutes les deux leur existence à l'affirmation d'un pouvoir central sur les questions scolaires, certes de nature différente. En France, la nomination par Napoléon des premiers « inspecteurs généraux des études » en 1802 découle directement de la création des lycées de l'Empire (Rioux, 2002). En Angleterre, le pou-

voir d'inspecter les écoles donné en 1839 au gouvernement par le Comité d'instruction en éducation du Parlement chargé de conseiller Sa Majesté débouche sur la nomination de trois HMI devant contrôler le bon usage de l'aide gouvernementale octroyée à deux associations caritatives afin que celles-ci développent des écoles primaires (Gray & Wilcox, 1996). Elles ont toutes les deux une mission de contrôle présentée dans les discours politiques souvent dans les mêmes termes imagés, l'inspection devant par exemple devenir « l'œil » de ce nouveau pouvoir central (Gray & Wilcox, 1996, p. 23 ; Savoie, in Rioux, 2002, p. 31). Enfin, leur mandat concerne prioritairement les établissements pris dans leur entièreté (aspects matériels, organisation générale, méthodes d'enseignement) (Caplat, 1986 ; Gordon, 1989).

Néanmoins, au-delà de ces points communs, le profil des inspecteurs et leur positionnement initial dans le système scolaire sont loin d'être similaires. Jeunes ecclésiastiques nommés par la Reine après avis de l'archevêque de Cantorbéry (par ailleurs destinataire de tous les rapports d'inspection) et responsables devant le Parlement, les HMI profitent très vite de cette double tutelle politique et religieuse pour conquérir leur indépendance critique vis-à-vis du gouvernement central anglais (Dunford, 1998). Leur liberté de pouvoir en établissement est en revanche plus limitée, leurs premières inspections dans les établissements ne pouvant relever du contrôle (guère légitime à cette époque dans un système décentralisé) mais uniquement d'une aide bienveillante (Gray & Wilcox, 1996). À l'inverse, les inspecteurs généraux français, intellectuels plus expérimentés et émanant en grande partie du corps professoral (Huguet, 1988), dépendent étroitement du pouvoir étatique qui les nomme pour effectuer un contrôle de conformité étroit en établissement, malgré leur positionnement en dehors des hiérarchies administratives traditionnelles.

Des dynamiques de développement contrastées

À partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle et jusqu'à la fin des années 1960, les dynamiques de développement des deux inspections centrales se distinguent nettement, les mouvements de flux et de reflux de la pratique anglaise de l'inspection globale⁵ contrastant avec la spécialisation pédagogique et relativement cumulative de l'inspection française.

Au cours de cette période, les HMI oscillent entre un rôle de conseiller ponctuel et un rôle de contrôleur systématique de l'emploi efficace des subventions gouvernementales dans un contexte de faible institutionnalisat-

tion d'un pouvoir central en matière d'éducation. La pratique des inspections globales par les HMI est ainsi des plus irrégulières. Insufflées dès 1840 par le Parlement, celles-ci sont de plus en plus pratiquées à partir de 1853 pour déterminer si l'argent public est efficacement employé dans les districts agricoles et les districts urbains de moins de 5 000 habitants de manière à permettre aux élèves d'atteindre les compétences attendues. Contrairement à l'orientation prise 15 ans plus tôt, le rôle de l'inspecteur évolue donc de celui de conseiller à celui de contrôleur de la bonne exécution du code (Gray & Wilcox, 1996). En 1862, cette tendance se confirme avec l'introduction d'un nouveau code de l'éducation (*revised code*), étendu en 1867, qui prévoit un système de paiement en fonction des résultats des élèves dans certaines disciplines, les « 3R » (*reading, writing and arithmetic*) (Gordon, 1989). Systématisées en 1893, ces inspections globales reposent ensuite sur des visites surprises ponctuelles à partir de 1898 (Dunford, 1998). Relancées en 1904, elles sont mises en œuvre dans l'enseignement secondaire selon un cycle de 5 ans, puis de 10 ans dans les années 1920 avant de tomber en désuétude dans les années 1950 et 1960 (Taylor, 1989). Depuis l'*Education Act* de 1944 et l'affirmation du principe d'un système d'éducation public national géré localement (Gosden, 1989), la primauté est donnée aux inspections des « *school advisors* » des autorités locales.

À partir de 1873, l'inspection générale française quant à elle se concentre progressivement sur l'enseignement scolaire et les questions pédagogiques sous l'effet de plusieurs facteurs (Caplat, 1997, p. 43-47). L'expérience d'enseignant qu'a une grande partie des inspecteurs généraux, malgré la relative familiarité avec les questions pédagogiques qu'elle implique, ne suffit plus à comprendre le fonctionnement d'une administration toujours plus complexe, dont l'analyse suppose de se spécialiser dans ce domaine. La construction et la défense de la République impliquent un besoin constant de recrutement, de formation et de contrôle des bonnes mœurs des enseignants. L'importance du recrutement des inspecteurs généraux parmi les enseignants de classes préparatoires (parisiennes notamment) a pour conséquence une plus grande attention à la discipline dans laquelle ils ont excellé. La satisfaction immédiate que procure l'autorité morale de l'inspecteur sur l'enseignant en comparaison du caractère fastidieux et dévalorisé des enquêtes administratives et comptables est également à prendre en compte. Enfin, l'enrichissement des programmes scolaires, l'importance prise dans l'enseignement secondaire par le concours de l'agrégation, mais aussi certaines positions des décideurs ont favorisé l'émergence de par-

ticularismes disciplinaires dans l'enseignement secondaire. Le décret du 12 mars 1920 fixant les cadres et attributions des inspecteurs généraux de l'enseignement secondaire envisage ainsi pour la première fois l'organisation de cette inspection en différents groupes disciplinaires. Si le décret ne prévoit que trois groupes (lettres, sciences et langues vivantes), la tendance s'accroît les années suivantes et est formalisée par la création en 1945 du statut de doyen de groupe disciplinaire. Devant « une telle unanimité », nous dit Guy Caplat, pour la tradition étatique, centralisatrice et élitiste française focalisant sur la juste transmission de connaissances disciplinaires, l'inspection générale se trouve placée « au sommet du "magistère pédagogique" ». Encadrant hommes et disciplines d'enseignement, elle gagne en prestige et en pouvoir, au prix cependant d'une organisation verticale et compartimentée de son action » (Caplat 1997, p. 30). L'inspection générale française voit d'ailleurs en cette période sa « Belle Époque » (Rioux, 2002, p. 378-379)

Des réponses institutionnelles différentes à la critique politique

Des années 1960 à la fin des années 1980 cependant, chaque inspection centrale est exposée à une profonde remise en question politique de son activité dans un contexte de transformation du système scolaire et de ses modes de régulation.

En Angleterre, cette remise en question est à la fois externe et interne à l'inspection. Le primat donné aux autorités locales et au professionnalisme des acteurs de l'éducation dans la régulation de ce secteur dans les années 1960 et 1970, tout comme sa contestation politique jusque dans les années 1980, s'exercent tous deux au détriment des HMI. Au cours des années 1960, de nombreux responsables politiques anglais considèrent en effet que l'expansion des autorités locales et un haut degré de professionnalisme suffisent pour assurer un service d'éducation de qualité (Taylor, 1989), ce que confirme le *Local Government Act* de 1972 (Gosden, 1989). La tendance dominante reste de donner le privilège à l'auto-évaluation et à l'accompagnement des établissements par les inspecteurs locaux (Gray & Wilcox, 1996). La critique des effets négatifs de ce choix de gouvernance, amorcée par une série de *black papers* dans les années 1960, symbolisée par le discours de James Callaghan au *Ruskin College* en 1976 et reprise à partir de 1979 dans l'offre politique d'éducation des conservateurs qui constatent les mauvais résultats de l'Angleterre dans les premières comparaisons internationales, ne se traduit pas pour autant par une revalorisation de l'inspection centrale, bien

au contraire. Les HMI ont été impliqués dans la plupart des réformes critiquées par la nouvelle majorité. Perçus comme coûteux, ils sont soupçonnés d'être amenés à s'opposer à toutes les réformes paraissant urgentes aux yeux du nouveau gouvernement à la recherche d'un modèle alternatif (Taylor, 1989). Ce mouvement de contestation donne lieu en interne à une profonde crise d'attente du gouvernement à l'égard de l'inspection centrale, qui se manifeste par la tenue entre 1966 et 1983 de 10 audits visant à redéfinir les missions des HMI et à améliorer leur organisation. Certains sont particulièrement critiques. L'examen effectué en 1968 par le comité éducation de la Chambre des communes préconise par exemple que les inspections globales et les rapports écrits soient abandonnés et que le rôle des inspecteurs locaux soit renforcé. L'examen de 1975 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) critique les procédures de planification du ministère et rappelle que le conseil seul ne permet pas aux HMI de rassembler les preuves nécessaires (*evidence*) pour que leur jugement soit crédible (Dunford, 1998).

En France, la remise en cause du « magistère pédagogique » des inspecteurs généraux à partir des années 1960 s'explique par la congruence de trois facteurs (Pons, 2008). La première massification de l'enseignement secondaire rend de plus en plus difficile l'inspection de tous les enseignants. En 1964 sont donc créés les inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR) qui peuvent inspecter les professeurs certifiés. Même s'ils restent sous l'influence directe des inspecteurs généraux, et même si ces derniers réalisent toujours des inspections individuelles, les IPR constituent la première brèche dans le monopole pédagogique de l'inspection générale. La massification rend en outre de plus en plus problématique la gestion des tâches de contrôle administratif. Cette situation conduit à la scission de l'inspection générale avec la création en 1965 d'une seconde Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale (IGAEN) dédiée au contrôle administratif et comptable des établissements. Le deuxième facteur renvoie à la contestation des inspections individuelles par une partie des enseignants qui les considèrent comme infantilisantes et inadaptées, surtout à partir de 1968, certains syndicats n'hésitant pas à demander publiquement la suppression de l'inspection générale. En 1972, la commission sur l'évolution de la fonction enseignante présidée par Louis Joxe invite clairement les corps d'inspection à ne plus se focaliser sur l'inspection des individus mais à proposer des examens critiques sur le fonctionnement de l'ensemble du service public d'éducation. Le dernier facteur renvoie à l'action des ministres de gauche suc-

cessifs pendant les années 1980 qui remettent en cause certains fondements du pouvoir pédagogique de l'Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) : moratoire des inspections individuelles (1982), nomination d'un inspecteur général sur cinq au tour extérieur (1984), création d'une Direction des personnels d'inspection et de direction (DPID) exerçant une nouvelle tutelle administrative sur les inspecteurs territoriaux (1986) et diversification du profil des présidents de jurys de concours et des groupes concevant les programmes scolaires (années 1980).

Dans les deux pays, cette remise en question politique débouche à la fin des années 1980 sur un repositionnement majeur de l'inspection dans la gouvernance de chaque système scolaire. En Angleterre, la volonté de la part des gouvernements conservateurs d'en finir avec une gouvernance de l'éducation fondée sur « l'*a priori* de professionnalisme des acteurs, renforcé par les contrôles méthodiques d'une bureaucratie rationnelle » (Ranson, 2008, p. 205) se traduit dans les années 1980 par une série de mesures – notamment l'*Education Reform Act* (ERA) de 1988 – instaurant progressivement un quasi-marché scolaire (Maroy, 2006) appelé à être régulé par des agences gouvernementales centrales. L'*Education Schools Act* du 16 mars 1992 crée ainsi, sur les bases de l'inspection de Sa Majesté, l'*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (Ofsted), une agence gouvernementale non ministérielle responsable de la tenue régulière des inspections et dirigée par le doyen des HMI. En France, le système scolaire connaît dans les années 1980 plusieurs transformations structurelles (massification, déconcentration, décentralisation, éducation prioritaire) qui ont pour conséquence commune de rompre avec un mode de régulation traditionnel bureaucratique et corporatiste (Maroy, 2006) et de créer de nouveaux besoins fonctionnels d'outils de régulation comme l'évaluation. Les missions officielles confiées aux inspections générales se diversifient dès lors grandement au-delà du simple contrôle de conformité et embrassent désormais le conseil, l'animation, l'expertise et l'évaluation, en particulier après la loi d'orientation de 1989 (Pons, 2008).

1988-1992 : une période charnière

Néanmoins ce repositionnement n'a rien d'évident à la fin des années 1980. Dans chaque système scolaire en effet, la période 1988-1992 se caractérise par des incertitudes dont la levée constitue une inflexion de la trajectoire de l'inspection.

En Angleterre, même si l'ERA appelle dès 1988 à un renforcement des inspections d'établissements, cette orientation n'a à ce moment précis rien d'évident pour les décideurs. Aucune pratique d'inspection n'est directement mobilisable et généralisable. Si 90 % des *Local Education Authority* (LEA) ont un service d'inspection, elles ont fait des choix différents – audits de performance (*performance reviews*), inspections collectives (*team inspections*), inspections globales (*whole schools reviews*), inspections à dimension consultative, négociée ou contractualisée, inspections par un seul inspecteur, dispositif IBIS (*Innovative Inspectors Based in Schools*) à Londres – dont il est difficile d'apprécier les effets propres en matière de réussite scolaire (Gray & Wilcox, 1996). En outre deux rapports, l'un émanant de chercheurs, l'autre de l'*Audit Commission*, s'accordent sur un certain nombre de problèmes communs rencontrés par les LEA : manque de formation des inspecteurs et conseillers, structure et personnel pas organisés de manière à proposer un soutien adéquat aux écoles, manque de définition des tâches des inspecteurs, encadrement pas assez expérimenté, etc. (Buisson-Fenet & Pons, 2011). La méthode des *full inspections* des HMI paraît plus rigoureuse mais elle reste difficile à mettre en œuvre pour les LEA. Dans ce contexte de changement politique et d'incertitude méthodologique, l'étude publiée en 1991 par un *Think Tank* co-créé en 1974 par Margaret Thatcher – le *Centre for Policy Studies* – plaidant pour la création d'une agence gouvernementale se révélera décisive (Buisson-Fenet & Pons, 2011).

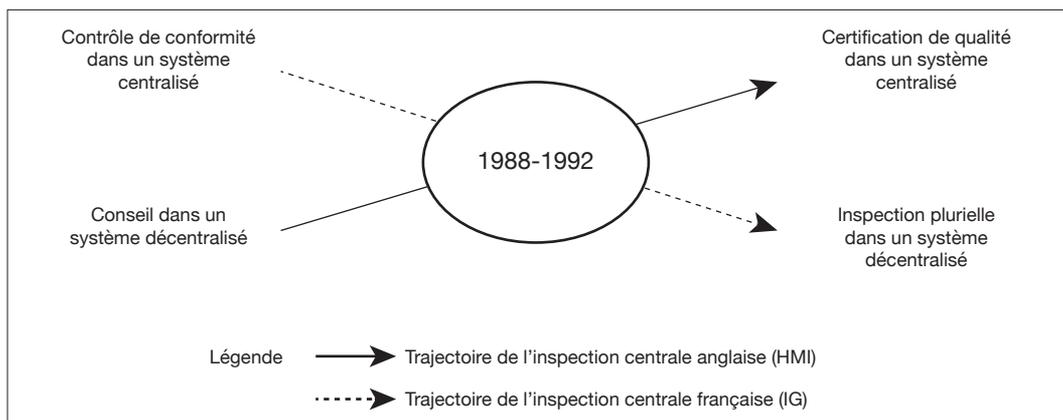
En France, le nouveau ministre Lionel Jospin (1988-1992) manifeste très tôt son envie de réformer l'IGEN. En septembre 1988, dans le contexte politique de préparation de la future loi d'orientation, il instaure une commission interne à l'IGEN pour réfléchir aux nouvelles missions du corps, qu'il confie à son doyen. Plusieurs questions sont abordées, dont trois particulièrement sensibles : la place de l'inspection individuelle, le passage d'une inspection spécialisée (par exemple en disciplines dans le secondaire) à une inspection générale (adoptant un point de vue sur l'ensemble du système éducatif) et le positionnement de l'IGEN dans un contexte de décentralisation et de déconcentration (création de correspondants). Ces réflexions, malgré leur contestation par certains doyens de groupe, inspirent les auteurs du décret d'application de la loi de 1989, loi qui confie aux inspecteurs généraux une mission nouvelle d'évaluation. Dès l'année scolaire suivante, le corps est mis au défi par le ministre de réaliser trois vagues annuelles d'évaluation de 100 établissements sur le modèle anglais. Cette opération n'est cependant pas reconduite à la rentrée 1992 (Pons, 2008).

Des évolutions inversées

Après cette période charnière, l'évolution des inspections centrales anglaise et française semble s'inverser. Si l'histoire des HMI est marquée aux XIX^e et XX^e siècles par de multiples incertitudes de la part du pouvoir central et des périodes de flux et de reflux du modèle de la *full inspection*, l'institutionnalisation de l'Ofsted en 1992 consacre une nouvelle période historique marquée par une centralisation du système scolaire anglais et le rôle essentiel de certification de la qualité des établissements scolaires confié à l'inspection. Celle-ci a lieu de manière périodique (selon un cycle de 4-5 ans en moyenne) sur la base d'un protocole d'inspection extrêmement formalisé distinguant précisément les étapes de l'inspection, les catégories d'analyse utilisées, le code de bonne conduite des inspecteurs, les données et preuves mobilisées et les retombées de l'inspection. En une vingtaine d'années, ce protocole⁶, qui donne lieu à plusieurs documents de cadrage et, à la fin de chaque cycle d'inspections, à une procédure de concertation des acteurs du système scolaire afin d'en améliorer l'efficacité, a connu plusieurs inflexions majeures, par exemple dans les modalités de recrutement, de formation et de management des équipes d'inspection (fonctions externalisées depuis 2005 auprès de compagnies privées), ou dans la plus grande place accordée à l'auto-évaluation et aux questions plus pédagogiques. S'il fait régulièrement l'objet de critiques de la part de certains médias, syndicats d'enseignants et chercheurs, s'il est perpétuellement soumis à un impératif d'efficacité (élever les performances scolaires de la nation) qui peut l'exposer à des revirements radicaux en cas de moindre réussite, ce protocole semble clairement institutionnalisé dans le paysage anglais, comme en témoignent son pouvoir structurant très important sur les acteurs du système scolaire, leurs modes de coordination, leurs identités professionnelles, leurs représentations (Buisson-Fenet & Pons, 2011) ainsi que son exportation dans différents pays.

À l'opposé de cette expérience anglaise cumulative, l'inspection générale française ne cesse de s'interroger depuis 1992 sur son positionnement face à diverses transformations structurelles du système scolaire et à l'institutionnalisation de nouveaux instruments et modes de « pilotage » aux finalités politiques mouvantes et incertaines. Ce questionnement est particulièrement visible dans les notes et bulletins d'information du corps qui relaient régulièrement les réflexions de ses membres sur les transformations du métier d'inspecteur à l'occasion d'ateliers et de séminaires internes ou de sessions de formation (Pons, 2008, p. 586), ainsi que dans plusieurs

Figure 1. Les trajectoires croisées des inspections centrales anglaise et française



numéros spéciaux de revues professionnelles ou institutionnelles⁷. Il se cristallise notamment autour de la question de la possible reconversion des inspecteurs en évaluateurs du système scolaire et de ses différentes unités. À l'opposé de l'expérience cumulative des années 1873-1968, la trajectoire des inspections générales est ainsi plutôt marquée depuis 1992 par une alternance d'épisodes de replis identitaires sur des missions traditionnelles (comme entre 1992 et 1997), d'approfondissements méthodologiques ciblés (comme lors des évaluations de l'enseignement dans les académies entre 1998 et 2006) et de politisations brutales de son activité comme sous les ministères de Claude Allègre (1997-2000) ou de Xavier Darcos (2007-2009).

Au final, la comparaison de l'évolution du rôle des inspections centrales anglaise et française depuis leur création et de leur place dans la gouvernance de leur propre système scolaire révèle bien l'existence de deux trajectoires croisées que nous proposons de représenter, dans une forme épurée, dans la figure 1.

DISCUSSION THÉORIQUE

Comment expliquer ces deux trajectoires croisées ? Plusieurs perspectives théoriques différentes peuvent être mobilisées⁸, mais leur pertinence est inégale pour notre objet notamment parce qu'elles ne permettent pas toujours de penser nos deux cas dans leurs différences conformément à notre stratégie comparative.

Vers une inspection post-bureaucratique ?

Comme le met en évidence Michel Dobry (2000), la tentation analytique est grande de voir dans des trajectoires empiriques particulières des exemples de trajectoires historiques « typiques » car une telle approche a l'avantage de proposer un « récit historique plausible » avec des points de départ et d'arrivée clairement identifiés. Dans notre volonté de mettre en regard ci-dessus deux siècles d'histoire de deux inspections centrales, nous avons pu donner cette impression de trajectoires conçues comme des suites d'étapes communes que seraient la création de ces inspections, leur spécialisation, leur critique politique, leur bifurcation et leur repositionnement institutionnel dans un contexte de profond changement des modes de régulation des systèmes scolaires. Nous aurions là affaire à une séquence historique commune à chronologie variable.

La principale limite de cette approche peut être condensée dans la question suivante : vers quel point d'arrivée commun nos deux inspections chemineraient-elles ? Dans son analyse des modes de régulation intermédiaire de six espaces scolaires européens, Christian Maroy (2006) avance par exemple que la mise en œuvre progressive d'un nombre réduit de politiques éducatives communes amène les pays étudiés à converger plus ou moins rapidement et partiellement vers des modes de régulation « post-bureaucratiques » comme le quasi-marché ou l'État évaluateur. Le point d'arrivée serait-il donc celui d'une inspection post-bureaucratique ? Le cas anglais d'une inspection transformée en agence gouvernementale chargée de certifier la qualité des écoles sur

un marché scolaire paraît en effet emblématique de cette évolution. Mais qu'en est-il de l'inspection en France où l'État évaluateur peine à s'institutionnaliser (Pons, 2008) : est-il satisfaisant d'analyser sa trajectoire comme une transition lente et problématique vers cette inspection post-bureaucratique ? Le risque est grand ici de véhiculer une vision déterministe de l'histoire et de minorer les particularités du cas français en enfermant ce dernier dans un schéma d'évolution dont il constituerait une exception résistante.

Une dépendance variable au sentier ?

La deuxième approche théorique majeure de la notion de trajectoire est celle de la « dépendance au sentier » (*path dependency*). Selon cette approche, un choix historique particulier (ici d'ordre institutionnel) devient de plus en plus contraignant à mesure qu'il s'inscrit dans la durée du fait de nombreux mécanismes qui en renforcent la prédominance : coûts d'apprentissage de solutions nouvelles, rendements croissants, mécanismes d'auto-renforcement, etc. (Mahoney, 2000). La permanence par-delà les siècles et les intentions de réforme d'une inspection scolaire dans les deux cas étudiés dans cet article, malgré leurs différences, pourrait plaider en faveur d'une telle explication théorique. En France en particulier, la permanence des inspections générales malgré des événements sociopolitiques majeurs comme Mai 68 et les remises en cause récurrentes de certains ministres, l'absence de contre-modèle véritable d'organisation du contrôle de l'enseignement au cours de la période ou les coalitions d'intérêt à géométries variables selon les problématiques entre les inspecteurs généraux et le corps enseignant d'un côté (défense des intérêts d'une discipline ou maintien d'une inspection individuelle imparfaite) ou, de l'autre, entre ces inspecteurs et les cabinets ministériels (souvent désireux de continuer à disposer de manière discrétionnaire d'une source d'information verticale fiable, rapide et expérimentée), sont autant de mécanismes pouvant contribuer au maintien des inspections générales.

Néanmoins, cette approche présente deux principales limites. Elle insiste fortement sur la continuité des processus à l'œuvre et ne permet pas toujours de penser les inflexions ou les discontinuités d'une trajectoire. Si la trajectoire de l'inspection générale française présente bien une continuité institutionnelle, celle de Sa Majesté anglaise semble beaucoup plus aléatoire et se caractérise par une alternance de périodes au cours desquelles les HMI jouent un rôle, central mais ciblé, de contrôle de l'emploi efficace des deniers publics (par exemple entre

1853 et 1898), un rôle secondaire dans un système donnant la primauté aux acteurs locaux (années 1920-années 1970) puis de nouveau un rôle majeur dans un contexte institutionnel nouveau encadrant fortement leur activité. Le pouvoir contraignant du choix historique de nommer les premiers HMI en 1839 s'avère donc plus que fluctuant au cours des périodes, ce que ne semble pas pouvoir vraiment prendre en compte la théorie de la dépendance au sentier. Cette limite en appelle une autre : la difficulté dans cette approche de penser le changement en tant que tel, celui-ci étant principalement conçu comme radical (Streeck & Thelen, 2005). Si la création de l'Ofsted en Angleterre constitue bien une rupture institutionnelle forte – qu'il convient de ne pas surestimer cependant, les inspections Ofsted pouvant aussi être comprises comme une forme renouvelée et particulièrement codifiée des *full inspections* –, nous ne retrouvons pas d'équivalent dans la trajectoire de l'inspection française. Est-ce à dire pour autant que les changements à l'œuvre n'altèrent pas profondément le fonctionnement de cette institution ? Comment comprendre alors l'intense questionnement que suscite au sein de ce corps sa nouvelle mission d'évaluation (Pons, 2008) ?

La trajectoire des « petits pas » ?

En partie pour sortir de cette impasse, plusieurs auteurs mettent en évidence l'existence de possibles changements institutionnels graduels au sein des institutions ou autour d'elles. Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (2005) par exemple distinguent quatre modes de changement graduel : le déplacement (*displacement*) qui consiste en un changement de règles donnant lieu à une compétition entre anciennes et nouvelles règles ; l'empilement (*layering*) qui voit de nouvelles règles ou dispositifs s'ajouter à ceux existants dont l'importance décroît et dont le sens se trouve altéré ; la dérive (*drift*) d'une institution inadaptée à un nouveau contexte qui voit ses règles constitutives s'affaiblir ; et la conversion (*conversion*) désignant la réorientation des objectifs et des fonctions d'institutions existantes. Selon cette approche, la trajectoire d'institutions comme les inspections centrales ne s'explique pas par l'existence de choix constitutifs et auto-cumulatifs qu'on peinerait à modifier mais serait le résultat de changements progressifs et d'ajustements successifs.

Cette approche rend intelligibles plusieurs aspects de l'évolution des inspections centrales anglaises et françaises prises isolément, mais elle peine à fournir un facteur explicatif commun à ces deux trajectoires contrastées. Par exemple, les inspections générales françaises connaissent incontestablement un changement par

déplacement, par empilement et par conversion depuis les années 1960, visible par exemple dans l'adjonction de nouvelles missions (animation, expertise, évaluation) qui questionnent et redéfinissent à la fois leurs missions et leurs pratiques traditionnelles (maintenues) de contrôle et d'inspection (Pons, 2008). À l'inverse, la création de l'Ofsted en 1992 s'avère être un changement institutionnel majeur et clairement discriminant qui consacre une mission spécifique (la certification de la qualité) au détriment d'autres qui sont supprimées (comme le conseil aux établissements), de sorte qu'il semble difficile de parler de déplacement, d'empilement ou de conversion. Selon notre stratégie comparative de départ, il reste donc difficile d'expliquer les trajectoires croisées de ces deux inspections centrales par la théorie des changements graduels.

Des modes de légitimation similaires aux effets contrastés

Une autre approche semble le permettre, qui implique de déplacer le regard des processus formels d'institutionnalisation de ces inspections au travail de légitimation de leur mandat par les inspecteurs eux-mêmes à travers une sociologie de l'action publique qui tente de prendre en compte aussi bien l'historicité de cette dernière (Laborier, 2003) que le rôle des groupes professionnels dans sa structuration (Duran & Le Bianic, 2009). Dans les deux systèmes scolaires en effet, nous pouvons observer, à des périodes différentes, la mise en œuvre de la part des inspecteurs centraux d'un même répertoire d'action visant à légitimer leur professionnalité (voir l'encadré). Comme le précise Pascale Laborier (2003, p.443), qui reprend cette notion à Charles Tilly pour l'adapter à une sociologie de l'action publique, ce répertoire désigne un inventaire « de manières communes d'agir dans des configurations d'action publique », un catalogue limité et hétéroclite de modalités d'intervention qui permet l'action collective tout en la cadrant et la contraignant. Il est dès lors possible de penser la trajectoire croisée des inspections centrales anglaises et françaises comme le produit historique, donc contingent et situé, d'un même travail de légitimation de la part des inspecteurs dans des configurations d'action publique variées et qui repose sur la mise en adéquation plus ou moins réussie d'un répertoire d'action avec son contexte de mise en œuvre. Autrement dit, un même répertoire d'action, mobilisé dans un contexte différent, peut donner lieu à des effets contrastés.

En Angleterre, jusqu'à la fin des années 1960, dans un contexte de faible institutionnalisation d'un pouvoir cen-

tral en éducation, l'influence des HMI réside principalement dans leur capacité à prodiguer des conseils et à produire des travaux qui font autorité, dans la préservation de leur indépendance et intégrité professionnelles et dans le maintien de bonnes relations avec les partenaires du système scolaire (Dunford, 1998). Les HMI investissent ainsi les lieux de conception et de mise en œuvre des grandes réformes transformant le système scolaire au cours de la période (actions 1 et 2) y compris quand ils sont amenés à les critiquer (actions 3 et 5) : nouveau code de l'éducation de 1862, mise en place d'examens nationaux dans les années 1960, création en 1962 du *Schools Council* rassemblant différents groupes chargés de concevoir le curriculum, rédaction du rapport de Lady Plowden sur les écoles primaires publié en 1967... (Taylor, 1989). Ils critiquent régulièrement (action 8) au cours de la période les pratiques d'autres inspecteurs comme les « *assistant inspectors* » nommés de 1853 à 1945 pour les seconder ou les inspecteurs des LEA perçus par les HMI du début du xx^e siècle comme responsables des faiblesses de l'école primaire (Dunford, 1998). Ils n'ont de cesse enfin d'adapter leur protocole d'inspection (action 5) en fonction des revirements du pouvoir central, en multipliant par exemple les inspections informelles pour privilégier le conseil et le dialogue professionnel (avant 1853), en construisant des échelles d'appréciation des résultats des élèves (1853-1898), en procédant par visites surprises ou en réactivant selon les besoins le modèle de la *full inspection* (après 1898).

Les HMI réagissent de différentes manières à leur remise en cause politique (années 1960-1980). Ils s'attirent le soutien politique (action 2) de certains députés qui réaffirment en 1976 leur centralité (Taylor, 1989), de responsables ministériels concluant dans leur audit interne de 1977 au nécessaire maintien de leur indépendance (Dunford, 1998) et de la communauté éducative dans son ensemble en mettant en avant leur connaissance des territoires locaux (action 7) (Taylor, 1989). Ils investissent les espaces de réflexion sur leur devenir, comme le « *Policy Group for Inspection* » créé au sein du ministère en 1979 ou les cercles de réflexion sur l'ERA de 1988 (action 1), parfois pour en souligner vivement les insuffisances d'analyse (action 6) comme lors de la contestation publique de l'audit conduit en 1981 par Sir Dereck Rayner par Sheila Browne, alors chef des HMI. Les HMI font enfin preuve d'une très grande réactivité sur le plan méthodologique au cours de la période (action 5) : publication inédite de la méthodologie des *full inspections* (1983), publication d'un manuel sur les méthodes des HMI à l'attention des responsables éducatifs (1986), réflexions sur le jugement inspectoral

Le répertoire d'action des inspecteurs centraux anglais et français

Dimension pragmatique

- 1) Jouer un rôle influent dans les réformes importantes du système scolaire
- 2) S'attirer des soutiens politiques internes (enseignants) et externes (responsables politiques, parents) au système scolaire
- 3) Se faire les champions de changements ayant par le passé questionné leur professionnalité

Dimension normative

- 4) Faire jouer son statut, son mandat et son positionnement institutionnel

Dimension cognitive

- 5) Adapter et rationaliser les méthodes d'inspection
- 6) Contester publiquement le bien-fondé de certains rapports
- 7) Produire des connaissances générales sur le système scolaire
- 8) Discréditer les démarches alternatives

débouchant sur de nouvelles inspections (1989) (Gray & Wilcox, 1996).

À partir de la fin des années 1980, les HMI accompagnent clairement le changement de gouvernance en cours alors même qu'il est au départ susceptible de remettre en cause leur professionnalité (action 3) : production dès l'automne 1991 d'un document cadre d'inspection (*Framework*), publication d'une série de rapports sur la mise en œuvre dans différentes disciplines du curriculum national et sur le succès du changement de procédure budgétaire prévu dans l'ERA de 1988 (1992). Cette professionnalité est désormais clairement formalisée dans un protocole dont la conception, la mise en œuvre et les effets sont autant d'occasions de légitimer leur action sur plan normatif (action 4) et de rationaliser leurs méthodes d'inspection (action 5) (Buisson-Fenet & Pons, 2011).

Le répertoire d'action des inspecteurs généraux français est identique mais il se déploie dans d'autres contextes politiques et éducatifs et a ainsi des effets différents. Jusqu'au début des années 1870, l'instabilité des régimes politiques se traduit à la fois par une association des inspecteurs généraux aux réformes structurelles majeures (action 1) – comme la mise en œuvre des lycées et plus globalement le développement de l'enseignement secondaire – et par une politisation du corps qui le rend plus sensible aux revirements politiques (action 2). Cette politisation est visible dans les postes occupés par les inspecteurs généraux après leur nomination (recteurs, responsables d'administration centrale, aumônier du Roi...), dans la proportion non négligeable de ceux d'entre eux⁹ qui exercent un mandat politique (y compris de ministre) et dans le nombre et les motifs de leur destitution (Huguet, 1988). Ces enjeux politiques sont également perceptibles dans la méthode d'inspec-

tion (action 5) qui n'envisage pas seulement l'exactitude et les talents des professeurs ou l'administration et la comptabilité des établissements mais aussi la bonne pratique religieuse, les bonnes mœurs et la discipline (Savoie, in Rioux, 2002). Cet impératif de socialisation se manifeste également par la volonté des inspecteurs généraux « de marquer de [leur] empreinte les générations futures au travers de [leurs] manuels scolaires » et autres ouvrages savants (action 7) (Huguet, 1988, p. 66). Ils profitent en cela de leur position dominante et élitaire au sein du système scolaire français (action 4), l'entrée dans leur corps étant principalement conçue comme l'aboutissement et la reconnaissance d'une carrière pédagogique ou administrative en matière d'éducation (Caplat, 1986).

Au cours de la période suivante (1873-années 1960), l'adéquation entre ce répertoire d'action et son contexte d'exercice se renforce. Le « magistère pédagogique » exercé par les inspecteurs généraux – depuis l'élaboration des programmes et des sujets d'examen jusqu'à la présidence des jurys de concours, en passant par la gestion des carrières des enseignants, l'expertise disciplinaire et le conseil auprès du ministre ou des directeurs du ministère –, leur proximité sociale avec ces derniers chargés de mettre en œuvre la politique éducative et enfin l'homologie structurelle entre l'organisation des inspections générales et le fonctionnement compartimenté, vertical et hiérarchisé de l'institution scolaire les amènent à être très fréquemment associés à la conception des réformes au cours de la période, notamment ce qui concerne l'enseignement secondaire disciplinaire (actions 1 et 2). La pratique de l'inspection s'en ressent, celle-ci connaissant un double mouvement de spécialisation (action 5) marqué par une dispersion des objets et des corps d'inspection et par une focalisation progressive sur l'acte individuel d'enseignement. Ce

mouvement paraît d'autant plus légitime que l'enseignement se structure en ordres et disciplines distincts, que les inspecteurs généraux incarnent une élite scolaire en son sein (action 4) et qu'ils publient des ouvrages et manuels influents (action 7) dans leur domaine (Caplat, 1986, 1997).

La contestation de ce magistère (années 1960-1980) les amène cependant à réagir de diverses manières. Certains d'entre eux prennent par exemple en charge l'animation de débats sur les enjeux éducatifs suscités par Mai 68 comme les réunions des «groupes PIM¹⁰» ou les «Journées de l'inspection» organisées chaque année au Centre international d'études pédagogiques (actions 1 et 2). Ils participent à plusieurs commissions visant à réformer le système scolaire (action 1), comme la commission Joxe de 1972 sur la fonction enseignante dans le second degré ou celle sur le futur statut de l'IGEN en 1988, commissions qui sont parfois l'occasion pour eux de plaider pour des évolutions encore mineures au sein de leur corps (action 3). Ils réfléchissent à plusieurs reprises à l'évolution de leurs méthodes, par exemple lors des premières inspections croisées d'établissements lancées en 1976-1977 dans certaines académies (Pons, 2008), et ils commencent dans les années 1980 à publier des rapports thématiques avec l'accord du ministre (actions 5 et 7). Enfin, à travers notamment leur expertise pédagogique et la direction de certains établissements ayant une mission de recherche, ils peuvent à la fois se tenir informés de certaines initiatives en matière de recherche-action et d'évaluation, y participer parfois et également les critiquer dans la concurrence qui les oppose à d'autres évaluateurs (Pons, 2010).

Cette concurrence, qui s'accroît avec l'affirmation d'une politique d'évaluation à partir de 1989, les amène à reconvertir et à rationaliser leurs savoir-faire (action 5) comme la «visite de terrain» qu'ils enrichissent de nouvelles techniques d'enquête et qui les démarque d'autres approches évaluatives (action 8). Elle les amène aussi à publier un grand nombre de rapports sur les réformes en vigueur qui permettent souvent d'en rationaliser *a pos-*

teriori le cours (action 1), d'inviter les acteurs à s'emparer de nouveaux outils de régulation qui ont jadis mis au défi leur propre professionnalité comme les évaluations d'établissement (action 3) et de produire un grand nombre de connaissances sur le système scolaire selon une approche empirique spécifique (action 7). Ce dernier aspect est également visible dans le nombre non négligeable d'inspecteurs généraux qui publient sur leur propre activité ou sur des aspects techniques du système scolaire. Leur position institutionnelle enfin les amène régulièrement à participer à diverses commissions, (hauts) conseils et comités de pilotage (actions 1 et 4).

CONCLUSION

Au final, en nous invitant à trouver un facteur explicatif commun à des situations contrastées, le recours à la comparaison des cas les plus différents a permis un double déplacement du regard sur les trajectoires des inspections centrales anglaise et française. Le premier concerne la notion même de trajectoire. Après comparaison, celle-ci n'est plus envisagée comme une séquence typique d'une transition vers d'autres modes de régulation, comme une dépendance au sentier ou comme le résultat d'ajustements institutionnels successifs, mais comme le produit de la mise en œuvre, plus ou moins efficace selon les contextes, d'un même répertoire d'action par deux groupes professionnels désireux de maintenir leur influence dans le processus d'action publique. Il en découle un second déplacement : le «croisement» de ces trajectoires ne paraît plus si pertinent. Il le reste au regard de l'évolution institutionnelle de ces deux inspections mais il l'est moins si l'on se penche sur le travail de légitimation de leur professionnalité par les inspecteurs centraux. Ce dernier s'avère très proche d'un cas à l'autre, même si ses effets en contexte diffèrent.

Xavier Pons

ponsx@wanadoo.fr

Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, Largetec

NOTES

- 1 Pour un premier recensement, voir l'introduction à ce dossier.
- 2 *Her Majesty Inspectors*.
- 3 Notes internes, bulletins internes et rapports publics depuis 1985 et fiches biographiques des inspecteurs généraux en fonction depuis 1945.
- 4 Nous avons consulté à la *Bodleian Library* et à la bibliothèque du

département des études sur l'éducation de l'Université d'Oxford près de 80 ouvrages, rapports officiels et autres documents intermédiaires (littérature grise) sur le thème de l'évaluation des établissements.

- 5 Nous traduisons par «inspection globale» le terme de *full inspection* qui ne s'impose dans le débat public qu'à partir de sa remise en cause en 1944 (Gray & Wilcox, 1996).

- 6 Pour une présentation détaillée, voir Buisson-Fenet & Pons (2011, p. 45-51, p. 79-90).
- 7 La revue *Administration et éducation* a consacré à ce thème quatre numéros entre 1993 et 2005 et la *Revue internationale d'éducation* un en 1995.
- 8 Celles-ci sont présentées plus précisément dans l'introduction de ce dossier. Nous nous bornons ici à les introduire pour mieux discuter leur pertinence empirique.
- 9 19 % de la population masculine entre 1802 et 1914 (Huguet, 1988, p. 60)
- 10 Programmation interne au ministère.

BIBLIOGRAPHIE

- BUISSON-FENET H. & PONS X. (2011). *Les pratiques d'évaluation externe des établissements scolaires en France, au Royaume-Uni et en Suisse*. Créteil : L'Armand Colin. En ligne : <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00605994>> (consulté le 21 janvier 2014).
- CAPLAT G. (dir.) (1986). *Les inspecteurs généraux de l'Instruction publique. Dictionnaire biographique, 1802-1914*. Paris : INRP ; CNRS.
- CAPLAT G. (1997). *L'Inspection générale de l'Instruction publique au XX^e siècle. Dictionnaire biographique des inspecteurs généraux et des inspecteurs de l'Académie de Paris, 1914-1939*. Paris : INRP ; Economica.
- DE GRAUWE A. (2003). « Les réformes des services d'inspection. Modèles et idéologie ». *Revue française de pédagogie*, n° 145, p. 5-20.
- DOBRY M. (2000). « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* ». *Revue française de science politique*, n° 4-5, p. 585-614.
- DUNFORD E. D. (1998). *Her Majesty's Inspectorate of Schools since 1944. Standards Bearers or Turbulent Priests?* Woburn Press : Londres.
- DURAN P. & LE BIANIC T. (2009). « Introduction générale ». In T. Le Bianic & A. Vion, *Action publique et légitimités professionnelles*. Paris : LGDJ, p. 11-35.
- GORDON P. (1989). « Watchdogs and Missionaries. The First Hundred Years ». In DES-HMI, *1839-1989, Public Education in England. 150th Anniversary*. Londres : DES-HMI, p. 27-56.
- GOSDEN P. (1989). « Public Education in England 1839-1989 ». In DES-HMI, *1839-1989. Public Education in England. 150th Anniversary*. Londres : DES-HMI, p. 1-26.
- GRAY J. & WILCOX B. (1996). *Inspecting Schools: Holding Schools to Account and Helping Schools to Improve*. Buckingham : Open University Press.
- GREK S., LAWN M., OZGA J. & SEGERHOLM C. (2013). « Governing by Inspection? European Inspectorates and the creation of a European Education Policy Space ». *Comparative Education*, vol. 49, n° 4, p. 486-502.
- HOPES C. (dir.) (1991). *School Inspectorates in the Member States of the European Community – Belgium, England and Wales, France, the Republic of Ireland, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain*. Francfort-sur-le-Main : Deutsches Institut Für Pädagogische Forshung.
- HUGUET F. (1988). *Les Inspecteurs généraux de l'Instruction publique. Profil d'un groupe social*. Paris : INRP.
- LABORIER P. (2003). « Historicité et sociologie de l'action publique ». In P. Laborier & D. Trom, *Historicités de l'action publique*. Paris : PUF, p. 419-462.
- MAHONEY J. (2000). « Path Dependence in Historical Sociology ». *Theory and Society*, vol. 29, n° 4, p. 507-548.
- MAROY C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- PIERSON P. (2000). « Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics ». *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- PONS X. (2008). *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels. Discours et méthodes (1958-2008)*. Thèse de doctorat, science politique, Institut d'études politiques de Paris.
- RANSON S. (2008). « The Changing Governance of Education ». *Educational Management Administration and Leadership*, vol. 36, n° 2, p. 201-219.
- RIOUX J.-P. (dir.) (2002). *Deux cents ans d'inspection générale, 1802-2002 : mélanges historiques*. Paris : Fayard.
- STREECK W. & THELEN K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford : Oxford University Press.
- TAYLOR W. (1989). « Continuity and Change. HMI 1945-1989 ». In DES-HMI, *1839-1989. Public Education in England. 150th Anniversary*. Londres : DES-HMI, p. 57-80.
- THRUPP M. (1997). « Exploring the Politics of Blame: School Inspection and Its Contestation in New Zealand and England ». *Comparative Education*, vol. 34, n° 2, p. 195-209.
- VAN BRUGGEN J. C. (2010). *Inspectorates of Education in Europe; some Comparative Remarks about their Tasks and Work*. Bruxelles : SICI.
- VIGOUR C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales*. Paris : La Découverte.