L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale

Du contrôle de base au conseil

Jean-François Cuby

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/3532>

DOI : 10.4000/ries.3532

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 1995

Pagination : 67-78

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Jean-François Cuby, « L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 08 | 1995, mis en ligne le 01 décembre 1995, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/3532> ; DOI : 10.4000/ries.3532

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale

Du contrôle de base au conseil

Jean-François Cuby

- 1 Une appartenance récente – trois années – à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN), après trente-deux ans d'administration active, ne me donne pas le droit de dresser un historique authentique de cette institution trentenaire, non plus que de parler d'autorité sur son avenir, qui, par définition, sera dépendant de ce qu'en attendent les autorités politiques.
- 2 Aussi faut-il prendre cet article, passée la présentation rapide des origines, de l'organisation et des missions officielles de cette inspection, comme un témoignage et l'expression d'opinions qui n'engagent que leur auteur.
- 3 Sur la perception de son environnement spécifique, sur l'évolution de ses fonctions, sur son efficience ou sur son devenir, il eût été certainement possible de recueillir des points de vue différents. Ceci n'est-il pas l'illustration même de l'originalité et de l'indépendance des membres d'une inspection ?

Origines, organisation et missions

- 4 Avec l'explosion scolaire de l'après-guerre et l'augmentation considérable des moyens consacrés à l'éducation, le ministère de l'éducation nationale a souhaité se doter, à côté du corps de l'instruction publique (aujourd'hui l'inspection générale de l'éducation nationale) composé de spécialistes disciplinaires originaires de l'enseignement, d'un corps d'Inspection générale qui puisse intervenir sur l'ensemble de cette administration.
- 5 De création récente (1965), l'IGAEN fut constituée à l'origine par la fusion de trois corps qui fonctionnaient séparément : l'inspection générale des services administratifs,

l'inspection générale des internats et l'inspection générale des œuvres en faveur des étudiants.

- 6 Selon les termes mêmes de son statut, l'IGAEN est chargée, dans le domaine administratif, financier, comptable et économique, du contrôle et de l'inspection des personnels, services centraux et académiques, des établissements publics et de tous organismes relevant ou bénéficiant d'un concours du ministère de l'éducation nationale. Elle effectue également toutes missions d'étude et d'évaluation sur le système éducatif et participe à des activités de formation.
- 7 L'IGAEN comprend aujourd'hui quarante inspecteurs généraux, trente-cinq inspecteurs généraux adjoints et une quinzaine de chargés de mission. Les inspecteurs généraux sont d'anciens cadres supérieurs de l'administration centrale ou territoriale (dont, actuellement, treize anciens directeurs, un ancien recteur, un ancien proviseur), des ex-inspecteurs généraux adjoints, des fonctionnaires nommés au tour extérieur. Les inspecteurs généraux adjoints sont d'origines diverses : administrateurs civils, secrétaires généraux de l'administration scolaire et universitaire, anciens cadres de l'intendance.
- 8 Dirigé par un chef du service assisté d'un adjoint, l'IGAEN est organisée en sept groupes territoriaux (Nord, Île-de-France, Est, Ouest, Centre, Midi, Sud-Est) et dispose pour son fonctionnement d'un secrétariat administratif, d'une cellule informatique et d'un centre de documentation qu'elle partage avec l'IGEN.
- 9 Dans la ligne de son statut originel, l'IGAEN procède, au même titre que l'IGEN, et conformément à la Loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, à des évaluations locales, académiques et nationales qui sont transmises au ministre et au Parlement. Elle établit un rapport annuel qui est rendu public.
- 10 Dans la pratique de son fonctionnement, elle prépare, soumet au ministre et exécute une lettre de mission définie chaque année pour l'année scolaire suivante. Publié au *Bulletin officiel*, ce document constitue son cadre de travail permanent. Il comprend une partie fixe qui ne varie pratiquement pas d'un exercice à l'autre (sa participation à des activités de formation et à des jurys de recrutement, le rappel de sa totale disponibilité pour mener au cas par cas toute enquête ou toute étude demandée par le ministre, le suivi de la préparation de la prochaine rentrée scolaire et universitaire...) et une partie variable qui traduit les préoccupations et les priorités du moment : les missions thématiques sur lesquelles l'inspection fera porter plus particulièrement son attention.
- 11 Ces dernières, pour leur préparation et leur mise au point, donnent lieu à un aller et retour entre les services, le cabinet et l'inspection générale. En guise d'illustration, signalons quelques sujets abordés au cours des années récentes qui montrent la diversité du champ :
  - l'examen, à partir des postes de travail, des charges de l'administration centrale ;
  - une réflexion prospective sur ce que devrait être une administration centrale de l'avenir (« Centrale 2000 ») ;
  - le fonctionnement d'ensemble de vingt académies, qui a donné lieu à l'élaboration d'autant de rapports puis d'un rapport de suivi de ces rapports ;
  - la situation de l'école dans les zones d'habitat dispersé ;
  - les procédures et les délais de paiement des salaires et des indemnités d'examen et de concours ;
  - les conditions de mise en œuvre et les effets du plan d'urgence lycéen ;
  - les problèmes des établissements dits « sensibles » (cent soixante-sept établissements) ;

- les formules de coopération et de mutualisation entre les établissements ;
  - le fonctionnement des GRETA (groupements d'établissements pour la formation continue) ;
  - l'emploi des appelés du contingent dans les établissements scolaires ;
  - la politique de maintenance des établissements d'enseignement supérieur ;
  - la rénovation des premiers et deuxièmes cycles universitaires.
- 12 Depuis 1965, plus de six mille cinq cents rapports ont été produits, dont plus de la moitié portent sur un thème général, les autres intéressant un établissement ou une personne.
- 13 Pour être complet, il faudrait citer un nombre croissant d'interventions et de missions des membres de l'IGAEN à l'étranger (Communauté européenne, Afrique, Asie, Amérique latine, pays de l'Est) dans le cadre de démarches menées par les ministères de la coopération et des affaires étrangères ou par des organisations internationales.

L'environnement

- 14 S'arrêter à l'exposé précédent des contours et des activités de l'IGAEN pourrait certes suffire à justifier de son utilité, voire témoigner de son importance, mais ne permettrait pas de rendre compte des contraintes de l'environnement, qui, pour certaines d'entre elles, sont propres à l'éducation nationale, et qui, pour d'autres, s'avèrent communes à toutes les administrations.
- 15 Trois données fondamentales du paysage institutionnel du système éducatif conditionnent le travail de l'IGAEN. Elles sont le fait de l'histoire et pèsent sur le fonctionnement actuel et les perspectives d'évolution de cette inspection.
- 16 Il s'agit d'abord de la séparation, qui traverse l'appareil éducatif dans son ensemble, entre ce qui relève de l'ordre pédagogique et ce qui a trait à l'ordre administratif. Le ministère de l'éducation nationale, depuis l'origine est au premier chef le « ministère des pédagogues ». Sa spécificité, son originalité foncière consistent bien en effet à définir et à faire vivre des standards nationaux d'éducation, à fixer des programmes, à valider des cursus, à recruter et former des enseignants, à engager des réformes pédagogiques. L'appareil administratif n'est là que pour encadrer un acte de production qui, en dernière analyse, se révèle extrêmement pointu : la valeur ajoutée par le savoir d'un enseignant à un groupe d'élèves (ou d'étudiants). L'intendance suit !...
- 17 Les structures, les gestions de personnels, les modes de fonctionnement, la vie quotidienne du ministère illustrent cette évidence qui, très prégnante, demeure profondément ancrée dans les habitudes et les mentalités. À l'administration centrale, les directions « nobles » sont les directions pédagogiques organisées par ordre d'enseignement (direction des écoles, direction des lycées et collèges, direction générale des enseignements supérieurs) ; les recteurs d'académie sont désignés parmi les seuls universitaires et quatre-vingt-dix-neuf des inspecteurs d'académie sur cent deux sont d'origine enseignante ; enfin le recrutement des chefs d'établissements d'enseignement secondaire n'est pas ouvert aujourd'hui aux personnels administratifs.
- 18 Le contenu des programmes, l'architecture des cycles et des filières, le poids et les horaires respectifs des diverses disciplines, les méthodes d'enseignement, les profils et les sujets d'examen sont les thèmes essentiels qui ont mobilisé et focalisé longtemps les compétences et les énergies.

- 19 Fort logiquement dans ce contexte, l'administration a été, et demeure encore dans une certaine mesure, le parent pauvre. Elle existe d'abord aux yeux des enseignants ainsi que de l'opinion à l'occasion d'une carence ou d'un dysfonctionnement : retard de paiement, manque de moyens dans tel établissement à la rentrée, erreur matérielle lors de la passation d'un examen, incompétence ou faute professionnelle d'un responsable...
- 20 Or, on est amené à constater que la réalité de l'éducation nationale est bien celle d'un « système » et que les nécessités d'un traitement systémique de cet ensemble gigantesque et multiforme, de plus en plus complexe et ouvert, appellent des interrelations, des synergies, voire une véritable intégration des fonctions. Comment en effet concevoir et mettre en œuvre une réforme comme celle du baccalauréat, par exemple, sans prendre en considération, dès le début et non en fin de parcours, tous les tenants et aboutissants de cette réforme : la pertinence et la cohérence de l'organisation, les coûts et les moyens, les formes concrètes de validation, le traitement des données, l'information et la communication, etc., chaque paramètre pouvant et devant être mis en relation avec les autres. Études, expérimentations, prototypage, mise en fabrication, commercialisation, maintenance et service après-vente sont des étapes indispensables pour mettre en circulation des produits de grande consommation. Dans certaines entreprises, il y faut des années !
- 21 Bien d'autres exemples illustreraient ce défaut consubstantiel à cette administration qui consiste à faire fonctionner des chaînes trop parallèles : celle de la pédagogie d'un côté, celles des crédits, des emplois et des personnels de l'autre, selon des formes, des pratiques, des procédures, des cultures différentes.
- 22 Il est clair à cet égard que le rôle de l'IGAEN, compte tenu de sa composition, de ses effectifs et de ses missions statutaires ne saurait porter sur la pédagogie. Elle doit s'arrêter, et, de fait, elle s'arrête « aux portes de la classe ». En revanche, tout le reste relève ou peut relever de son regard, au-delà des aspects purement logistiques, juridiques, financiers ou comptables.
- 23 Mais la relative jeunesse du corps, le fait qu'il ne dispose pas de relais dans les académies, l'antériorité très grande de l'autre inspection (l'ex-instruction publique), et l'image de lourdeur dont souffre l'administration de l'éducation nationale n'assurent pas à cette inspection la place qu'elle pourrait assumer auprès d'une administration centrale de l'avenir (rappelons que, selon les termes de la loi de 1992 sur l'organisation territoriale de la République, les administrations centrales devront dorénavant se consacrer exclusivement à des tâches de conception, d'orientation, de contrôle et d'évaluation).
- 24 Spécifiques et originales aussi sont les entités de base, objets concrets et courants des investigations de l'IGAEN, les services centraux et académiques, les établissements scolaires et les universités et établissements d'enseignement supérieur. Il s'agit là de plusieurs univers, soumis à des règles et vivant dans des environnements radicalement différents :
- une administration nationale parisienne, conçue sur le modèle classique de tous les départements ministériels, qui pâtit d'une image, en grande partie injustifiée, de forteresse colossale et centralisatrice, interpellée par l'opinion du fait de l'extrême sensibilité de la matière et de sa médiatisation croissante, et dont on attend tout, en même temps que l'on critique son interventionnisme ;
  - des services académiques (rectorats et inspections académiques) qui relaient la politique nationale et qui disposent de pouvoirs accrus du fait d'une importante déconcentration ;

- des universités très autonomes et en même temps très dépendantes de l'État sur des points essentiels (personnels, diplômes) ;
  - des collèges et des lycées soumis à un régime hybride d'établissement public local nanti de plusieurs tutelles ;
  - des écoles primaires communales, qui ne disposent pas d'une personnalité propre.
  - Cette diversité des objets d'étude s'est trouvée amplifiée et troublée par l'intervention de phénomènes qui depuis une vingtaine d'années sont venus compliquer le paysage :
  - l'émergence progressive de structures ou de pratiques nouvelles, plus ou moins formalisées tels les groupements d'établissements pour la formation continue (GRETA), les bassins de formation, les réseaux d'établissements, les antennes universitaires, voire les groupements d'intérêt public (GIP) ;
  - la décentralisation qui a donné des missions, des pouvoirs et des moyens très importants et nouveaux aux établissements, aux régions, aux départements et aux communes ;
  - le développement de partenariats multiformes : entre administrations (au travers de multiples protocoles avec le ministère de la culture, le ministère de la ville, le ministère de la défense, etc.), entre les établissements et le monde des entreprises et les milieux associatifs.
- 25 Enfin, d'autres considérations qui, celles-là, ne sont pas propres à l'univers de l'éducation nationale, mais intéressent les administrations et les corps d'inspection dans leur ensemble, concernent aussi l'IGAEN.
- 26 La règle de droit, qui doit conduire et légitimer toute l'action de l'administration, souffre maintenant d'une relative désadaptation aux attentes et aux urgences de la vie sociale. Dans le domaine de l'éducation comme dans les autres, le foisonnement des textes, souvent de l'ordre de la simple circulaire, n'est plus maîtrisé par les utilisateurs des services et l'inspection a souvent du mal elle-même à s'y retrouver. Elle contribue d'ailleurs pour y remédier, en responsabilité, et dans le cadre d'un effort interministériel d'ores et déjà engagé, à un travail de longue haleine sur la codification des textes.
- 27 Sur le même registre, on observe que l'interpénétration des secteurs public et privé, au fil des évolutions de la société, bouleverse les notions et les clivages traditionnels : il en est ainsi, par exemple, des interpellations très actuelles sur le régime de responsabilité des chefs d'établissement au regard des problèmes de sécurité. Le fonctionnement du service public de l'éducation se trouve de plus en plus sous le regard et le contrôle du consommateur et du juge, à l'image, dans une certaine mesure, de ce que l'on observe aux États-Unis.
- 28 Paradoxalement, à une époque où l'on requiert de tous les responsables publics qu'ils assument encore mieux et plus leurs responsabilités, la multiplication et la complication des normes et des règles de toutes natures peut conduire à une certaine démission, au recours systématique aux échelons supérieurs (ainsi l'extrême sensibilité politique de la délicate question du « foulard islamique » incite à beaucoup de prudence dans la prise de décision locale), voire au laxisme.
- 29 L'urgence enfin, ou plutôt le sentiment d'urgence que donnent l'abondance et la rapidité de circulation des informations rend difficilement supportables, aussi bien pour le politique que pour le décideur ou pour l'usager, les délais qui s'écoulent nécessairement entre le constat d'une situation et sa prise en considération au travers des textes et de leurs circuits d'application.
- 30 Il est reconnu d'autre part dans tous les secteurs, qu'il s'agisse d'aménagement du territoire, de droits sociaux, d'interventions économiques, etc., et bien entendu aussi

d'éducation, que le rôle du législateur et de l'État n'est plus simplement aujourd'hui de veiller à faire respecter uniformément des principes et des droits sur l'ensemble du territoire national, mais tout autant, sinon plus encore, de reconnaître ou d'accompagner la diversité, voire de ne plus s'en tenir à l'égalité formelle pour viser des objectifs plus ambitieux d'équité. Ainsi, pour les élèves, est-on amené à imaginer et appliquer des organisations et des traitements inégalitaires (zones d'éducation prioritaires, moyens et procédures particulières au profit des établissements dits sensibles, etc.) afin de tenter de corriger des disparités qui tiennent à des considérations géographiques, économiques, sociales ou culturelles.

- 31 Or les structures administratives, de même que l'organisation et les traditions de la fonction publique française, sont mal adaptées à un traitement sur mesure des situations, à la prise en compte fine des besoins des usagers. Ceci s'avère d'autant plus difficile dans une administration qui se trouve confrontée à des phénomènes de masse (deux chiffres seulement cités ici pour mémoire : douze millions d'élèves et d'étudiants, huit cent mille enseignants), très déconcentrée pour certaines gestions, mais qui demeure très centralisée pour l'essentiel : la pédagogie et la gestion paritaire des personnels.
- 32 C'est donc tout autant de la réforme de l'État, de l'organisation des pouvoirs et contre-pouvoirs locaux, de la participation des agents et des citoyens à la vie des services et des établissements que l'on attendra que prennent corps des évolutions déjà tracées depuis plusieurs années par les politiques dites de modernisation.
- 33 Les inspections générales n'échapperont pas non plus dans cet ordre d'idées à des réflexions sur l'interministérialité accrue des domaines et des problèmes ainsi que sur leurs modes d'investigation et de coopération. Le thème des établissements situés dans des banlieues difficiles en est un bon exemple qui met en relation éducation nationale, administrations sociales, ministères de l'intérieur (collectivités locales et police) et de la justice.
- 34 Assez fréquents déjà à cet égard sont les travaux menés conjointement avec d'autres inspections générales : hormis l'IGEN dont la proximité est telle (pour le secteur scolaire) qu'il s'agit là d'une pratique courante, il convient de mentionner l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale de l'administration (IGA) à l'intérieur et l'inspection générale des finances (IGF).
- 35 Cette rapide description de l'environnement dans lequel se situent les travaux de l'IGAEN permet de mieux caractériser les fonctions qu'elle assume et leur évolution récente.

L'évolution des fonctions

- 36 À l'origine était le contrôle... En théorie, cette mission est permanente. Elle n'a certes pas disparu, demeure ancrée dans la culture de l'inspection, mais rencontre ses limites et ne représente plus en tout cas l'essentiel de ses activités.
- 37 L'esprit et les méthodes du contrôle inspirent l'IGAEN, comme ils inspirent certainement tout corps de contrôle. En ce sens, telle description d'il y a cinquante ans (dont on extraira ici quelques bribes) demeure tout à fait actuelle :

Le contrôle procède d'abord par une froide analyse. Son état d'esprit est celui du doute scientifique... Il ne s'inclinera pas devant l'argument d'autorité... Il vérifiera lui-même de ses propres yeux... La méthode du contrôle repose essentiellement sur l'observation... L'observation se complète par la comparaison ; il reste enfin à

rassembler tous les faits observés, à en faire la synthèse... avec prudence et exactitude... La rédaction des rapports doit faire l'objet d'un soin attentif... Les principales qualités du style du contrôleur sont la clarté et la concision... Cette objectivité dans la méthode suppose l'impartialité, l'entière liberté d'esprit...

- 38 L'inspection, nantie de son pouvoir d'auto-saisine peut procéder naturellement à des contrôles sur pièce et sur place dans les services et, plus souvent encore, dans les établissements, afin théoriquement de vérifier que la norme est bien respectée. Or, on a rappelé combien il devenait difficile de reconnaître et de faire reconnaître la règle de droit. Il y faut à la fois beaucoup de compétence, d'expérience et de temps. Contrôler un établissement moyen sous tous ses aspects demande quatre à cinq jours de travail *in situ*. Il en existe plus de sept mille cinq cents !
- 39 Habituellement l'IGAEN est saisie par le ministre (à l'initiative de celui-ci ou sur la proposition de tel ou tel directeur, recteur ou président d'université) d'une demande particulière d'investigation portant sur le dysfonctionnement d'un service ou d'une unité, sur un conflit, un problème de discipline (faute grave en général), sur une indécatesse, une malversation financière, un délit...
- 40 Après analyse, ce type de problème, fréquent, n'apparaît pas justifier dans tous les cas une intervention lourde de l'inspection générale, mais met en lumière des insuffisances que l'on est amené à constater de plus en plus souvent : elles sont le fait d'une hiérarchie qui n'assume pas pleinement son rôle ou qui est trop lointaine, des tutelles financières et comptables qui manquent parfois de vigilance ou de compétence, des instances de contrôle locales submergées de dossiers.
- 41 Un management moderne, la clarification des tutelles (sans doute trop nombreuses aujourd'hui sur les établissements), l'instauration de cellules de conseil technique dans les services, les investissements réalisés pour la formation ainsi que des moyens supplémentaires pour les chambres régionales des comptes, seraient probablement les voies les mieux adaptées afin de prévenir les interventions d'une inspection générale, peu nombreuse, qui donc devrait être mobilisée dans les cas les plus importants ou délicats.
- 42 Au fil des années et compte tenu du contexte général, la stricte vérification de l'application de la règle de droit ne représente plus l'essentiel des tâches de l'inspection qui évolue, comme d'autres institutions similaires, vers des fonctions nouvelles d'audit-diagnostic, d'évaluation et de conseil.
- 43 Il n'est pas aisé de catégoriser ou de situer toujours en ces matières ce qui, au sens précis du terme, relève de telle ou telle rubrique.
- 44 Dans certains cas, à partir d'une méthodologie qui se rapproche de celle des cabinets spécialisés, elle procède à de véritables audits (d'un service informatique ou d'une inspection académique, par exemple). Dans d'autres cas, le plus souvent, elle se livre à des diagnostics sous des formes moins formalisées que celle de l'audit. Il s'agit d'apprécier le fonctionnement, d'analyser les problèmes, d'identifier les points forts et les éléments porteurs de progrès afin d'améliorer la qualité du service, les structures, les procédures, les outils de gestion, les méthodes ou les conditions de travail.
- 45 De plus en plus l'IGAEN, seule ou avec d'autres, engage des démarches d'évaluation, soit sur des séries d'unités pédagogiques : ce fut le cas (en collaboration avec l'IGEN), entre 1989 et 1992, d'une évaluation lourde de quatre-vingt-huit lycées, quatre-vingt-huit lycées professionnels et quatre-vingt-onze collèges, prolongée en 1993-94 dans quelques dizaines de ces établissements par une évaluation du suivi des conclusions et

recommandations formulées ; soit sur la mise en œuvre ou les effets d'une politique particulière, par exemple, celle des projets d'établissement ou de la rénovation des premiers et seconds cycles universitaires ; soit sur des institutions nouvelles (instituts universitaires de formation des maîtres, instituts universitaires professionnalisés) ; soit encore sur la mise en œuvre et l'impact des nouveaux instruments de gestion (nouveaux systèmes d'information).

- 46 Sur ce terrain, elle ne prétend pas se livrer à des approches scientifiques, ni faire concurrence aux services spécialisés (telle la direction de l'Évaluation et de la Prospective) qui disposent de réseaux et de relais, d'appareils statistiques et d'un corpus méthodologique sophistiqué ; elle s'efforce au contraire d'utiliser au mieux ceux-ci pour enrichir son travail d'évaluation des politiques publiques. Les angles d'exploration sont évidemment différents selon le sujet, l'actualité, l'urgence, le profil des inspecteurs aussi : l'évaluation peut porter sur un objet par rapport à d'autres, sur l'utilisation des moyens par rapport aux moyens alloués, sur des résultats par rapport à des objectifs (qui ne sont pas toujours très explicites !), ou bien sur les capacités d'évolution par rapport à un état souhaité.
- 47 Au cours des années récentes, l'IGAEN s'est vu confier des travaux qui débordent du cadre du contrôle et de l'évaluation, comportant toujours certes une part de diagnostic, mais s'apparentant beaucoup plus en réalité à des productions d'études, d'expertises, voire d'assistance technique et de conseil.
- 48 Ainsi en 1992-1993, l'IGAEN, présidant un comité de hauts responsables, était-elle chargée de tracer ce que pourrait être l'esquisse d'une administration centrale de l'avenir. Dans la même logique lui était confiée l'élaboration d'un schéma de réorganisation et de déconcentration. Le « Nouveau contrat pour l'école » a vu également une participation active de cette inspection dans la phase d'élaboration des mesures et au sein des unités dites de suivi constituées pour leur mise en œuvre.
- 49 Fréquemment, l'IGAEN est sollicitée pour présider telle commission ou participer à un groupe de travail s'intéressant au devenir d'un corps (celui des CASU, conseillers d'administration scolaire et universitaire, par exemple) ou au suivi d'un protocole entre le ministère et tel syndicat.
- 50 Dans certaines circonstances enfin, il se peut que le ministre confie à un membre de l'Inspection des responsabilités éloignées de ses tâches habituelles et qui s'apparentent à l'administration active. Il en a été ainsi en 1990, avec la mise en œuvre du plan d'urgence lycéen, dispositif exceptionnel et transitoire. Il en est ainsi avec le rôle de coordination et de suivi permanent qui, pour l'éducation nationale, lui est confié sur l'outre-mer.
- 51 Au travers de ces quelques exemples qui témoignent de la diversité des activités de l'IGAEN et d'une évolution de ses fonctions, peut apparaître le risque d'une dispersion, voire à terme plus éloigné, d'une possible dilution de l'institution. On pourrait imaginer, en effet, que celle-ci ne soit plus qu'un réservoir de compétences et d'expertises individuelles mobilisables *ad nutum* en complément ou en substitution de l'administration active, en quelque sorte une véritable société de consultants en administration...
- 52 Certains y trouveraient sans doute avantage, au regard de la satisfaction immédiate et de l'efficience. On peut douter cependant qu'une telle évolution soit souhaitable.

L'efficience ? ...

- 53 Comment évaluer en effet l'impact, l'efficacité de l'intervention de l'inspection ?
- 54 L'essentiel de la production visible est constitué par le rapport. Quand il s'agit d'un rapport qui fait suite à enquête et qui concerne un individu ou une question relativement limitée et ciblée, il est possible et satisfaisant d'en connaître l'effet : interférence sur une procédure de gestion de carrière, déclenchement d'une procédure disciplinaire, rectification d'une erreur, attribution de moyens sont des conséquences assez facilement observables auprès des services centraux ou des échelons territoriaux.
- 55 En revanche, lorsque l'intervention porte sur des sujets plus vastes ou sur des politiques, l'inspection peut ressentir quelque frustration.
- 56 Sauf exception, l'audience du rapport reste modeste et sa diffusion limitée. La mission de l'inspection est de rendre compte au ministre et non d'emblée d'assurer une large communication de ses observations. Certes, à l'initiative de l'autorité politique (sauf fuite accidentelle), tel rapport donne lieu à médiatisation (ce fut le cas de l'organisation des examens et concours, de la restructuration du rectorat de Paris, de l'implantation des IUFM ou des établissements sensibles). Certes l'IGAEN, en même temps que sa consœur l'IGEN, publie annuellement à la Documentation française un rapport qui résume l'essentiel de ses travaux de l'exercice précédent. Toutefois, hormis quelques spécialistes, ces écrits demeurent peu connus et l'abondance des documents produits, dans le flot accru des informations, ne retient qu'un temps l'attention de l'administration très accaparée par l'action courante.
- 57 Aussi, au même titre que tous les corps d'inspection, l'IGAEN est-elle amenée périodiquement à regretter que ses recommandations, reprises parfois à plusieurs années d'écart, soient inégalement appliquées. En 1995, par exemple, on a pu constater que le rapport de 1991, qui formulait des recommandations précises pour une généralisation intelligente des projets d'établissement, n'a guère été suivi d'effets sur le terrain et que la formule demeure marginale et trop formelle.
- 58 Bien entendu, on peut parfois observer que tel constat est repris, que telle idée fait son chemin et tombe alors dans le patrimoine commun. Même si l'on sait que telle proposition n'est pas « mûre », qu'elle se heurte à trop d'obstacles psychologiques ou politiques (ainsi, dans l'intention d'une gestion plus qualitative, la suggestion techniquement fondée d'opérer la déconcentration du mouvement des enseignants certifiés), on aimerait que toute intervention de l'IGAEN donne lieu à plus de suivi, selon des formes adaptées à l'objet (réunions systématiques périodiques avec les responsables, relances, rapport annuel de suivi, etc.).
- 59 La tentation est grande, il est vrai, pour des agents qui eux-mêmes se qualifient parfois de « contemplatifs », de s'enfermer dans leur position d'observateur critique, à certains égards, confortable, puisque beaucoup moins aux prises avec la pression du quotidien et

les exigences du résultat. On a vu plus haut que ce risque est atténué par une participation réelle à la vie et à l'actualité du ministère.

- 60 Pour l'avenir, sans préjuger des évolutions qui seront induites par le gouvernement en matière de réforme de l'État, on peut souhaiter que l'IGAEN puisse concilier pleinement trois formes de préoccupations et d'interventions :

- l'inspection, le contrôle et l'évaluation « basiques » : en effet, quelles que soient les formidables possibilités qu'offrent les systèmes et les technologies d'information, l'enquête sur place, le regard distancié et le dialogue hors hiérarchie demeureront des matériaux irremplaçables pour apprécier une situation et éclairer le jugement ;
- la nécessité de procéder à l'évaluation d'éléments multiples qui font partie intégrante d'un système complexe : chaque maillon compte mais c'est la chaîne dans son entier qu'il faut apprécier, maintenir, transformer ;
- le souci permanent de la rapidité : à certains moments le rapport d'étude, circonstancié, étayé, abondant, nourri de chiffres et d'annexes, est indispensable ; il constitue alors un outil de référence ; à d'autres, et de plus en plus souvent, c'est l'observation concise, l'alerte, l'interpellation qui apporteront la meilleure aide au décideur et lui donneront plus concrètement l'occasion d'apprécier l'utilité de l'inspection.

- 61 Si ces perspectives semblent s'inscrire assez naturellement dans les évolutions récentes de l'IGAEN, elles-mêmes très dépendantes des transformations de son environnement proche et de la fonction publique dans son ensemble (et sans qu'il s'agisse de bouleverser fondamentalement ses missions et son organisation), elles ne manqueraient pas toutefois d'exiger une réflexion nouvelle sur le statut et le métier d'Inspecteur de l'administration de l'éducation nationale.

- 62 À partir de l'élaboration d'un référentiel fait de compétences (polyvalentes et/ou spécialisées), d'expériences (diversifiées) et de qualités humaines, on serait très certainement conduit à revoir les modalités de recrutement et de sortie du corps afin de développer et généraliser une mobilité organique entre les fonctions d'administration active et les fonctions d'inspection. Il est clair qu'une telle réflexion devrait s'inscrire dans un examen d'ensemble des fonctions d'encadrement des services.

RÉSUMÉS

Créée il y a trente ans, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale intervient dans les domaines administratif, financier et économique. L'évolution des missions incite à réfléchir sur le statut, le métier et le recrutement du corps inspectoral.

INDEX

Index géographique : France

Mots-clés : administration de l'enseignement, inspecteur général, inspection, inspecteur

AUTEUR

JEAN-FRANÇOIS CUBY

Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale, ministère de l'éducation, Paris, France.