
De la fonction au métier : une professionnalisation croissante

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un personnage

C’est l’époque des *missi dominici*.

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

Un contrôleur impartial...

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





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

... mais au regard partiel

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

Une ère nouvelle : l'inspecteur des années 2000

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

Un champ d'observation profondément remanié

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

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

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

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

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

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

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

Un mode d'intervention adapté à ce nouveau contexte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

Face aux nouveaux défis, les atouts et les exigences

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

De nouveaux défis

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

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

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

Des atouts

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

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

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

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

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

Des exigences pour l'avenir

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

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

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

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

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



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

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

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