
Pilotage et fonctionnement de la circonscription du premier degré

RAPPORT N° 2015-025
JUN 2015

Rapport à madame la ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche



igen
Inspection générale
de l'Éducation nationale

igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Inspection générale de l'éducation nationale

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Pilotage et fonctionnement de la circonscription du premier degré

JUIN 2015

Marie-Hélène LELOUP

André CANVEL
Yves CRISTOFARI
Brigitte HAZARD
Olivier HUNAULT
LAURENCE LOEFFEL
Gilles PÉTREULT
Érick ROSER

Inspecteurs généraux de l'éducation nationale

Martine CARAGLIO

Jean-René GENTY
Joël SALLÉ
Christine SZYMANKIEWICZ

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

RÉSUMÉ

La mission répond à une demande inscrite dans la lettre ministérielle indiquant aux deux chefs de corps d'inspection générale (IGAENR - IGEN) le programme de travail pour l'année scolaire et universitaire 2014-2015. Elle figure sous la rubrique *études thématiques* et s'intitule *pilotage et fonctionnement de la circonscription du premier degré*.

Historiquement, la création des circonscriptions du premier degré a coïncidé avec la mise en place d'un corps de contrôle, correspondant à la volonté politique d'une forme de quadrillage du territoire. Aujourd'hui, il n'existe toujours pas de définition réglementaire de la circonscription d'enseignement du premier degré. Mais la circonscription reste l'échelon opérationnel de l'organisation de l'enseignement du premier degré.

À l'heure où les recteurs se voient confier une responsabilité accrue dans la mise en œuvre de la politique éducative, où le projet de loi portant « nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) confie de nouvelles compétences à des régions élargies, la question de la gouvernance du service public de l'éducation se pose avec une acuité particulière et notamment celle de ses différents échelons géographiques.

Le questionnement de la mission s'est organisé ainsi :

- quelle est la réalité du fonctionnement des circonscriptions du premier degré ?
- comment en améliorer le pilotage, dans la perspective d'une meilleure réussite des élèves ?
- dans un contexte global de déconcentration et de réorganisation des services de l'État et au regard des évolutions en cours, l'entité « circonscription » est-elle toujours pertinente et quelles évolutions pourrait-elle connaître ?

Une quarantaine de circonscriptions dans vingt départements de onze académies ont été visitées. En dehors des visites dans les académies constitutives de l'échantillon, la mission a également conduit un certain nombre d'entretiens au plan national.

• **Le pilotage du premier degré : un fonctionnement en strates**

Les recteurs s'interrogent sur l'organisation du pilotage pédagogique du premier degré. Pour piloter et rendre compte d'un segment dont ils sont responsables, ils cherchent les moyens de renforcer l'articulation des niveaux académique, départemental, et de circonscription. Mais les visites réalisées en académie ont montré que le premier degré reste l'apanage des services départementaux.

L'articulation entre le pilotage départemental et le pilotage de circonscription ne va pas de soi. La circonscription est plus considérée par l'échelon départemental comme un niveau de connaissance administrative du territoire que comme un niveau de pilotage. Enfin, le principe de subsidiarité n'est pas clairement celui qui anime la complémentarité entre la direction académique et l'action des circonscriptions.

La mission n'a pas observé un pilotage à plusieurs niveaux ou un pilotage concerté mais un fonctionnement en strates.

- **Des IEN entre éparpillement et diminution du nombre d'inspections**

On assiste à un double mouvement qui, dans les faits, contribue à affaiblir le rôle de l'IEN, notamment dans sa mission de pilotage pédagogique de l'entité circonscription.

D'abord, la multiplication de missions transversales au niveau départemental ou académique génère la constitution de groupes de travail, induit la tenue de nombreuses réunions dont l'efficacité mériterait d'être mesurée à l'aune de trois critères : les productions des groupes (ressources documentaires, conception de dispositifs de formation), leur caractère original ou novateur par rapport à l'existant, les retombées dans les classes.

Ensuite, de nombreux IEN expriment le sentiment d'une mobilisation dans des micros tâches (souvent liées à des gestions de conflits qui se seraient singulièrement multipliées ces dernières années) et dans des tâches administratives ou logistiques qui laisseraient moins de temps pour la pédagogie.

De fait, le cœur de métier de l'IEN, l'inspection dans les classes, qui permet d'apprécier l'état de la qualité des enseignements en même temps qu'il permet l'évaluation des personnels enseignants, connaît un recul significatif dans l'activité des circonscriptions. Sur l'année scolaire 2013-2014, il peut être chiffré à environ 30 %.

Il y a donc un risque sérieux de méconnaissance des écoles et des enseignements dans les circonscriptions.

De surcroît, la rareté des dialogues DASEN - circonscription et l'insuffisance des outils de pilotage, dont l'absence d'évaluations nationales, fragilisent le pilotage des circonscriptions.

- **La circonscription, un découpage « sans coïncidence »**

Dans une organisation de plus en plus complexe – intercommunalités, communautés d'agglomérations, bassins d'éducation... – la circonscription est sans « coïncidence » avec les territoires éducatifs et/ou administratifs.

Au sein de l'éducation nationale, à de rares exceptions près, la circonscription ne coïncide avec aucun autre type d'organisation interne, secteurs de collèges, bassins. La question de la relation avec la carte des intercommunalités est également posée. La logique d'une organisation interne à l'éducation nationale n'est pas toujours comprise par les élus. La divergence entre les différentes cartes – bassins d'éducation, bassins d'emplois, communautés de communes, communes, secteurs de collèges... – conduit tous les interlocuteurs à s'interroger sur « *le bon découpage* ».

- **La circonscription, un territoire peu signifiant ; l'IEN, un acteur plébiscité**

En premier lieu, la circonscription ne se définit pas de la même manière selon les acteurs :

- elle est pour les élus un simple cadre administratif qui n'a pas de lien avec la commune. Ce sont, très clairement, les qualités de l'IEN de la circonscription qui importent : disponibilité, expertise, aide et médiation, etc. ;
- elle se conjugue avec l'équipe de circonscription pour les enseignants. Elle n'est pas un réseau d'écoles dans la mesure où chaque école ignore aujourd'hui la réalité du

fonctionnement des autres écoles de la circonscription, voire n'identifie pas le périmètre exact de la circonscription à laquelle elle appartient ;

- elle se résume aux écoles de leur secteur pour les chefs d'établissement.

En revanche, l'IEN est connu de tous et plébiscité :

- pour les directeurs, l'IEN est un « médiateur ». Il est perçu comme porteur d'aide et de conseil pour les projets conçus dans les écoles et les directeurs en font la première personne de référence : « *Ce qui nous donne une légitimité c'est que l'inspecteur soit derrière nous* » ;
- pour les principaux, l'IEN apporte une caution pédagogique et réglementaire ;
- les élus identifient l'IEN comme l'interlocuteur institutionnel, représentant l'éducation nationale, après les directeurs d'écoles, interlocuteurs quotidiens.

Tous expriment le besoin d'avoir un interlocuteur de proximité, terme employé moins dans son sens géographique que dans celui d'une « bonne connaissance » des territoires et de leurs spécificités.

Si le premier degré nécessite un pilotage de proximité, compte tenu du morcellement des écoles et de leur statut, on peut s'interroger sur la nécessité de l'appuyer sur la circonscription. La proximité réclamée de tous est-elle liée à un territoire ou bien à la régularité d'une rencontre ? Bref, peut-il y avoir un maillon humain sans appui sur cette circonscription qui est de fait ignorée de la plupart des protagonistes ?

- **Une nécessaire évolution de l'entité circonscription**

La circonscription, dans son fonctionnement actuel, n'apparaît plus comme un espace incontournable et indépassable de pilotage des politiques éducatives.

De fait, la mission a constaté que :

- la circonscription pallie l'absence d'organisation administrative du premier degré en proximité ;
- la force de l'organisation du premier degré tient dans la qualité de ses inspecteurs, leur mobilisation, leur loyauté dans le portage et la mise en œuvre des réformes, bien davantage que dans son organisation territoriale ;
- dans une organisation de plus en plus complexe (intercommunalités, communautés d'agglomérations, bassins d'éducation...), la circonscription apparaît comme une entité dépassée dans son périmètre et dans son fonctionnement ;
- le pilotage de proximité sera à repenser à la lumière de la réforme territoriale. La création de nouveaux territoires éducatifs, à la suite de cette réforme, posera la question prioritaire de l'échelle pertinente pour assurer une relative proximité entre les écoles et les inspecteurs.

La question qui se pose est de savoir si la dynamique d'un pilotage académique du premier degré sous l'autorité du recteur, la mise en place d'un nouveau paysage territorial, l'arrimage conforté du

collège à l'école primaire doivent être suivis d'une réorganisation structurelle et pour quels bénéfices. **La mission envisage deux grandes options.**

1) Dans l'hypothèse d'un maintien des circonscriptions du premier degré, deux lignes d'évolution doivent se combiner :

- l'amélioration du fonctionnement actuel des circonscriptions dans la perspective d'un pilotage renforcé ;
- la recherche d'une amélioration de la carte des circonscriptions, fondée sur des unités pertinentes au plan territorial et/ou au plan pédagogique de manière à conforter des politiques de territoire.

2) Dans l'hypothèse d'une évolution des missions de l'ensemble des corps d'inspection et d'une disparition des circonscriptions, deux scénarios peuvent ensuite être avancés :

- l'octroi d'un statut aux directeurs d'école et l'autonomie juridique et financière donnée aux écoles ou à des groupements d'écoles, transformés en établissements publics du premier degré (EPEP) ;
- la création d'établissements publics du socle commun autour du collège (EPSC).

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Historique de la circonscription du premier degré et comparaison européenne	4
1.1. D'un territoire contrôlé de l'enseignement primaire à un territoire piloté : de la paroisse à la circonscription	4
1.1.1. <i>Au commencement : des acteurs de contrôle ecclésiastiques</i>	4
1.1.2. <i>L'État aux commandes : des inspecteurs dans chaque département</i>	7
1.1.3. <i>Des structures en besoin permanent de coordination</i>	8
1.1.4. <i>Les inspecteurs et le service de la République</i>	9
1.1.5. <i>L'inspecteur chargé d'une « circonscription du premier degré »</i>	13
1.1.6. <i>La circonscription du premier degré : toujours évoquée, jamais définie</i>	15
1.2. Le pilotage de l'enseignement primaire en Europe : vers un mouvement d'autonomie des établissements	17
1.2.1. <i>En Europe, des organisations variables de l'école de base, structure unique ou séparée</i>	18
1.2.2. <i>Un mouvement général en Europe : « accountability » et autonomie</i>	20
1.2.3. <i>Des contenus et degrés d'autonomie variables d'un pays à l'autre</i>	22
1.2.4. <i>Des modalités d'évaluation des établissements scolaires liées aux modèles de responsabilisation</i> ..	28
1.2.5. <i>Une interrogation sur les effets de ces politiques d'autonomie</i>	30
1.3. En conclusion : la circonscription du premier degré, fruit d'une histoire et particularité française	31
2. Le pilotage du premier degré : un fonctionnement en strates	32
2.1. Des tentatives de pilotage académique inabouties	32
2.1.1. <i>Un pilotage entre volonté de symétrie et illusion de parallélisme avec le second degré</i>	32
2.1.2. <i>Des fonctions mal définies : doyen, délégué académique en charge de la pédagogie (DAP)</i>	34
2.1.3. <i>Des outils de pilotage peu développés</i>	36
2.2. Une place incertaine des IEN dans le pilotage	38
2.2.1. <i>Selon les académies, un collège des IEN, espace commun de travail ou relatif échec</i>	38
2.2.2. <i>Une place difficile à trouver pour les IEN dans les bassins d'éducation et de formation (BEF)</i>	39
2.2.3. <i>Des instances départementales à géométrie variable</i>	40
2.2.4. <i>L'IEN, un rôle de relais, sans pouvoir décisionnel : l'exemple de la carte scolaire</i>	42
3. La circonscription, un territoire peu signifiant ; l'IEN, un acteur plébiscité	43
3.1. La circonscription : un territoire à la main de l'IEN	43
3.1.1. <i>Un éparpillement de l'activité des IEN au détriment de l'inspection</i>	44

3.1.2.	<i>Un pilotage pédagogique fragile et des outils de pilotage perfectibles.....</i>	48
3.1.3.	<i>Les missions académiques et départementales : une part importante de l'activité des inspecteurs et des conseillers ?.....</i>	52
3.1.4.	<i>Les conseillers pédagogiques, adjoints des IEN ou experts auprès des équipes et des enseignants ?</i>	54
3.1.5.	<i>Les liens avec les écoles et les directeurs : des formes diverses mais une préoccupation constante.</i>	57
3.1.6.	<i>La (le) secrétaire, un personnel de catégorie C, pilier de la circonscription</i>	58
3.1.7.	<i>La gestion au service du pilotage ? Une absence de principe de subsidiarité.....</i>	60
3.2.	La circonscription : des visions contrastées	62
3.2.1.	<i>Au niveau académique et départemental, une entité sujette à évolutions et à interrogations.....</i>	62
3.2.2.	<i>Les IEN, entre convictions et interrogations.....</i>	65
3.2.3.	<i>La circonscription, une inconnue, mais l'IEN, un acteur connu et reconnu</i>	67
3.2.4.	<i>Un « territoire éducatif » au-delà de la commune et des réseaux écoles-collèges</i>	73
4.	Des préconisations et des scénarios d'évolution.....	74
4.1.	Une évolution du fonctionnement des circonscriptions.....	75
4.1.1.	<i>Un recentrage des rôles et fonctions des acteurs</i>	75
4.1.2.	<i>Une mutualisation des modes de gestion et de pilotage</i>	80
4.1.3.	<i>Un découpage des circonscriptions en cohérence avec les communautés de communes, pour un partenariat constructif.....</i>	81
4.1.4.	<i>Un découpage des circonscriptions en cohérence avec l'école du socle commun, pour une continuité des parcours</i>	86
4.2.	Une disparition des circonscriptions et une transformation du statut de l'école communale	88
4.2.1.	<i>Premier scénario : un établissement public du premier degré, pour une action pédagogique plus efficace</i>	89
4.2.2.	<i>Second scénario : un établissement public du socle commun (EPSC), pour une continuité pédagogique affirmée.....</i>	92
4.2.3.	<i>Des scénarios aux effets multiples : une évolution de l'évaluation, des missions de l'IEN, de la circonscription</i>	96
5.	En conclusion, une évolution nécessairement progressive.....	98
	Synthèse des préconisations et des scénarios.....	99
	Annexes	103

Introduction

- **Le contexte**

La mission répond à une demande inscrite dans la lettre ministérielle indiquant aux deux chefs de corps d'inspection générale le programme de travail pour l'année scolaire et universitaire 2014-2015. Elle figure sous la rubrique *études thématiques* et s'intitule *pilotage et fonctionnement de la circonscription du premier degré*.

Un précédent rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale portait sur l'organisation pédagogique des circonscriptions du premier degré¹. Quelque dix années plus tard, la présente mission s'inscrit dans un contexte institutionnel qui a connu des évolutions.

Au plan législatif, la loi du 23 avril 2005 et les textes qui suivent² ont largement modifié l'organisation du premier degré : socle commun, programmes, organisation du temps scolaire, temps de travail des enseignants, etc. La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 qui donne la priorité à l'école primaire conduit à engager de nouvelles réformes qui sont autant de défis : nouveaux rythmes scolaires, redéfinition des cycles, scolarisation des moins de trois ans, dispositif « plus de maîtres que de classes », formation des enseignants, etc.

Le décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique a, quant à lui, initié ou conforté une dynamique de pilotage académique du premier degré sous l'autorité du recteur. Il s'ensuit une plus grande coordination entre les pratiques départementales, sans que ceci remette toutefois en cause la responsabilité des DASEN sur la gestion opérationnelle du premier degré³.

S'agissant des ressources humaines, la circulaire n° 2009-64 du 19 mai 2009 est le dernier texte à avoir redéfini les missions des corps d'inspection territoriaux mais, dans le cadre des discussions « métiers » ouvertes par la loi de juillet 2013, une réflexion a été initiée sur les missions des inspecteurs. C'est d'ailleurs plus largement l'ensemble des métiers (conseillers pédagogiques, membres des RASED, directeurs d'école et professeurs des écoles pour le premier degré) qui a été ou va être reconsidéré.

C'est donc dans un paysage éducatif en évolution – où toutefois les tentatives de modifier le régime juridique de l'école et du directeur d'école n'ont pas abouti – que doivent être considérés aujourd'hui le fonctionnement et le pilotage de la circonscription du premier degré.

¹ Rapport IGEN n° 2003-034 Juin 2003 : *L'organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire*.

² Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école n° 2005-380 du 23-4-2005 - JO du 24-4-2005 - décret n° 2006-830 du 11 juillet 2006 - horaires et programmes d'enseignement de l'école primaire - BO hors-série n° 3 du 19 juin 2008.

³ Rapport IGAENR-IGEN n° 2013-060 Juin 2013 : *Les effets de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique*.

- **La problématique**

Historiquement, la création des circonscriptions du premier degré a coïncidé avec la mise en place d'un corps de contrôle, correspondant à la volonté politique d'une forme de quadrillage du territoire. Aujourd'hui, la circonscription reste l'échelon opérationnel de l'organisation de l'enseignement du premier degré. L'IEN est l'interlocuteur premier des équipes pédagogiques mais aussi un interlocuteur privilégié des partenaires, élus et parents, et plus généralement des usagers de l'école. Son rôle dans la politique pédagogique et éducative est multiple.

À l'heure où les recteurs se voient confier une responsabilité accrue dans la mise en œuvre de la politique éducative, où le projet de loi portant « nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) confie de nouvelles compétences à des régions élargies, la question de la gouvernance du service public de l'éducation se pose avec une acuité particulière et notamment celle de ses différents échelons géographiques.

Le questionnement de la mission s'organise ainsi :

- quelle est la réalité du fonctionnement des circonscriptions du premier degré ?
- peut-on parler d'un pilotage de la circonscription ? si oui, comment l'améliorer dans la perspective d'une meilleure réussite des élèves ?
- dans un contexte global de déconcentration et de réorganisation des services de l'État et au regard des évolutions en cours, l'entité « circonscription » est-elle toujours pertinente et quelles évolutions pourrait-elle connaître ?

À partir de l'état des lieux qu'elle a dressé, telles sont les interrogations et pistes de réflexion que la mission explore dans ce rapport. L'analyse des écarts entre le prescrit et le réalisé, celle des leviers à disposition de l'IEN – et de son équipe – mais aussi celle des obstacles rencontrés dans l'exercice de ses missions permettent de prendre la mesure de la réalité du pilotage de la circonscription du premier degré.

Plusieurs scénarii d'évolution seront *in fine* évoqués ; certains proposeront des modifications de fonctionnement de la circonscription, d'autres concerneront l'organisation même du premier degré.

Zoom : La notion de pilotage

Parler de pilotage de la circonscription du premier degré nécessite de s'interroger sur le terme même de pilotage.

Au sens premier, piloter signifie conduire dans la perspective d'amener « à bon port » un bateau, un avion, une voiture... S'agissant des organisations, on peut définir le pilotage comme une action concertée, volontariste, des responsables pour conduire une politique éducative : « *Piloter signifie, pour un responsable, vérifier que l'unité dont il a la charge tend en permanence vers les objectifs opérationnels qui lui sont assignés* »⁴.

⁴ S. ALECIAN, JP. AERTS, *Les systèmes de pilotage dans les services publics*, édition d'organisation, collection service public « de la mission au métier », 1996.

Piloter suppose de définir un certain nombre de finalités, d'objectifs qui vont orienter l'action ; il s'agit de dire où l'on va. Pour l'IEN, ces objectifs devraient être arrêtés dans le cadre d'une lettre de mission qui détermine des priorités fondées sur une analyse partagée du territoire de la circonscription et de la réalité des écoles qui la constituent. Si la détermination des objectifs relève *in fine* de l'autorité académique, l'IEN va avoir à définir des stratégies – au rang desquelles les projets d'actions, la conception du plan de formation et du plan d'inspection en circonscription, la mobilisation des ressources humaines disponibles... – pour parvenir à la réalisation des objectifs fixés. Dans un second temps, il s'agit de conduire – au sens ici d'impulser l'action, de motiver les personnels – la circonscription dans la réalisation des objectifs fixés. L'inspecteur a ici à sa disposition un certain nombre de leviers qu'il lui faudra utiliser à bon escient : inspection individuelle et évaluation d'école ou d'unité spécifique (RASED, réseau des CLIS...), animations pédagogiques et formations en circonscription, réunions des directeurs, implication dans des actions à caractère partenarial... Ce second temps est celui de l'organisation de l'action et de l'animation du territoire.

Un pilotage efficace repose donc d'abord sur une connaissance fine de l'unité à piloter, des forces et des faiblesses qui la caractérisent, du jeu des acteurs qui interagissent en son sein.

Observer la réalité du pilotage de la circonscription reviendra à prendre la mesure de la réalité d'objectifs spécifiques assignés à l'unité circonscription, de la compréhension par l'ensemble des acteurs des buts fixés, à identifier les stratégies mobilisées par l'inspecteur et la place que chacun occupe dans le dispositif, à s'assurer que l'évaluation est prévue, effective, contribue éventuellement à ajuster l'action.

- **La méthode**

Après la désignation de deux co-rapporteurs (un pour l'IGEN et un pour l'IGAENR), un groupe de douze inspecteurs généraux a été constitué pour travailler sur ce thème. Un protocole d'enquête a été élaboré et la mission d'inspection générale a retenu onze académies réparties sur l'ensemble du territoire.

Une **quarantaine de circonscriptions** dans vingt départements de ces académies ont été visitées. Les principes de constitution de l'échantillon ont été les suivants :

- dans chaque académie, deux départements, et dans chaque département, deux circonscriptions ont été retenus ;
- la moitié des circonscriptions est plutôt rurale, englobant des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) ;
- l'autre moitié des circonscriptions est urbaine, englobant des quartiers urbains défavorisés (éducation prioritaire).

Dans chaque académie, les visites ont concerné **l'échelon académique** (le recteur et ses collaborateurs, le doyen des IEN et/ou le délégué académique à la pédagogie), **l'échelon départemental** (DASEN, IEN-A, conseillers pédagogiques départementaux), **l'échelon des circonscriptions**. Dans chaque circonscription où ils se sont rendus, les inspecteurs généraux ont rencontré l'IEN et son équipe rapprochée (conseillers pédagogiques, secrétaire), un panel de directeurs d'école, un panel de principaux de collèges, situés sur le territoire de la circonscription et un panel d'élus (maires, présidents d'EPCI ou leurs représentants ; ces collectivités étaient

représentatives des diverses situations géographiques et économiques du département, zones urbaines, périurbaines, rurales).

La liste des académies, départements, circonscriptions visités figure en annexe.

Le questionnement des acteurs académiques a permis de prendre la mesure du pilotage académique du premier degré, d'apprécier la part que pouvaient y prendre les IEN, d'interroger l'encadrement sur sa vision de l'entité « circonscription » et des évolutions qu'elle pourrait connaître.

Au niveau des circonscriptions, la mission a cherché à analyser le fonctionnement de la circonscription (modalités de répartition des tâches entre les différents personnels, organisation fonctionnelle des relations à la fois verticales et horizontales), le pilotage (gestion des ressources humaines – GRH), la mise en place des réformes (outils mobilisés), la vision des intéressés sur les forces et faiblesses de la circonscription.

Auprès des directeurs, chefs d'établissement et élus, la mission a examiné les liens de chacun avec cette entité qu'est la circonscription. Elle les a interrogés sur les améliorations qui pourraient être apportées au fonctionnement actuel et sur l'appréciation que ces acteurs portent sur des scénarii d'évolution.

La mission, composée de huit IGEN et quatre IGAENR, a travaillé en équipes mixtes à partir du protocole élaboré en commun. En dehors des visites dans les académies constitutives de l'échantillon, la mission a également conduit au plan national un certain nombre d'entretiens dont la liste figure en annexe. L'enquête a été conduite du mois d'octobre 2014 au mois d'avril 2015.

1. Historique de la circonscription du premier degré et comparaison européenne

1.1. D'un territoire contrôlé de l'enseignement primaire à un territoire piloté : de la paroisse à la circonscription

Un regard rétrospectif sur la question de l'organisation et du contrôle de l'école primaire montre l'actualité du sujet. Deux questions centrales se révèlent : le contrôle des comportements sociaux d'une part, celui des contenus de l'enseignement d'autre part. Mais à qui les confier ? Deux conceptions de l'école primaire – l'une pour laquelle l'école est une affaire locale, l'autre pour laquelle elle est une affaire d'autorités supérieures, voire de l'État – s'opposent ici. Cette tension est au cœur de la problématique historique de ce qui est devenu au fil du temps un territoire spécifique : la circonscription.

1.1.1. Au commencement : des acteurs de contrôle ecclésiastiques

On date généralement du règne de Louis XIV la prescription de création d'écoles paroissiales et l'organisation progressive d'un enseignement obligatoire en France, et ce, avec de notables différences régionales. Il s'agit alors de transmettre des connaissances élémentaires (lire, écrire, calculer) et surtout de catéchiser, à la suite de la révocation de l'édit de Nantes, les enfants dont les parents ont choisi la religion réformée. Le maître de ces écoles n'est pas nécessairement le curé de la paroisse. Mais en revanche, il doit être « approuvé » par ce curé ou une « autre personne

ecclésiastique ». Le maître ou « le régent » n'est embauché par la communauté paroissiale qu'avec l'assentiment de l'évêque, qui n'accorde les « lettres de régence » « *qu'après enquête sur la moralité* » du postulant et sur le contrôle de ses connaissances religieuses. En 1758, le juriste Jacques-Antoine Sallé (1712-1778) commentant l'esprit des ordonnances de Louis XIV et notamment celle d'avril 1695 « portant règlement pour la juridiction ecclésiastique » constate : « [...] *dans les villages, il ne se trouve guère d'autres surveillants que les curés sur ceux qui y tiennent les écoles ; et il n'arrive que trop souvent que les curés de campagne qui font ordinairement de leur maître d'école des espèces de domestiques, ferment les yeux sur leur inexactitude à remplir leurs devoirs de maître d'école en échange, moyennant les petits services qu'ils en tirent ailleurs* »⁵. Mais la même ordonnance royale recommande aussi que les archevêques, les évêques et leurs archidiacres se tiennent informés, au cours de leurs visites, « *de la conduite et des mœurs des maîtres d'école* » et s'autorisent à « *les interroger eux-mêmes sur le catéchisme, de sorte que s'ils ne les trouvent point capables de remplir leur place avec avantage et édification pour la paroisse, ils peuvent les renvoyer et les destituer* ».

C'est donc sur un territoire relativement important, le diocèse, que s'organise le contrôle d'une autorité hiérarchique – ecclésiastique – et situé au-dessus d'un contrôle local qui peut être considéré comme défaillant ou perverti à l'usage.

La révolution française, en bouleversant l'ordre traditionnel de l'organisation sociale de la France, constitue la première période pendant laquelle se pose la question du contrôle territorial des écoles par l'État et non plus par l'Église. À un projet inabouti de Condorcet en 1792, « [...] *un directoire de quatre membres qui aura l'inspection et la direction des écoles secondaires et primaires...* », répond la loi du 8 messidor an I (26 juin 1793) dont l'article VI dispose qu'« *il y a auprès de chaque administration de district un bureau d'inspection chargé de la surveillance et de la partie administrative des écoles nationales* ». Rappelons que le district est l'unité administrative créée par l'assemblée constituante en 1790 (en principe neuf districts par département) qui se situe entre le canton et le département et qui préfigure l'arrondissement.

L'instabilité politique de la période révolutionnaire conduit ensuite à des formules provisoires qui se succèdent (faire nommer les inspecteurs par les parents des communes, confier la surveillance des écoles aux municipalités, créer un fonctionnaire public « surveillant des écoles », etc.) jusqu'en 1799. Aucune ne se stabilise réellement.

Le régime du Consulat confie cette charge aux sous-préfets d'arrondissement par la loi sur l'instruction publique du 11 floréal an X (1^{er} mai 1802) en même temps qu'il confirme que les écoles primaires sont à la charge des communes. Mais, de fait, en laissant subsister le principe de la liberté d'enseigner, les régimes qui succèdent à la période révolutionnaire donnent la priorité à l'initiative privée. Le premier Empire, par exemple, ne se situe que dans une perspective d'intégration des établissements d'enseignement existants, quelle qu'en soit la formule, de façon à mieux contrôler l'ensemble. La prolifération des ordres et des congrégations religieuses enseignantes (notamment féminines), dans la première moitié du siècle, ne crée pas un contexte favorable à ce que nous appellerions un enseignement public. L'État y investit peu d'argent, les communes également et, de fait, la loi de floréal an X reste sans grand effet. Le décret impérial du 17 mars 1808, en organisant l'Université impériale, sous l'autorité d'un grand maître, crée néanmoins les corps d'inspection déjà envisagés. Leurs priorités sont claires : d'abord de vingt à trente « *inspecteurs généraux de*

⁵ Jacques-Antoine Sallé, *L'esprit des ordonnances de Louis XIV*, Paris, Samson, 1758, T.II.

l'Université [...] chargés de visiter alternativement les académies pour reconnaître l'état des études et de la discipline dans les facultés, les lycées et les collèges » ; et à un grade inférieur, dans chaque académie, des « inspecteurs des académies », nommés également par le grand-maître, placés sous l'autorité des recteurs, et « chargés de la visite et de l'inspection des collèges, des institutions, des pensions et des écoles primaires ». La question clé demeure néanmoins la qualification des instituteurs qui, selon le rapport Carnot de 1815, laisse à désirer sur l'ensemble du territoire.

La Restauration veut se préoccuper du sujet dès 1816, et l'on peut considérer que cette étape s'inscrit dans le processus d'organisation qui mènera à la loi Goblet de 1886, processus qu'il faut considérer comme un continuum au service de l'organisation d'un enseignement primaire d'Etat, de plus en plus sécularisé. Inspirée directement par deux pédagogues Ambroise Rendu et Joseph-Marie de Gérando, par le naturaliste Georges Cuvier et également par François Guizot, alors fonctionnaire au ministère de l'Intérieur, l'ordonnance du 29 février 1816 prend acte du manque d'écoles primaires et de la faiblesse du contrôle exercé par les inspecteurs des académies : *« ... voulant d'ailleurs seconder, autant qu'il est en notre pouvoir, le zèle que montrent des personnes bienfaisantes pour une aussi utile entreprise, et régulariser, par une surveillance convenable, les efforts qui seraient tentés pour atteindre un but si désirable, nous nous sommes fait représenter les règlements anciens et nous avons vu qu'ils se bornaient à annoncer des dispositions subséquentes, qui, jusqu'à ce jour, n'ont point été mises en vigueur ».*

On en reste alors à un contrôle de proximité : les « comités cantonaux » créés par la même ordonnance. Constitués sous l'autorité du préfet en liaison avec le recteur, ils ont pour fonction *« d'encourager et de surveiller l'instruction primaire »*. En sont membres le curé cantonal, le juge de paix, le principal du collège et *« trois ou quatre personnes choisies par le recteur d'après les indications du sous-préfet et des inspecteurs d'académie »*. Il est intéressant de noter qu'il est prévu que *« dans les villes composées de plusieurs cantons, les comités cantonaux, sur la demande du recteur, pourront se réunir pour concerter ensemble des mesures uniformes »*. Ils s'organiseront d'ailleurs, en se regroupant, en comités d'arrondissement.

Le comité cantonal a d'abord une fonction de maintien de l'ordre et des mœurs, ainsi que de vérification de l'enseignement religieux. Il a ensuite la charge de *« faire établir des écoles dans les lieux où il n'y en a point »*.

Son bras armé est fait de *« surveillants spéciaux »* : le curé de la paroisse et le maire de la commune, éventuellement un notable, bienfaiteur de l'école de la commune. Ces surveillants ont une tâche définie par l'ordonnance : ils *« visiteront, au moins une fois par mois, l'école primaire qui sera sous leur inspection, feront faire les exercices sous leurs yeux, et en rendront compte au comité cantonal »*. L'ordonnance s'attache ensuite à définir les conditions d'obtention d'un brevet de capacité pour l'instruction primaire décerné par le recteur et les contenus et méthodes des enseignements attendus.

Ce qu'il convient de retenir de l'histoire de cette première période, c'est que l'État ne prend pas en charge véritablement le contrôle de l'instruction primaire. Le recteur et les inspecteurs d'académie apparaissent en toile de fond, certes, mais les acteurs de la surveillance sont locaux. C'est par exemple le recteur qui donne l'autorisation d'exercer mais après avis du comité cantonal et certainement pas contre celui-ci. Ces principes d'encadrement s'appliquent aux écoles religieuses comme aux écoles communales.

Faut-il s'étonner de cette lente progression vers un enseignement promu et encadré par l'État ? pas vraiment. L'époque, dans ce premier tiers du XIX^{ème} siècle, est à un engagement privé d'hommes « éclairés » en faveur de l'instruction des pauvres, à l'instar de la « *société pour l'encouragement de l'instruction élémentaire* » qui promeut notamment l'enseignement mutuel. Elle est marquée en parallèle par le poids considérable des congrégations religieuses enseignantes, à la tête de nombreux établissements, dans un royaume où l'État reconnaît depuis le Concordat de 1801 que le catholicisme est la religion « *de la très grande majorité des Français* ». Il n'y a pas encore de nécessité absolue d'une organisation étatique aux yeux de la plupart des notables et des hommes politiques. Néanmoins, la maturation se produit à l'approche des années 1830. Guizot est convaincu, en tant qu'instigateur du parti du « juste milieu », qu'une instruction de type élémentaire est profitable à la société, à l'État et à la stabilité politique de la monarchie constitutionnelle. Par ailleurs, politiquement, l'anticléricalisme a gagné du terrain dans l'opinion.

1.1.2. L'État aux commandes : des inspecteurs dans chaque département

C'est en tant que ministre de l'instruction publique (octobre 1832) que François Guizot⁶ met en œuvre, avec l'appui de Louis-Philippe, une politique de réorganisation complète des ordres d'enseignement qui veut retirer au clergé catholique le contrôle sur l'enseignement en faisant de l'université « *un grand corps, soumis à un gouvernement spécial et puisé dans son sein* ». L'essentiel est dit : c'est à l'État de concevoir, d'organiser et de contrôler l'instruction par le biais de l'université, tout en respectant la liberté de l'enseignement. C'est l'instruction primaire qui est concernée au premier chef. On ne reviendra pas ici sur les détails de la loi du 28 juin 1833 qui, malgré un texte court, repense l'ensemble du système par les responsabilités partagées entre les communes et l'État – malgré une administration ministérielle très réduite en nombre –, par l'instauration, déjà engagée sous la Restauration, d'écoles normales de garçons dans chaque département et par une définition précise des objectifs, des contenus et même des méthodes qu'elle fixe à l'instruction primaire et primaire supérieure.

Lorsque Guizot réorganise l'instruction primaire en France, il en laisse d'abord la surveillance aux comités locaux et aux comités d'arrondissement qui supervisaient les comités locaux, aux pouvoirs électifs de la commune et du département. Pour quelle raison ? Jules Simon dans son ouvrage de synthèse et de propositions de 1865 intitulé *L'École* explique que ces comités ont plutôt bien fonctionné, en donnant aux instituteurs des garanties qu'aucun agent public n'aurait pu espérer. Mais très vite, pour Guizot, l'instruction primaire ne doit pas rester une affaire de politique locale : les améliorations à apporter à la qualité de l'enseignement (les choix de méthode sont à l'ordre du jour) et surtout l'absence d'informations précises sur la situation de l'enseignement primaire en France (l'État ne connaît pas le nombre exact d'écoles sur le territoire, par exemple) lui font déclencher une enquête de grande ampleur.

Dès l'adoption de la loi, 490 fonctionnaires relevant de l'Université, en mission extraordinaire, inspectent l'ensemble des écoles de France en quatre mois et adressent des rapports au ministre. La synthèse en est établie sous le nom de *Tableau de l'instruction primaire en France* : il s'agit d'un ensemble, encore inédit, d'informations très précises qui permettent alors de pointer les faiblesses

⁶ Cf. Laurent Theis, *François Guizot*, Paris, Perrin 2008 et *Guizot, la traversée du siècle*, Paris CNRS Éditions, 2014.

notoires de certaines académies en matière d'instruction publique. Guizot peut écrire dans ses Mémoires :

« Trente-trois mille quatre cent cinquante-six écoles furent effectivement visitées et moralement décrites dans les rapports qui me furent adressés par les inspecteurs... [ce] fut, pour le public, jusque dans les coins les plus reculés du pays, un témoignage vivant de l'active sollicitude du gouvernement pour l'éducation populaire, et elle remua fortement les instituteurs eux-mêmes en leur donnant le sentiment de l'intérêt qu'on leur portait et de la vigilance avec laquelle on les observait ».

La richesse de l'information et la perspective d'un contrôle efficace sont telles que Guizot prend la décision de rendre permanent un corps d'inspecteurs pour l'enseignement primaire, dans le budget de 1834 d'abord puis par l'ordonnance du 26 février 1835. Dans chaque département un inspecteur, sous l'autorité du recteur et des inspecteurs d'académie, est désormais chargé de visiter les écoles, mais l'on peut dire qu'il s'agit avant tout de faire appliquer la loi de 1833 dans toutes ses dispositions. C'est le sens de la circulaire adressée aux inspecteurs précisant leurs attributions le 13 août 1835 :

« En principe, toutes les écoles du département ont droit à votre visite annuelle ; mais cette visite ne doit pas être une pure formalité, une course rapide et vaine... les établissements qui doivent surtout être de votre part l'objet d'une surveillance persévérante et systématiquement organisée ce sont les écoles que la loi du 28 juin 1833 a fait naître dans les campagnes, loin des ressources de la civilisation et sous la direction de maîtres moins éprouvés ».

Ainsi s'ouvre le règne de « l'État-instituteur » selon la formule de Pierre Rosanvallon⁷. Le volontarisme – et le pragmatisme – de Guizot l'ont conduit à quadriller le territoire de l'école de fonctionnaires de responsabilité et d'administrateurs devant la carence des notables.

1.1.3. Des structures en besoin permanent de coordination

Le territoire de l'action de l'inspecteur primaire est donc en premier lieu le département. Sont compris dans ses attributions tous les établissements d'instruction primaire publics et privés, les écoles primaires supérieures, les écoles normales, les salles d'asile pour jeunes enfants, les écoles et cours pour adultes. Cependant, l'inspection de tout un département étant une charge trop lourde pour un seul fonctionnaire, des auxiliaires sont rapidement devenus nécessaires. Une ordonnance du 13 novembre 1837 porte création de l'emploi de *sous-inspecteur de l'instruction primaire* ; chaque département comptera un inspecteur primaire et selon sa taille un ou deux sous-inspecteurs. Une ordonnance du 22 décembre 1837 qui organise les salles d'asile crée, pour l'inspection de ces établissements, des *dames inspectrices* et des *déléguées spéciales*. La même année sont réactivées les conférences pédagogiques instituées en 1829 entre les instituteurs d'un même canton.

Le terme « circonscription » apparaît pour la première fois dans une lettre du ministre Salvandy aux recteurs, le 17 janvier 1838 : *« la plupart des inspecteurs ont jusqu'ici une circonscription trop étendue pour qu'il leur fût possible de visiter chaque année toutes les communes et de se transporter sur tous les points où leur présence est de temps en temps nécessaire »*. La circonscription est

⁷ Cf. Pierre Rosanvallon, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985, pp. 231-240.

presque partout constituée d'un ou plusieurs arrondissements : on s'en tient strictement au découpage administratif en vigueur⁸.

Sous le Second Empire, la loi du 15 mars 1850 (dite loi Falloux) relative à l'enseignement conserve l'institution des inspecteurs, mais elle la modifie dans sa hiérarchie : au lieu d'inspecteurs et de sous-inspecteurs résidant au chef-lieu, il y a désormais un corps unique d'inspecteurs et, en principe, autant d'inspecteurs que d'arrondissements. Ces fonctionnaires sont placés sous l'autorité directe et exclusive d'un recteur départemental auprès duquel la loi installe un inspecteur d'académie : ils échappent encore à l'autorité du préfet. Les comités locaux et d'arrondissement sont remplacés par des délégations cantonales. L'article 20 de la loi Falloux définit l'arrondissement comme territoire d'action, mais « *sur avis du conseil académique, deux arrondissements pourraient être réunis par l'inspecteur* ». Le décret organique de mars 1852 maintient les structures mises en place par la loi Falloux. L'institution des inspecteurs primaires continue à fonctionner sous l'autorité des recteurs départementaux, puis sous celle des inspecteurs d'académie qui leur sont substitués par la loi sur l'instruction publique du 14 juin 1854. Cette loi qui restaure les grandes académies fixe définitivement le cadre administratif de l'enseignement primaire. Elle généralise les inspecteurs d'académie : il y en a désormais un dans chaque département (sauf dans la Seine qui en a huit). Mais ils sont placés sous l'autorité conjointe du recteur et du préfet (qui nomme les instituteurs) pour les affaires relatives à l'enseignement primaire.

Le nombre d'inspecteurs primaires est augmenté régulièrement jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle de telle sorte qu'au lieu d'avoir un seul inspecteur pour deux arrondissements, comme ce fut souvent le cas dans les années 1850, les arrondissements sont progressivement divisés en deux ou plusieurs circonscriptions d'inspection primaire.

L'organisation du service de l'inspection primaire est désormais fixée dans ses traits essentiels : des inspecteurs primaires sous l'autorité d'un inspecteur d'académie et en responsabilité d'un territoire de dimension infradépartementale dans les domaines administratif et pédagogique. Le rapport d'inspection individuelle est créé en 1862 par le ministre Gustave Rouland dans *l'Instruction relative aux écritures exigées des inspecteurs primaires*, où il est confirmé que « *le premier devoir des inspecteurs de l'instruction primaire est de visiter régulièrement les écoles de leur circonscription* ». C'est également à Rouland que les inspecteurs primaires doivent l'originalité de leurs responsabilités au sein de l'administration de l'instruction publique puis de l'éducation nationale, à savoir une double mission administrative et pédagogique⁹.

1.1.4. Les inspecteurs et le service de la République

Les gouvernements républicains à partir de 1879 prolongent et accentuent l'action de contrôle étatique sur l'enseignement primaire engagée depuis Guizot, au nom de la lutte contre l'enseignement congréganiste et dans une perspective de gouvernement des esprits au service de l'enracinement de la République. À partir de 1879, le personnel de tous les corps d'inspection est exclusivement laïc ; jusqu'à cette date on y voyait figurer des ecclésiastiques, notamment dans les fonctions d'inspecteur d'académie.

⁸ Pour l'ensemble de la période évoquée, cf. Christian Nique, *Comment l'école devint une affaire d'État 1815-1840*, Paris, Nathan, 1990.

⁹ Circulaire du 20 août 1857 relative à la direction pédagogique des écoles primaires.

On ne saurait dans cette période de lutte idéologique renoncer à l'inspection. Ferdinand Buisson, directeur de l'enseignement primaire du ministère de l'instruction publique de 1879 à 1896, l'exprime clairement à l'article *Inspection* de son dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire (1887) :

« Toute institution exige, pour prospérer et se soutenir, l'action continue d'agents spéciaux compétents, chargés de la suivre dans son ensemble et dans ses détails, de vivifier et d'interpréter la pensée qui a présidé à sa création, pour en faire connaître au pouvoir central les résultats et au besoin les lacunes et les imperfections. Tous les grands services publics ou privés, comme les Finances, l'Enregistrement, les Contributions directes ou indirectes, les Ponts et Chaussées, les Eaux et forêts, les Chemins de fer, les Assurances, etc., ont leur personnel de vérificateurs ou d'inspecteurs. Le service de l'instruction publique ne pouvait échapper à cette nécessité... ».

Les gouvernements de la Troisième République consacrent l'autorité des inspecteurs primaires en tant que représentants de l'État, surtout avant 1914.

D'abord, ils accroissent leur nombre de façon très nette en créant, dans les arrondissements les plus peuplés, de nouvelles circonscriptions. De 1876 à 1880, leur nombre augmente de 60 et en 1889, ils sont au nombre de 440. Le terme de « circonscription » est alors employé pour désigner des territoires divers : tantôt le canton, tantôt l'arrondissement, tantôt une partie de l'arrondissement.

La loi organique du 30 octobre 1886 (dite loi Goblet) qui organise l'enseignement primaire en prenant en compte les lois scolaires portées par Jules Ferry, sur la gratuité, l'obligation d'instruction et la laïcité, dispose, dans son article 10, que nul ne peut être nommé inspecteur primaire s'il n'est pourvu du certificat d'aptitude à l'inspection et que des arrêtés ministériels fixeront désormais le nombre et l'étendue des circonscriptions d'inspection primaire dans chaque département ainsi que les conditions matérielles d'exercice des inspecteurs (attributions, classement, frais de tournée et avancement). Il est intéressant de noter que c'est la même loi qui supprime tout personnel ecclésiastique dans les écoles publiques. Ce ne sera qu'en 1889 que les instituteurs deviendront définitivement fonctionnaires de l'État. Les maires et les délégués cantonaux n'auront à inspecter que les locaux, les conditions d'hygiène et la tenue des élèves, « *en aucun cas l'enseignement* ». L'effacement des notables locaux est inscrit dans la loi et la réglementation ; la liste des personnes autorisées à pénétrer dans l'école est publiée.

La loi Goblet consacre également l'institution des inspectrices départementales des écoles maternelles créées par le décret du 2 août 1882, en remplacement des déléguées spéciales. Les inspectrices de l'enseignement primaire, fort peu nombreuses, qui n'inspectent que les écoles de filles, mixtes et maternelles de leur circonscription, sont créées par la loi du 19 juillet 1889. Il n'échappe pas au législateur que des conflits peuvent apparaître avec leurs collègues masculins ; aussi leurs fonctions sont-elles cadrées :

« Là où sera nommée une inspectrice, il importe que son champ d'action et son mode d'action soient exactement déterminés, de manière à prévenir autant que possible entre elle et les inspecteurs primaires tout conflit d'attributions. Le Conseil supérieur a estimé que la circonscription des inspectrices devait être fixée par le ministre et que, si leurs attributions pédagogiques sont d'une manière générale les mêmes que celles des inspecteurs, il conviendrait de laisser aux inspecteurs seuls les questions contentieuses et administratives ayant trait soit à

l'ouverture des écoles privées, soit aux créations d'écoles, soit aux constructions et réparations d'immeubles scolaires, et, en général, aux relations de l'administration universitaire avec les municipalités. Le principal effort de l'inspectrice devra porter sur la partie pédagogique de sa tâche, sur l'organisation et la surveillance des travaux manuels dans les écoles de filles, sur les principes d'éducation morale et, accessoirement, sur toutes les études et sur toutes les enquêtes ou informations spéciales dont le recteur ou l'inspecteur d'académie pourra la charger dans les établissements publics et privés d'instruction primaire et professionnelle de jeunes filles ».

Ces questions de répartition des tâches territoriales ou fonctionnelles sont prégnantes dès que l'inspection primaire est développée et relativement stabilisée. Rappelons que l'inspecteur primaire, nommé par le ministre, placé sous l'autorité de l'inspecteur d'académie, du recteur et des inspecteurs généraux de l'instruction publique détient, sous la Troisième République, la charge de fonctions administratives et pédagogiques étendues en ce qu'il fait exécuter les arrêtés préfectoraux de nomination, mutation et révocation des instituteurs, vérifie la qualité de l'enseignement tout au long de ses inspections (en interrogeant lui-même les élèves), apprécie la tenue des écoles, vérifie les livres des élèves (en s'assurant que les ouvrages non agréés ne sont pas utilisés) et préside les commissions d'examen du certificat d'études. L'inspection est au cœur de ses tâches. L'inspecteur primaire est tenu d'adresser un rapport à l'inspecteur d'académie dans le délai de quinze jours après chaque inspection mais également à l'instituteur depuis la circulaire du ministre Georges Leygues du 12 juin 1894 :

« [...] Le seul point important est que l'inspecteur primaire laisse de sa visite une trace écrite, qui sera la même dans ses mains et dans les mains de l'instituteur. De quelque façon qu'il soit rédigé, transmis et conservé, le bulletin d'inspection ne peut et ne doit être que l'exacte reproduction des notes prises par l'inspecteur primaire au cours de sa visite et transmises à l'inspection académique... Chacun de ces bulletins allant se placer dans le dossier de l'instituteur, chaque fonctionnaire se trouvera avoir par devers lui le double de son dossier ; il y trouvera les avertissements et les encouragements qu'il a mérités... J'aime à penser que le personnel appréciera le caractère libéral de cette mesure, et que tous s'applaudiront de posséder non seulement une appréciation générale et un témoignage verbal de leurs supérieurs hiérarchiques, mais des notes précises et complètes appelant leur attention en toute franchise sur ce qui, dans leurs classes, aura frappé l'inspection en bien ou en mal : ce procédé me semble ne pouvoir manquer d'éclairer l'instituteur et, par suite, de lui faciliter l'accomplissement de sa noble tâche ».

Dans cette période, la question de la taille des circonscriptions et celle de la répartition des tâches des inspecteurs apparaissent de manière régulière dans les textes réglementaires. Par exemple, aux termes de la loi Goblet, l'inspection des écoles maternelles est exercée « *concurrentement* » par les autorités chargées de l'inspection des autres catégories d'écoles et par les inspectrices départementales. Une circulaire de Jean Bienvenu-Martin, ministre de l'instruction publique en date du 7 mars 1906, détaille les attributions respectives des inspecteurs primaires et des inspectrices départementales des écoles maternelles. Il résulte de ces instructions que c'est à défaut de l'inspectrice départementale que l'inspecteur primaire sera chargé de la visite et de l'inspection des écoles maternelles :

« Donner dans les mêmes établissements des pouvoirs pareils aux inspectrices et aux inspecteurs, sans définir la tâche spéciale qui incombe aux uns et aux autres, c'est préparer et organiser des conflits entre ces fonctionnaires également et justement jaloux de leur autorité. [...] Je suis donc d'avis de laisser aux inspectrices le soin de visiter, d'inspecter les écoles maternelles, de veiller à l'application des programmes, de noter le personnel. C'est leur rôle et leur vocation de s'occuper de tout ce qui concerne l'hygiène et la première éducation des enfants ; personne ne saurait les remplacer efficacement dans cet office... D'autre part, vous ferez utilement appel au zèle et à la compétence des inspecteurs primaires pour négocier la création et assurer en de bonnes conditions l'installation des locaux scolaires ».

Toujours à propos de questions territoriales et de charges d'inspection, le 8 janvier 1921, le ministre Léon Bérard écrit aux recteurs pour déplorer le nombre insuffisant de visites d'inspection annuelle de tous les maîtres et fixe la taille des circonscriptions en conséquence : *« les circonscriptions montagneuses ne doivent pas compter plus de 250 classes, les circonscriptions rurales ordinaires peuvent en compter 300, les circonscriptions mi-urbaines mi-rurales 350 à 400, les circonscriptions purement urbaines peuvent atteindre et même dépasser le chiffre de 500 ».*

Il faut ajouter que la période de la Troisième République, période dans laquelle J.F Marcel voit *« la prise en main de l'école par l'État »*¹⁰, se caractérise par l'existence de deux ordres scolaires fortement cloisonnés (le primaire et le secondaire), très différents dans leurs objectifs et dans les publics accueillis. Ces deux organisations fonctionnent en parallèle même si certains réformateurs¹¹, en se réclamant d'un principe de mérite, souhaitent permettre aux meilleurs élèves de faire des études longues. *« L'enseignement primaire ne constitue donc pas un premier niveau d'enseignement, par lequel tous les enfants passeraient. C'est un enseignement autonome qui débouche sur la vie active »*¹². Cet *« État-éducateur »*¹³, comme le qualifie B. Charlot, instaure un service permanent et régulier d'inspection pour les écoles primaires et consacre l'autorité des inspecteurs primaires en tant que représentants de l'État.

Ce détour historique appelle des premières conclusions :

- dès les années 1880, inspecteur primaire et territoire sont liés : à un inspecteur correspond une circonscription ;
- cette circonscription correspond d'abord à une délimitation territoriale administrative ; elle est un arrondissement, un groupe de cantons, un canton ;
- destinée à permettre l'exercice de l'inspection et la diffusion de programmes, d'instructions et de méthodes, elle devient progressivement une zone administrée

¹⁰ Jean-François Marcel, *De l'évolution socio-historique du travail de l'enseignant primaire*, Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle 2005/4. Vol. 38, p. 31-59.

¹¹ Tels Buisson (proposition de loi de 1910 qui amènerait tous les enfants à suivre, au début de leur scolarité, le même enseignement) ou Jean Zay (passerelles entre le primaire supérieur et le premier cycle des lycées, prolongation d'un an la scolarité obligatoire).

¹² A. Prost. Éducation, société et politiques - *Une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours* – Paris, Seuil, 1992.

¹³ Bernard Charlot, *La territorialisation des politiques éducatives : une politique nationale*, in B. Charlot (dir.), *L'École et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Armand Colin, 1994.

d'écoles primaires. Ces zones sont déterminées par plusieurs facteurs : les capacités de déplacement de l'inspecteur, le nombre d'écoles et leur éloignement.

L'inspecteur se situe déjà comme un acteur entre « pouvoir local » et « pouvoir central », véritable « *porte-parole, œil du gouvernement, et agent de renseignement* »¹⁴.

1.1.5. L'inspecteur chargé d'une « circonscription du premier degré »

L'inspecteur primaire, dans le statut et les attributions évoquées ci-dessus, a perduré jusqu'en 1972. À l'« *État-éducateur* » évoqué précédemment, succède « *l'État développeur des années 1959-1975* »¹⁵ qui unifie le système éducatif : l'école primaire devient, progressivement¹⁶, la première étape dans un système scolaire à trois niveaux successifs (écoles, collèges et lycées). Désormais les élèves vont tous en CEG¹⁷ ou en CES après l'école primaire. Ce long mouvement est achevé par le collège unique qu'institue la loi Haby de 1975. Cette unification modifie radicalement la mission de l'école primaire qui, désormais, a la charge de conduire les élèves jusqu'à la sixième et non plus à la vie active.

Cette période se caractérise par deux modifications dans l'organisation des circonscriptions : l'adjonction de conseillers pédagogiques et la création des inspecteurs départementaux de l'éducation nationale.

Un historique du syndicat des inspecteurs (du SI-EN)¹⁸ date du 28 mars 1958 une motion des inspecteurs qui réclame « *des collaborateurs indispensables à la pleine efficacité de leur action pédagogique* ». Le contexte de la création de la fonction de conseiller pédagogique est celui de la loi du 31 décembre 1959 sur l'aide à l'enseignement privé qui conduit à « *accroître le travail des inspecteurs de l'enseignement primaire, déjà très lourd en raison des efforts et du temps qu'ils doivent consacrer à l'initiation pédagogique de très nombreux maîtres débutants* »¹⁹. À partir des années soixante, s'ajoute la formation des instituteurs rapatriés d'Algérie, détenteurs de l'unique brevet élémentaire et qu'il faut préparer au brevet supérieur de capacité, indispensable pour exercer en métropole. Pour faire face aux besoins, le nombre de circonscriptions d'inspection primaire est augmenté et certaines d'entre elles se voient dotées d'un « *conseiller pédagogique itinérant* »²⁰ ayant la charge d'aider les nombreux remplaçants et suppléants éventuels.

Le corps des inspecteurs départementaux de l'éducation nationale (IDEN) est formé par la réunion, sous un même statut particulier, des anciens inspecteurs primaires et des inspectrices départementales des écoles maternelles, par un décret du 13 novembre 1969. Mais c'est par le décret du 4 juillet 1972 que les IDEN ont été dotés d'un statut particulier qui les classe en catégorie A de la fonction publique.

¹⁴ Cf. Jean Ferrier - *Les Inspecteurs des écoles primaires 1835-1995*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 673.

¹⁵ Bernard Charlot, *La territorialisation des politiques éducatives : une politique nationale*, in B. Charlot (dir.), *L'École et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Armand Colin, 1994.

¹⁶ Réforme Berthoin 1959 ; Réforme Fouchet 1963 ; Loi Haby 1975.

¹⁷ Création d'un corps académique nouveau : les professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) par le décret du 30 mars 1969.

¹⁸ 1929-1999, soixante-dix ans d'histoire du syndicat des inspecteurs primaires de France et des colonies au syndicat de l'inspection. sien.unsa-education.org/historique/histsnid.rtf

¹⁹ Circulaire du 27 octobre 1960 relative à la création de postes d'inspecteurs de l'enseignement primaire et nomination de conseillers pédagogiques pour les instituteurs remplaçants.

²⁰ Idem.

Les circonscriptions dites « mixtes », c'est-à-dire à la fois maternelles et élémentaires sont promues dès 1976 (circulaire du 22 mars). Mais l'organisation du travail des inspecteurs reste stable et, de fait, des circonscriptions maternelles perdurent. L'alignement statutaire n'a pas fait disparaître la spécialisation des fonctions. Ce n'est que par la note de service du 28 septembre 1989 que toutes les circonscriptions d'IDEN deviennent véritablement « mixtes » : les circonscriptions propres aux inspectrices départementales des écoles maternelles disparaissent quand sont créés les cycles, le cycle GS / CP / CE1 concernant à la fois l'école maternelle et l'école élémentaire. Cette période, caractérisée par les premières lois de décentralisation de 1982²¹ et la loi d'orientation de 1989, dote l'école primaire d'une marge d'initiative par la mise en place des « cycles d'apprentissage » et du « projet d'école » dans la perspective d'une meilleure réussite scolaire. L'État régulateur « *qui délègue des pouvoirs aux établissements et aux collectivités territoriales mais régule et contrôle, en amont et en aval* »²², souhaite cependant avoir sous l'œil d'un même inspecteur la continuité du parcours scolaire primaire et la relative autonomie pédagogique des écoles primaires.

Le processus de simplification et d'harmonisation de différentes appellations des inspecteurs dans l'éducation nationale se prolonge en 1990 par le regroupement en deux corps statutaires : le corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) et le corps des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN). Ce dernier corps regroupe les inspecteurs chargés d'une circonscription du premier degré (IEN CCPD), les inspecteurs couvrant le champ de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage (inspecteurs de l'enseignement technique : IEN-ET, et inspecteurs de l'enseignement général : IEN-EG), les inspecteurs de l'information et de l'orientation (IEN-IO).

La logique de cette organisation des corps d'inspection obéit à un principe de séparation des champs d'exercice : les IA-IPR ont en charge l'enseignement général et technologique des lycées et collèges, les IEN les autres champs, celui du premier degré, de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage, de l'AIS²³ et de l'orientation. Cette distinction de compétences est établie par le décret du 18 juillet 1990.

Trois textes de référence organisent simultanément les corps des inspecteurs territoriaux de l'éducation nationale :

- le décret n° 90-675 du 18 juillet 1990 portant statuts particuliers des IA-IPR et des IEN ;
- la note de service n° 90-143 du 4 juillet 1990 détaillant les missions et l'organisation de l'activité des IA-IPR et des IEN ;
- l'arrêté du 25 octobre 1990 portant organisation générale des concours de recrutement des IA-IPR et des IEN (en précisant notamment les noms des spécialités).

Les missions communes aux deux corps d'inspecteurs territoriaux sont définies dans le décret du 18 juillet 1990 et précisées par la note de service du 4 juillet 1990 :

- une mission d'impulsion : les inspecteurs veillent, sous l'autorité du recteur, à la mise en œuvre de la politique éducative arrêtée par le ministre ;

²¹ Non sans conséquences sur le système éducatif : notamment la création en 1983 des EPLE (Établissements publics locaux d'enseignement) pour le secondaire dont le projet d'établissement (voté par le conseil d'administration) porte l'autonomie.

²² B. Charlot, *ibid.*

²³ Aujourd'hui ASH.

- une mission d'évaluation : les inspecteurs évaluent directement le travail individuel et en équipe des enseignants des écoles, des collèges et des lycées, des personnels d'éducation et d'orientation ; ils participent également à l'évaluation de l'enseignement et des politiques éducatives ;
- une mission d'inspection des personnels et de contrôle du respect des objectifs et des programmes nationaux de formation, y compris l'apprentissage ;
- une mission permanente dans les domaines de l'animation pédagogique, du recrutement et de la formation des personnels et de la sanction des études.

On ne peut manquer d'observer que les IEN chargés d'une circonscription du premier degré (CCPD) sont les seuls IEN affectés dans une circonscription territoriale, subdivision d'un département. Ils sont placés sous l'autorité et le pilotage directs des inspecteurs d'académie - DSDEN (aujourd'hui IA-DASEN) qui ont délégation de compétences sur la gestion des moyens d'enseignement des écoles et de leur personnel. Les IEN du premier degré, outre les quatre missions communes à l'ensemble des inspecteurs, sont les représentants de l'IA-DSDEN dans leur circonscription et, à ce titre, il est admis qu'ils préparent et exécutent les actes d'administration et de gestion du premier degré, en particulier la carte scolaire, l'inspection et la gestion des personnels enseignants.

Cette dimension est confortée par l'organisation particulière de l'enseignement primaire dans laquelle l'école n'est pas un établissement et où l'échelon fonctionnel d'administration est constitué par la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Le champ d'exercice territorial des IEN (ET, EG, IO) et des IA-IPR est l'académie (ou un regroupement d'académies pour certaines spécialités ayant des effectifs moindres d'enseignants). Pour les IEN-CCPD, c'est la « circonscription du premier degré ».

1.1.6. La circonscription du premier degré : toujours évoquée, jamais définie

La circonscription dans le code de l'éducation correspond à plusieurs termes dont la signification diffère (circonscription électorale, circonscription inter-régionale, régionale ou départementale, circonscription d'enseignement du premier degré à la charge d'un inspecteur de l'éducation nationale sur délégation d'un recteur d'académie). La seule circonscription d'enseignement du premier degré est évoquée ici.

L'organisation territoriale, et notamment la définition des attributions de chacune des directions – académique et départementales – de l'éducation nationale, relève des attributions du recteur d'académie (article R. 222-19 qui ne mentionne pas la notion de circonscription d'enseignement du premier degré).

Il n'existe toujours pas de définition réglementaire de la circonscription d'enseignement du premier degré. Toutefois, l'article R. 222-12 du code de l'éducation précise que :

« par décision du recteur d'académie, les inspecteurs de l'éducation nationale peuvent notamment être chargés d'une circonscription d'enseignement du premier degré [...]. Lorsqu'ils sont chargés d'une circonscription du premier degré, les inspecteurs de l'éducation nationale, sous l'autorité des directeurs académiques des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur

d'académie, ont compétence sur les écoles publiques et privées sous contrat du premier degré et leurs personnels ».

Outre les précisions apportées par l'article R. 222-12 du code de l'éducation, l'apparition régulière de l'occurrence dans le code de l'éducation²⁴ lui confère une dimension juridique indéniable²⁵.

C'est un arrêté du 29 mai 1987 qui confie aux inspecteurs d'académie-DSDEN la responsabilité de :

« déterminer l'étendue des circonscriptions d'inspection départementale de l'éducation nationale dans le cadre des dotations d'emplois d'inspecteurs attribuées au département et de fixer le lieu de la résidence administrative des inspecteurs départementaux dans les limites de ces circonscriptions ».

Dans les textes qui suivent, la circonscription est évoquée à des titres différents mais dans la grande majorité des cas comme entité territoriale. Son nom varie cependant : elle peut être « *circonscription scolaire* » dans un arrêté de 2008, « *circonscription d'enseignement* » dans la note de service de 2009 relative aux missions des inspecteurs, et « *circonscription du 1^{er} degré* » dans la plupart des textes. Paradoxalement, le bassin d'éducation et de formation, dans la circulaire n° 2001-114 du 20 juin 2001, est mieux défini. Des missions sont attribuées à ce bassin, cadre territorial de gestion déconcentrée des ressources humaines, échelon d'un partenariat de proximité, dispositif d'animation souple. Son organisation repose « *sur une analyse précise des données locales* ».

Considérons, pour aider à la définition de la circonscription, qu'il s'agit avant tout d'un territoire infradépartemental piloté par un inspecteur. Dans la note de service n° 2009-064 du 19 mai 2009 intitulée « *les missions des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale affectés dans les académies* », la circonscription représente « la charge » confiée par le recteur à l'inspecteur du premier degré :

« Les inspecteurs affectés dans les académies sont placés sous l'autorité du recteur d'académie ou sous celle de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, pour les inspecteurs à qui a été confiée par le recteur la charge d'une circonscription d'enseignement du 1^{er} degré en vertu des dispositions de l'article R. 222-12 du code de l'éducation ».

Elle est désignée comme un territoire et inscrite dans une gradation qui irait du plus petit au plus grand, au même titre que le bassin, le département ou l'académie. « *L'expertise déployée dans ce cadre s'exerce à l'échelle de la classe, de l'école ou de l'établissement, mais aussi sur des territoires plus vastes : circonscription du 1^{er} degré, bassin, département, académie* ».

Doit-on également la considérer comme une zone d'exercice professionnel ? Aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 intitulé « obligations de service des personnels enseignants du premier degré », il est précisé :

« Les cent huit heures annuelles de service prévues aux articles 1^{er} et 2 sont réparties et effectuées sous la responsabilité de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription, [...] dans le cadre de la circonscription dans laquelle exercent les enseignants concernés, sans préjudice...etc. »

²⁴ Ainsi que dans de nombreux textes (cf. annexe 3).

²⁵ DGESCO, bureau du fonctionnement des écoles et des établissements, de la vie scolaire, des relations avec les parents d'élèves et de la réglementation.

Ce qui est notable dans ce décret, c'est que :

- l'IEN est enfin désigné comme responsable ;
- la circonscription (« cadre de la circonscription ») est désignée comme la zone d'exercice des enseignants, et non plus seulement attachée à l'IEN.

Si la circonscription du premier degré, comme nous venons de le dire, a une reconnaissance juridique indéniable, sa définition et son rôle ont fluctué au cours de son histoire et continuent d'évoluer dans des contextes variés.

Dans la note n° 2011-075 de juillet 2011 (note de synthèse sur le suivi de la réforme de l'enseignement primaire : pilotage local et suivi des élèves), les inspecteurs généraux écrivent :

« La circonscription du premier degré demeure un niveau indispensable pour le pilotage des écoles [...] une évolution est cependant constatée dans l'exercice des fonctions des inspecteurs de l'éducation nationale et dans la relation qu'ils entretiennent avec les directeurs d'école ».

En quoi cette affirmation est-elle justifiée ? En quoi la circonscription du premier degré continuerait-elle d'être un territoire cohérent et privilégié de l'action des IEN du 1^{er} degré dans un paysage administratif largement transformé ?

C'est l'une des questions que ce rapport se propose d'examiner en interrogeant dans son actualité et dans son devenir le fonctionnement et le pilotage de la circonscription du premier degré.

1.2. Le pilotage de l'enseignement primaire en Europe : vers un mouvement d'autonomie des établissements

Glossaire de l'OCDE

L'éducation préprimaire (CITE 0) débute généralement à l'âge de trois ans²⁶ et dure entre deux et trois années, selon l'âge auquel l'enseignement primaire commence. Ce niveau est défini comme la première étape de l'instruction organisée.

L'enseignement primaire (CITE 1) commence généralement entre cinq et sept ans et dure de quatre à six années.

L'enseignement secondaire inférieur (CITE 2) comprend en général une scolarité de trois à quatre années après le niveau primaire. Il consiste le plus souvent en une formation générale mais, dans certains pays, des filières techniques et/ou professionnelles sont offertes à ce niveau. Il peut préparer les élèves à l'entrée directe dans la vie active ou à la poursuite d'étude dans l'enseignement secondaire supérieur.

Il faut au préalable noter que la dénomination même « d'établissements scolaires » pose un problème de terminologie dans toute comparaison car dans le contexte français la notion « d'établissement » renvoie au statut juridique d'établissement public des collèges, lycées généraux

²⁶ On peut aussi distinguer CITE 0.1 pour la période de zéro à trois ans environ et CITE 0.2 pour celle de trois ans à la scolarité obligatoire (ISCED 2011).

et professionnels²⁷. Or dans les études comparatives internationales, il n'en est rien et la notion d'établissement porte sur l'ensemble de l'enseignement scolaire, primaire et secondaire.

Dans ce texte, le terme « établissement » est employé indistinctement mais lorsque nécessaire la distinction est faite entre CITE 1 et CITE 2.

1.2.1. En Europe, des organisations variables de l'école de base, structure unique ou séparée²⁸

Si dans la plupart des pays européens les systèmes disposent d'organisations spécifiques pour les enfants de trois ans jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire, en France comme dans la moitié d'entre eux, la scolarisation y est gratuite dès trois ans²⁹; elle est généralisée dans quelques pays pour les 3 et 4 ans, avec des groupes plus chargés³⁰, tandis que l'encadrement éducatif et pédagogique est effectué dans nos écoles maternelles – comme dans de rares pays³¹ – par des enseignants recrutés au niveau master.

Partout en Europe, l'école primaire, c'est-à-dire le premier niveau d'enseignement, privilégie la fonction d'intégration : tous les établissements scolaires offrent le même programme et le même contenu de formation à tous les enfants. Autre caractéristique commune à tous les systèmes éducatifs européens : l'âge qui marque le terme de l'enseignement obligatoire, 15-16 ans, qui englobe donc tout ou partie de l'enseignement secondaire. Mais trois grands systèmes sont possibles.

Dans le modèle appelé « structure unique », tous les élèves poursuivent leur scolarité obligatoire (jusqu'à 15 ou 16 ans) dans un même établissement, sans transition entre les niveaux primaire et secondaire inférieur puisque ces deux structures d'enseignement sont fondues en une seule. Ils y suivent un programme de formation générale visant des objectifs à atteindre identiques pour tous. Par ailleurs, les pays qui ont adopté ce modèle ont rompu avec la pratique du redoublement. La promotion d'une classe à l'autre est automatique. Cette organisation du parcours a été mise en place depuis longtemps dans les pays nordiques. En Suède, par exemple, tous les enfants suivent la même scolarité de l'âge de 6 ou 7 ans jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, à 16 ans, sans changer d'école. Elle se rencontre aussi au Portugal (depuis 1986) et dans bon nombre de pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

Dans quelques pays, germanophones principalement, la fin du niveau primaire (entre l'âge de 10 et 12 ans selon les pays) constitue un moment clé car les élèves sont orientés dans des types d'enseignement différents selon le niveau de réussite de leur scolarité primaire. Les filières offrent le plus souvent une formation générale avec plusieurs niveaux académiques hiérarchisés (Allemagne, Autriche, Liechtenstein) ou une orientation, au plus tard après un ou deux ans dans le niveau secondaire inférieur, vers des filières professionnelles au sens strict (Belgique, Luxembourg,

²⁷ En France, les collèges, lycées et lycées professionnels sont des « établissements publics locaux d'enseignement » (EPL), dotés d'une personnalité morale et juridique, et d'une autonomie administrative et financière, qui leur ont été conférées par le décret du 30 août 1985, alors que les écoles primaires ne sont pas des établissements publics locaux d'enseignement primaire.

²⁸ Source : Commission européenne / Eurydice, 2014 - *Structure des systèmes éducatifs européens 2014-2015*, diagrammes.

²⁹ Source : Eurydice Report. *Key data on early childhood education and care in Europe*, 2014.

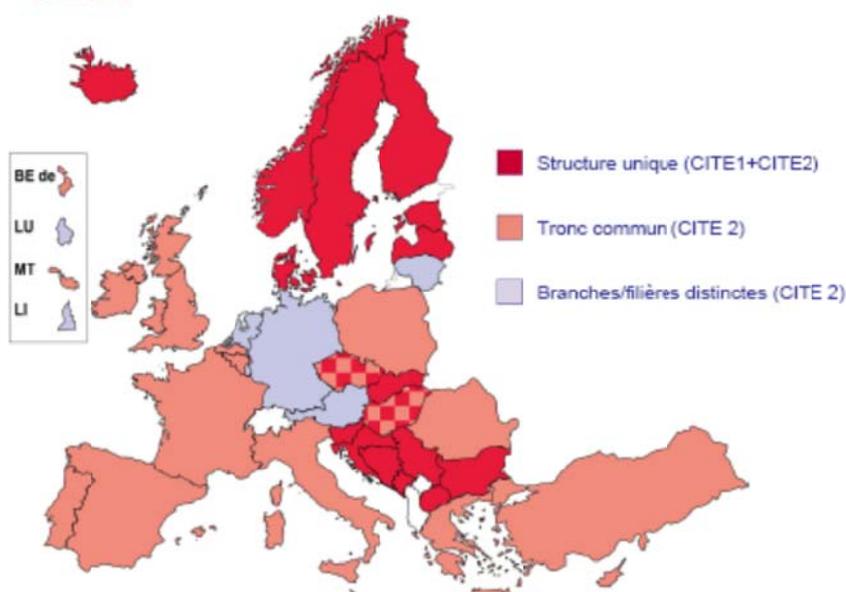
³⁰ 22 en moyenne contre 15 en moyenne pour les pays de l'OCDE (source : *Regards sur l'éducation 2014 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-fr>).

³¹ En Europe, l'Angleterre et l'Italie (cf. source OCDE citée *supra*).

Pays-Bas). Par ailleurs, la progression d'une classe à l'autre n'est pas automatique, mais dépend de l'évaluation des élèves par les enseignants.

Entre ces deux modèles extrêmes, on trouve une organisation intermédiaire appelée « tronc commun ». On parle de tronc commun pour les pays dans lesquels tous les enfants reçoivent le même enseignement secondaire inférieur, mais dans une structure différente de l'école primaire. L'élève français, par exemple, passe de l'école primaire au collège, d'un professeur unique à une équipe d'enseignants à l'âge de 11 ans. Mais cette organisation, comme dans le premier modèle, offre une formation générale commune pour tous pendant au moins trois ou quatre ans. Ce modèle, qui se rencontre principalement dans les pays latins et méditerranéens, est régulièrement agité par des débats portant directement sur les aspects structurels de l'école. Une particularité française réside dans le cloisonnement historique important entre deux « systèmes » séparés, le premier degré public, le second degré public³², et des corps enseignants statutairement non unifiés et culturellement divisés.

Principaux modèles d'enseignement primaire et secondaire inférieur (CITE 1-2) en Europe, 2014/2015



Source: Eurydice.

³² En France, les écoles primaires ne bénéficient d'aucune autonomie administrative et financière ; contrairement aux établissements scolaires du second degré, elles ne possèdent pas la personnalité morale et juridique. Le directeur d'école n'a donc aucune responsabilité financière ou juridique, le premier échelon de l'organisation administrative scolaire étant la « circonscription », dirigée par un inspecteur de l'éducation nationale (IEN). Dans le second degré, les collèges, lycées et lycées professionnels sont, depuis le décret du 30 août 1985, des « établissements publics locaux d'enseignement » (EPL), dotés de la personnalité morale et juridique, d'importantes responsabilités financières et administratives, et d'une certaine autonomie pédagogique et éducative. Les EPL sont dirigés par des « chefs d'établissement » qui appartiennent au corps des « personnels de direction », créé par le décret du 11 décembre 2001, et quittent donc leur statut d'origine (enseignant le plus souvent) en y accédant.

1.2.2. Un mouvement général en Europe : « accountability »³³ et autonomie³⁴

Depuis les années 80, logiques de responsabilisation et autonomie locale des établissements scolaires sont intrinsèquement liées. Un double mouvement est ainsi à l'œuvre dans la plupart des pays européens : une autonomie croissante accordée aux établissements qui a généralement pour contrepartie un contrôle plus strict de leurs résultats.

- **Des établissements plus comptables de leurs résultats**

La référence à l'*accountability* et à ses attributs (tests, évaluation, qualité...) est patente dans nombre de pays. Mais la diversité de mise en œuvre des dispositifs d'*accountability* (en France, au Canada, aux États-Unis, dans les pays scandinaves et en Angleterre) est importante car leur déploiement s'effectue dans une diversité de contextes, en référence à des modèles politico-administratifs propres à chaque pays.

Si de tels dispositifs visent, d'une manière générale, à responsabiliser les autorités des établissements – en isolant ce qui serait leur valeur ajoutée fondée sur une mesure externe des acquis des élèves et en espérant ainsi enclencher un processus d'amélioration de la qualité de leur travail –, il convient de distinguer deux grandes logiques³⁵ :

- celle du « market-based accountability » qui considère les parents des élèves comme principaux acteurs de l'amélioration des pratiques, grâce à la pression qu'ils exercent en choisissant telle école ou en ostracisant telle autre jugée non performante ;
- celle de « government-based accountability », où les autorités éducatives exercent la pression sur les performances à travers des agents de régulation intermédiaire tels que les inspecteurs (France).

De la même manière, si la conception même de l'autonomie a varié dans le temps – processus de participation démocratique, puis gestion efficace des fonds publics, puis qualité éducative –, ses modalités de mise en œuvre sont très différentes d'un pays à l'autre :

- différentes dans les domaines d'exercice : gestion financière, recrutement des enseignants, définition des programmes, etc.
- différentes dans le degré d'exercice, limité à certaines prérogatives, ou autonomie complète.

³³ « L'*accountability* » concerne l'ensemble des procédures associées à la mesure de la performance des élèves et par conséquent des enseignants et des établissements. Enseignants et chefs d'établissement doivent rendre compte de leurs résultats à l'ensemble de la communauté éducative. Les individus et les organisations sont responsables (*accountable*) de leur performance et de leur efficacité. Le terme fait donc référence à la fois à l'obligation de rendre compte, à la responsabilité des acteurs, à la standardisation des normes relatives aux savoirs scolaires. C'est pourquoi la mission préfère conserver le terme anglais.

³⁴ Source de ce paragraphe : Les politiques d'*accountability* : Du changement institutionnel aux transformations locales, Éducation comparée, Revue de recherche internationale et comparative en éducation, (Dupriez, Mons, dir.), n° 5, 2011.

³⁵ Harris, D.N., & Herrington, C.D. Accountability, Standards, and the growing achievement gap : lessons from the past half-century. American Journal of Education, 112, 209-238, 2006.

- **Une autonomie sur un modèle top-down**³⁶

Dans la plupart des pays européens, les dispositifs d'autonomie scolaire sont définis par des cadres légaux nationaux qui s'imposent à l'ensemble des écoles. Dans la très grande majorité des cas, ces politiques s'inscrivent dans des cadres de nature législative, plus ou moins souples. Trois cas de figures sont possibles :

- dans un premier cas de figure, les compétences des écoles leur sont conférées par une réglementation qui définit l'ensemble du fonctionnement de l'institution scolaire et n'a donc pas pour objet unique l'autonomie scolaire ;
- dans une seconde configuration, plus rare, quelques pays ont défini les règles de l'autonomie scolaire à travers des lois spécifiquement dédiées au sujet (Portugal, Luxembourg par exemple). Ce type de mouvement qui considère l'autonomie scolaire pour elle-même, indépendamment d'une réforme générale de l'État, se généralise à partir des années 2000 ;
- enfin, dans un troisième cas de figure extrêmement rare, certains pays s'appuient sur de simples réglementations administratives, par nature plus facilement évolutives (par exemple, le Land du Bade-Wurtemberg en Allemagne qui a lancé une expérimentation pour une année scolaire).

Quel que soit le modèle choisi – loi générale sur l'éducation, législation dédiée ou réglementation plus souple – dans la quasi-totalité des pays, l'autonomie est décidée de façon centrale à travers des processus législatifs ou administratifs. Le cas des pays nordiques (Danemark, Finlande, Suède et Norvège) tranche quelque peu avec ces processus très centralisés de transferts de responsabilités car ce sont les collectivités territoriales, acteurs majeurs des systèmes éducatifs, qui décident de l'organisation d'une autonomie scolaire des établissements dont elles ont la charge. Hormis ces exceptions notables, l'autonomie scolaire s'impose en Europe comme un mouvement top-down.

³⁶ Sources des paragraphes qui suivent :

- Commission européenne/EACEA/Eurydice, 2007. L'autonomie scolaire en Europe. Politiques et mécanismes de mise en œuvre. Rapport Eurydice. Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne/EACEA/Eurydice, 2013. Chiffres clés des enseignants et des chefs d'établissement en Europe. Rapport Eurydice. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

1.2.3. Des contenus et degrés d'autonomie variables d'un pays à l'autre

Exemples de domaines dans lesquels peut s'exercer l'autonomie des établissements scolaires	
Autonomie	
Financière	<ul style="list-style-type: none"> - Acquisition de biens immobiliers (capital) et dépenses d'équipement informatique - Planification et préparation du budget (dépenses de fonctionnement) - Collecte de fonds (recherche de donations et parrainages) et emprunts - Fixation des droits d'inscription - Location de locaux pour des prestations de services à la communauté - Utilisation pour l'acquisition de biens immobiliers et mobiliers et pour l'emploi de personnel
Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - Sélection pour les postes vacants et le remplacement des personnels absents - Fixation des salaires - Octroi de suppléments salariaux - Définition des missions et responsabilités - Détermination de mesures disciplinaires
Pédagogique	<ul style="list-style-type: none"> - Définition du programme scolaire et élaboration de la grille horaire - Sélection des manuels et des autres matériaux didactiques - Mise en œuvre d'expérimentations pédagogiques - Notation des élèves et décisions de redoublement - Conception des examens certificatifs - Formulation du plan annuel et des objectifs de l'établissement - Sélection des élèves - Fixation des horaires d'ouverture de l'établissement - Détermination de la taille des classes et des critères de regroupement des élèves

Source : Centre d'analyse stratégique.

Source : Note d'analyse CAS n° 316 janvier 2013

Dans la majorité des pays – hormis la France – les attributions de compétences aux établissements scolaires des niveaux CITE 1 et 2 sont assez similaires et les deux niveaux sont donc souvent confondus dans l'analyse des travaux de l'OCDE notamment.

En France, les différences observées entre les niveaux le sont pour l'ensemble des items et méritent d'être soulignées.

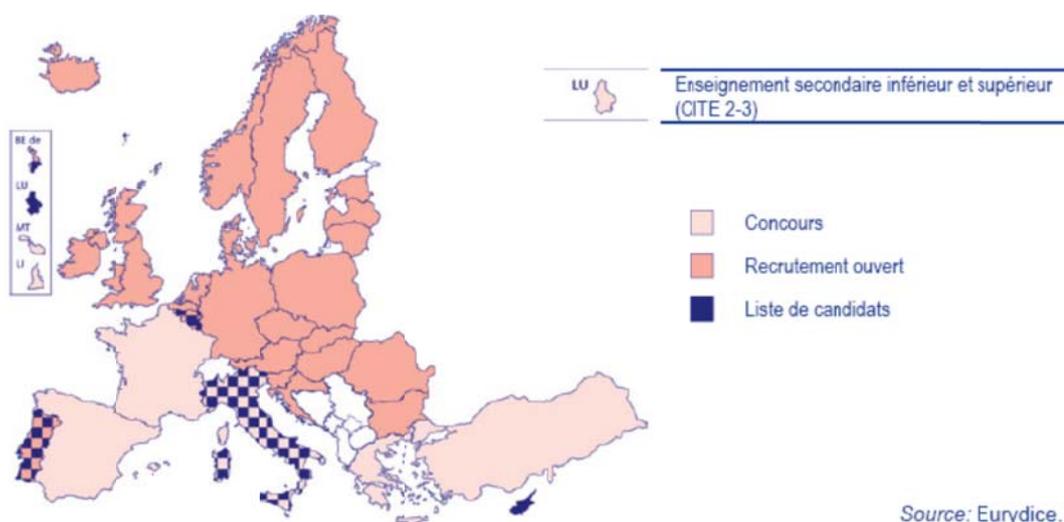
- **Les établissements scolaires du primaire en France (CITE 1)³⁷ sans aucune autonomie dans l'utilisation des fonds publics**

Concernant l'utilisation des budgets publics alloués aux établissements scolaires pour plusieurs types de dépenses (dépenses immobilières, dépenses de fonctionnement et acquisition de matériel

³⁷ Lorsque le texte mentionne CITE 1 pour la France, la remarque inclut aussi l'école maternelle (CITE 0.2).

disponibles a lieu au niveau de chaque établissement. Aux Pays-Bas par exemple, les établissements ou conseils d'administration mettent en œuvre leurs propres procédures de recrutement du personnel. Une minorité de pays, principalement situés dans les régions méridionales de l'Europe, organisent des concours, c'est-à-dire des examens publics relevant du niveau central dans le but de sélectionner des candidats à la profession d'enseignant. En Grèce, en Espagne, en France, à Malte, et au Liechtenstein, c'est la seule méthode utilisée pour le recrutement des enseignants.

Principales méthodes de recrutement des enseignants (CITE 1, 2, 3)



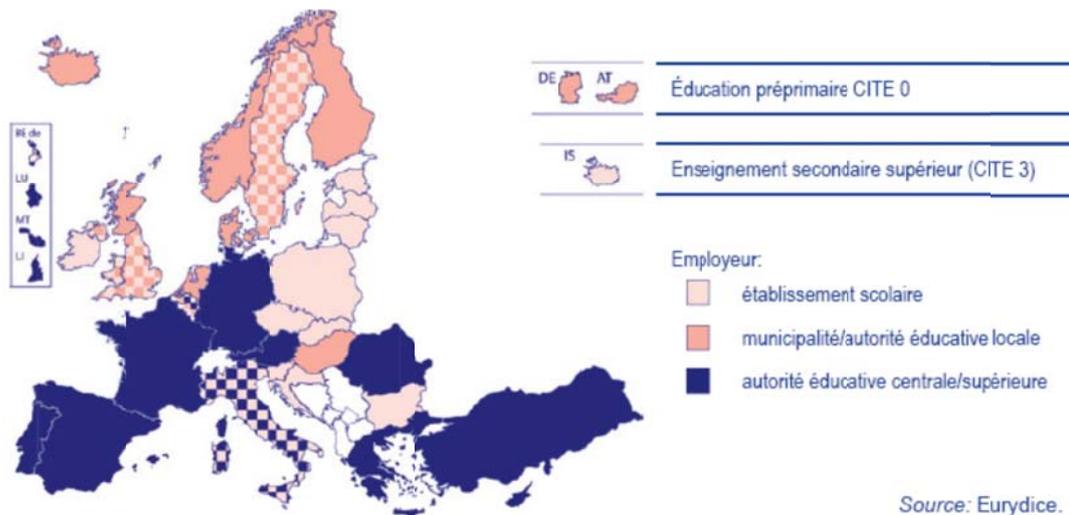
- **Différents niveaux d'administration (central, régional, local et établissement scolaire) responsables de l'emploi³⁹ des enseignants**

En règle générale, le niveau administratif responsable est étroitement lié au statut professionnel des enseignants. Les enseignants fonctionnaires de carrière sont généralement employés par les autorités centrales ou régionales. Dans certains cas, le gouvernement central peut être l'employeur d'enseignants ayant le statut de fonctionnaires ou travaillant sous contrat. Lorsque l'employeur est un établissement scolaire ou une autorité locale, dans la grande majorité des cas, les enseignants ont le statut de contractuels.

Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Islande (CITE 0, 1 et 2) comme aux Pays-Bas, en Hongrie et au Royaume-Uni (Écosse), le seul employeur des enseignants exerçant dans des établissements scolaires publics est l'autorité locale. Les établissements scolaires sont les responsables exclusifs de l'emploi des enseignants en Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, en Irlande, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Slovénie, en Slovaquie et en Croatie. Dans la plupart des cas, le niveau d'enseignement auquel exerce un enseignant n'a aucun lien avec l'autorité qui l'emploie.

³⁹ Le terme « employeur » désigne l'organe directement responsable de la nomination des enseignants, spécifiant leurs conditions de travail (en collaboration avec d'autres partenaires le cas échéant) et veillant au respect de ces conditions. Cette responsabilité comprend le paiement des salaires des enseignants, bien que les fonds prévus à cet effet ne proviennent pas nécessairement directement du budget de l'autorité en question. Il convient de distinguer cette responsabilité de celle de la gestion des ressources au sein de l'établissement scolaire lui-même, qui incombe (dans une mesure plus ou moins large) au chef d'établissement ou au conseil d'administration. C'est l'objet du paragraphe suivant dans le texte.

Niveau / organe administratif responsable de l'emploi des enseignants (CITE 1, 2, 3)



- **Des variations dans l'autonomie des établissements en matière de gestion du personnel enseignant : une autonomie quasi nulle au niveau CITE 1 en France.**

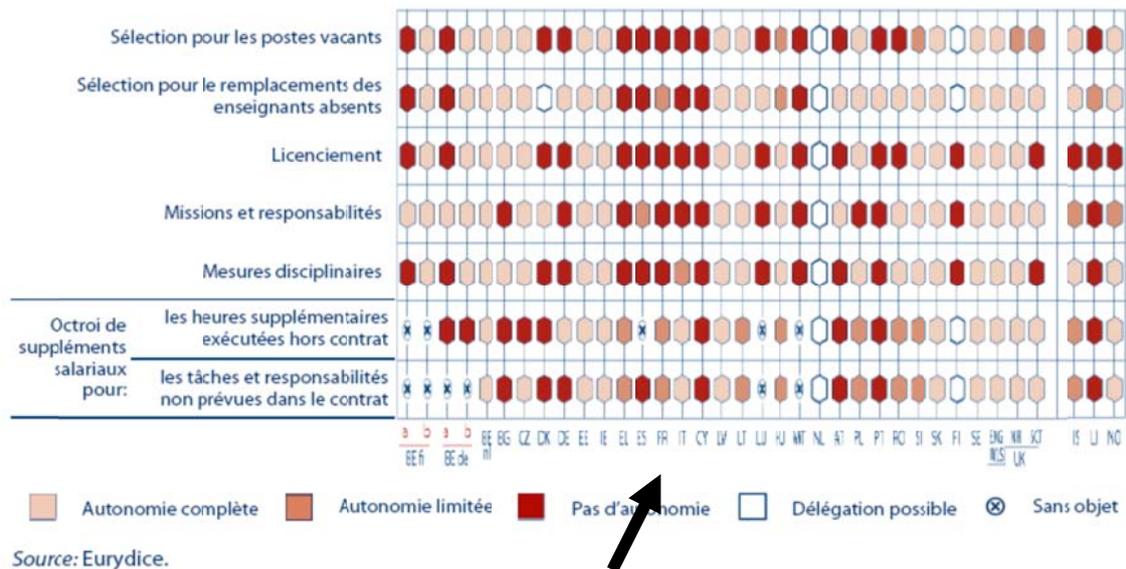
Dans les études européennes menées par Eurydice, l'autonomie est déclinée en quatre grandes catégories :

- autonomie complète quand l'établissement scolaire prend des décisions sans intervention extérieure (même s'il doit consulter des organes supérieurs) dans les limites de la loi ou de tout cadre prédéterminé propre à l'éducation ;
- autonomie limitée quand l'établissement scolaire doit prendre ses décisions dans une liste limitée de possibilités prédéfinies par l'autorité supérieure en matière d'éducation ou lui transmettre ses décisions pour approbation ;
- sans autonomie quand les établissements scolaires ne prennent pas de décisions dans un domaine d'action ;
- une autonomie de délégation, quand les pouvoirs locaux/organismes peuvent déléguer leur pouvoir de décision aux établissements scolaires dans certains domaines.

La Belgique (communauté française – secteur subventionné – et communauté flamande), l'Estonie, l'Irlande (CITE 2), la Lettonie, la Slovaquie, la Suède et le Royaume-Uni (Angleterre, Pays de Galles et Irlande du nord) laissent les établissements scolaires complètement (ou presque) libres dans la définition des tâches et responsabilités des enseignants, les mesures disciplinaires à leur encontre, leur licenciement et l'octroi de suppléments salariaux (quand ils existent). Concernant les missions et tâches dévolues aux enseignants, seules l'Irlande (CITE 1), Chypre et Malte n'accordent aucune autonomie aux établissements scolaires pour gérer le personnel enseignant.

Dans les autres pays, toutes les possibilités d'autonomie s'exercent et varient en fonction de la catégorie de décision. Néanmoins, c'est dans le cas du licenciement que l'autonomie est la moins marquée. En France, les établissements peuvent décider de tâches prévues le cas échéant dans le projet d'école ou d'établissement, en sus des heures légales d'enseignement (CITE 2), et avec l'approbation de l'autorité supérieure (CITE 1), sinon il n'y a pas d'autonomie au niveau CITE 1.

Autonomie des établissements scolaires relative aux enseignants (CITE 1 et 2)⁴⁰



- En France, un recrutement des chefs d'établissement (CITE 2) distinct de celui des directeurs d'école (CITE 1)⁴¹

Dans les deux tiers des pays européens, les chefs d'établissement sont choisis par l'intermédiaire d'un recrutement ouvert, ce qui signifie que l'établissement scolaire est responsable de la diffusion des vacances de poste et du choix des candidats. Dans onze pays, les chefs d'établissement sont choisis par l'intermédiaire d'un concours public et organisé au niveau central. Quatre pays seulement (Allemagne, Grèce, Chypre et Luxembourg) utilisent la liste de candidats comme seul moyen de recrutement.

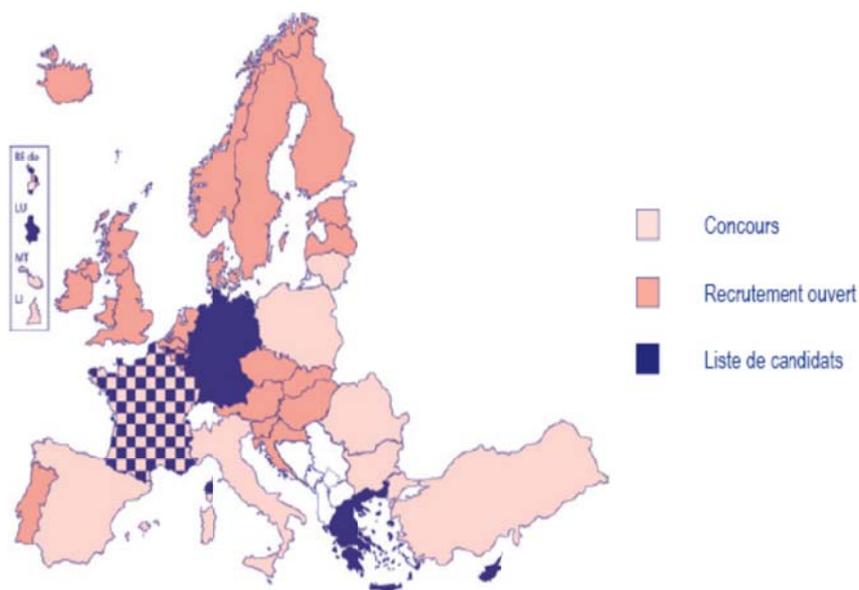
Dans la carte ci-dessous, la France se démarque par la distinction qu'elle opère entre concours pour le second degré et liste d'aptitude pour le premier degré. Elle est le seul pays où les méthodes de recrutement dépendent de la catégorie professionnelle du chef d'établissement.

⁴⁰ Dans ce tableau la rubrique « remplacement des enseignants absents » concerne - pour la France - le niveau CITE 2.

⁴¹ Sources :

- Commission européenne/EACEA/Eurydice, 2013. Chiffres clés des enseignants et des chefs d'établissement en Europe. Édition 2013. Rapport Eurydice. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
 - Schleicher, A. (2012), Ed., Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World, OECD Publishing.

Méthodes principales de recrutement des chefs d'établissement (CITE O, 1, 2 et 3)⁴²

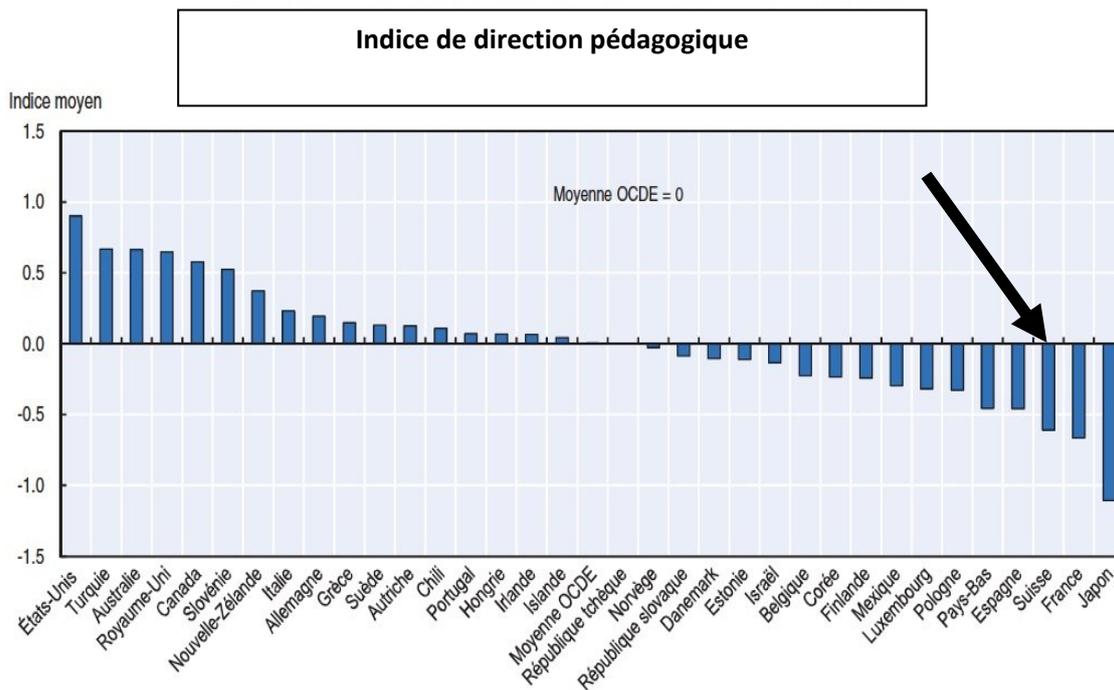


- **Un indice de « direction pédagogique » plus faible en France⁴³,**

Dans son rapport « perspectives des politiques de l'éducation 2015 », l'OCDE note que sous l'effet de l'autonomie des établissements et de la responsabilisation, les chefs d'établissement se sont vu confier des attributions dans de nouveaux domaines. Mais dans cet accroissement de tâches de plus en plus complexes, en France, les chefs d'établissements ne consacrent que peu de temps à la direction pédagogique. Le schéma suivant montre que la place occupée par l'encadrement pédagogique dans les missions des chefs d'établissement varie selon les pays : c'est en Australie, au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni qu'elle est la plus importante alors qu'en Suisse, en France et au Japon, elle est la moins importante.

⁴² Le terme « concours » est utilisé pour parler d'examens publics organisés au niveau central dans le but de sélectionner des candidats à la profession de chef d'établissement scolaire. Le terme « recrutement ouvert » désigne une méthode de recrutement où la responsabilité de la publication des postes à pourvoir, de l'appel aux candidatures et de la sélection des candidats est décentralisée. Le recrutement est souvent du ressort de l'établissement scolaire, parfois en concertation avec les autorités locales. L'utilisation de listes de candidats décrit un système dans lequel les candidatures pour les postes de chef d'établissement sont déposées en présentant les noms et les qualifications des candidats à une autorité de niveau supérieur ou intermédiaire.

⁴³ Source : OCDE (2015). Perspectives des politiques de l'éducation 2015, les réformes en marche. Edition OCDE.



Source : OCDE

En France, les directeurs d'école primaire n'ayant qu'une fonction d'animation, leur autorité hiérarchique et les moyens dont ils disposent pour assumer leurs responsabilités pédagogiques et administratives sont de fait réduits.

1.2.4. Des modalités d'évaluation des établissements scolaires liées aux modèles de responsabilisation⁴⁴

Les logiques institutionnelles de l'autonomie scolaire ainsi que les organisations politiques générales varient selon les pays. Compte tenu de la multiplicité des philosophies mises en œuvre à travers les différentes expériences d'autonomie scolaire, le principe de responsabilisation emprunte des configurations variables selon les pays. Trois principaux schémas d'organisation peuvent être aujourd'hui distingués.

- **Une adaptation des instruments d'évaluation existants (les inspections)**

Dans ce premier cas de figure, largement majoritaire, ce sont les autorités supérieures en charge de l'éducation – le plus souvent par le biais de corps d'inspection organisés – qui sont responsables de l'évaluation des établissements dans ces contextes d'autonomie. Ces inspections peuvent fonctionner suivant une organisation centralisée ou déconcentrée. En Allemagne, comme en Espagne et en Autriche, ce sont des inspections attachées aux autorités supérieures en charge de l'éducation – respectivement les Länder et les Communautés autonomes – qui évaluent les établissements. Au Royaume-Uni (Angleterre), c'est une inspection puissante qui est en charge de l'évaluation des établissements, dont les rapports sont portés à la connaissance du grand public.

⁴⁴ Source : EACEA, Eurydice, 2015. Assuring quality in education : policies and approaches to school evaluation in Europe. Eurydice website : http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_reports_en.php.

Les nombreux pays qui suivent ce premier modèle ont produit une standardisation des critères d'évaluation des établissements et ont également développé – à des fins plus larges – des instruments d'évaluation, comme les évaluations standardisées des acquis des élèves. Cette évaluation normalisée vise, entre autres, à mettre en évidence la valeur ajoutée des établissements scolaires au-delà de leurs simples résultats académiques (Angleterre et Écosse notamment).

- **Dans un second groupe de pays, une obligation de rendre compte, pour les établissements scolaires, aux pouvoirs organisateurs et/ou collectivités territoriales en charge de leur gestion**

C'est le cas dans certains pays nordiques ainsi qu'en Belgique et en Hongrie. Dans ce modèle, les organisateurs locaux d'éducation demeurent les acteurs pivots du processus d'évaluation. Cependant, s'impose en parallèle, depuis une vingtaine d'années, un cadre national pour la responsabilisation des établissements, notamment à travers le développement de standards nationaux et de tests sur les acquisitions scolaires (Danemark, Hongrie, par exemple).

C'est, entre autres, la faible expertise de la plupart des autorités territoriales en matière d'évaluation ainsi que la demande accrue d'une éducation de qualité qui expliquent le développement de ces systèmes standardisés d'évaluation des acquisitions.

- **Certains pays, très minoritaires, en marge de ce mouvement d'évaluation des établissements, notamment la France**

C'est le cas, par exemple, de l'Italie qui n'impose pas aux établissements de rendre des comptes devant une instance particulière (hormis dans les domaines administratif et comptable deux fois par an), mais les incite fortement à pratiquer l'évaluation interne. S'y développe également un système d'évaluation standardisée qui vise à apporter des indications de comparaisons nationales aux écoles. La France est dans une situation intermédiaire. Au niveau CITE 1, face à une autonomie très limitée, l'évaluation des écoles en tant que telle n'a pas été développée. L'évaluation des établissements du niveau CITE 2 fait intervenir une multiplicité d'acteurs et d'outils dont les rôles respectifs ne sont pas toujours bien déterminés (inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, autorités hiérarchiques au niveau du département et de l'académie, autorités territoriales; contrats d'objectifs, dialogues de gestion, ...). L'inspection individuelle est en revanche développée aux deux niveaux.

- **Dans la majorité des pays, des modalités d'évaluation en mouvement perpétuel**

De nombreux pays, dont la France, imposent à leurs établissements qu'ils rendent des comptes aux pouvoirs organisateurs (ministère de l'éducation, collectivités territoriales) mais aussi à la société civile au sens large (parents, partenaires extérieurs, etc.). Cette « multiresponsabilisation » peut avoir des effets négatifs. Ainsi, au Royaume-Uni (Angleterre), l'établissement doit rendre des comptes à la fois au niveau central par le biais de l'inspection, à son autorité locale et à un organe de gouvernance composé de représentants de toutes les parties (dont les parents), avec un système de comptabilité tourné vers le marché (le système de libre choix s'accompagne là aussi d'une information développée en direction des familles). Récemment, les effets négatifs de ces responsabilités multiples ont été reconnus et le programme gouvernemental « Nouvelles relations avec les écoles » (New relationship with schools) vise en particulier à diminuer les charges administratives des écoles liées à ce jeu de responsabilisations.

- **Dans certains pays, dont la France, des responsabilités conférées aux établissements formalisées sous forme de contrat**

Dans la très grande majorité des pays, seules les dispositions législatives ou administratives générales encadrent l'autonomie. Mais depuis les années 2000, se développent des instruments permettant d'encadrer formellement cette nouvelle responsabilisation. Se mettent ainsi en place dans certains pays des relations de nature contractuelle entre les établissements et les autorités en charge de leur gestion. Les « contrats d'objectifs » ou les « contrats d'autonomie » mis en place en France et au Portugal au niveau CITE 2 en sont des exemples. Ces contrats n'existent pas en France au niveau CITE 1.

1.2.5. Une interrogation sur les effets de ces politiques d'autonomie

Cette conception de la gouvernance des systèmes éducatifs est présentée comme une forme de gouvernance moderne, alliant de manière optimale un contrôle des pouvoirs publics avec l'autonomie des entités locales. Mais facteur clé d'amélioration du travail pédagogique pour les uns (conception relayée par des organismes internationaux), « théorie de l'action » extrêmement simple pour d'autres⁴⁵, cette politique de responsabilisation est sujette à interprétations locales. La mission constate la présence relativement modeste de travaux de comparaisons internationales sur la question de l'effet des politiques d'accountability sur les apprentissages des élèves. En revanche, les analyses intra-pays sont plus nombreuses : notamment sur les « grant-maintained schools » au Royaume-Uni⁴⁶, les « charter schools » aux États-Unis⁴⁷, les écoles indépendantes en Suède⁴⁸. Leurs conclusions ne sont pas univoques. Au Royaume-Uni, l'effet GM (grant-maintained) n'est aujourd'hui plus perceptible, compte tenu sans doute de l'autonomie gagnée par l'ensemble des établissements. Les « charter schools » américaines ne semblent pas plus performantes que les écoles publiques traditionnelles, et le sont même peut-être moins. En Suède, *a contrario*, si les gains de performances des écoles indépendantes sont relativement limités, ils existent : une augmentation de 10 % de la part des élèves scolarisés dans ces écoles se traduit, pour une municipalité, par une augmentation de un centile de la note moyenne de ses élèves en fin de scolarité obligatoire (soit un gain d'une place sur cent dans le classement).

Une constante de ces études indique cependant, pour les trois pays, que la satisfaction des familles et des élèves est plus élevée dans ce type d'établissement.

Au total, l'autonomie scolaire s'inscrit de plus en plus dans le cadre de plans d'amélioration de la qualité du service public en général et de l'enseignement en particulier. Deux voies principales apparaissent dans la mise en œuvre de ces politiques d'autonomie scolaire :

- les transferts de compétences qui peuvent affecter diversement les responsabilités en matière de pédagogie, de gestion des ressources financières et humaines ;

⁴⁵ RF. Elmore, *School reform from the inside out : Policy, Practice, and Performance*. Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2004.

⁴⁶ D. Clark, *The performance and competitive effects of school autonomy*, *Journal of Political Economy*, vol.117, n°4, 2009.

⁴⁷ P. Gleason, M. Clark, C. Clark-Tuttle, E. Dwoyer et M. Silverberg, *The evaluation of charter schools impacts*, Institute of Education Sciences, 2010.

⁴⁸ A. Bohlmark et M. Anders, *Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes - Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform (June 29, 2012)*. CESifo Working Paper Series No. 3866. <http://ssrn.com/abstract=2100771>.

- le choix des niveaux à qui sont dévolues les attributions – central, régional, local et établissement scolaire – qui est généralement en cohérence avec le modèle d'organisation des pouvoirs.

1.3. En conclusion : la circonscription du premier degré, fruit d'une histoire et particularité française

Que nous enseignent ces détours historiques et internationaux ?

L'inspection primaire et la circonscription issues des lois Guizot ont constitué l'unité de base pour la mise en œuvre, le contrôle et l'accompagnement de toute instruction émanant du ministère ou de ses échelons déconcentrés. Cette grande stabilité de l'encadrement de proximité du premier degré a perduré, nonobstant des variations liées à l'évolution du système scolaire, que nous avons décrites dans le chapitre consacré à l'histoire.

Ainsi, l'IEN de 1990 représentait également le niveau d'encadrement pédagogique et administratif le plus proche des écoles et la circonscription mixte de ces mêmes années était destinée à permettre l'exercice de cette fonction d'encadrement.

Mais déjà, une interrogation sur le statut de l'école primaire, sous la responsabilité partagée de la commune et de l'État, sans personnalité juridique, ni autonomie financière, se faisait jour, liée à une autre interrogation sur le statut du directeur auquel l'institution confiait des responsabilités croissantes, tant administratives que pédagogiques ou relationnelles, sans véritable légitimité. Commençaient aussi à se poser, de manière récurrente, la question de l'élargissement des tâches des inspecteurs qui avaient à faire face à un nombre croissant de partenaires et de concertations, à l'arrivée de nouveaux domaines disciplinaires nécessitant l'organisation de formation, à la multiplication d'enquêtes. Cette sollicitation en constante augmentation, était décrite dans le rapport de 2003 de l'IGEN⁴⁹ qui concluait à une dispersion « *des ressources et des énergies* » des inspecteurs, et s'interrogeait sur **l'adaptation de l'organisation de la circonscription d'enseignement primaire aux besoins de pilotage de proximité du premier degré d'enseignement.**

Cette même question se pose à travers l'observation de la dynamique générale européenne qui accorde une autonomie croissante aux établissements scolaires, et notamment à ceux du niveau CITE 1 (au sein ou pas d'établissements du niveau CITE 2). On a pu largement observer, qu'en France, au-delà de l'autonomie limitée dont disposent les établissements du second degré, le premier degré (CITE 1) – du fait de l'absence de statut juridique de l'école et de la particularité du statut de directeur qui n'est pas celui d'un chef d'établissement – reste en marge de ce mouvement d'autonomie scolaire qui confère aux écoles de nouvelles compétences.

Les modalités de pilotage du premier degré, l'existence même de la circonscription et de l'IEN qui en a la charge, sont indiscutablement liées au degré d'autonomie des écoles primaires. Toute évolution sera donc à penser en définissant ce degré d'autonomie.

Les scénarios d'évolution du pilotage du premier degré présentés au chapitre 4 auront à prendre en compte les questions posées dans cette première partie.

⁴⁹ Rapport IGEN n° 2003-034 Juin 2003 - *L'organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire.*

2. Le pilotage du premier degré : un fonctionnement en strates

2.1. Des tentatives de pilotage académique inabouties

2.1.1. Un pilotage entre volonté de symétrie et illusion de parallélisme avec le second degré

Le décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012, relatif à l'organisation académique, introduit plusieurs dispositions nouvelles concernant l'organisation interne des académies. Le rôle du recteur, garant de la cohérence de l'action éducatrice de l'État, est conforté : il lui revient « *d'arrêter l'organisation fonctionnelle et territoriale de l'académie, ainsi que les attributions des services de l'académie et des services départementaux de l'éducation nationale sous son autorité* ». Désormais, le recteur, compétent pour le premier comme pour le second degré, peut déléguer ses compétences pour les deux niveaux d'enseignement aux DASEN.

Ce décret met également en place un pilotage plus collectif de l'académie, d'abord en positionnant les DASEN comme des « adjoints du recteur », ensuite en instaurant un « comité de direction de l'académie », réunissant le recteur et ses adjoints. Une fois posé ce principe d'un pilotage plus collectif des académies, le décret renvoie aux recteurs le soin d'en définir les modalités d'application : quelle répartition des compétences et des responsabilités entre le recteur et ses adjoints, quelles modalités de mobilisation des services d'une part, des corps d'inspection travaillant dans des territoires géographiques différents, d'autre part ?

Le premier outil de visibilité du pilotage académique est le projet académique. À titre d'exemple, le projet de l'académie de Poitiers 2014-2017, dans son axe 1^{er} « *mieux assurer la continuité et la fluidité des parcours par une mise en relation des établissements (réseaux ECLORE, écoles collèges lycées pour l'orientation et la réussite des élèves)* », définit trois objectifs majeurs :

- faire réussir l'étape essentielle de l'école primaire à tous les élèves ;
- favoriser les liaisons inter cycles et inter degrés pour fluidifier les parcours ;
- développer la progressivité et la complémentarité des apprentissages par des parcours thématiques, pédagogiques et éducatifs de la maternelle au supérieur.

Dans cette perspective, les sous-objectifs nombreux et précis et les indicateurs de référence de ce projet constituent autant d'enjeux forts pour le pilotage du premier degré (cf. « axe1, objectif 1 du projet académique 2014-2017 de l'académie de Poitiers »). Cependant, dans la chaîne de pilotage du premier degré – recteur, DASEN, IEN, directeur d'école, enseignant (on y inclut ici le directeur même si l'on connaît les limites de son pilotage effectif) – rien n'a fondamentalement changé. Le conseil d'IEN reste le lieu de transmission des priorités du ministre et du recteur ; les réunions de directeurs, au demeurant peu nombreuses (et donc plus sûrement le courrier électronique) sont ensuite les moyens de diffusion de ces priorités en direction des écoles de la circonscription. Mais la question posée est celle de l'articulation et de l'emboîtement effectifs de ces niveaux : quelle déclinaison opérationnelle du projet académique au niveau de ces micros unités que sont les écoles ?

Dans telle autre académie, si des objectifs transversaux au plan pédagogique et au plan éducatif valent pour le premier degré, ils ne sont pas assortis d'indicateurs cibles. On ne peut donc que s'interroger sur la mesure de leur mise en œuvre. Dans cette même académie, le niveau circonscription n'est jamais mentionné en tant que tel dans le projet académique.

Un autre recteur fait observer que le pilotage académique n'est pas entièrement satisfaisant. Dans une académie qui compte trois départements, il existe trois modes de pilotage, un pour chaque département. Un DASEN convient auprès de la mission que subsiste une difficulté objective à faire émerger la dimension académique du premier degré. À titre d'exemple emblématique, dans le cadre du dialogue de gestion, si chaque DASEN apporte sa contribution, on aboutit davantage à une collation de ce qui se passe dans chacun des départements qu'à une réelle vision académique.

Dans une autre académie visitée, il est clair que la nouvelle gouvernance n'a pas conduit à une réelle réorganisation que ce soit en termes de structures ou de clarification des rôles des personnels. Ainsi, un DASEN, arrivé récemment, explique « *tout est parfois en double, rien n'est réparti, le nombre de conseillers s'est multiplié et sans lien fonctionnel avec les départements.* ».

Des éléments concourent cependant à un pilotage académique, ainsi de la réforme des rythmes avec la mise en place d'un groupe d'appui académique.

De fait, les recteurs ont « structuré » le corps des IEN du premier degré de façon assez classique. L'exemple de l'académie d'Amiens est à cet égard éclairant :

- constitution d'un collège académique réuni deux fois par an pour étudier des thématiques telles que les nouveaux programmes de l'école maternelle, l'école bienveillante ;
- création de groupes académiques avec des IEN en charge de dossiers en lien avec les IA-IPR : ainsi de la maîtrise de la langue pilotée par un IA-IPR, un IEN de chaque département étant en charge du dossier au niveau du département (dynamique impulsée par l'IGEN dans le cadre des réseaux d'IEN ressources). Les groupes académiques sont déclinés en groupes départementaux ; ils sont réunis trois fois par an ;
- élection d'un doyen : le collège académique a élu un doyen pour un an renouvelable une fois et qui a reçu une lettre de mission (mission de mutualisation et d'animation en lien avec les IEN adjoints et les DASEN). L'IEN est déchargé à temps plein (utilisation d'un poste A+) et un faisant fonction est nommé sur son poste. C'est là un choix d'organisation que la mission n'a pas rencontré ailleurs. Pour le recteur, les trois doyens ont des fonctions de pilotage pédagogique.

Parmi les autres leviers à disposition, l'académie de Caen essaie de travailler à une harmonisation des pratiques à partir d'une entrée davantage gestionnaire : mise en place d'un tableau de bord académique de gestion, calendrier commun de préparation de rentrée, nouveau modèle d'affectation des moyens mis à disposition des DASEN. Par ailleurs, le recteur a créé un poste de chargé de mission (indicateurs) sur le premier degré, au niveau académique.

On voit donc que les recteurs s'interrogent sur l'organisation du pilotage pédagogique du premier degré, veulent pouvoir rendre compte d'un segment dont ils sont également responsables et cherchent les moyens de renforcer l'articulation des niveaux académique, départemental et de la circonscription.

2.1.2. Des fonctions mal définies : doyen, délégué académique en charge de la pédagogie (DAP)

La note de service 2005-089 du 17 juin 2005 encourage la mise en place de collèges académiques des corps d'inspection dans la perspective d'enrichir la réflexion collective et la concertation. Trois collèges peuvent ainsi être instaurés, celui des IA-IPR, celui des IEN-ET / IEN-EG / IEN-IO, celui des IEN en charge d'une circonscription du premier degré. Chaque collège est animé par un doyen ou coordonnateur, désigné par le recteur pour une période déterminée après concertation avec le collège. Le texte précise que le recteur associe les DASEN au suivi des travaux des collèges des inspecteurs. La réflexion et l'action des différents collèges peuvent être coordonnées par un délégué académique chargé de la pédagogie.

Ces dispositions n'ont pas été reprises dans la note de service 2009-064 du 28 mai 2009 qui abroge et remplace la circulaire du 17 juin 2005. Pour autant, la fonction de doyen des IEN du premier degré s'inscrit progressivement dans le paysage.

Le tableau suivant recense la réalité de cette fonction dans les onze académies visitées.

Académies	Modalités de désignation du doyen	Missions du doyen des IEN.
Amiens	Élu par ses pairs pour un mandat d'un an renouvelable une fois	Mission de mutualisation et d'animation en lien avec les IEN adjoints et les DASEN. L'IEN est déchargé à temps plein (utilisation d'un poste A+) et un faisant fonction est nommé sur son poste.
Caen	Élu par ses pairs	Représentation des IEN et affirmation de la place du premier degré au niveau académique. Collège académique réuni trois fois par an. Le doyen participe au comité stratégique académique.
Dijon	Fonction créée en 2012 Élection d'un doyen et d'un co-doyen, le co-doyen devenant doyen deux ans plus tard	Conseiller auprès du recteur ; membre du « pôle doyens » ; organisateur des collèges académiques du premier degré ; membre du conseil académique de la pédagogie ; membre des groupes de travail interdegrés au niveau académique.
Guadeloupe	Fonction créée au premier trimestre 2015. Doyen élu par ses pairs.	
Lille	Élu par ses pairs.	Membre du collège pédagogique académique. Apporte son expertise dans le domaine du premier degré. Implication forte avec les deux autres doyens dans les relations entre premier et second degrés.
Nice	En même temps CT ASH du recteur	Réunion des IEN autour de quelques thématiques.
Paris	Doyen proposé par ses pairs et désigné par le recteur	Participation au collège des IA-IPR, implication dans le PTA.

Poitiers	Élu par ses pairs, agréé par le recteur	Participe au comité de direction de l'académie, collège réuni une fois par période.
Reims	Délégué académique adjoint à la pédagogie nommé par le recteur	Adjoint sur le premier degré dans l'organigramme académique (financé sur poste IEN-Préélémentaire). Liaison avec l'ESPE.
Rouen	Élu par ses pairs	Représentation des IEN, associé au pilotage académique.
Toulouse	Élu par ses pairs et nommé par le recteur	Réunion des IEN autour de thématiques d'actualité.

Au-delà de l'affichage des missions, la fonction est diversement appréciée selon les contextes et les interlocuteurs. Globalement, pour les recteurs, le doyen est un interlocuteur qui leur permet de mieux connaître le premier degré, d'affirmer, notamment aux yeux des IEN, son égale dignité avec le second degré.

Les DASEN se montrent plus critiques sur l'intérêt d'un doyen premier degré. Dans le système actuel mobilisant une chaîne hiérarchique organisée avec un DASEN, un IEN adjoint et des IEN en circonscription, il est difficile pour le doyen du collège académique de se positionner. En effet, le doyen est tantôt un porte-parole de ses collègues (« *vous représentez les IEN de l'académie* »⁵⁰), tantôt un membre concepteur du projet académique, tantôt un collaborateur des DASEN allant jusqu'à contribuer auprès d'eux « *à l'harmonisation de l'utilisation et de la répartition des moyens du 1^{er} degré, notamment pour la formation continue...* », tantôt un coordonnateur des IEN (« *vous donnez une cohérence académique aux actions des IEN du 1^{er} degré* »), tantôt « *le garant de la représentation et de la participation des IEN 1^{er} degré dans les réunions de bassin* ». De fait, une confusion s'installe entre le rôle des conseillers techniques du recteur (CSAIO, DAFPIC, CT ASH) et le rôle du doyen qui devient un conseiller pour le premier degré. Selon ce schéma, il est difficile pour les DASEN de fonctionner dans la répartition entre « *l'échelon de conception et l'échelon de gestion* », déclinaison territoriale du décret de 2012 sur l'organisation académique.

On peut également interroger la fonction des IEN-adjoints auprès du DASEN, en charge de coordonner le premier degré, dans un circuit où le doyen des IEN rend compte directement au recteur, pilotant parfois directement ses collègues, court-circuitant ainsi la ligne DASEN, IEN-A et IEN. Si la lettre de mission du doyen le place d'emblée aux côtés des IA-IPR, sa situation n'est pas comparable compte tenu de ses relations avec les deux acteurs fondamentaux et historiques du premier degré que sont les DASEN et les IEN-A. Il y a bien là une illusion de parallélisme avec le second degré.

Parfois, le choix du doyen a aussi pu exacerber des rivalités entre départements et, *in fine*, parasiter la dynamique de travail collectif sur les chantiers d'actualité.

Enfin, le rythme des réunions du collège ne permet pas de peser sur les choix ni d'avoir un niveau de réflexion d'une qualité supérieure à la réflexion conduite en département. Un DASEN fait observer que : « *La culture des IEN n'est pas forcément propice à un travail académique, le travail collectif au niveau départemental n'allant déjà pas de soi* ».

⁵⁰ Les citations sont extraites de la lettre de mission d'un doyen datée du 9 septembre 2013 signée par le recteur.

Pour les IEN, le fait d'avoir un doyen qui les représente permet une meilleure identification par le niveau académique des problématiques du premier degré et des IEN. Comme le rapporte un IEN, « on a connu des réunions de rentrée où le premier degré était absent ». Il s'agit ici d'une forme de reconnaissance et d'égalité de dignité avec le second degré.

Au final, la nomination d'un doyen est souvent très bien accueillie par les IEN dans la mesure où elle établit un relais direct auprès des recteurs sur les enjeux et préoccupations du premier degré. Le doyen incarnerait même, pour certains IEN, la dimension pédagogique qu'ils ne reconnaissent pas toujours au DASEN dont la fonction administrative et de gestion est alors perçue comme éloignée des préoccupations pédagogiques.

En conclusion :

- le premier degré relève encore très fortement d'une compétence exercée au niveau départemental. Les visites réalisées en académie ont confirmé qu'il reste l'apanage des départements ;
- **la manifestation la plus visible de l'intervention du recteur réside dans la structuration du collège des IEN premier degré et l'installation d'un doyen.** Ces mesures apparaissent comme la mise en œuvre de recommandations ministérielles sans qu'il y ait forcément une réflexion approfondie sur le rôle attribué à ces nouveaux dispositifs. Il semble actuellement difficile de retirer les prérogatives de certains pour les confier au doyen des IEN, et d'ailleurs cela serait-il un gage d'efficacité ? Son domaine d'activité est en théorie celui de la pédagogie au niveau du premier degré à l'échelle académique, mais son champ d'action est plutôt limité à des missions qui n'existaient pas jusqu'à maintenant, comme la préparation du collège académique des IEN ou la participation à des groupes académiques interdegrés. C'est sans doute au niveau du travail au sein de groupes académiques, avec des IA-IPR, que le rôle du doyen est le plus reconnu et le plus attendu ;
- l'introduction de ces innovations n'a pas été l'occasion d'ouvrir une réflexion sur le rôle et la place de la circonscription traditionnelle ;
- la fonction de doyen, quand elle existe, marque la reconnaissance du corps mais peut s'avérer peu efficace, voire, dans certaines situations, contre-productive.

2.1.3. Des outils de pilotage peu développés

En matière d'outils de pilotage, la situation est contrastée.

La contractualisation avec les IEN des objectifs définis pour l'entité circonscription, assortie d'une lettre de mission, pourrait constituer un outil opérationnel pour articuler les niveaux académique, départemental et de la circonscription. Mais force est de constater que, dans certaines académies, le dispositif est encore à l'état de projet.

Là où un protocole est engagé, la mission a pu constater la variété des conceptions et des mises en œuvre :

- dans tel département, un dialogue pédagogique de gestion est mis en place, qui permet de déterminer quelques axes de travail avec l'IEN. Des objectifs de fonctionnement

peuvent être donnés aux IEN. Ainsi, en matière d'enseignement des langues vivantes, l'objectif est d'assurer la prise en charge de cet enseignement par des enseignants. Mais il n'y a pas de lettre de mission ;

- dans tel autre département, c'est le rapport annuel d'activités qui est censé servir de base à la future lettre de mission. On ne peut évidemment que s'interroger sur la pertinence d'une lettre de mission fondée sur un rapport d'activités que l'intéressé aurait élaboré ;
- quand des lettres de mission existent, elles sont parfois floues dans leurs objectifs, « améliorer significativement les résultats des élèves », « copiloter le réseau » et dans leurs attendus, « montée en charge progressive de l'évaluation des écoles », « mutualisation des pratiques à partir de la mutualisation des documents de travail » ;
- enfin, d'autres départements mettent en place de façon systématique une lettre de mission qui donne lieu à un entretien annuel avec le DASEN et intègre les missions départementales spécifiques. Elles sont parfois déclinées sous forme d'un contrat d'objectifs dont la dimension contractuelle mériterait à tout le moins d'être interrogée.

La mission a toutefois pu relever avec intérêt des dispositifs de grande qualité qui seraient à promouvoir. Les deux encarts qui suivent en sont des exemples.

Exemple : lettre de mission et pilotage de la circonscription

Dans tel département où chaque IEN dispose d'une lettre de mission qui donne lieu à un entretien annuel, une IEN de circonscription a engagé un pilotage de proximité : déclinaison par l'IEN des grands objectifs de sa lettre de mission en objectifs opérationnels assortis des leviers et stratégies mobilisés, des observables et des indicateurs relevés et du degré d'atteinte des objectifs. Les directeurs sont informés des objectifs et l'équipe de circonscription est engagée au quotidien auprès des écoles.

« Le pilotage est fondé sur un travail de proximité pour la mise en œuvre des réformes, en appui sur les conseillers pédagogiques. La présence sur les nouveaux dispositifs est hebdomadaire. Les inspections sont régulières, plutôt groupées sur une même école, de façon à pouvoir réunir l'équipe. Les conseillers pédagogiques sont très présents dans les écoles ainsi que l'IEN (accompagnement des conseils de cycles, des équipes, rencontres avec les familles). Un vrai travail de suivi est mis en place. Sur la problématique du redoublement, il y a eu des réunions dans chaque école, des outils d'aide au pilotage des directeurs ont été fournis».

Exemple de la DSDEN du Pas-de-Calais : les projets quadriennaux d'objectifs. Une démarche de dialogue entre écoles, circonscriptions et DASEN

Les deux départements de l'académie de Lille se sont engagés, à des degrés divers liés au contexte local, dans une démarche de dialogue et de pilotage pédagogique rapproché avec les IEN de circonscription.

Le département du Pas-de-Calais a mené la démarche jusqu'à instaurer une forme de quasi contractualisation s'appuyant sur un « projet quadriennal d'objectifs » qui fixe, pour chaque circonscription, trois à quatre objectifs prioritaires de progrès.

Il s'agit, à travers cette démarche, d'aller au-delà de la logique du « projet de circonscription », trop souvent centré sur l'action quotidienne et à seule destination de l'IEN et de son équipe rapprochée, sans anticipation suffisante des progrès attendus des élèves dans l'acquisition de connaissances et de compétences.

Le projet quadriennal d'objectifs a vocation à la fois à réaffirmer la responsabilité de pilotage pédagogique des responsables académiques et départementaux et à poser plus clairement la responsabilité et les marges de manœuvre de l'IEN dans sa mise en œuvre. Il repose sur un diagnostic territorial partagé, nourri d'indicateurs construits depuis 2010 par les départements et le service statistique du rectorat, sur la base de remontées demandées chaque année aux écoles.

Ce dialogue permet, à l'issue de la démarche, de définir de façon concertée, les actions à mener prioritairement sur chacun des territoires. Dans l'état actuel, le projet quadriennal d'objectifs ne fait pas l'objet proprement dit d'un contrat. Il est examiné et éventuellement amendé par le DASEN. Une fois validé, il est présenté à l'ensemble des écoles. Ces derniers mois, au moment où les projets d'école étaient réécrits, il a été demandé à chaque équipe d'y intégrer au moins un ou deux objectifs du projet quadriennal d'objectifs, avec l'ambition de renforcer la convergence des actions menées dans le département pour atteindre les objectifs identifiés collectivement et désormais plus particulièrement visés.

Conscients du risque que la démarche soit perçue comme purement technocratique et des dérives toujours possibles en ce sens, persuadés que cette démarche ne peut ni se décréter, ni relever de l'incantation, les responsables de la direction académique ont beaucoup travaillé sur la confiance à instaurer entre les différentes parties (DASEN et son équipe, inspecteurs de l'éducation nationale, équipes pédagogiques, professeurs des écoles), ce que le DASEN a voulu exprimer lors des échanges, rappelant toujours, lorsqu'il s'est adressé aux équipes : « *Ce sont vos réussites, ce sont nos échecs* ».

En tout état de cause, ce dernier type de pratique est loin d'être généralisé. Les conséquences en termes de GRH ne peuvent manquer d'être interrogées. En effet, l'évaluation des IEN est déléguée aux DASEN mais cette dimension n'a aucune incidence en termes de gestion du corps. Si des avis spécifiques sont requis pour la hors classe, rien n'existe pour le mouvement, les postes étant réputés équivalents, hors postes fonctionnels.

2.2. Une place incertaine des IEN dans le pilotage

2.2.1. Selon les académies, un collège des IEN, espace commun de travail ou relatif échec

Selon les IEN, le collège académique des IEN se met en place. Il pourrait aider à avoir une plus grande cohérence des actions (formation, scolarisation des moins de trois ans, dispositif plus de maîtres...) mais il n'est encore qu'une instance de partage d'informations entre IEN.

Son intérêt est d'ouvrir la réflexion sur la manière de traiter les dossiers mais cela génère des réunions supplémentaires.

Pour d'autres, le collège académique des IEN est – pour l'instant – plus une caisse de résonance de leurs problèmes et revendications qu'un lieu de travail collaboratif et transversal.

Cette instance constitue un instrument d'animation, mais pas de pilotage, les incidences sur le fonctionnement des conseils d'inspecteurs dans les départements restant assez faibles.

Cependant, la mission a aussi observé des développements intéressants. L'exemple de l'académie de Poitiers est ici repris pour la synergie recherchée entre collège académique des IEN et pilotage du premier degré.

Un exemple de collège académique : Poitiers

Dans l'académie de Poitiers, le collège des IEN est structuré comme une composante du pilotage académique. Le doyen est élu par ses pairs et agréé par le recteur. Il participe aux réunions du comité de direction de l'académie. La vocation du collège est de se réunir une fois par période et de répondre à des commandes du recteur. Il est donc conçu comme une instance de mobilisation des cadres du premier degré dans l'académie, d'autant plus qu'il a pleinement participé à l'élaboration d'une « charte des cadres » de l'académie. Il est doté d'un calendrier annuel de travail.

Ses tâches relèvent à la fois de thèmes de la stratégie académique – continuité école-collège ou développement du numérique par exemple –, mais aussi de l'élaboration de travaux spécifiques au premier degré ou de la liaison interdegrés. C'est dans ce cadre, par exemple, qu'ont été mises au point les synthèses académiques sur les projets de texte du socle et de programme pour l'école maternelle. C'est également le lieu où sont présentées des synthèses sur les dispositifs en cours (dispositif « plus de maîtres que de classes »). La charge pour le doyen du collège est de ce fait bien réelle, il est seul à l'assumer.

Cet « *espace collaboratif* » de 40 personnes n'a pour le moment fourni que peu de travail en commun avec les IA-IPR de l'académie (sauf la synthèse sur le socle). Il demeure des questions non traitées telles que le partage des missions (groupes académiques) ou la restitution des séminaires nationaux de formation des IEN. La production d'un module pour les formateurs – « ce qui pourrait caractériser une pratique » – est envisagée.

Il faut noter qu'un plan de travail académique des inspecteurs a été réécrit l'an passé avec les doyens des différents corps, mais qu'il sert surtout de « *référence pour les actions de formation* ».

Somme toute, la question du collège académique est difficile à appréhender en soi car elle est fortement dépendante de la vision qu'en développent les cadres académiques mais aussi de la manière dont les inspecteurs vivent leur exercice professionnel en département. Il apparaît à d'aucuns que le collège est une forme d'espace de plus grande expression et de plus grande liberté.

2.2.2. Une place difficile à trouver pour les IEN dans les bassins d'éducation et de formation (BEF)

Les BEF sont censés constituer la bonne unité territoriale infra-départementale pour le pilotage interdegrés. Ils représentent, ainsi que l'exprime la rectrice de Rouen, « *la meilleure maille* » du tissage transversal. Dans ce but, ils sont copilotés dans cette académie par des personnels de direction, un IEN et un IA-IPR. Mais l'adhésion des IEN est difficile à obtenir, ils considèrent le bassin comme une instance de parole, mais de parole non partagée car les problématiques abordées leur semblent éloignées de celles du premier degré. Leur participation aux réunions de bassin dépasse rarement les 50 %. Dans l'académie de Rouen, pour impulser et homogénéiser les pratiques des circonscriptions, ont été mis sur pied des réunions de bassin premier degré et des sous-groupes de bassin sur des thématiques transversales telles que l'évaluation.

La mission perçoit une réelle difficulté à impulser un véritable travail collaboratif dans les bassins, qu'il soit interdegrés ou même inter-IEN ou inter-circonscriptions. Au-delà du sentiment qu'expriment les IEN de ne pas participer véritablement à la politique éducative académique, c'est

l'échelon bassin qui peut être encore une fois questionné comme échelon intermédiaire de pilotage (« *superstructure parfois* » selon un DASEN). Ce découpage territorial rassemble les établissements du second degré dans une logique de carte des formations et de parcours des élèves mais « chevauche » en revanche parfois les circonscriptions du premier degré. Une circonscription peut ainsi « appartenir » à plusieurs bassins. **Comment alors piloter dans l'emboîtement souhaité avec le bassin, l'unité territoriale du premier degré que représente la circonscription si elle est décalée territorialement de ce même bassin ?** Cette question sera largement traitée dans les parties 3 et 4 de ce rapport.

Dans telle autre académie, le responsable de bassin est un principal de collège. Les sous-commissions thématiques existent mais les IEN ne participent qu'à une commission, celle sur la liaison école - collège.

Force est de constater que, douze ans après, les observations portées par les inspecteurs généraux dans le cadre du rapport de juin 2003⁵¹ sur *l'organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire* sont toujours d'actualité :

« Ils – les bassins – sont une réalité non négligeable pour le second degré. Les inspecteurs y participent souvent plus comme des spectateurs que comme des acteurs, compte tenu de la tonalité essentiellement secondaire de ces bassins. Quelques recteurs ont choisi cependant de s'appuyer sur cette organisation pour améliorer les articulations entre les différents niveaux de l'éducation nationale et y développer une prise en charge des priorités académiques, notamment en ce qui concerne la formation. Certaines actions (liaisons écoles-collège, action culturelle, citoyenneté) peuvent faciliter l'intégration du premier degré dans une problématique de bassin. On peut constater ici ou là que les échanges à l'occasion de réunions de bassin mènent à un renforcement d'une collaboration entre inspecteurs et principaux qui facilite ensuite les liaisons et les actions de continuité ».

2.2.3. Des instances départementales à géométrie variable

Le DASEN fixe les priorités pour le premier degré dans chaque département, à partir du projet académique et des orientations ou constats que le recteur peut faire. Actuellement les questions dominantes portent sur les dispositions de la loi de refondation, l'éducation prioritaire et la structure des écoles en termes de carte scolaire et de ressources humaines. Ces sujets sont traités en conseil d'IEN.

Le conseil des IEN se réunit généralement une fois par mois. C'est le moment de l'élucidation des enjeux des politiques mises en œuvre et de la création d'une culture commune. Selon la formule d'un DASEN, « *cela permet de combattre une forme d'entropie des circonscriptions et aide les IEN à être des acteurs efficaces auprès des collectivités* ».

Le conseil d'IEN est de fait la principale instance de rencontre entre l'IA-DASEN et les IEN du département. Il est généralement précédé ou suivi de la réunion du collège départemental qui est un espace-temps de réflexion pédagogique. Les IEN chargés de mission y font le point sur les travaux liés

⁵¹ Cf. note de bas de page numéro 2.

à leur mission. Des questions partagées par tous y sont abordées : suivi des professeurs des écoles (PE) en difficulté, volet départemental du plan académique de formation (PAF), M@gistère...

Dans tel département, le conseil d'IEN, dont la périodicité est mensuelle, est organisé sur la journée. Défini comme « *lieu stratégique du pilotage* », il est piloté pour moitié par le DASEN et pour moitié par l'IEN-A pour asseoir sa coordination. Les ordres du jour se répartissent en trois champs : des informations descendantes ; des discussions (carte de l'éducation prioritaire par exemple) ; des comptes rendus des IEN (après les séminaires nationaux par exemple). C'est – selon l'inspecteur d'académie – le lieu / moment de l'impulsion, du suivi, en sus du séminaire de rentrée où est réuni l'ensemble des IEN, CPC et MAI (maîtres animateurs en informatique). Selon les IEN rencontrés, l'information est essentiellement descendante.

La thématique de la circonscription, de son rôle, de son organisation n'est pas abordée en conseil d'IEN. Un DASEN a évoqué une réflexion conduite dans ce cadre sur le rôle et la conduite de l'action de l'inspecteur. C'est assez rare pour être mentionné :

« Toute ligne arrêtée en fin de réunion après échanges et débats vaut pour tous. L'équipe doit être solidaire des décisions prises et des caps fixés par l'autorité. Chaque IEN agira sous l'autorité de l'inspecteur d'académie, en son nom, dans le cadre qui lui aura été défini.

L'IEN doit pouvoir asseoir sa responsabilité et se donner les moyens de gérer sur le terrain son action dans les écoles. Il doit être respecté et se faire respecter dans chaque école. Il doit montrer dans chaque école un visage exigeant et bienveillant à la fois, faire preuve d'autorité et non d'autoritarisme ».

Zoom : l'animation à travers le conseil et le collège des IEN

Le conseil des IEN du département de la Marne, réuni mensuellement sous la présidence du DASEN, se structure autour de :

- la mise en œuvre du pilotage départemental dans le cadre du projet académique et le partage des objectifs ;
- la définition, la régulation et l'échange d'éléments d'accompagnement des opérations de gestion des emplois, de la carte scolaire, du mouvement des personnels et du cadre organisationnel de fonctionnement des écoles ;
- la cohésion territoriale au plan pédagogique et dans la gestion des ressources humaines ;
- la mise en commun des travaux des groupes départementaux et nationaux en lien avec les missions particulières.

En 2013/2014, il a travaillé notamment sur :

- la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires ;
- les inspections individuelles ;
- les évaluations d'école ;
- la gestion des emplois dont l'implantation des dispositifs « plus de maitres que de classes », de scolarisation des moins de trois ans ;
- la carte scolaire dont le regroupement d'écoles, l'implantation des remplaçants et des maitres spécialisés ;
- la professionnalisation des directeurs d'école ;
- le conseil école-collège ;
- le plan académique de formation continue.

Le collège départemental des IEN se réunit mensuellement et est animé par l'IEN-A. Il a pour objet d'accroître le niveau d'expertise et de responsabiliser chacun dans ses missions par le partage de l'information et la mutualisation des approches. Ses travaux donnent lieu à la rédaction d'une note adressée à l'IA-DASEN pour rendre compte de l'état de la réflexion du groupe et contribuer à construire une culture commune. Les thématiques désignées par le DASEN sont au service de la pédagogie et concernent en 2013-2014 :

- l'évaluation d'école ;
- l'inspection individuelle et les rapports d'inspection ;
- le suivi des parcours des élèves ;
- le dispositif « plus de maîtres que de classes ».

2.2.4. L'IEN, un rôle de relais, sans pouvoir décisionnel : l'exemple de la carte scolaire

Le traitement de la carte scolaire dans les départements et la place donnée ou laissée aux IEN sur ce dossier sensible illustrent bien, pour la mission, l'hétérogénéité des pilotages départementaux d'une part, les différentes conceptions de l'entité circonscription et les représentations plurielles du rôle de l'IEN développées par les autorités académiques, d'autre part. La mission a ici rencontré deux grandes tendances.

Dans le premier cas de figure, le DASEN prend d'abord appui sur le travail de la division en charge de l'organisation scolaire et circonscrit le rôle de l'IEN à celui de relais sur le territoire de la décision académique :

« En matière de carte scolaire, les services sont performants et en mesure de faire des prévisions fiables. Les IEN sont donc sollicités sur l'opportunité des mesures qu'ils sont chargés de porter au niveau local. La décision relève bien du niveau départemental et la carte scolaire n'est pas la somme de la carte des circonscriptions. En cas de demande d'audience, les élus sont reçus par l'IA, les familles par l'IEN-A, en présence de l'IEN ».

Les mesures sont ici portées par le niveau départemental puisque les délégations sont reçues à la DSDEN.

De surcroît, dans tel autre département, l'expertise des IEN sur la carte scolaire serait mise à mal en matière de prévisions : les remontées des données s'effectuent directement auprès du service, les flux d'élèves sont analysés à la DSDEN. La carte des RPI dépasse le niveau de la circonscription et les spécificités politiques, importantes, sont connues du chef de service. Les IEN seraient même parfois des obstacles à l'évolution du réseau par effet de connivence avec les élus, voire de blocage quand eux-mêmes sont élus⁵².

Au-delà de l'expression de ces positions, il faut bien reconnaître que les DASEN souhaitent souvent, en zone urbaine, avoir une relation directe avec les élus de la ou des villes importantes, au moins pour « annoncer au maire » les mesures de carte. Certains ont pu déléguer à leur IEN-A. Les IEN des circonscriptions urbaines sont donc, parfois, sur une demi-mesure dans leurs compétences territoriales par rapport à leurs collègues des zones rurales. Il faut noter aussi que des élus ruraux ou urbains considèrent l'IEN comme interlocuteur premier et le DASEN comme un recours en ce domaine.

⁵² Cette connivence a été évoquée à de nombreuses reprises par les DASEN et reconnue par les élus rencontrés par la mission.

Dans le second cas de figure, les IEN sont associés à la stratégie départementale. C'est la connaissance fine du terrain qui est mise en avant. La méthode est éprouvée : définition en amont des critères ; réception des moyens et entretiens avec les IEN à propos des enjeux tels que « *fusions, plus de maîtres que de classes* ». Le point de vue de la DOS serait « *un calcul mathématique* » face aux informations délivrées par les IEN qui, elles, s'ancreraient sur la réalité du terrain : « *les IEN ont les remontées des élus et des directeurs et ils ont une information sur les programmes immobiliers et l'évolution de l'emploi* ».

En conclusion,

- **la mission n'a pas observé un pilotage à plusieurs niveaux ou un pilotage concerté mais un fonctionnement en strates.** Si on compare avec le second degré, EPLE et circonscription ne sont pas sur les mêmes niveaux d'autonomie : pilotage par le chef d'établissement des moyens délégués à l'EPLE et du projet d'établissement, rôle de relais local des IEN dans les circonscriptions ;
- **on constate un émiettement des forces et une forme de dilution du sens au détriment d'une cohérence de l'action éducative territoriale.** Cet émiettement use la professionnalité et la motivation des IEN qui deviennent plutôt des agents... de liaison ;
- l'articulation pilotage départemental et pilotage de circonscription ne va pas de soi. La circonscription est plus considérée comme un niveau de connaissance, notamment administrative, du territoire que comme un niveau de pilotage.

3. La circonscription, un territoire peu signifiant ; l'IEN, un acteur plébiscité

3.1. La circonscription : un territoire à la main de l'IEN

Dans l'ensemble des circonscriptions visitées, l'équipe de circonscription (terme usuel) restreinte est constituée de quatre personnes : deux CPC dont souvent un est en charge de l'EPS, un conseiller TICE (appelé conseiller TICE, maître animateur TICE, ou animateur TICE) dont la quotité de décharge (mi-temps, quart temps) ou le périmètre d'intervention (une à deux, voire trois circonscriptions) varient ainsi qu'un ou une secrétaire avec là aussi des variantes, le regroupement de circonscriptions ayant pu conduire à des mutualisations (une secrétaire pour deux circonscriptions, trois secrétaires pour quatre circonscriptions). En fonction des caractéristiques des territoires, ces équipes peuvent être renforcées.

Quelques éléments sur les IEN et les circonscriptions sont disponibles en annexe 2.

Le suivi des écoles et des personnels représente le principal volet d'activité des inspecteurs et des équipes de circonscription. Deux aspects principaux sont présents : d'un côté, le « management et la GRH », comportant essentiellement des relations individuelles avec les directeurs d'école sur des cas particuliers ou des questions de climat scolaire pour lesquelles il faut apporter du conseil et parfois participer au traitement des situations et, de l'autre, l'animation de l'équipe de circonscription pour organiser et suivre l'action engagée dans les écoles. S'y ajoute le temps consacré à l'inspection.

3.1.1. Un éparpillement de l'activité des IEN au détriment de l'inspection

- Des missions définies, mais...

Les missions de l'IEN sont définies par la circulaire 2009-064 du 19 mai 2009. Le texte précise que :

« Les corps d'inspections sont chargés de veiller à la mise en œuvre dans les classes, les écoles et établissements, de la politique éducative définie par le ministre de l'éducation nationale et des lois et règlements relatifs à l'action éducatrice de l'État ».

L'enjeu premier est celui de l'amélioration des résultats des élèves :

« Les corps d'inspection se voient confier prioritairement, par l'autorité académique, des missions contribuant à l'amélioration constante de l'acquisition par les élèves des savoirs et compétences définis par les programmes pour les différents niveaux d'enseignement ».

La circulaire organise les missions en trois domaines :

- Le pilotage pédagogique

Dans ce cadre, « Les inspecteurs procèdent à l'évaluation des enseignements, des écoles et établissements ou à celle de champs disciplinaires ou éducatifs ». L'inspection individuelle est resituée comme un élément au service du pilotage pédagogique, elle se réfère clairement aux résultats des élèves :

« L'inspection individuelle des enseignants dans leur classe est essentielle pour vérifier la qualité de l'enseignement dispensé. Elle l'est aussi pour assurer le pilotage de l'action éducative dans l'académie. Elle permet une observation fine et une connaissance approfondie de l'état des disciplines et des activités de l'école ou de l'établissement. Elle vérifie le respect des programmes, l'application des réformes et mesure l'efficacité de l'enseignement dispensé en fonction des résultats et des acquis des élèves ».

Elle n'est pas la seule forme requise et l'évaluation d'équipes ou d'unités éducatives est encouragée, modalité dans laquelle l'inspection individuelle peut trouver toute sa place. Le texte insiste sur la complémentarité des démarches.

« Toutefois, l'évaluation d'équipes disciplinaires ou pédagogiques, l'évaluation de niveaux ou de cycles, l'évaluation systémique d'unités éducatives, sont des formes d'interventions qui viennent désormais placer l'inspection individuelle dans une perspective de véritable pilotage pédagogique ».

- Le management

C'est ici la dimension de la GRH qui est privilégiée, d'abord comme élément qui jalonne la carrière des enseignants, ensuite comme élément de découverte et de valorisation des potentiels, enfin comme élément d'aide à l'élaboration des plans de formation continue.

« L'inspecteur conçoit ses interventions directes auprès du personnel enseignant comme un acte de gestion de la ressource humaine et éducative de l'académie. L'avis de l'inspecteur est sollicité par l'autorité académique dans tous les grands

actes de gestion des personnels : titularisation, évaluation, avancement, promotion et affectation. [...] Il entre d'ailleurs dans les missions des inspecteurs de détecter les talents et de les promouvoir en lien avec les services de G.R.H. de l'académie, dans l'intérêt de l'institution. [...] Dans le domaine de la formation continue des enseignants, l'inspecteur veille à ce que celle-ci soit conçue en sorte de produire une amélioration de la qualité professionnelle des personnels concernés ».

- Le conseil

C'est ici l'expertise de l'inspecteur qui est sollicitée dans des champs variés, à la demande de l'autorité académique.

« En application des articles R. 241-20 et R. 222-12 du code de l'éducation, l'inspecteur peut être sollicité par le recteur pour des missions de conseil : conseil aux chefs d'établissement, conseil aux inspecteurs d'académie DSDEN, conseil au recteur ou à ses services, participation aux instances académiques ».

Mais le texte conclut : « Il sera veillé à ce que ces aspects de la fonction des inspecteurs n'obèrent pas inutilement leurs missions essentielles de pilotage pédagogique ».

- ... mais une dispersion dans l'activité

Sur le terrain, et à travers la quarantaine de circonscriptions visitées, la mission n'a pu que constater l'écart entre le prescrit et le réalisé. Les missions de l'IEN varient à la fois dans le temps, en fonction de l'actualité, mais aussi de la géographie particulière de la circonscription.

La réforme des rythmes scolaires est particulièrement éclairante sur ce point, l'investissement ayant pu être lourd sur ce dossier pour cet IEN du Soissonais avec de nombreuses écoles rurales dans des villages ou petites villes (49 communes différentes accueillent au moins une classe sur leur territoire), multipliant ainsi les interlocuteurs et les éventuelles difficultés de mise en place de ces nouveaux rythmes⁵³ dans des municipalités à faible budget. Dans le même temps et dans le même département, l'IEN de Saint-Quentin travaillait avec seulement trois municipalités différentes ayant des budgets plus conséquents. Sur ce dossier, les IEN ont assuré un rôle d'experts auprès des DASEN, en travaillant avec les élus, en explicitant la réforme, en aidant au montage des projets, en œuvrant au rapprochement des points de vue.

L'éducation prioritaire, le suivi des ECLAIR et des réseaux préfigurateurs REP+, sont également chronophages, mais là aussi il y a une grande disparité entre des circonscriptions sans aucune école en éducation prioritaire, alors que d'autres, comme la circonscription 19 D sur Paris, comptent 80 % d'élèves en éducation prioritaire. Ces réseaux créent une surcharge de travail allant au-delà du simple suivi des actions mises en place, car ils disposent généralement de dispositifs spécifiques (classe d'accueil pour les moins de trois ans, maîtres supplémentaires⁵⁴, etc.) qui nécessitent un suivi de l'IEN et de son équipe ainsi que la mise en place de formations spécifiques.

L'accompagnement de la refondation a été une priorité forte, notamment les dispositifs suivants : plus de maîtres que de classes, scolarisation des moins de trois ans, mise en place des conseils école

⁵³ À cet égard, 14 écoles publiques sur les 55 de cette circonscription ont utilisé le décret Hamon.

⁵⁴ PMQC : plus de maîtres que de classes.

collège. Dans cette période de mise en œuvre des réformes, la dimension institutionnelle de la fonction est ainsi plus importante.

Enfin, en fonction des contextes, la liste est longue des situations où l'IEN joue un rôle de médiation ou de lien : parents en conflit avec les enseignants ; demande de changement d'affectation d'école ; intégration d'enfants handicapés ; maires en difficulté – ou en opposition – avec les axes de la refondation de l'école, notamment les nouveaux rythmes ou les équipements TICE, problèmes de sécurité affectant l'école ; fonctionnement des écoles ; carte scolaire ; conflits entre enseignants ; problèmes personnels affectant des enseignants, etc. Cette gestion des litiges représente, par exemple, pour tel inspecteur expérimenté « *une évolution du métier* », qu'il s'agisse de griefs contre un enseignant ou une école, ou bien de conflits entre parents à l'occasion de séparations, une forte pression étant alors exercée sur les directeurs. Un autre inspecteur dit apporter des réponses immédiates pour désamorcer les problèmes, que ce soit par courriel ou par téléphone en cas de crise, l'intervention d'un tiers étant rassurante. La participation de l'inspecteur à des équipes éducatives est largement pratiquée et elle peut parfois être nécessaire en conseil d'école pour cause de relations difficiles avec une famille.

Ces situations occupent un temps important, même si les IEN ont quelque difficulté à le quantifier du fait de leur dilution dans un quotidien saturé.

- **La formation, un chantier en mutation**

La formation en circonscription est fortement modifiée par l'arrivée des formations hybrides qui transforme profondément le rôle des équipes de circonscription et leur relation aux enseignants. Le fonctionnement induit reçoit plusieurs types de critiques, l'encart suivant les décline.

Points de vue sur la formation

- Les directeurs disent :

- la perte de relations entre enseignants que ces formations entraînent (« *on n'a plus les conférences pédagogiques qui nous permettaient de nous rencontrer* », « *M@gistère renforce l'isolement* ») ;

- une mise à distance des questions pédagogiques au sein des équipes d'école (« *avec M@gistère on ne voit plus les collègues, on peut rester dans son école un an sans échanger sur ce que l'on fait en classe* ») ;

- une lassitude du numérique qui envahit de fait le métier de directeur : « *On ne se parle que peu depuis l'informatisation, on appelle la circonscription et les amis directeurs. On passe de nombreuses heures devant un écran, non pas du fait de "lourdeurs administratives", mais les enquêtes, les formulaires se cumulent, et on reste isolé* ».

- Les conseillers pédagogiques indiquent qu'ils reçoivent de nombreuses sollicitations directes tout au long de l'année scolaire de la part d'enseignants qui demandent de l'aide ou souhaitent un suivi de leur part (« *On fonctionne beaucoup par mail* ») ; les conseillers rencontrés sur l'académie de Dijon estimaient par exemple à une dizaine le nombre de suivis en cours.

- Les inspecteurs disent :

- leur souhait de maintenir un « sentiment d'appartenance » au périmètre de la circonscription ;
- leurs craintes d'un surcroît de théorie dans les formations à distance et d'un éloignement de la classe comme de la mutualisation des pratiques (« *M@gistère va encore limiter les possibles* »), alors que « *dans un métier très individuel, ce sont les échanges et les analyses de pratiques qui font avancer* » ;
- leur volonté de développer l'accompagnement de projets de mise en œuvre dans les classes pour des enseignants avec l'appui des conseillers pédagogiques.

Mais cette formation n'est pas toujours investie par les IEN, en présentiel auprès des équipes notamment. Il faut bien reconnaître que le développement de parcours, s'il peut dans l'absolu répondre plus finement aux besoins des équipes, conduit à une forme d'atomisation de la formation en circonscription. Pour limiter cette atomisation, certains inspecteurs ont engagé leur équipe de conseillers pédagogiques dans la conception de parcours M@gistère, par cycle, adaptés à un projet de circonscription qui s'inscrit dans les priorités nationales et académiques⁵⁵.

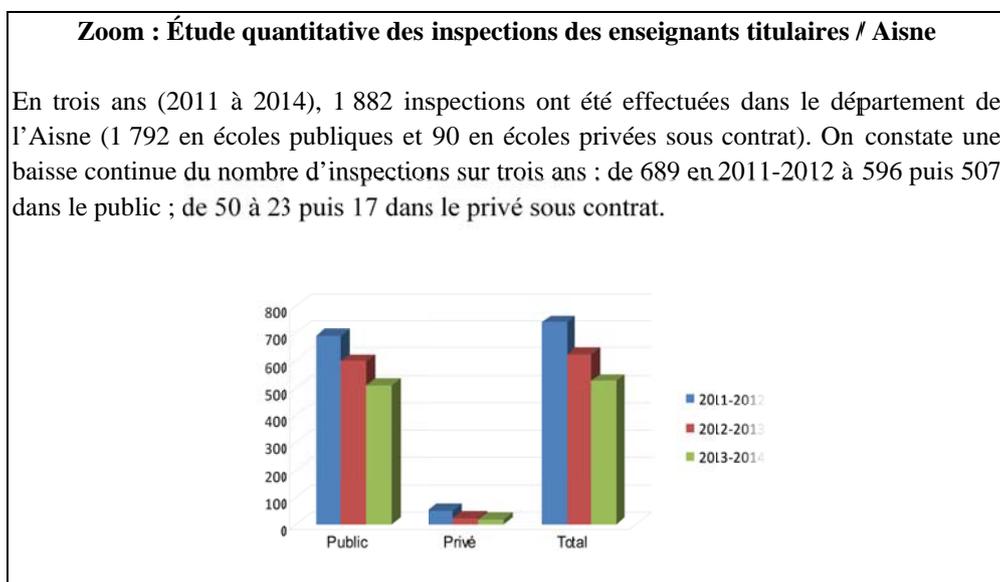
Toutes les équipes de circonscription consacrent un temps conséquent à l'adaptation des parcours nationaux, sans développement de stratégies collectives qui pourtant seraient ici synonymes de gains de temps substantiel. La gestion de ces dix-huit heures est par ailleurs très hétérogène. Ainsi dans telle circonscription, les dix-huit heures sont réparties selon le format suivant : neuf heures consacrées à des problématiques émergent de la réflexion des équipes (« *se questionner sur les besoins des élèves en rapport avec les pratiques* »), six heures sur trois thèmes prioritaires choisis par l'IEN (lire, dire, écrire, résolution de problèmes, apprentissage de l'abstraction), trois heures consacrées à des problématiques institutionnelles dont les inspecteurs généraux n'ont pas compris de quoi il s'agissait exactement. Ailleurs, les équipes peuvent puiser dans un catalogue, qu'il s'agisse des animations pédagogiques à l'initiative de l'IEN ou des formations hybrides. Dans certains départements, le cadrage est fort (en termes de temps et de contenu) et l'ensemble des enseignants d'un département bénéficient d'un module obligatoire de neuf heures, les circonscriptions gérant les neuf heures restantes.

- **L'inspection : une pratique qui peine à évoluer et à se maintenir**

Tous les inspecteurs rencontrés disent l'importance qu'ils attachent à l'inspection, car il faut que « *les enseignants voient l'inspecteur et qu'il fasse des observations sur leurs besoins de formation* », soulignant qu'il s'agit d'un lien privilégié. Ils affirment également leur volonté d'y consacrer régulièrement du temps (« trois demi-journées par semaine ») pour effectuer un nombre suffisant d'inspections et rester au rythme de trois ou quatre ans entre deux inspections, annonçant 60 à 80 inspections par an. Dans les faits, la mission a pu observer un net recul du nombre des inspections. Face à une priorité politique qui demande un fort investissement, l'acte d'inspection constitue une variable d'ajustement. Dans tel département où le DASEN a demandé un bilan de chaque circonscription, aucun des IEN ne mentionne l'état des lieux des inspections et les éventuels retards ou d'ailleurs leur absence. **De fait, le cœur de métier de l'IEN, l'inspection dans les classes, qui permet d'apprécier l'état de la qualité des enseignements en même temps qu'il permet l'évaluation des personnels enseignants, connaît un recul significatif dans l'activité des**

⁵⁵ Les sujets suivants ont été cités dans une circonscription : C1 : langue orale et motricité en maternelle ; C2 : du cahier culturel au portfolio numérique, de la trace écrite à la production d'écrit ; C3 : faire des sciences autrement, enseigner l'anglais avec le TBI au C3.

circonscriptions. Sur l'année scolaire 2013-2014, il peut être chiffré à environ 30 %. Dans le département de l'Aisne, le DASEN a fait procéder à une étude qui confirme la diminution des inspections au cours des trois dernières années. Dans le privé sous contrat, elles ont même été divisées par trois.



Pour les IEN, ce constat s'inscrit dans un contexte de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires qui a nécessité de nombreuses réunions avec les équipes municipales, durant l'année scolaire 2013-2014. Pour autant, à la date de la visite de ces circonscriptions par la mission d'inspection générale, le rythme des inspections tel qu'observé ne permettra pas d'atteindre un volume de 80 visites dans l'année scolaire. Dans leur majorité, les DASEN ne paraissent pas en faire une question centrale. Or dans certaines circonscriptions les retards d'inspection peuvent s'accumuler (cinq ans et plus), même si des programmes d'inspection ont été élaborés.

Il y a donc un risque sérieux de méconnaissance des écoles et des enseignements dans les circonscriptions : au fond, tant que des dysfonctionnements pédagogiques ne sont pas soulevés par un maire ou des parents d'élèves, on suppose que tout fonctionne au mieux. Interrogés sur ce sujet, les IEN n'ont pas d'autre réponse que « la surcharge » de travail qui ne permettrait pas d'inspecter. Ce déplacement de l'activité de l'IEN, s'il s'accroît ou même se maintient en l'état, le repositionnerait dans une autre fonction plus proche de celle de chef d'un établissement que de celle de pilote pédagogique tel que prévu par ses missions.

3.1.2. Un pilotage pédagogique fragile et des outils de pilotage perfectibles

L'organisation particulière de l'enseignement primaire, dans laquelle l'école n'est pas un établissement, consacre l'IEN comme pilote en lui confiant, au-delà des missions traditionnelles des corps d'inspection territoriaux telles que mentionnées dans la circulaire de 2009, l'exécution d'actes administratifs et de gestion réalisés au sein de l'espace de la circonscription, conçu a priori comme un cadre propice à l'exercice d'un pilotage efficace.

Or, la réalité est beaucoup plus contrastée. **On assiste à un double mouvement qui, dans les faits, contribue à affaiblir le rôle de l'IEN, notamment dans sa mission de pilotage pédagogique de l'entité circonscription.**

D'abord **la multiplication de missions transversales au niveau départemental ou académique** génère la constitution de groupes de travail, induit la tenue de nombreuses réunions dont l'efficacité mériterait d'être mesurée à l'aune de trois critères : les productions des groupes (ressources documentaires, conception de dispositifs de formation), leur caractère original ou novateur par rapport à l'existant, les retombées dans les classes.

Ensuite, comme déjà indiqué *supra*, de nombreux IEN expriment le sentiment d'**une mobilisation dans des micros tâches** (souvent liées à des gestions de conflits qui se seraient singulièrement multipliées ces dernières années) et **dans des tâches administratives ou logistiques** qui laisseraient moins de temps pour la pédagogie.

En conséquence, la centration de l'IEN sur le territoire lui-même, forme traditionnelle d'animation et de pilotage des circonscriptions, est en net recul : peu de réunions de travail sectorielles, quelques points d'accroche pour un travail plus en profondeur autour des « zones de difficulté scolaire ».

Si l'on doit analyser les causes de ce pilotage limité, il y a à évoquer la faiblesse des relais en circonscription, due principalement à l'émiettement du réseau scolaire en zone rurale mais aussi en zone urbaine. À titre d'exemple extrême, la circonscription de Lourdes, dans l'académie de Toulouse, compte 85 % d'écoles de moins de quatre classes.

Des modalités de travail spécifiques sont parfois recherchées pour prendre en compte cette réalité. Par exemple, un « travail en réseau » des plus petites écoles est promu, notamment par le biais de la concertation et de l'animation pédagogique. Les enseignants de même niveau sur un secteur sont encouragés à se réunir ensemble plutôt que dans le cadre d'écoles ou de regroupements trop limités en nombre. C'est d'ailleurs, en dehors de l'éducation prioritaire, la seule formule que l'on puisse qualifier de pilotage horizontal, de réseau, au sein des circonscriptions visitées.

Enfin, au plan de l'institution, **deux éléments contribuent à fragiliser le pilotage : la rareté des dialogues DASEN - circonscription (cf. *supra* chapitre 2) et l'insuffisance des outils de pilotage dont l'absence d'évaluations nationales (cf. *infra*).**

Dans nombre de circonscriptions visitées, les modalités de pilotage interne ne sont pas clairement définies. Les réunions programmées subissent les aléas du calendrier et l'IEN ne parvient à rassembler l'équipe qu'une fois par période. *A contrario*, dans une circonscription urbaine du Calvados, l'équipe se réunit en règle générale toutes les semaines. Un point régulier est fait sur la construction du plan de formation, l'accompagnement des débutants et des équipes. Tous les dossiers sont en partage avec une spécialisation partielle ou affectés à l'un ou l'autre conseiller.

Nous avons vu que la formation, levier pour le pilotage, n'est pas toujours fondée sur des besoins repérés et analysés pour répondre à l'amélioration des résultats. Le pilotage est en fait variable en fonction des IEN. Cela se vérifie y compris au sein d'un même département, avec des injonctions plus ou moins fortes des IEN, injonctions parfois contraires d'une circonscription à l'autre.

Zoom : variations dans le pilotage des RASED / deux circonscriptions d'un même département

Dans une circonscription, les enseignants du RASED n'interviennent jamais en cycle 3 ou en mathématiques, alors qu'ils le font dans une autre circonscription visitée.

Le maître G d'une circonscription, où il est seul, n'intervient que sur un tiers de la circonscription, celle qu'il partage avec un maître E et un psychologue scolaire, alors que dans une autre circonscription du même département, le maître G intervient dans n'importe quelle école de la circonscription qui le sollicite.

Les modalités de sollicitations du RASED sont également variables : dans une circonscription avec un protocole très précis, passant par un signalement à l'IEN, alors que dans une autre, le bouche à oreille, ou le contact direct entre l'enseignant et le maître E ou G semblent la règle.

Les temps d'observation de classe ou d'élèves en début d'année sont également soumis à des protocoles plus ou moins clairement établis. Dans une circonscription, l'IEN établit la liste des classes et des écoles où ces observations devront avoir lieu en fonction principalement des origines sociales des élèves. Dans une autre, cela est laissé à l'appréciation des maîtres spécialisés qui, quand ils sont interrogés sur le choix des classes, ne donnent pas de critères scientifiques, mais semblent plutôt s'appuyer sur les liens privilégiés qu'ils entretiennent avec certains enseignants : « *que nous connaissons bien* », « *avec qui nous pouvons travailler* », etc.

- **Les outils de pilotage des IEN disparates et souvent insuffisants**

Ensuite, de façon assez paradoxale, l'évolution des technologies de l'information et de la communication ne joue pas vraiment en faveur d'un pilotage renforcé au sein de la circonscription. De ce point de vue, il n'y a pas de modifications notables par rapport à la période du tout-papier et du courrier postal. Certes la messagerie électronique a accru les échanges mais il s'agit plutôt de « remontées du terrain » ou de demandes de celui-ci que de pilotage au sens propre : la diffusion de l'information se fait toujours par le biais de notes de service qui portent sur l'organisation (équipe de circonscription, RASED, plan de formation) et sur le cadre de fonctionnement (inspection). Toutes choses utiles et nécessaires, certes, mais qui ne sont pas complétées systématiquement d'une présentation des objectifs d'amélioration des résultats des élèves et de tout ce qui peut y concourir.

La construction de tableaux de bord à différentes échelles (département, circonscriptions, écoles) qui permettraient d'objectiver le réel apparaît comme une nécessité. Le département du Calvados a initié la construction d'un tel outil qui mériterait d'être prolongé d'indicateurs liés à la GRH et d'indicateurs au niveau des écoles. La réflexion est en cours. L'académie de Lille a également construit une série d'indicateurs. Des tableaux de bord ont été mis en place à partir de l'année 2010-2011 par les directeurs académiques, constitués d'indicateurs limités mais significatifs (relatifs aux acquis des élèves, aux parcours des élèves, au fonctionnement de l'école par rapport au service rendu aux élèves). Des indicateurs complémentaires ont été progressivement bâtis sur la base d'une enquête qualitative adressée en fin d'année scolaire aux écoles (avec un taux de réponse de près de 90 % en 2014-2015), traitée par les services statistiques du rectorat.

Exemple : Les éléments du tableau de bord du Calvados

*Liste des collectivités sans compétence scolaire / avec compétence scolaire
Secteurs de collèges*

Contexte socioéconomique : naissances domiciliées 2001 à 2013 (circonscription et département et poids des naissances circonscription) ; courbe du taux de chômage par zone d'emploi de 2003 à 2013 (zone d'emploi et France métropolitaine), taux de PCS défavorisées en 6^{ème} de 2011 à 2014 (circonscription, département, académie)

Population scolaire et aménagement du réseau : constat des effectifs par école, nombre de classes, E/C, mesures de carte scolaire ; écarts entre prévisions et constats d'effectifs ; réseau scolaire et son évolution : nombre d'écoles, de classes, d'élèves, de RPI, implantation et retraits d'emplois, ouvertures / fermetures d'écoles (2013 et 2014)

Ressources : implantation des emplois par action de 2012 à 2014 ; postes ASEH et Contrats aidés à la rentrée 2014 ; IPE versées de 2012 à 2014 ; Classes à PAC sur les quatre dernières rentrées ; tableau et courbe de l'évolution de la dotation en emplois et des effectifs d'élèves sur trois ans (circonscription et département)

Dispositifs d'aide : bilan des stages de remise à niveau pour l'année scolaire 2013-2014

Parcours et résultats : taux de redoublement par année de la GS au CM2 et tous niveaux de 2012 à 2014 (circonscription et département) ; proportion d'élèves entrant en 6^{ème} avec au moins un an de retard en 2013 et 2014 (circonscription et département) ; proportion de jeunes issus de CM2, primo entrants en SEGPA, en 2013 et 2014 (circonscription et département)

Les informations tirées de DÉCIBEL se montrent assez pauvres et restent orientées vers la carte scolaire, tandis que les extractions d'AGAPE pour les personnels sont délicates à réaliser.

Sur quelles bases repose donc l'action des IEN en circonscription ?

Il demeure des « tableaux de bord » et des éléments statistiques divers qui sont en général rassemblés par secteur de collège, autant que faire se peut. Les PCS, les taux de retard et de redoublement, les caractéristiques des enseignants, les taux d'obtention du niveau A1 en langue vivante et le taux d'obtention du B2i sont notamment utilisés comme instruments de pilotage en référence aux secteurs de collège.

Les inspecteurs du premier degré de l'académie de Dijon disposent d'une application, « Arc-en-ciel », développée au départ par la Nièvre. Celle-ci permet de collecter par école de nombreuses informations utiles pour le pilotage pédagogique (parcours des élèves, absentéisme, informations préoccupantes, validation des paliers 1 et 2, PPRE, etc.). Cet outil considéré comme « bien fait » comporte quelques limites techniques (données de l'année scolaire antérieure, quelques données pas toujours justes, accès limité dans le temps pour le renseigner), mais surtout doit être complété par les directeurs et se heurte à des résistances syndicales fortes. Ainsi, même des circonscriptions très volontaristes à ce sujet observent un taux de renseignement par les deux tiers des écoles.

Toutefois, des circonscriptions tâchent de fonder leur programme de travail sur un diagnostic outillé. Ainsi, le programme de travail de la circonscription de Nice 1 fixe des axes de travail à partir d'une brève analyse de chacun des items qui constituent le tableau de bord. L'encadré suivant présente un extrait de ce tableau de bord à partir de l'item « suivi de cohortes ».

Exemple : le suivi de cohortes Nice 1

Analyse :

- Les retards scolaires sont en diminution par rapport à l’an dernier, excepté en CE1. En revanche, le taux de maintien est plus élevé. Les maintiens concernent des élèves qui ne construisent pas les premières compétences en maîtrise de la langue (maintien en cycle 2 de non lecteurs) ;
- Parmi les écoles à surveiller l’an dernier, certaines ont fait évoluer leur politique de prise en charge des difficultés, d’autres non et ont même amplifié leurs maintiens ;
- Les élèves maintenus en GS (5 élèves, 0,8 % des effectifs) sont des élèves ayant maintenant un statut d’élèves handicapés.

Axes de travail en cours ou à poursuivre :

- Communiquer sur les orientations concernant le maintien ;
- Mise en place d’une commission qui étudiera les éventuels dossiers ;
- Favoriser les pratiques de différenciation. S’appuyer sur l’expérience du dispositif maître+.

Mais il faut ici reconnaître que l’abandon des évaluations standardisées a fragilisé le pilotage pédagogique. Les diagnostics de situation en circonscription se sont appuyés principalement, entre 2008 et 2012, sur les évaluations nationales. La disparition de celles-ci a créé incontestablement une difficulté dans l’organisation du pilotage pédagogique, puisqu’il est difficile désormais de mesurer l’efficacité des enseignements.

Le besoin d’outils d’évaluation qui permettent de donner des repères aux acteurs et aux pilotes afin de mieux réguler leur action d’une part, de mieux en mesurer les effets d’autre part est fortement exprimé. Les circonscriptions sont singulièrement démunies quant aux moyens de procéder à une analyse objective des résultats des élèves. Si des évaluations locales ont subsisté (GS ou CP) ou ont été réactivées, leur non généralisation ne les rend utilisables qu’au sein des écoles, sans possibilité de comparaison recevable. Des IEN tentent de promouvoir des tests systématiques dans une perspective de prévention sur les territoires estimés les plus en difficulté scolaire.

Zoom : évaluations locales

Dans une circonscription qui compte 80 % d’écoles en éducation prioritaire, des évaluations sont généralisées au niveau du CE2. Elles font l’objet d’un traitement collectif par l’équipe de circonscription, des directeurs, les membres du RASED. Les résultats permettent de déterminer les priorités d’intervention du réseau. Les propositions de maintien sont examinées en commission de circonscription de manière à partager les analyses. Le taux de retard à l’entrée en 6^{ème} a diminué de quatre points et n’est supérieur que de deux points à la moyenne académique, dans un secteur en très grande difficulté.

3.1.3. Les missions académiques et départementales : une part importante de l’activité des inspecteurs et des conseillers ?

Le pilotage des groupes disciplinaires ou thématiques, usuellement dévolu aux inspecteurs, permet de répondre à des modes d’organisation nationaux visant à conduire une politique dans des domaines définis, qu’il s’agisse de maîtrise de la langue ou d’éducation prioritaire par exemple. Au sein de ces groupes, le travail s’effectue en général avec l’appui de conseillers pédagogiques venant de plusieurs circonscriptions ; selon les configurations, les groupes peuvent comprendre des

directeurs ou des enseignants, des professeurs d'ESPÉ, des services de l'État, des partenaires institutionnels ou associatifs.

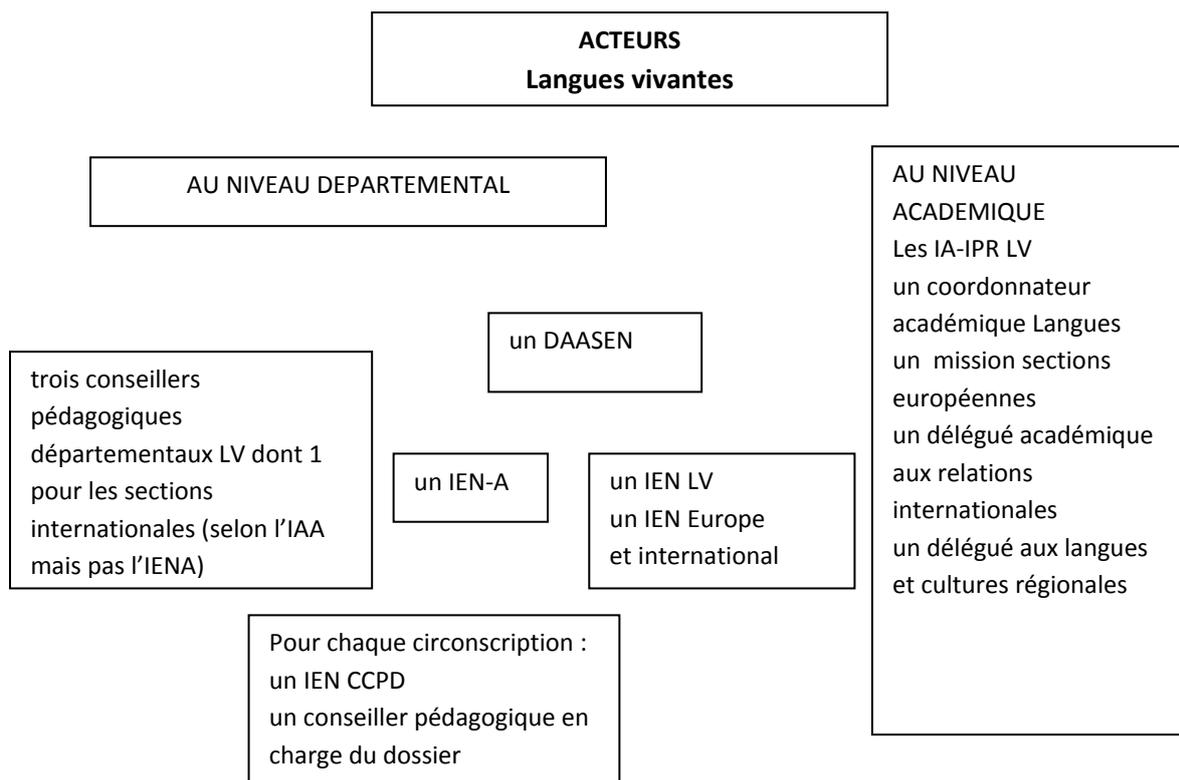
La majorité des groupes départementaux sont en correspondance avec les groupes académiques quand ils existent. Leur mission principale est d'élaborer des outils à destination des enseignants. Ils s'appuient sur les IEN ayant la mission *ad hoc*, qui bénéficient généralement d'un stage de formation organisé à l'ESEN chaque année.

Les missions ne sont pas rattachées à des circonscriptions précises. L'avantage est de pouvoir confier chacune des missions à l'IEN le plus à même de la porter, mais ce choix présente l'inconvénient de devoir confier des missions lourdes comme celles de la maîtrise de la langue ou des TICE à des IEN en charge d'une pleine circonscription, ce qui aura nécessairement des conséquences à la fois sur l'attention pouvant être portée par l'IEN à sa mission et sur le temps dont il disposera pour sa circonscription. En effet, **une conséquence collatérale de la prise en charge de dossiers départementaux par les IEN est d'accaparer une grande partie de leur temps** (et de celui de l'un au moins de leurs conseillers pédagogiques) **et aussi de surreprésenter, dans leur circonscription, les animations dans le domaine qu'ils suivent au niveau départemental**. Les visites montrent en effet que lorsque des inspecteurs sont chargés d'un dossier départemental disciplinaire ou thématique, ils développent dans leur circonscription des actions qui lui sont directement liées, soit en s'appuyant sur des ressources qui leur sont alors plus facilement accessibles, soit pour expérimenter et développer des travaux qui alimenteront le groupe, soit simplement parce qu'ils y trouvent de l'intérêt. Ainsi dans le département des Hautes-Pyrénées, chaque IEN pilote, au niveau départemental, un ou plusieurs dossiers pédagogiques (langues, EPS, culture humaniste, mathématiques, sciences, TICE, éducation au développement durable, ASH etc.). Il est assisté pour cela de conseillers pédagogiques départementaux dont la mission essentielle est de produire des ressources pédagogiques, de nouer et suivre les partenariats (culturels, parc national), d'animer des formations, d'instruire des dossiers d'habilitations ou d'agrément divers (habilitation en langue vivante, agrément d'artistes intervenant en formation ou dans les parcours culturels, agrément d'intervenants sportifs, etc.). Ces missions relèvent assurément du niveau départemental.

Dans le département des Alpes-Maritimes, 80 % des IEN ont une mission départementale et les conseillers pédagogiques départementaux – musique, arts plastiques, EPS, LV – sont parfois plusieurs pour un domaine. Étonnés devant la multiplicité des personnes impliquées dans le pilotage et l'imprécision des rôles de chacun, les inspecteurs généraux ont essayé de se centrer sur un thème, celui des LV, pour tenter de cerner l'organisation du système.

Le schéma ci-dessous⁵⁶ montre la multiplicité des acteurs censés jouer un rôle dans ce pilotage mais pour lesquels il n'y a aucune lettre de mission.

⁵⁶ Là encore, les acteurs académiques ont été repérés sur l'organigramme du rectorat et n'ont pas été mentionnés par les interlocuteurs.



Quel que soit le thème, qu'il soit transversal ou disciplinaire, **la mission constate d'une part une juxtaposition de chargés de mission, de groupes de travail et de commissions, et d'autre part une faible production eu égard au temps d'activité qui semble y être consacré.**

Le problème principal est le partage de la responsabilité et des missions de chaque groupe de travail. Ainsi, pour un thème donné, par exemple l'éducation artistique, il est impossible de comprendre ce qui relève de l'IEN-A, des inspecteurs avec mission académique, des IEN avec mission départementale, des conseillers pédagogiques départementaux qui ont exactement les mêmes missions que l'IEN en charge du dossier (tout au moins dans la dénomination), ou bien ce qui relève de la délégation académique aux arts et à la culture (DAAC). Qui pilote qui et quoi ? La DAAC a parfois un droit de veto sur l'avis de l'IEN. La mission a au moins observé deux autres exemples de cette situation dans le Var.

Le premier concerne la liaison premier / second degrés. Parallèlement au travail de bassin sur la liaison école - collège, un groupe au niveau du département travaille sur le socle commun et la liaison CM2 - 6^{ème}, avec des IA-IPR (initiative de l'IEN-A), sans lien apparent entre les deux niveaux. Les inspecteurs généraux ont également découvert sur l'organigramme du rectorat une mission « *suivi du socle commun* » à laquelle aucun de ses interlocuteurs n'a fait référence. Le second exemple touche aux langues vivantes : l'IA-IPR en charge du dossier LVE n'anime aucun groupe de travail avec les IEN sur ce thème, il n'y a pas souci de continuité.

3.1.4. Les conseillers pédagogiques, adjoints des IEN ou experts auprès des équipes et des enseignants ?

L'analyse des tâches des membres de l'équipe de circonscription (les deux conseillers pédagogiques principalement) ne peut manquer d'interroger. La mission a constaté que localement les équipes

n'imaginent guère ne pas répondre à un ensemble de commandes juxtaposées, supposées servir la réussite des élèves.

La mission a pu observer que les tâches des conseillers pédagogiques étaient très diversement organisées. Des listes de tâches (plus que de missions), voire des répartitions de celles-ci entre les deux conseillers, sont fréquentes. De grands domaines d'intervention peuvent être cernés et donner lieu à une conceptualisation. Mais dans l'ensemble les priorités ne sont guère visibles. Le cœur de métier, l'aide et le conseil à la mise en œuvre de situations d'apprentissage, ne s'applique qu'aux enseignants débutants. Très peu de titulaires font l'objet de leurs interventions (deux à trois par an au plus !) et uniquement parce qu'il s'agit de « cas lourds »... C'est peut-être ainsi que les sauts qualitatifs espérés de la mise en œuvre des réformes s'enlisent malgré la bonne volonté et le sérieux d'acteurs locaux persuadés de bien faire.

Le terme « accompagnement » est répété à l'envi par tous les acteurs des équipes de circonscription qui, nonobstant, situent mal ce qu'il recouvre, sinon que « *l'accompagnement* », disent-ils « *est comparable à la démarche de l'enseignant qui prend les élèves là où ils en sont* ».

L'intervention dans les écoles concentrant des difficultés scolaires est l'une des tâches citées, mais elle se fait rarement sur le temps scolaire alors qu'une analyse des situations pédagogiques *in situ* serait certainement utile aux enseignants comme aux conseillers : les temps de formation programmés restent largement privilégiés.

Les conseillers pédagogiques se positionnent plutôt en porteurs de dossiers ou de missions, voire en « interface entre l'IEN et le terrain ». Ils peuvent considérer qu'ils portent la parole de l'institution.

Les listes de tâches présentées à la mission attestent à la fois de l'activité de mise en œuvre des réformes de la loi de refondation, souvent en représentation de l'IEN (conseils écoles - collège) et de tâches répétitives, annuelles. Le suivi des enseignants stagiaires, même après la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), se maintient parmi les tâches et représente un poids de charge contrasté, certaines circonscriptions comptant régulièrement de nombreux stagiaires.

Pour les conseillers pédagogiques EPS, qui, par ailleurs, ont su diversifier leurs activités au-delà de leur spécialité, il demeure des tâches régulières par exemple, l'organisation des plannings d'occupation des installations sportives municipales ou intercommunales qui peuvent réclamer jusqu'à 60 heures de travail réparties en fin et en début d'année (évaluation d'un CPC), la participation à des rencontres de l'USEP, la vérification de dossiers de classes de découverte, les déclarations d'accidents venant des écoles, le suivi des PPMS et des DUER, etc. Tous les conseillers EPS participent au groupe départemental EPS qui chaque année produit des « documents-ressources » : programmations, progressions, situations d'apprentissages au titre d'activités physiques et sportives. Mais comme tous les départements font un travail comparable, en ligne sur les sites des services départementaux, que la revue EPS largement diffusée fait également un travail de ce type, il y a lieu de s'interroger : tout cela développe-t-il la pratique de l'EPS dans les classes ? Quel est le constat des IEN à ce propos ? Ces conseillers peuvent aussi être mobilisés par le dossier des AVS : recrutement et suivi de ces personnels occuperaient 40 % du temps d'un CPC de l'académie d'Amiens.

Les activités culturelles promues par les municipalités sont également relayées auprès des écoles par les conseillers, avec un souci de « construire les activités pédagogiques » correspondantes.

Une part conséquente du travail des conseillers s'effectue donc au titre de partenariats qu'il est difficile d'évaluer.

Les conseillers pédagogiques prennent aussi en charge une part non négligeable des actions de formation en circonscription sous la forme d'animations régulières inscrites dans le plan de formation de la circonscription ou encore de stages d'école. Mais ainsi que nous l'avons dit *supra*, ces actions de formation ne sont pas toujours fondées, loin s'en faut, sur un projet étayé par les besoins constatés des élèves.

Enfin, des conseillers sont sollicités chaque année pour participer aux jurys du CRPE et du CAFIPEMF.

Au total, l'activité professionnelle de ces « adjoints de l'IEN » ne paraît guère priorisée sur le territoire de la circonscription pour répondre à la logique des besoins de celui-ci, même si parfois elle peut s'inscrire dans telle ou telle priorité de l'IEN ou du DASEN. Le même type de fonctionnement est quasiment présent partout, alliant tâches récurrentes – et même routinières – et impulsions ponctuelles. Le travail en commun de ces formateurs est limité (pas de recensement départemental des compétences, travaux cloisonnés en circonscription). Qui plus est, le rôle des conseillers pédagogiques départementaux paraît peu intégré au plan de travail des circonscriptions avec, dans bien des cas, un lien très limité avec les besoins qui y sont constatés.

Cependant, la mission a rencontré quelques belles exceptions. Dans l'académie de la Guadeloupe, une circonscription a ainsi développé une vraie politique d'accompagnement des équipes.

Zoom : modalités d'intervention des conseillers pédagogiques

Un suivi trimestriel de chacune des écoles par un conseiller pédagogique : un entretien se déroule avec le directeur et parfois l'équipe en conseil des maîtres, le conseiller remplit avec le directeur un « carnet de bord » par école qui est communiqué à chaque période à l'IEN.

Des fiches de demande d'accompagnement du conseiller pédagogique peuvent être remplies par chaque enseignant ; ceci est utilisé pour les suivis d'inspection, mais des demandes émanent aussi des écoles à partir d'échanges informels entre le directeur, le conseiller pédagogique et l'intéressé.

Un engagement des enseignants dans des projets pédagogiques nationaux, académiques ou de circonscription, est encouragé avec un accompagnement par les conseillers ou les référents disciplinaires ou thématiques. Il faut que tout projet s'inclue dans le programme et « que l'enseignant y gagne quelque chose » ; ce sont souvent plusieurs enseignants d'une école qui s'engagent dans des actions qui se déroulent sur l'année scolaire.

Les directeurs rencontrés apprécient ce système de suivi pédagogique mis en place depuis trois ans : « *C'est une aide à l'exercice du métier, et cela fait du bien d'être écouté. Des pistes peuvent nous avoir échappé, le conseiller porte un regard extérieur et des analyses différentes de celles de l'école... Il est le conseiller des projets de l'école* ».

Leur rôle dans la gestion des ressources humaines est également bien perçu par les directeurs : « *Ils font du repérage et voient les enseignants qui ont des compétences pour l'habilitation en langues ou participer à des groupes de réflexion,...* ». Les directeurs estiment que leur « *présence est considérée comme normale par les enseignants* » et que, même si les visites-conseils sont « *craintes* », la fiche à remplir sur les difficultés

rencontrées est bien acceptée lorsque le directeur sait présenter les choses : il faut amener à faire admettre les difficultés sans attaquer personne, insister sur les démarches pour un sujet qui peut intéresser tout le cycle ou le niveau au-delà de la personne qui demande, ou encore montrer que le directeur peut demander une visite pour lui-même.

L'articulation entre les conseillers pédagogiques départementaux et les circonscriptions ne va par ailleurs pas de soi mais la situation est assez différente en fonction des disciplines.

L'EPS est un cas particulier. Généralement, il y a dans chaque circonscription l'un des deux CPC labellisé EPS et un voire deux conseillers pédagogiques départementaux EPS. Dans les circonscriptions, les CPC EPS sont chargés de répondre aux questions des enseignants concernant les sorties pédagogiques ou/et sportives d'une ou plusieurs journées, notamment pour tout ce qui concerne les questions réglementaires et en particulier celles liées à la sécurité. Ils jouent souvent ainsi un rôle de conseiller de l'IEN pour valider les séjours avec nuitées. Les CPD EPS sont quant à eux contactés par les CPC lorsque la situation est particulière et plus pointue ; ils assurent ainsi le rôle d'experts départementaux pour toutes les questions réglementaires liées aux activités sportives et sorties sportives ou non. Ils sont aussi chargés de la formation des CPC EPS, en particulier des nouveaux et sont parfois invités, à la demande du DASEN, à intervenir en conseil d'IEN sur des points de législation particuliers.

Pour les autres disciplines (langue vivante, arts visuels, musique) les interventions semblent beaucoup plus concentrées sur certaines circonscriptions, principalement en fonction de projets particuliers (classes avec immersion en langue, classes à horaires aménagés musique, etc.) ou de demandes d'intervention des IEN (avec des demandes importantes de certains et inexistantes d'autres). L'articulation entre les tâches et interventions des CPD départementaux, des CPC et des conseillers TICE de circonscription ne semble pas clairement définie.

3.1.5. Les liens avec les écoles et les directeurs : des formes diverses mais une préoccupation constante

Zoom : un témoignage parlant

Un directeur d'une école fait part de ses difficultés. Il a à gérer une école de 13 classes comprenant trois classes de maternelle et une CLIS, ce qui représente une école de 303 élèves. Avec deux membres de RASED affectés dans l'école, il dispose donc d'une équipe de 15 enseignants à ses côtés. Il est également au contact quotidien de plusieurs ATSEM et d'une femme de ménage. Les élèves sont issus de 20 communes, il a donc des échanges avec 20 maires. Pour les élèves en difficulté, il est très régulièrement en contact avec l'assistante sociale et le CMPP. Il assume aussi la gestion de la coopérative et est en lien régulier avec l'association des parents d'élèves. À cela s'ajoutent la présence au portail de l'école le matin, la surveillance de quelques récréations et la gestion des nombreux mails qui arrivent à l'école. Il dispose pour cette direction d'une demi-décharge.

Au-delà de la traditionnelle réunion de rentrée, les IEN s'efforcent tous de réunir les directeurs durant l'année scolaire. Le nombre de réunions varie énormément selon le contexte, allant de deux à trois fois au maximum dans l'année dans le rural, jusqu'à une fois par période dans les grandes villes. Les temps de réunion sont en général pris sur les 108 heures, ce qui limite le nombre de possibilités pour des inspecteurs qui aimeraient « *les voir plus souvent et en plus petit groupe* ». La mise en place des rythmes a par ailleurs complexifié les possibilités d'utilisation des locaux ainsi que les

organisations horaires. Des réunions peuvent être organisées par secteur. Les IEN participent aussi aux réunions à l'initiative de la commune ou de l'intercommunalité quand elle a la compétence scolaire. Ils participent également à un certain nombre de conseils d'école. La communication en direction des écoles, malgré les nombreuses informations qui leur sont apportées sans nécessairement passer par le canal de la circonscription, fait l'objet d'une attention soutenue de la part des inspecteurs. Ainsi, l'un d'entre eux valorise « le site de la circonscription », sur le serveur académique, qui est complété de temps en temps par une note de service envoyée sous forme numérique ou même parfois par courrier traditionnel pour marquer une communication « plus officielle ». Toutes produisent des notes de service qui rappellent aux écoles des éléments utiles à la mise en œuvre et parfois complètent par des bulletins qui se veulent plus attractifs, cherchant à synthétiser des informations tout en fournissant des liens hypertextes vers des ressources.

La circulation, la transmission de l'information sont assurées mais qu'en est-il du pilotage pédagogique ?

Dans ce REP+ de l'académie de Caen, les directeurs sont déchargés totalement (postes à profil). Ils sont étroitement associés au pilotage du réseau. La gestion du projet de réseau se fait de manière collégiale. Ils sont aussi très autonomes sur la gestion de l'école. Ils se positionnent comme des chefs d'établissement tout en restant des experts de la pédagogie ; ils prennent en charge des groupes d'élèves, connaissent les élèves et les familles, impulsent des projets pédagogiques fédérateurs.

Pour autant la taille de l'école et la quotité de décharge qu'elle génère ne font pas tout. Selon une IEN de l'académie de Paris, la présence de directeurs déchargés est *a priori* positive en termes de pilotage : ils sont plus disponibles, sont relativement autonomes et expérimentés. Cependant, il n'y a, selon les observations des autorités académiques, ni amélioration au plan pédagogique ni effet mesurable sur les résultats des élèves.

3.1.6. La (le) secrétaire⁵⁷, un personnel de catégorie C, pilier de la circonscription

La (le) secrétaire de circonscription est en général un agent de catégorie C (la mission a rencontré deux fois une catégorie B, sur 40), c'est-à-dire un « agent exécutant » mais qui a des responsabilités constantes de gestion⁵⁸. Les tâches qui lui sont confiées sont très variables, elles dépendent à la fois de la personnalité de l'IEN et du degré d'autonomie ou de l'ancienneté dans le métier de la (du) secrétaire.

D'une manière générale, son activité s'organise autour de cinq grands champs :

- champ 1 secrétariat : assurer l'accueil téléphonique et des personnes. Traiter ou orienter les demandes. Relever le courrier et la messagerie, les enregistrer, assurer leur transmission à l'IEN pour signature, suite à donner, information..., gérer les suites données. Tenir à jour l'agenda de l'IEN (réunions, rendez-vous, inspections...). Assurer la frappe, mise en forme, relecture, mise sous enveloppe, expédition du courrier. Tenir à jour les « chronos des départs ou arrivées ». Organiser le classement et l'archivage des dossiers ;

⁵⁷ La mission introduit la variable de genre car les secrétaires sont très majoritairement des femmes. Les hommes sont l'exception.

⁵⁸ Un SGA considère à ce propos que les secrétaires de circonscription devraient être des personnels de catégorie B.

- champ 2 gestion du personnel : gérer les remplacements, placer les ZIL selon les consignes de l'IEN, rendre compte, établir l'état de fin de mois, les statistiques mensuelles. Suivre les demandes d'autorisation d'absence (nombre, motifs...). Tenir à jour les dossiers des personnels (classement des arrêtés de mutation, promotions, absences, accidents travail, ...). Assurer la gestion des stages de formation continue (demandes, remplacements ...);
- champ 3 gestion des inspections de l'IEN : suivre le plan d'inspection de l'IEN. Prévenir les enseignants, préparer les dossiers. Suivre le circuit d'acheminement du rapport ;
- champ 4 gestion des dossiers, suivi des enquêtes : aider à la collecte d'informations et tenir à jour les dossiers particuliers (enquêtes de rentrée, carte scolaire, dossiers ELV, assistants, dossiers d'entrée ELCO, au collège...). Remplir les fiches des indemnités ISSR et dossier signalement. Assurer le suivi des conséquences des mouvements de grève via l'application MOSART ;
- champ 5 intendance : commande des fournitures internes, rangement. Suivi des demandes spécifiques (IA, mairie), travaux, dépannages (du photocopieur, de la machine à affranchir), ...

Concernant plus spécifiquement les remplacements, les secrétaires rencontré(e)s – si elles (ils) soulignent la nécessité d'une connaissance du terrain et d'une grande communication avec les écoles – **reconnaissent qu'ils pourraient être traités directement par les services de l'inspection académique.** « Pour 17 circonscriptions, 3 secrétaires pourraient gérer les remplacements » nous dit-on dans le Var. Certain(e)s précisent même que cette mutualisation serait une plus-value. Dans le Var comme dans les Alpes-Maritimes, il y a d'ailleurs déjà des prêts de ZIL entre circonscriptions et donc une forme de mutualisation avec création d'un niveau supracirconscription et infradépartemental. Certains doublons avec l'inspection académique sont relevés.

Zoom ARIA / AGAPE académie de Nice

La saisie des arrêts maladie et des remplacements se fait en circonscription via l'application ARIA. Une passerelle informatique se déclenche la nuit permettant de mettre à jour la base académique 1^{er} degré AGAPE. Mais après saisie, les volets 2 des arrêts maladie sont également envoyés à la DSDEN, cette fois par la poste. Les volets 3 sont conservés à l'interne dans les dossiers des enseignants. À la réception des documents par la DSDEN, les gestionnaires procèdent à la vérification des saisies du secrétariat de l'IEN et valident les informations. À noter qu'il n'y a pas d'accès à AGAPE en circonscription.

De manière plus qualitative, la (le) secrétaire d'IEN tisse des liens importants – au moins par téléphone – avec les directeurs d'école, les enseignants et les services de la DSDEN. Elle (il) est une interface pour les cas extrêmes mais dans plus de 60 % des appels téléphoniques, elle (il) est en mesure d'apporter une réponse. Elle (il) est un lien essentiel pour faire connaître une information à l'inspecteur, informer les directeurs sur les procédures à utiliser dans les multiples remontées d'information attendues, ou pour recueillir les préoccupations des interlocuteurs (directeurs, parents, élus). Elle (il) assure le premier contact, qui parfois peut être rugueux, et il lui revient de tenter de désamorcer les tensions en attendant la prise en charge par l'IEN.

Ce sont des personnels qui doivent faire preuve d'autonomie, être en capacité de s'adapter à des situations imprévues. Elles (ils) ont une conscience aigüe de leur responsabilité. Ainsi que nous l'a exprimé une secrétaire, dans une circonscription rurale, « *elle représente l'institution et contribue à la réussite des élèves* ». **Pour des personnels de catégorie C, le caractère permanent du secrétariat au siège de la circonscription crée une charge qui dépasse largement les compétences attendues.** Peu d'acteurs en sont conscients sinon les inspecteurs ou conseillers qui affirment que « *la secrétaire est une perle* ».

3.1.7. La gestion au service du pilotage ? Une absence de principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité n'est pas clairement celui qui anime la complémentarité entre la direction académique et l'action des circonscriptions. La question du remplacement est à cet égard intéressante car les partis pris sont très différents d'un territoire à l'autre.

Ainsi, dans le département des Hautes Pyrénées, le remplacement est sans doute la fonction pour laquelle le principe de subsidiarité s'est affirmé, après des expériences infructueuses de centralisation de sa gestion. Actuellement, chaque circonscription dispose d'un potentiel de remplaçants qu'elle mobilise chaque jour en fonction des classes découvertes, avec une priorité absolue pour les classes uniques ou les écoles de moins de trois classes. La plus-value de la circonscription semble être la connaissance fine des écoles et des remplaçants, ce qui, aux dires du secrétaire et des CPC, permet un bon ajustement des profils des personnels aux postes. Le niveau départemental régule les tensions localisées, en basculant, en cas de besoin, des moyens de remplacement d'une circonscription sur l'autre. En dernier recours, il puise dans la brigade dédiée à la formation. C'est aussi au niveau des services académiques qu'est géré le calcul complexe (en raison des horaires différents des écoles) du temps effectif de service des remplaçants et des journées de récupération.

A contrario, dans le département de la Somme, la gestion du remplacement des professeurs des écoles est assez symptomatique d'une volonté de centralisation d'un modèle qui a du mal à se montrer efficient au sein des circonscriptions tout en ayant des difficultés à trouver un modèle centralisé pertinent. La réflexion ayant conduit à ce travail semble s'appuyer sur plusieurs constats :

- la gestion des remplacements occupe tous les secrétaires de circonscription du département pendant au moins deux heures chaque matin ;
- le niveau de la circonscription peut souvent se montrer trop étroit pour un maximum d'efficacité, avec une circonscription pouvant un jour donné manquer de remplaçants pendant que la voisine dispose de ZIL inoccupés ;
- la proximité peut conduire à des dérives sur certaines circonscriptions avec des autorisations d'absences accordées un peu trop largement (rendez-vous non urgent chez le dentiste).

Le fonctionnement mis en place s'articule en plusieurs étapes :

- les secrétaires de circonscription reçoivent les appels des professeurs et des directeurs annonçant des absences non prévues ; quand les secrétaires estiment que tous les appels ont été reçus, les demandes sont transmises à un agent de la DSDEN ;

- l’agent de la DSDEN répartit en fonction de priorités établies (école à classe unique ou niveau double, classe de CP, etc.) les remplaçants sur les postes vacants ;
- l’agent de la DSDEN transmet la répartition des services de remplacement aux secrétaires des circonscriptions ;
- les secrétaires des circonscriptions appellent les remplaçants pour leur indiquer l’école où ils doivent se rendre et les directeurs qui devront gérer en interne l’absence de leur collègue.

On constate que le gain reste limité. Il n’y a bien sûr aucun gain de poste, un agent de la DSDEN étant mobilisé pendant une à deux heures le matin pour cette mission. Le temps réellement économisé par les secrétariats de circonscription est quasiment nul puisque la plus grande partie du travail consiste en la gestion des appels téléphoniques et en l’enregistrement des certificats médicaux et autorisations d’absence sur ARIA. En revanche, le système a perdu en souplesse : un remplaçant qui pouvait être désigné en quelques minutes sur une situation d’urgence (classe unique par exemple) risque de prendre plus d’une heure à être mobilisé. Le gain principal est sans doute la souplesse inter-circonscriptions, mais celle-ci conduit aussi parfois à des incohérences en termes de déplacements des personnels.

Le département du Calvados a fait, en matière de remplacement, un choix de centralisation beaucoup plus drastique.

Zoom organisation DSDEN département du Calvados

Neuf IEN et leurs services sont hébergés à la DSDEN, deux sont regroupés à Lisieux. Seule la circonscription de Vire, très excentrée, est restée au sein du territoire. Un service d’appui (pôle administratif des circonscriptions ou PAC) a été mis en place à la DSDEN. Il est dirigé par un chef de service. Il regroupe les secrétariats (une secrétaire pour deux circonscriptions) et prend en charge des missions transversales : remplacement, autorisations d’absences, gestion des temps partiels. L’objectif était d’avoir une vision globale des absences et du remplacement à tout instant, d’opérer un pilotage départemental et de positionner les remplaçants en fonction des besoins. Les lieux d’affectation des 250 remplaçants ont été redistribués au sein de chaque circonscription à la rentrée 2014, ce qui a permis un meilleur maillage du territoire, une plus grande rapidité d’intervention.

Cette centralisation des moyens s’est accompagnée d’une harmonisation des procédures relatives aux autorisations d’absence de droit et facultatives sur l’ensemble du département afin de garantir une équité de traitement des demandes, de mettre un terme aux remplacements non prévus par la réglementation et de sécuriser le dispositif de suivi des absences dans ARIA (demande, justification, saisie ARIA, saisie AGAPE). On observe une meilleure efficacité du remplacement et une réduction très sensible de l’enveloppe consacrée aux ISSR

Quant à la gestion des ressources humaines, elle relève essentiellement des DSDEN, les circonscriptions n’ayant presque aucune marge de manœuvre (affectation, octroi des temps partiels, des congés de formation, etc.).

Des territoires se sont organisés différemment avec un regroupement des circonscriptions par pôles. Ce point sera développé dans la quatrième partie de ce rapport car il semble ouvrir des perspectives intéressantes en matière de mutualisation de dossiers et de brassage des cultures d’équipes.

En guise de conclusion provisoire, nous voyons que la circonscription, en tant qu'espace de pilotage pédagogique et de gestion administrative, est un objet hybride. Le chapitre suivant montrera que **la force de l'organisation du premier degré tient dans la qualité de ses inspecteurs**, leur mobilisation, leur loyauté dans le portage et la mise en œuvre des réformes, **bien davantage que dans son organisation territoriale**.

3.2. La circonscription : des visions contrastées

À des degrés divers et pour des raisons parfois différentes, les interlocuteurs rencontrés ont, pour la plupart – dans un premier temps – souligné de façon unanime l'importance et la nécessité, toujours valides à leur sens, pour le bon fonctionnement du premier degré, de l'existence de cette unité territoriale qu'est la circonscription. La question du pilotage et du fonctionnement des circonscriptions semble même souvent étonner. Mais cette première interrogation laisse la place – dans un second temps – à une autre **interrogation sur ce qui justifie la permanence de la circonscription dans un contexte de modification et de complexité croissante des territoires et des organisations**. Certains interlocuteurs, notamment des DASEN, ont été jusqu'à désigner la circonscription comme une « *survivance* ». C'est alors l'évolution du statut de l'école et des directeurs ainsi que le rôle des IEN qui sont questionnés.

3.2.1. Au niveau académique et départemental, une entité sujette à évolutions et à interrogations

- **Une circonscription sans « coïncidence » avec les territoires éducatifs et/ou administratifs**

La circonscription en tant que territoire où se déploie l'action pédagogique et administrative questionne. Dans une organisation de plus en plus complexe – intercommunalités, communautés d'agglomérations, bassins d'éducation, ... – la circonscription apparaît au regard des services des DSDEN comme une entité dépassée dans son périmètre et dans son fonctionnement. La construction même de ses contours interroge.

Au sein de l'éducation nationale, à de rares exceptions près, la circonscription ne coïncide avec aucun autre type d'organisation interne, secteurs de collèges, bassins. Même si la question de l'intégration de secteurs entiers de collèges au sein d'une même circonscription est ou a été travaillée en tant que telle, la question du recrutement au sein d'un secteur continue de se poser. Il n'est pas rare, en effet, que les flux d'affectation des collèges proviennent d'écoles appartenant à deux circonscriptions, même en éducation prioritaire. La mission a ainsi pu connaître la situation d'un collège de centre-ville recrutant sur quatre écoles dans quatre circonscriptions, celle d'un collège rural recrutant sur les cinq écoles du secteur mais aussi sur 30 autres écoles (options diverses), 70 % des élèves venant de ces 30 écoles. Elle a également observé des découpages en étoile autour de villes moyennes qui peuvent impliquer, par exemple, pour une circonscription, 15 réunions de suivi des conseils école-collège. Le regroupement de différentes équipes de circonscriptions en un même lieu, amorcé généralement pour respecter la réglementation relative aux locaux (nombre moyen de mètres carrés par agent), a parfois augmenté considérablement les distances entre certaines écoles et le siège de l'équipe de circonscription. Il a pu multiplier le nombre d'interlocuteurs des maires des villes de taille plus importante qui ont parfois été découpées en secteurs répartis dans les différentes circonscriptions (voir en annexe 4 à titre d'exemple la carte des circonscriptions et la carte des secteurs de collèges du département des Ardennes).

De surcroît, le découpage de circonscriptions est régulièrement modifié – parfois chaque année – en fonction de critères variables selon les départements. Pour l'essentiel, il s'agit de prendre en compte d'une part les effectifs enseignants et d'autre part, éventuellement, les charges de travail des inspecteurs de l'éducation nationale : « *alléger l'ASH, prendre en compte la mission maternelle, etc.* ». Mais vouloir équilibrer les circonscriptions en termes de nombre d'élèves ou de classes entraîne de très fortes disparités quant à l'étendue de ces circonscriptions. Dans des cas plus rares, la modification vise à ne pas découper la sectorisation d'un collège entre plusieurs circonscriptions ou recherche l'adéquation avec les bassins, voulue par le recteur de l'académie. Pour autant, dans les zones limites des circonscriptions, il demeure des situations qui réclament des ajustements, voire des arrangements entre IEN pour assurer un suivi de l'accès au collège des élèves de certaines – petites – communes. Parfois une circonscription est créée pour « décharger » les autres : en milieu rural, cela peut donner une configuration géographique avec une circonscription « *tout en longueur* », telle la circonscription de Garéoult dans le Var, par exemple, sans aucune cohérence avec la sectorisation des collèges ; en milieu urbain, cela peut aboutir à une circonscription faite de « *plusieurs morceaux d'arrondissement* », telle que l'une des quatre circonscriptions parisiennes du 19^{ème} arrondissement (voir en annexe 5 la circonscription de Garéoult dans le département du Var).

La question de la relation avec la carte des intercommunalités est également posée. Celles-ci peuvent être incluses – ou pas – dans les circonscriptions rurales mais ne le sont évidemment pas dans les agglomérations. Par exemple, des écoles d'une même circonscription se trouvent sur trois communautés de communes. La logique de cette organisation interne à l'éducation nationale n'est pas toujours comprise par les élus. Mais **il devient quasiment impossible de construire des circonscriptions cohérentes à la fois en termes de carte des collèges et de carte des communautés de communes**. La circonscription est assujettie au local et évolue au gré de réorganisations dont les logiques sont hétérogènes. Ainsi dans tel département, les circonscriptions étaient fondées sur la géographie des intercommunalités qui n'ont pas la compétence scolaire. Avec la mise en place des CEC, le département cherche une meilleure coïncidence avec les secteurs de collège. La carte va donc être revue à l'aune de ce critère.

La divergence entre les différentes cartes – bassins d'éducation, bassins d'emplois, communautés de communes, communes, secteurs de collèges, ... – conduit tous les interlocuteurs à s'interroger sur « le bon découpage ».

Cartes des circonscriptions, des bassins d'éducation et de formation, des communautés d'agglomérations / département des Alpes-Maritimes (voir en annexe 6, et en annexe 7 la carte des SIVOS et carte des circonscriptions du département de la Vienne).

- **Une circonscription justifiée par l'absence d'organisation administrative du premier degré en proximité**

Les recteurs rencontrés considèrent que le pilotage de proximité sera à repenser à la lumière de la réforme territoriale dès lors qu'elle sera stabilisée. La création de nouveaux territoires éducatifs, à la suite de cette réforme, posera la question prioritaire de l'échelle pertinente pour assurer une relative proximité (taille des académies, maintien des départements, rôle des DASEN en tant qu'adjoints du recteur, etc.). Tous soulignent l'importance de réfléchir à différents types de territoires éducatifs en fonction de la configuration géographique et des interlocuteurs de l'éducation nationale (un maire / un président d'agglomération ou de communauté de communes / un président de métropole, etc.). Mais la plupart n'envisage pas de sortir du « modèle circonscription du premier

degré ». Pour un recteur, en particulier, se poser la question de la circonscription aujourd'hui est un faux sujet, pour trois raisons :

- d'une part, parce que le pilotage académique actuel fait précisément en sorte de leur donner une place mieux identifiée dans la stratégie générale ;
- d'autre part, parce que sans la force que représente incontestablement la circonscription en termes de maillage et de contrôle des écoles de son territoire, jamais une réforme complexe ne saurait aujourd'hui être mise en œuvre ; la réforme des rythmes scolaires est à ce propos citée en exemple ;
- enfin, en raison du sentiment d'abandon « presque identitaire » qu'éprouveraient les élus ruraux si l'IEN, interlocuteur bien identifié, venait à s'éloigner d'eux, comme les autres services publics.

Cette argumentation fait plutôt référence au rôle et place de l'IEN qu'à la circonscription en tant qu'unité territoriale. Ainsi, **dans la réforme des rythmes scolaires, les autorités académiques ne se sont pas appuyées sur l'échelon singulier de la circonscription mais sur l'IEN.** Les inspecteurs de circonscription et leurs équipes, au plus près des élus communaux et des enseignants des écoles, ont souvent joué un rôle essentiel en expliquant la philosophie de la réforme et en aidant à l'élaboration des projets. Nonobstant, comme les IEN rencontrés l'ont tous dit, ce sont les aspects organisationnels qui ont surtout mobilisé les énergies bien davantage que les préoccupations et le pilotage pédagogiques. Et cet engagement des équipes de circonscription n'a pas empêché de fortes disparités entre certaines communes d'une même circonscription dans la mise en œuvre de la réforme.

De fait, pour la majorité des recteurs rencontrés par la mission, le système actuel de fonctionnement du premier degré a atteint ses limites et ne peut pas perdurer sous la même forme. Ainsi, dans une académie majoritairement rurale, le recteur décrit des directeurs dépourvus de pouvoir hiérarchique et qui se sentent isolés, voire abandonnés. Il explique cette situation, d'abord, par le trop grand nombre de très petites écoles dans son académie, à la géographie municipale morcelée (plus de 2 000 écoles publiques) et, ensuite, par la taille des circonscriptions, trop grandes pour que l'IEN puisse jouer pleinement son rôle de supérieur hiérarchique. Dans une autre académie, le recteur considère que la circonscription n'a pas « *de place naturelle* » dans la stratégie d'emboîtement mise en œuvre par le projet académique. Les IEN rencontrés dans cette académie reconnaissent d'ailleurs transmettre le projet académique aux enseignants « *par obligation de service* ». Pour un autre recteur « *la circonscription ne prend son sens que si elle est maillée avec les collègues* » et elle ne se justifie que par l'absence d'organisation administrative du premier degré en proximité.

Les DASEN, quant à eux, sont unanimes : si un niveau de pilotage infradépartemental est souvent jugé nécessaire, la circonscription telle qu'elle fonctionne aujourd'hui n'est plus le niveau optimal de pilotage pédagogique. Les axes de travail sont élaborés au plan départemental. La diversité des pratiques locales des IEN ne permettrait pas de considérer les circonscriptions comme un facteur d'harmonisation du pilotage sur le territoire. À cet égard, l'exemple de la carte scolaire évoqué dans ce rapport (cf. *supra*) est révélateur.

Le rôle administratif de l'IEN est aussi parfois considéré comme une entrave (par exemple, filtrage des remontées d'incidents). Certains DASEN vont jusqu'à promouvoir un projet d'école évoluant vers

un contrat d'objectifs motivant et mobilisant les équipes. Au plan pédagogique, il est cependant admis que :

- les équipes de circonscription possèdent une bonne connaissance du territoire, des écoles et des enseignants ;
- les pratiques professionnelles des enseignants sont observées en cohérence avec les programmes ;
- des plans d'animation sont organisés autour de l'information sur les réformes et sur les priorités départementales.

Mais des difficultés subsistent, malgré cette animation de proximité, quant à l'action possible des IEN et des CPC sur les pratiques pédagogiques. Ainsi, par exemple :

- les innovations pédagogiques se mettent lentement en place dans les classes ;
- la programmation des contenus disciplinaires par cycle est encore trop ponctuelle ;
- la différenciation pédagogique durant le temps de classe demeure peu significative.

Interrogés sur les points forts et faibles de la circonscription du premier degré, les DASEN et leurs collaborateurs de proximité déplacent tous la question sur l'IEN. Celui-ci est unanimement reconnu pour sa capacité d'agir dans la classe, sa bonne connaissance des élus, sa rapidité d'intervention, sa veille locale sur des situations difficiles telles que les rythmes scolaires ou l'éducation prioritaire. Unanimement aussi, sont dénoncées sa mobilisation sur de multiples tâches qui l'éloignent de la pédagogie, ainsi que sa proximité avec les équipes et parfois les élus qui peuvent en faire un frein à toute évolution (la clause de mobilité semble souhaitée par tous les DASEN).

Les DASEN considèrent que, dans un futur proche, se posera la question du choix politique d'intercommunalités ou du choix pédagogique de secteurs entiers de collèges, dans la carte des circonscriptions. Et dans un futur moins proche mais qu'ils pensent inéluctable, c'est le statut des écoles qui devra évoluer.

3.2.2. Les IEN, entre convictions et interrogations

- **Un attachement au territoire et à la double compétence (administrative et pédagogique)**

Pour les IEN, la « définition » de la circonscription s'adosse aux éléments suivants :

- un élément de géographie administrative très présent, le périmètre, qu'il corresponde à un agrégat de collèges, à un nombre d'écoles, à un nombre de communes, etc. ;
- quelques éléments statistiques destinés à étayer la « performance scolaire » des écoles de la circonscription et les actions mises en œuvre pour faire évoluer la situation : c'est probablement à ce niveau que la réalité de la circonscription apparaît la plus opérationnelle mais aussi parfois la plus artificielle, opérationnelle dans la mesure où elle permet de procéder à une approche plus fine, artificielle dans la mesure où la réalité sociogéographique peut excéder largement les limites d'une circonscription ;

- un relais local qui est généralement appelé « équipe de circonscription » ou parfois « centre de ressources », expression qui désigne l’IEN et ses collaborateurs ;
- un réseau scolaire qui serait mis en synergie grâce à « l’équipe de circonscription » mais qui n’a pas de réalité pour les autres interlocuteurs, y compris les directeurs (cf. *infra*).

La circonscription serait une sorte de « projection » locale des services départementaux en assurant des tâches déléguées. Elle serait un relais nécessaire au niveau de l’animation de terrain, pour impulser, relayer et faire remonter les informations. L’IEN, positionné au carrefour de problématiques variées – l’administratif, le pédagogique, le territoire et l’action des élus – permettrait que des synergies s’opèrent dans « sa » circonscription. Pour les IEN, la circonscription serait une équipe avec un pilote. La force de la circonscription résiderait dans la collaboration, la solidité d’une équipe, un discours partagé. L’équipe est le symbole de l’unité de la circonscription. « *L’IEN est celui qui est au courant de tout* » (IEN), il se donne pour but de « *faire comprendre les réformes aux équipes éducatives* ». « *Il faut conserver certains ancrages de stabilité pour les enseignants et la circonscription est protectrice* » (CPC). La plus-value de la circonscription serait la proximité géographique. Dans le cadre de la réforme des rythmes, l’IEN se comprend aussi comme protecteur des intérêts du service public face à des maires parfois tentés par une ingérence excessive dans l’école. Il s’agit pour eux de reconquérir une « légitimité ébranlée » ou en tout cas ne rien céder de cette légitimité. Ce serait donc en fait la conduite de l’action⁵⁹ qui conférerait une certaine identité au territoire de la circonscription.

Les IEN se considèrent comme l’élément central de cette action, à la « *bonne distance* ». Ils envisagent leur autorité hiérarchique sur les enseignants comme un levier d’action important. Les fonctions managériales, les actes de gestion et les relations avec les élus occupent une part grandissante de leur emploi du temps, au détriment de l’inspection (variable d’ajustement), mais ils ne renonceraient pas facilement à ce positionnement au carrefour de problématiques variées. In fine, un IEN fait observer que la circonscription est pertinente « *à condition que l’on clarifie ce qui est de l’ordre des différents niveaux de pilotage car on est dans la confusion. Il y a beaucoup de priorités. Le temps n’est pas extensible.* ».

- **Le sentiment d’une nécessaire évolution**

Ceci posé, les IEN constatent volontiers que leur métier a évolué, voire pour les plus anciens qu’il n’est plus vraiment le même. Ils sont prêts à des évolutions de leurs tâches, à d’autres missions éventuellement. Le poids de la régulation de conflits leur pèse, incontestablement. Certains voudraient retrouver une fonction pédagogique « *qui sorte du contrôle* ». L’extrême diversité des tâches, des commandes, et en même temps une certaine difficulté à s’abstraire des préoccupations immédiates les interrogent.

Les IEN interrogés considèrent que l’évolution de l’échelon administratif « circonscription », voire sa suppression éventuelle, est subordonnée à la mise en place d’écoles de taille significative (15, 20 classes...) dirigées par des directeurs dotés d’un statut de responsable hiérarchique. **La majorité des IEN a la conviction que le système fonctionnerait mieux en donnant une responsabilité aux directeurs, échelon de pilotage plus pertinent.** Ces inspecteurs estiment alors

⁵⁹ La contrepartie – qu’ils dénoncent – est un fonctionnement très différent d’une circonscription à l’autre, la multiplication des tâches qui peut conduire à un sentiment de dispersion, le sentiment de ne pas en faire assez.

qu'une évolution des missions des IEN vers des fonctions d'audit et de formation (en sus de l'inspection individuelle) serait plus efficace.

Toutefois, dans la majorité des cas, un fonctionnement aligné sur le second degré serait vécu comme un appauvrissement de la fonction, et notamment la perte de contact avec les élus. Indubitablement, pour les IEN, une telle organisation poserait la question du travail sur la carte scolaire qui prend appui sur leur connaissance du terrain. *A contrario*, est exprimé le point de vue qu'un fonctionnement des IEN, analogue à celui des IA-IPR, faciliterait la prise en charge de la dimension pédagogique, la centration sur les gestes professionnels.

Au plan national, le SI-EN s'interroge sur la « *pertinence d'une organisation du premier degré adaptée à la fin du 19^{ème} siècle qui perdure au début du 21^{ème}* ». Il dénonce « *la pesanteur coutumière du premier degré* » et le « *tâchisme* » des IEN. Il n'est pas opposé à ce qu'il nomme un « *développement progressif différencié* » d'un établissement du socle commun, considérant alors que les IEN seraient sous l'autorité directe du recteur.

3.2.3. La circonscription, une inconnue, mais l'IEN, un acteur connu et reconnu

- **La circonscription, entité administrative mal définie, incarnant une proximité réclamée de tous**

Le découpage en circonscriptions structure si fortement l'organisation du premier degré que la plupart de nos interlocuteurs ont beaucoup de peine à s'en abstraire pour penser autrement le pilotage et l'administration de l'école. Cependant, élus, principaux et même enseignants du premier degré ignorent quelles sont les limites de « leur » circonscription, ce qui a présidé à sa configuration, son histoire, sa fonction véritable.

En premier lieu, la circonscription ne se définit pas de la même manière selon les acteurs :

- elle est **pour les élus par exemple un simple cadre administratif** qui n'a pas de lien avec la commune. Ce sont, très clairement, les qualités de l'IEN de la circonscription qui importent : disponibilité, expertise, aide et médiation, etc. ;
- elle se conjugue avec l'équipe de circonscription pour les enseignants. **Elle n'est pas un réseau d'écoles dans la mesure où chaque école ignore aujourd'hui la réalité du fonctionnement des autres écoles de la circonscription**, voire n'identifie pas le périmètre exact de la circonscription à laquelle elle appartient ;
- elle se résume **aux écoles de leur secteur pour les chefs d'établissement**.

La circonscription, en tant qu'entité territoriale, n'a donc pas la même réalité pour l'ensemble des interlocuteurs.

Si la circonscription X ou Y n'a pas d'importance en soi, elle apparaît toujours comme un bon échelon en référence à un besoin de proximité. Cette proximité est matérialisée par l'espace (circonscription), et non par le temps (régularité des visites et des liens de communication, cf. internet), elle est incarnée par l'IEN, contact humain indispensable. Tous les entretiens confirment que la circonscription est avant tout un découpage administratif qui rassemble les écoles placées sous l'autorité d'un IEN. Elle est donc essentiellement le territoire de responsabilité de l'IEN ou plus

abstraitement une entité administrative, à l'instar de « l'inspection académique ». Par extension, ce terme évoque aussi les locaux qui hébergent l'équipe de circonscription.

Quelques rares circonscriptions font exception dans la mesure où l'IEN intègre les directeurs dans le pilotage pédagogique et s'efforce de créer des dynamiques entre écoles, notamment la mise en place de projets pédagogiques communs.

Si le premier degré nécessite un pilotage de proximité, compte tenu du morcellement des écoles et de leur statut, on peut s'interroger sur la nécessité de l'appuyer sur la circonscription. **La proximité réclamée de tous est-elle liée à un territoire ou bien à la régularité d'une rencontre ? Bref, peut-il y avoir un maillon humain sans appui sur cette circonscription qui est de fait ignorée de la plupart des protagonistes ?**

- **L'IEN : une caution pédagogique et réglementaire, liée à l'absence de statut des directeurs**

Pour les directeurs d'école, qui l'ont exprimé de façon unanime et quasi uniforme, la circonscription et l'IEN demeurent indispensables :

- pour le lien de proximité et de confiance installé historiquement ;
- pour l'aide et le conseil toujours facilement accessibles qu'il s'agisse de difficultés en matière de fonctionnement de l'école ou de pédagogie ;
- pour l'assistance attendue dans les situations délicates de tous ordres (relatives aux enseignants, parents, élèves, élus...).

Les directeurs rencontrés, dans la recension de leurs fonctions, expriment clairement combien ils sont liés à l'inspecteur. Ils concèdent que des tâches administratives, d'impulsion ou d'animation leur reviennent, de même que « *faire le projet d'école* ». Ils reconnaissent également qu'ils doivent jouer un « *grand rôle* » dans la relation aux parents et que l'image de l'école est associée à celle du directeur. Mais **leur fonction, s'ils peuvent se dire « un peu dans l'obligation de piloter », les situe plutôt comme relais entre les parents et l'inspecteur ou entre l'équipe d'école et la municipalité.**

La relation à l'inspecteur ne s'inscrit pas vraiment dans une dimension autre que hiérarchique, mais au sens le plus large du terme : « *on nous demande d'aller à une réunion, on y va* ». Pour autant, la fonction de contrôle de l'inspecteur n'est pas remise en cause, surtout avec le sentiment d'une relation aux parents qui se complexifie. L'inspecteur est d'abord là pour protéger : « *c'est une aide pour ne pas prendre les décisions tout seul* ». Le besoin d'une structure, « la circonscription » – en fait il s'agit de l'inspecteur – proche et réactive dans de brefs délais, est exprimé. L'IEN est un « *médiateur* ». En même temps, il est perçu comme porteur d'aide et de conseil pour les projets conçus dans les écoles et les directeurs en font la première personne de référence : « *Ce qui nous donne une légitimité c'est que l'inspecteur soit derrière nous* ». La façon dont l'inspecteur en titre endosse son rôle d'IEN est néanmoins déterminante pour les directeurs : disponibilité, réactivité, engagement sont les maîtres-mots de cette conception. On voit là à quel point les directeurs ne se perçoivent eux-mêmes qu'en tant que représentants de leur équipe pédagogique et finalement peu porteurs d'une politique éducative nationale, ce rôle revenant à l'IEN⁶⁰.

⁶⁰ En ce sens, l'existence de l'IEN de circonscription qui concentre le pouvoir hiérarchique et de contrôle peut apparaître comme un frein au pilotage de son école par le directeur.

Pourtant, les directeurs interrogés dans les différentes circonscriptions sont généralement insatisfaits de leur absence de « pouvoir hiérarchique » au sein de l'école pour exercer un réel pilotage pédagogique au quotidien. La plupart des directeurs rencontrés mentionnent des attentes des parents, ainsi que de leurs propres collègues, allant bien au-delà de ce que le statut de directeur prévoit. Mais paradoxalement, encore beaucoup de directeurs de petites écoles, souvent sans décharge, plutôt jeunes (et plus jeunes que leurs collègues), souhaitent garder un statut de « pairs ». Il y a là sans doute une question d'expérience ; certains enseignants devenant directeurs après moins de cinq années d'exercice dans de petites écoles, sans décharge ou avec un quart de décharge, peuvent difficilement imaginer ne plus enseigner si rapidement et craignent de perdre leur légitimité. Les directeurs complètement déchargés approuvent quant à eux ce mode de fonctionnement qu'ils jugent indispensable pour pouvoir se consacrer pleinement aux missions de direction.

L'hypothèse de directeurs d'écoles complètement déchargés, en charge d'une à quatre écoles en fonction de la taille de celles-ci, fait ainsi débat, acceptée par les directeurs avec une décharge complète, mais rejetée par les directeurs des petites écoles qui estiment « indispensable » la présence d'un directeur sur chaque site pour désamorcer au quotidien les éventuels conflits naissants.

En revanche, les directeurs réagissent systématiquement de la même façon quand on parle de changer leur statut, en soulignant que cela doit aller de pair avec une modification du recrutement et de leur formation jugée insuffisante pour pouvoir assurer un réel pilotage.

Enfin, la circonscription, à proprement parler, est appréciée pour sa taille et la relative proximité de l'IEN, mais en même temps jugée parfois trop grande, avec un IEN en charge de 50 écoles ou plus et parfois trop petite, avec des formations et des formateurs (en général les CPC) « trop connus » et intervenant trop souvent sur les mêmes thèmes alors que certains sujets ne sont jamais abordés.

- **Des relations institutionnelles entre chefs d'établissements et IEN, mais dans l'ignorance de la circonscription**

Pour les principaux, la notion de circonscription est assez variable. Pour ceux qui ont été professeurs des écoles avant de passer le concours de chef d'établissement, la notion est assez claire, mais en général elle est plutôt vague et son intérêt limité. **Seuls, leurs interlocuteurs pour le premier degré les intéressent : IEN, professeurs de CM2 et directeurs d'école de leur secteur de recrutement.**

Le premier territoire de référence des chefs d'établissement est plutôt le bassin. De ce fait, il est difficile de synthétiser la vision qu'ont les principaux du niveau circonscription, tant cette vision est hétérogène en fonction de l'appartenance ou non du collège à l'éducation prioritaire. On peut identifier trois sous-groupes qui conduisent à trois visions différentes :

- les collèges ex ECLAIR ou REP+. Ici les échanges sont historiques, mis en place depuis la création des RAR. Les professeurs supplémentaires des RAR ont permis de tisser des liens entre un certain nombre de professeurs et de créer de réels échanges, tant au niveau pédagogique que sur la situation particulière de certains élèves. La mise en place des comités exécutifs a également permis de renforcer les liens entre les pilotes du réseau, IEN et principal, mais aussi les directeurs d'écoles ;

- les collèges tête d'un RRS. Pour eux les liens sont moins forts que pour les principaux des collèges ex ECLAIR / REP+, mais ils connaissent néanmoins très bien les directeurs des écoles de leur secteur avec qui ils travaillent souvent par l'intermédiaire du coordonnateur du réseau. Les échanges avec l'IEN se montrent quant à eux plus rares ;
- les collèges hors éducation prioritaire. Pour les principaux de ces collèges, le premier degré semble assez éloigné, ils citent en général le conseil école-collège qu'ils ont mis en place en fin d'année scolaire dernière.

Dans tous les cas, la relation établie entre les secteurs de collège et les circonscriptions, autant dire entre les principaux, les IEN et les directeurs d'école, est fortement liée aux personnalités respectives de ces « cadres » du système éducatif. Incontestablement, le conseil école-collège a renforcé cette relation mais des ambiguïtés demeurent sur le sens et l'efficacité de cette relation.

À recenser les types de travaux en commun circonscription-secteur de collège, on constate la bonne volonté des uns et des autres mais aussi la parcellisation de ces travaux qui prennent appui sur des occasions ou des temps repérés du calendrier administratif scolaire. Les buts et les résultats ne sont pas définis de façon précise dans le discours. Ainsi on évoque le conseil école-collège, les projets « fédérateurs » relevant de l'action culturelle au titre de la liaison CM2-6^{ème}, les formations communes des personnels enseignants, la coordination des plannings d'utilisation des piscines ou des bibliothèques, la concertation sur les prévisions d'effectifs, l'accueil d'élèves de CM2, des actions ponctuelles « de liaison » entre classes, les rencontres sportives USEP, les commissions d'harmonisation avec leurs PPRE (passerelle ou non), l'usage élargi de Pronotes à Base élèves. En éducation prioritaire, s'y ajoutent les actions du CESC, dans lequel, parfois, « siège le premier degré ».

Mais, en même temps, les principaux rappellent qu'ils « travaillent en direct » avec les directeurs d'école sur bon nombre de ces questions, le cas échéant avec les conseillers pédagogiques qui animent des réunions de liaison en lieu et place de l'IEN (ce qui peut se concevoir lorsque la circonscription compte une demi-douzaine de secteurs de collège), ainsi qu'avec le coordonnateur du RRS. L'IEN paraît alors se réserver le « cadre politique », selon l'expression d'un principal. Il apporte une caution pédagogique et réglementaire.

Le pilotage de la continuité trouve désormais une première réponse – partielle à ce stade de la mise en œuvre des conseils école-collège –, dans une recherche de copilotage entre IEN et principal. La lourdeur du fonctionnement de la liaison est soulignée par les principaux : ils déplorent « l'absence de souplesse juridique dans les statuts », les modes de remplacement, la gestion des ordres de mission. L'absence de cadre juridique se retrouve sur d'autres sujets tels que la prise en charge des contrats aidés pour les établissements mutualisateurs, qui est l'occasion de regretter le manque de formation des directeurs dans les conflits qui peuvent naître de ces embauches.

Le souhait de directeurs « plus disponibles » qui soient au fond plus en situation de responsabilité s'exprime chez les principaux qui soulignent l'isolement des petites écoles et le « mal-être » qui peut y être ressenti. On a pu également entendre regretter une « certaine infantilisation » des directeurs.

Interrogés sur l'idée de renforcer le réseau et la logique d'une école du socle, avec un principal, unique tête de réseau⁶¹, disposant d'adjoint(s) du premier degré, et un IEN ayant une vocation purement pédagogique, sur le modèle des IA-IPR, les principaux rencontrés dans les différentes circonscriptions, sont assez partagés.

Le fait de réexaminer le statut des directeurs d'école fait plutôt l'unanimité. **Selon les principaux, l'IEN est parfois éloigné des écoles, et cela faciliterait les choses si les directeurs pouvaient prendre davantage de décisions sans en référer à l'IEN.** Si les principaux de collèges – en particulier ceux en éducation prioritaire – ont du mal à imaginer un autre fonctionnement que celui qu'ils ont avec l'IEN, cet interlocuteur unique, en mesure de prendre des décisions pour l'ensemble des écoles de leur secteur, **ils adhèrent assez rapidement cependant à l'idée d'un établissement public du socle commun.** La condition qu'ils mettent à une telle réalisation réside évidemment dans l'attribution d'un nombre suffisant d'adjoints du premier degré, en fonction de la taille et de l'éloignement des écoles ainsi que dans le renforcement de leur secrétariat. La mission relève que beaucoup de principaux, après quelques instants d'étonnement et de réflexion, se sont montrés enthousiastes et prêts à expérimenter dans un délai très court.

- **Une circonscription méconnue des élus, mais un IEN reconnu comme recours et expert**

Concernant les élus, le discours est différent selon qu'ils représentent des territoires ruraux ou urbains. Si l'interlocuteur naturel demeure le DASEN ou l'IEN A pour l'adjoint ou le maire d'une grande ville comme Toulouse, Nice ou Lille, en revanche les maires des autres communes ou les représentants des intercommunalités identifient d'abord l'IEN comme l'interlocuteur institutionnel, représentant l'éducation nationale, après les directeurs d'écoles, interlocuteurs quotidiens.

Les élus rencontrés ont tous exprimé le besoin d'avoir un interlocuteur de proximité, terme employé moins dans son sens géographique que dans celui d'une « bonne connaissance » des territoires et de leurs spécificités. Si les directrices et directeurs d'école sont les interlocuteurs naturels du quotidien, essentiellement pour les questions de fonctionnement, les élus s'adressent à l'IEN en sa qualité de responsable de « l'éducation nationale », supérieur hiérarchique des enseignants et des directeurs d'école. **Ils le sollicitent pour du conseil, de l'expertise mais aussi pour de la médiation en cas de divergence ou de conflit avec un enseignant ou un directeur.** Tous illustrent leur propos d'exemples vécus récemment lors de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires. Ils saluent la disponibilité de l'IEN, la qualité de ses conseils, sa capacité d'arbitrage lorsque les choix proposés par les écoles n'allaient pas, selon eux, dans le sens des intérêts de l'enfant, voire son intervention lorsque, par exemple, les enseignants refusaient l'utilisation de « leurs » salles de classe pour les activités périscolaires. Ils ont, à plusieurs reprises, regretté certaines oppositions et prises de parole publiques de directeurs ou d'enseignants ; ces manquements au devoir de neutralité les ont heurtés et souvent entravés dans la mise en œuvre des rythmes.

⁶¹ Ceci entraînant des directeurs d'école au statut revisité, adjoint du principal, sous une forme à définir proche du directeur de SEGPA actuel ou du principal adjoint. Cf. dans ce rapport, le chapitre *Scénarios*

Propos d'un DASEN

Les chantiers récents ont montré un resserrement du lien avec les élus : ainsi du dossier emblématique des rythmes scolaires et des PEDT mais aussi des questions relatives à l'évolution du réseau des écoles ou à l'émergence des problématiques liées à la sécurité. Sur l'ensemble de ces dossiers, les IEN ont été, sont en première ligne. Les élus reconnaissent la qualité de leur action, en l'absence il faut bien le dire d'un statut des directeurs d'école mais aussi parce que les IEN, plus distanciés par rapport au terrain, moins en prise avec les pressions exercées au local par tel ou tel, leur semblent des interlocuteurs plus fiables.

Il y a bien sûr des liens institutionnalisés avec les directeurs et des articulations fortes avec les services « Enfance-Jeunesse ». La plupart des élus rencontrés – surtout en zone rurale – se satisfont de l'absence de statut pour l'école et son directeur. Le directeur / la directrice sont l'échelon pertinent, efficace de la relation quotidienne et des questions de fonctionnement ou d'organisation. Mais les directeurs ne sont pas des chefs d'établissement. Quand il y a un dysfonctionnement, c'est l'IEN qui cadre l'action. L'IEN, représentant hiérarchique indispensable dans les situations complexes – « *il existe toujours des frictions entre personnels enseignants et élus* » – présente l'avantage d'être aisément repérable et facilement joignable sur le territoire.

Les maires des communes rurales disent toujours vouloir rencontrer d'abord les directeurs pour régler les questions en cours, mais également, dans certains cas, l'équipe de l'école au complet pour éviter les dysfonctionnements et « *calmer les esprits* ». Ils chiffrent généralement à trois rencontres annuelles leurs contacts avec l'IEN (carte scolaire, nouveau directeur, les réformes en cours peuvent exiger des rencontres supplémentaires). Ils soulignent l'intérêt de l'IEN qui « *a plus de recul* » que les directeurs, dans la résolution de conflit. L'avantage réside alors dans sa « *neutralité* » qui permet une « *régulation* ». Le terme de « *juge de paix* » est employé et confirme le rôle de l'IEN, garant de la réglementation. Ce rôle de conseil est en croissance compte tenu du nombre d'interlocuteurs qualifiés de procéduriers, toujours plus nombreux. Les directeurs ont aux yeux de ces maires « *un rôle ingrat* » mais il leur est reproché de manquer parfois d'empathie avec les familles et même d'« *un peu de souplesse* » dans l'exercice de leur fonction.

En zone urbaine, la relation de la circonscription avec la commune se construit sensiblement de manière différente. **Dans les villes plus importantes, le directeur devient un interlocuteur de premier plan.** Les élus urbains et leurs services considèrent parfois qu'un responsable, disponible pour gérer les écoles, serait souhaitable. Non que l'IEN ne le soit pas – la relation est directe et aisée – mais elle ne se situe pas forcément à un niveau suffisamment localisé pour être efficiente dans tous les domaines de la gestion courante⁶².

Mais, si les maires connaissent « l'inspecteur », ils ne connaissent pas « la circonscription ». Le terme même évoque souvent pour eux un découpage électoral, ce qui a conduit à des quiproquos amusants. Une fois ces ambiguïtés levées, la circonscription s'assimile pour eux à l'IEN, tout au plus s'incarne-t-elle dans les locaux où ils se rendent parfois⁶³.

⁶² Dans une grande ville visitée par la mission, l'adjoint en charge des affaires scolaires réunit les directeurs directement. Il dit ne pas connaître les IEN et encore moins les circonscriptions. Il a même créé un groupe de réflexion de directeurs d'école « *ceux qui sont les moteurs et font l'opinion* », qu'il réunit deux fois par trimestre.

⁶³ Il est à noter que le transfert des locaux dans le cadre de regroupements de circonscriptions n'est pas toujours compris, notamment quand la mise à disposition par la commune était antérieurement gratuite.

Assurément, la circonscription n'est pas un territoire avec une dynamique qui fait sens pour eux, les communes ou communautés de communes ayant peu d'habitudes de coopération entre elles.

Les échanges ont cependant montré **combien l'ancrage historique de l'école avec la commune était peu adapté aujourd'hui et combien il serait pertinent d'envisager des territoires de gestion de l'école plus étendus, tels les intercommunalités**. Citons l'exemple de cette commune rurale, périphérique d'une plus grande ville, qui possède une aire d'accueil pour gens du voyage et qui doit gérer seule un afflux saisonnier d'enfants du voyage, concentré sur sa seule école. Citons également telle autre commune limitrophe de cette même ville, en expansion démographique, et qui ne peut transférer les enfants habitant à proximité d'une école, pourtant géographiquement plus proche que l'école de la commune d'habitation. De façon inattendue, la mise en place des rythmes scolaires a parfois engendré une réelle concurrence entre communes limitrophes, multipliant les demandes de dérogations des familles pour scolariser leurs enfants dans la commune qui propose la meilleure offre péri-éducative. Cela amène certaines communes, devenues très attractives, à souhaiter déléguer à l'EPCI la compétence scolaire afin de réguler ce problème, en organisant de façon plus équilibrée l'offre péri-éducative et en répartissant de façon plus équitable les charges. Dans le même ordre d'idée, la carte scolaire serait sans doute plus souple et les moyens davantage rationalisés si le réseau scolaire était organisé au niveau des intercommunalités. On régulerait mieux les évolutions d'effectifs par école.

Quel que soit le devenir de l'entité circonscription et du statut de l'école, les communes ou communautés de communes ne veulent plus être seulement des gestionnaires d'équipements. Les élus revendiquent entre l'éducation nationale et la collectivité des temps de travail partagés, des instances où échanger sur la vision du territoire.

3.2.4. Un « territoire éducatif » au-delà de la commune et des réseaux écoles-collèges

L'idée d'un territoire éducatif au-delà de la commune a évidemment fait son chemin chez des élus qui ont participé à la mise en œuvre des intercommunalités, surtout quand ils y exercent des responsabilités. Si la carte scolaire reste une question centrale et si en milieu rural on continue à défendre le principe d'une école dans la commune, on est conscient que cet émiettement a des coûts et ne place pas les élèves dans les meilleures conditions de réussite. Une réflexion sur un espace différent de la circonscription, piloté autrement, mais toujours avec un interlocuteur de proximité pour les élus rejoint l'idée qu'il faut « *renforcer la fonction de directeur* ». Une comparaison est faite à ce propos avec les groupements de gendarmerie. Des essais sont souhaitables, la question de l'emploi des personnels communaux doit être posée en simultané. L'un d'entre eux peut même dire que cette réflexion pourrait « *résoudre le problème des petits directeurs* ».

Du côté de l'éducation nationale, l'école du socle, les conseils école-collège et le futur cycle 3 renforcent très fortement l'idée d'une école de la maternelle⁶⁴ à la troisième. Le travail mené dans nombre de REP+ donne également une plus grande unité aux réseaux école-collège avec des directeurs et des principaux qui travaillent de concert et des enseignants qui se connaissent, participent aux mêmes formations, travaillent de plus en plus ensemble. Il apparaît ainsi une dichotomie entre les circonscriptions complètement hors éducation prioritaire, où les liens avec le second degré sont généralement assez limités et l'éducation prioritaire où les réseaux interdegrés,

⁶⁴ Même si l'école maternelle constitue un cycle en soi, la scolarisation des enfants dès 3 ans est effective sur tout le territoire.

centrés sur un collège, deviennent la référence pour la mise en place de projets pédagogiques ou de formation des enseignants

Mais la proximité et la confiance que l'IEN inspire aux élus, aux directeurs et aux enseignants ne doit pas être sous-estimée dans les scénarios alternatifs à l'organisation actuelle du premier degré.

4. Des préconisations et des scénarios d'évolution

Force est de constater que la circonscription du premier degré, spécificité française, dont nous avons retracé l'histoire, décrit le fonctionnement et interrogé l'efficacité en matière de pilotage, s'inscrit dans un paysage éducatif en évolution qui ne peut manquer, en retour, de questionner l'entité singulière qu'elle constitue. Les évolutions récentes concernent tant la place de l'académie dans le pilotage que l'articulation avec la réforme territoriale à venir ou que le continuum premier-second degré.

Nonobstant des réussites incontestables, si nous revenons à la notion de pilotage telle que nous avons pu la définir (cf. *supra* dans l'introduction de ce rapport), le compte n'y est pas :

- la définition des objectifs et des indicateurs est loin d'être généralisée ;
- les acteurs de terrain n'ont pas connaissance (sauf exception) de ces objectifs et les écoles ne sont pas associées à leur réalisation ;
- la circonscription n'est pas organisée comme un espace horizontal d'échanges, de réflexion ;
- les tâches usuelles réalisées par l'inspecteur peuvent apparaître déconnectées d'une politique globale ;
- l'inspection devient la variable d'ajustement dans un plan de charges qui s'accroît ;
- l'évaluation est insuffisamment instrumentée.

La circonscription, dans son fonctionnement actuel, n'apparaît plus comme un espace incontournable et indépassable de pilotage des politiques éducatives. Sa force, et elle est ici indéniable, réside dans les personnels qui la constituent, au premier rang desquels les IEN. Ils sont reconnus de l'ensemble des acteurs et partenaires de l'école. Ils ne tirent cependant pas souvent leur légitimité d'un pilotage territorial car **le territoire de la circonscription est finalement, pour l'ensemble des acteurs et partenaires, un espace qui a peu de réalité en soi et que l'IEN lui-même ne contribue pas toujours à faire vivre en tant que tel.**

Par ailleurs, les profondes mutations d'administration du système ne semblent avoir que très peu affecté l'enseignement primaire. Dans le mouvement d'une académie devenue un niveau fondamental d'impulsion et de gestion, l'écart se creuse entre l'EPLE, de plus en plus autonome, dont le contrat d'objectifs devient tripartite (avec la collectivité territoriale de rattachement et les autorités académiques) et l'école qui n'est pas un établissement public.

Partant, la question qui se pose est de savoir si la dynamique d'un pilotage académique du premier degré sous l'autorité du recteur, la mise en place d'un nouveau paysage territorial, l'arrimage

conforté du collège à l'école primaire doivent être suivis d'une réorganisation structurelle et pour quels bénéfiques.

Deux grandes options se dessinent.

Dans l'hypothèse d'un **maintien des circonscriptions** (H1), deux lignes d'évolution doivent se combiner :

- l'amélioration du fonctionnement actuel des circonscriptions dans la perspective d'un pilotage renforcé ;
- la recherche d'une amélioration de la carte des circonscriptions, fondée sur des unités pertinentes au plan territorial et/ou au plan pédagogique de manière à conforter des politiques de territoire.

Des scénarios alternatifs à l'existant (H2), vers une évolution des missions de l'ensemble des corps d'inspection et une **disparition de la circonscription**, peuvent ensuite être avancés :

- l'octroi d'un statut aux directeurs d'école et l'autonomie juridique et financière donnée aux écoles ou à des groupements d'écoles ;
- la création d'établissements publics du socle commun autour du collège.

C'est l'ensemble de ces hypothèses et leurs incidences que nous allons désormais examiner.

4.1. Une évolution du fonctionnement des circonscriptions

La question du devenir des circonscriptions ne peut être posée indépendamment de celle du statut des écoles et des directeurs. Mais dans l'hypothèse d'un maintien de l'organisation actuelle du premier degré, il semble à la mission que des évolutions soient nécessaires en matière de redéfinition des rôles des acteurs, de meilleure organisation des modes de gestion et de pilotage, de mutualisation plus grande de ces unités territoriales que sont les circonscriptions. Ces différentes perspectives, au service d'un fonctionnement optimisé des circonscriptions, sont l'objet de ce chapitre 4.1.

4.1.1. Un recentrage des rôles et fonctions des acteurs

Les réflexions initiées sur les métiers au niveau national, dans le prolongement de la loi du 8 juillet 2013, sont susceptibles d'infléchir le fonctionnement et le pilotage de la circonscription du premier degré. Nous examinerons de manière plus spécifique les incidences liées à l'évolution des métiers de directeur, de conseiller pédagogique et nous nous interrogerons sur les missions des IEN qui, au moment où ce rapport est rédigé, restent définies par la circulaire du 19 mai 2009.

- **Des directeurs placés au centre du système**

La place des directeurs dans le pilotage connaît un développement inédit avec l'instauration des dispositifs portés par la loi de juillet 2013 : nouvelle organisation du temps scolaire et relance des partenariats dans le cadre des PEDT, mise en place des APC, scolarisation des moins de trois ans et

dispositif plus de maîtres que de classes, mise en place du conseil école-collège. La mise en œuvre de ces axes de la refondation a conduit à une évolution de la définition de la fonction de directeur d'école (circulaire 2014-163 du 1^{er} décembre 2014), qui n'avait pas été revue depuis le décret n° 89-122 du 24 février 1989, alors que des évolutions majeures avaient déjà contribué à modifier la réalité du métier. Il n'est que d'évoquer la scolarisation des élèves en situation de handicap ou l'émergence de problématiques liées à la sécurité (instauration du DUER et du PPMS par exemple).

La circulaire du 1^{er} décembre 2014 organise la fonction de directeur en trois grands volets : la responsabilité pédagogique (animation, impulsion, pilotage), la responsabilité du fonctionnement de l'école (admission, accueil et surveillance des élèves, présidence du conseil d'école, règlement intérieur de l'école, répartition des moyens et organisation des services, sécurité de l'école), les relations avec les parents et partenaires (relations avec la commune ou l'EPCI compétent, relations avec les parents d'élèves, participation à la protection de l'enfance). Le texte est exigeant, il confère aux directeurs de lourdes responsabilités sans toutefois leur donner un statut de chef d'établissement.

Cette nouvelle définition des fonctions est assortie d'un « référentiel-métier » qui met en regard les activités exercées par le directeur dans le cadre des responsabilités qui sont les siennes, les compétences à développer et les connaissances requises. Cette première circulaire a donc logiquement été complétée par la circulaire 2014-164 du 1^{er} décembre 2014 qui définit les contenus de la formation des directeurs d'école.

De facto, cette évolution des missions, et notamment l'importance accrue du pilotage pédagogique, interpelle les IEN dans leurs relations professionnelles avec les directeurs d'école : comment les aider dans le pilotage de l'école ? Quelles modalités d'évaluation spécifiques de ces personnels mettre en œuvre ? Comment faire d'eux le premier cercle d'appui pour la mise en œuvre d'un pilotage de circonscription ? Comment animer, coordonner, faire vivre ce réseau de professionnels ? Les réunions (généralement trois rendez-vous annuels, voire un par période sur Paris où les directeurs sont déchargés) ne sauraient y suffire, et sans doute y a-t-il à imaginer des modalités renouvelées de collaboration entre IEN et directeurs. Plusieurs IEN rencontrés par la mission, conscients de cette évolution, qualifient les directeurs des écoles de leur circonscription comme membres à part entière de leur « *équipe élargie* ».

L'évolution ci-dessus décrite amène à formuler les préconisations suivantes :

- associer les directeurs à la préparation / aux conclusions des inspections de manière à étayer le pilotage pédagogique de l'école ;
- associer les directeurs aux objectifs définis pour la circonscription, partager avec eux les stratégies ;
- favoriser la mise en réseau des directeurs d'école, afin d'assurer une formation continue au plus près de leurs missions et de leurs besoins, développer les échanges à partir d'études de cas, dans une démarche partagée de résolution de problèmes ;
- consolider le lien des directeurs d'écoles avec les principaux de collège dans le cadre de la mise en œuvre du cycle 3.

- **Des conseillers pédagogiques de circonscription « affectés » au suivi des écoles**

Les conseillers pédagogiques de circonscription consacrent l'essentiel de leur temps dans les classes auprès des débutants. En dehors de ce public cible, leur présence dans les écoles est variable et dépend d'abord de l'IEN. Or, elle devrait constituer un appui pour la mise en œuvre et l'accompagnement des réformes. La mission a rencontré ici des situations extrêmement variées. Dans une circonscription urbaine, les interventions des conseillers auprès des titulaires sont très peu nombreuses (deux à trois par an) et renvoient, quand on les interroge, à l'accompagnement de projets très marginaux. *A contrario*, dans telle circonscription d'éducation prioritaire, les conseillers accompagnent les enseignants et les équipes dans la mise en place des nouveaux dispositifs (scolarisation des moins de trois ans, dispositif « plus de maîtres que de classes », APC) et la réalisation de projets.

Cette analyse montre la nécessité de clarifier les missions des conseillers pédagogiques autour de deux problématiques : la qualité des enseignements et le suivi des écoles. Celles-ci peuvent se décliner ainsi : accompagnement des débutants mais aussi des nouveaux dispositifs, aide à la résolution de difficultés posées par certains élèves dans le cadre de la classe, suivi des évaluations d'école, suivi du programme des CEC, expertise des projets portés par les partenaires dans le cadre du temps scolaire, formation.

La mission a enfin pu observer une véritable évolution dans les fonctions et les profils des MATICE. Outre les formations spécifiques, l'accompagnement de projets liés à l'utilisation des nouveaux outils, certains d'entre eux, quand ils sont titulaires d'un CAFIPEMF, sont aussi impliqués dans le suivi des débutants.

La prise en compte de la dimension pédagogique des usages du numérique plaide pour leur certification (CAFIPEMF spécialisé).

En termes d'efficacité, l'IEN adjoint au DASEN doit piloter réellement les groupes thématiques / disciplinaires du département pour assurer la cohérence d'action dans les diverses circonscriptions (groupes de travail qui incluent des CPC, les CPD et des MATICE). À ce titre, il doit veiller à cadrer strictement le temps consacré à ces groupes de travail ainsi qu'à mutualiser le développement d'outils en s'appuyant sur ce qui est déjà disponible ailleurs. Sa connaissance des CPC doit lui permettre, en lien avec les IEN, d'évaluer leurs besoins en formation continue et de proposer un plan bi ou trisannuel au DASEN pour ces personnels. Les CPD pourraient bien évidemment être partie prenante de cette dynamique. Bien entendu, c'est à l'IEN CCPD qu'il revient de piloter les CPC de sa circonscription : suivi des personnels débutants, suivi de projets, animation et formation, suivi des projets pédagogiques d'écoles, etc.

- **Des IEN renforcés dans leur rôle d'experts de l'enseignement du premier degré**

Les IEN, faut-il le rappeler, sont des personnels d'encadrement. C'est à l'aune de cette exigence que leurs missions et les conditions d'exercice de leur métier mériteraient d'être revisités.

En tant que personnels d'encadrement, ils auraient à contribuer au diagnostic des forces et faiblesses de l'académie, en lien avec les inspecteurs du second degré.

Au plan du pilotage, la réalité telle que la mission a pu l'apprécier, est éminemment contrastée : certains IEN se contentent d'administrer le territoire et d'assurer un certain nombre de tâches sans

que la vision d'ensemble soit clairement perceptible, quand d'autres sont des pilotes inscrivant leurs missions dans un cadre cohérent, défini, partagé avec les acteurs et font montre d'une grande force de conviction. Il semble à la mission qu'il y aurait, en tout état de cause, à doter ces personnels d'une certaine autonomie sur le territoire qui leur est confié tout en contrôlant à terme la réalité et l'efficacité de leur action.

Au plan de l'inspection, il y aurait à mettre l'accent sur les attendus de l'inspection individuelle en différenciant sa périodicité dans le parcours de l'enseignant (tous les deux ans en début de carrière, puis tous les quatre / cinq ans⁶⁵), ses modalités (observation de classe / entretien bilan en fin de carrière), à renforcer l'évaluation d'unités éducatives (cf. *infra*), à développer les expertises croisées dans le cadre du nouveau cycle 3.

Enfin, si la stabilité des équipes est un facteur indéniable de cohérence, une trop grande stabilité peut aussi conduire à une perte d'objectivité, voire à des connivences qui sont sources d'iniquité. À cet égard, la mobilité des IEN devrait être un élément constitutif du métier et elle devrait être obligatoire, selon la mission. Cette mesure est à inscrire dans un plan plus large de GRH et de suivi de carrière des IEN qui inclurait des temps de formation continue.

Cinq évolutions permettraient d'améliorer sensiblement le fonctionnement et le pilotage des circonscriptions :

- dans le cadre du PTA, établir un bilan de l'enseignement du premier degré en prenant appui sur les inspections réalisées, à partir de problématiques arrêtées au plan académique mais resituées dans les territoires départementaux et infra académiques. Il ne s'agit pas d'abandonner l'évaluation des enseignants au profit d'une seule évaluation des enseignements, mais d'appréhender l'acte d'inspection dans toutes ses dimensions ;
- à partir des objectifs de sa lettre de mission, permettre à l'IEN de s'engager avec les autorités territoriales compétentes dans une démarche pluriannuelle de contrats d'objectifs⁶⁶, outils stratégiques de mise en œuvre des politiques publiques, cosignés par l'autorité académique, le maire ou le président d'EPCI et l'IEN ;
- renforcer le lien entre les IEN et les IA-IPR en profitant de la mise en place du cycle 3 et proposer des inspections croisées, des formations et des animations conjointes dans des unités éducatives des premier et second degrés ;
- au sein des départements, développer une vision collective des différents territoires⁶⁷ (caractéristiques, contrastes, enjeux de la politique éducative, objectifs et stratégies) pour permettre la construction d'une approche systémique qui dépasse les frontières des circonscriptions⁶⁸. C'est dans ce cadre que l'IEN apporte son expertise, assure son rôle de conseiller technique au service d'une politique globale, en se fondant sur la connaissance fine du territoire dont il a la charge ;

⁶⁵ Voire six ans, avec un pilotage départemental permettant d'assurer une équité dans la progression de carrière des enseignants.

⁶⁶ Le contrat peut porter sur des indicateurs chiffrés (diminution du redoublement, l'amélioration du taux de passage), l'utilisation des aides spécialisées, l'organisation des moyens de remplacement, les langues vivantes, la carte scolaire, la formation des enseignants, etc.

⁶⁷ Bassin d'éducation et de formation, bassins d'emplois, intercommunalités, etc.

⁶⁸ L'enjeu est celui d'un pilotage à partir d'objectifs partagés. Ainsi qu'a pu l'exprimer un DASEN à propos de la carte scolaire, « la carte scolaire n'est pas la somme de la carte des circonscriptions » (cf. *supra*, déjà cité).

- impulser un développement des évaluations d'écoles ou des unités éducatives.

En dépit des orientations de la circulaire 2009-064 du 19 mai 2009⁶⁹, et des évolutions constatées, la place de l'évaluation d'école reste assez marginale si on l'observe à l'échelle du territoire entier, et très dépendante des politiques départementales. Dans certains départements, les crispations liées à la mise en place de la réforme des rythmes ont même pu conduire à une forme de mise en veille de ce chantier. Ailleurs, le dispositif n'existe que dans le cadre du volontariat des écoles. L'institution se prive ainsi d'un levier propre à resituer l'inspection individuelle dans un cadre plus large, à renforcer la dynamique collective et l'autonomie des équipes, qu'il s'agisse de l'analyse des besoins des élèves, de la recherche de réponses pédagogiques et didactiques, de l'analyse des pratiques et des besoins en formation.

La mission préconise d'inscrire la pratique d'évaluations d'unités éducatives (écoles, cycles, réseaux...) dans un cadre réglementaire qui prenne en compte :

- une dimension systémique : l'école, le cycle et le réseau sont des organisations qui ne peuvent se réduire à la somme des actions individuelles ;
- une dimension stratégique, prenant appui sur la mobilisation de la responsabilité collective pour expliquer les résultats des élèves et mettre en œuvre le changement ;
- une dimension technique et méthodologique, fondée sur une démarche partagée avec les acteurs, collective parce que portée par l'équipe de circonscription et continue, c'est-à-dire inscrite dans le temps ;
- une dimension « ressources humaines » (RH) qui permette d'interroger les relations au travail et dans le travail au sein de ces unités éducatives ;
- une dimension territoriale qui permette de fédérer l'ensemble des acteurs concernés par le fonctionnement de ces unités éducatives (élus, parents, enseignants, ...).

La mise en œuvre des préconisations énumérées ci-dessus ne peut s'inscrire dans la durée sans un déplacement du travail administratif des IEN vers un renforcement de leur activité dans le domaine pédagogique. Il est donc nécessaire de procéder à la simplification et à l'allègement des tâches administratives qui leur sont dévolues, à la fois par une collaboration plus efficace avec les services administratifs départementaux et par une mutualisation organisée des outils produits par les IEN eux-mêmes. Il y a de réels progrès à faire dans la diffusion de documents, d'outils de gestion, d'administration, etc. Une autre marge de progrès, contribuant à ce repositionnement des IEN, est analysée dans le point suivant.

⁶⁹ La circulaire 2009-064 du 19 mai 2009 précise : « (...) l'évaluation d'équipes disciplinaires ou pédagogiques, l'évaluation de niveaux ou de cycles, l'évaluation systémique d'unités éducatives, sont des formes d'interventions qui viennent désormais placer l'inspection individuelle dans une perspective de véritable pilotage pédagogique. Ces formes d'interventions sont d'ailleurs aisément combinées avec des inspections individuelles. Elles peuvent aussi revêtir la forme d'audits interdisciplinaires, où l'inspection est un des éléments d'une évaluation plus globale. Ce type d'intervention est déclenché par l'autorité académique et a vocation à être systématisé. »

4.1.2. Une mutualisation des modes de gestion et de pilotage

- **Un regroupement des circonscriptions par pôles géographiques**

Favoriser la constitution de pôles de circonscriptions, en lien avec les bassins, permettrait la mutualisation de certains chantiers pédagogiques ou de gestion : suivi et accompagnement des débutants, formation, évaluation de dispositifs en lien avec les missions des IEN par exemple, remplacement. Il y aurait alors à définir pour chaque pôle le périmètre des mutualisations, à désigner un coordonnateur de pôle (fonction assumée par chaque IEN, pour une période déterminée) et à ne pas négliger l'évaluation du fonctionnement du pôle.

L'exemple de l'académie de Guadeloupe a montré que le principal avantage d'une telle organisation réside dans la gestion d'une partie des moyens de remplacement⁷⁰. On peut y ajouter la satisfaction exprimée par les équipes de travailler dans un esprit de mutualisation, notamment pour les conseillers pédagogiques dans le cadre de la formation.

Mais le bilan provisoire du fonctionnement est mitigé : tensions entre les arbitrages des IEN concernant les remplacements ; aucune mutualisation des dossiers usuels comme l'inspection (par exemple, gestion collective de l'inspection des débutants), les relations avec les communes, le recrutement des AVS ; absence de réflexion commune sur le traitement des questions de handicap et de difficulté scolaire ; augmentation du nombre de réunions au détriment du suivi des enseignants dans les écoles ; peu d'effet ressenti par les directeurs.

Certains sujets, comme les retards d'inspection par exemple, pourraient sans doute s'inscrire dans une coopération entre inspecteurs d'un même pôle. Les pôles pourraient s'appuyer sur les compétences spécifiques des IEN, liées aux dossiers qu'ils suivent au plan académique (mathématiques, maîtrise de la langue, langues vivantes étrangères, éducation artistique et culturelle, EEDD, ...) auxquels s'ajoutent d'autres domaines pour développer des formations dans la plupart des enseignements.

La mission est donc favorable à ce type d'organisation sous réserve qu'elle conduise, outre l'amélioration de la gestion des moyens de remplacement, à une réelle mutualisation des actions pédagogiques des équipes de circonscriptions.

- **Une concentration de fonctions supports à la DSDEN**

L'objectif de cette modalité d'organisation est double : améliorer l'efficacité de la gestion des moyens (remplacements mais pas uniquement) et dispenser la circonscription et l'IEN d'un certain nombre de tâches administratives pour accroître son action pédagogique.

Des pratiques harmonisées sur le département conduisent à une moindre pression exercée sur les circonscriptions puisque le lien est de fait distendu pour l'exercice de ces fonctions supports.

Pour s'engager dans cette voie, le processus peut être progressif. Sa réalisation demande :

- d'identifier les fonctions supports qui peuvent être centralisées à la DSDEN et de procéder aux réorganisations afférentes ;

⁷⁰ Avec le nouveau dispositif, le niveau académique est ainsi passé d'un quart à un tiers du potentiel de formation remplacée.

- de dégager les pistes d’amélioration visées et de communiquer sur les résultats obtenus ;
- de prendre en considération le volet RH constitutif de tout changement dans le mode d’organisation du travail des acteurs.

- **Une amélioration des systèmes d’information du premier degré**

Force est de reconnaître que l’extrême variété des outils et des pratiques masque l’absence d’une politique de construction d’indicateurs du premier degré et qu’une recherche d’harmonisation serait pertinente au niveau académique (c’est le cas, par exemple, depuis quatre ans, dans l’académie de Lille). Cela est d’autant plus nécessaire que les systèmes d’information utilisés dans les circonscriptions, ARIA, AGAPE et MOSART pour les personnels, ainsi que Base élèves et DÉCIBEL pour les élèves, ne constituent pas des outils de pilotage mais des moyens de gestion. Par ailleurs, le développement du numérique dans les écoles appelle une recherche de cohérence dans l’équipement des territoires, prenant appui sur une concertation avec les élus, dans un souci d’articulation premier et second degré. Là encore, le niveau académique, en lien avec les départements, a tout son rôle à jouer.

En accord avec la mission inscrite également au programme de travail annuel des inspections générales sur *gouvernance et systèmes d’information du premier degré*, les inspecteurs généraux préconisent d’élaborer, dans le cadre d’un schéma directeur des systèmes d’information en académie, un plan de développement qui permette de garantir la sécurité et la pérennité des applications informatiques nécessaires au pilotage du premier degré. Cela suppose un état des lieux de l’existant, un recueil des attentes au niveau des DSDEN et la définition d’orientations stratégiques pour les écoles. La question d’un ENT du premier degré demande de définir :

- le type d’accès à internet et pour quels usages ;
- les objectifs pour un ENT du premier degré et le continuum attendu avec le collège
- une stratégie de déploiement ;
- des modalités pour favoriser l’implication des collectivités et à quelle échelle (intérêt d’une convergence entre ENT du premier et du second degré).

Deux objectifs sont à atteindre rapidement : assurer le développement d’outils de pilotage normalisés, favoriser les échanges en réseau et une meilleure organisation du travail par l’utilisation des ENT.

4.1.3. Un découpage des circonscriptions en cohérence avec les communautés de communes, pour un partenariat constructif

La circonscription du premier degré est censée constituer un périmètre d’administration et de régulation de l’action publique. Mais outre le fait qu’il n’existe toujours pas de définition réglementaire de cette circonscription, un des constats principaux de ce rapport montre que la construction de ses contours n’a pas, dans la grande majorité des cas, de logique territoriale (cf. *supra* 3.2.1.).

La perspective d’évolution des missions des acteurs et celle des modes de gestion et de pilotage qui viennent d’être décrites dans les paragraphes qui précèdent, vont de pair avec une évolution du

découpage des circonscriptions prenant en compte deux transformations essentielles, en cours de réalisation :

- la nouvelle organisation des territoires administratifs et les délégations de compétences qui en découlent ;
- les partenariats à développer dans le cadre des PEDT.

Ces transformations conduisent à rechercher une adéquation avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁷¹.

• Une rationalisation des territoires administratifs : coopération et contractualisation

La rationalisation des territoires administratifs est un enjeu principal des nouvelles gouvernances publiques en Europe⁷². En France, deux évolutions sont à prendre en compte. En premier lieu, les questions des politiques publiques et d'aménagement du territoire se sont déplacées vers des coopérations entre territoires⁷³ et l'enjeu est autant la partition de l'espace que les interfaces à même d'accroître la cohérence entre les différents découpages institutionnels. En second lieu, l'importance du mouvement de contractualisation s'impose comme vecteur de l'action publique et organise le partage de compétences. La coopération entre communes ou collectivités territoriales de proximité pour l'exercice concerté de compétences est dès aujourd'hui un moteur de la cohésion territoriale, économique et sociale. Dans ce contexte, toute recomposition des circonscriptions du premier degré devra s'inscrire dans la territorialisation de l'action publique au plan intercommunal.

L'intercommunalité désigne les différentes formes de coopération existant entre les communes et permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale⁷⁴. Son principal objectif est une organisation plus rationnelle des territoires. Il faut d'emblée souligner l'émiettement communal de la France qui compte plus de 36 000 communes⁷⁵ et la taille souvent modeste des communes. Cette situation a pour corollaire un éparpillement des écoles primaires⁷⁶, fruit de l'histoire de la construction de l'école en France. L'intercommunalité en rassemblant des moyens dispersés a pour finalité de constituer une réponse aux problèmes de

⁷¹ Depuis l'adoption de la réforme territoriale de 2010 et de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, sont des EPCI (art. L5210-1-1 du code général des collectivités territoriales-CGCT) :

- les syndicats de communes (créés par la loi du 22 mars 1890) ;
- les communautés de communes (créées par la loi du 6 février 1992) ;
- les communautés urbaines (créées par la loi du 31 décembre 1966) ;
- les communautés d'agglomération (créées par la loi du 12 juillet 1999) ;
- les syndicats d'agglomération nouvelle (créés par la loi du 13 juillet 1983) ;
- les métropoles (créées par la loi du 16 décembre 2010 et modifiées par la loi du 27 janvier 2014).

⁷² Deffigier (C), *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, Revue française d'administration publique, Éditeur ENA, 2007/1-2 (n° 121-122)

⁷³ Aubouin (M.), Moraud (J.-C.), *Administrer les territoires*, LGDJ, 2006.

⁷⁴ Les EPCI, tout en étant des groupements de collectivités territoriales, restent des établissements publics. Ils sont donc régis, en tant que tels, par un principe général de spécialité qui ne leur donne compétence que pour les domaines et les matières que la loi leur attribue ou pour ceux qui leur sont délégués par les communes membres. Les EPCI ne disposent pas de la clause de compétence générale.

⁷⁵ Ce qui représente 40 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne à 27. 31 000 communes françaises comptent moins de 2 000 habitants, près de 10 000 moins de 200.

⁷⁶ L'Éducation Nationale en chiffres 2014 – MENESR-DEPP (public et privé) : 52 600 écoles ; 11 400 établissements du second degré, dont 7 100 collèges.

gestion que rencontre l'ensemble des élus municipaux. Car si la densité des écoles garantit une proximité d'action, leur fragmentation limite les capacités d'intervention individuelles des communes et parfois la cohérence des politiques publiques locales.

Dans cette même optique, une évolution raisonnée et raisonnable serait de regrouper administrativement les écoles des RPI dispersés en une école multisites (voir annexe 8 : les RPI). Celle-ci serait dotée d'un directeur bénéficiant d'une décharge liée au nombre de classes du RPI, d'un seul conseil d'école⁷⁷, chacun des maires des communes concernées étant délégué au conseil de l'école pour représenter sa commune.

Comment l'école primaire du XXI^{ème} siècle pourrait-elle ne pas être intercommunale ? Déjà, la réforme des rythmes à l'école primaire a modifié le paradigme du partenariat. Elle a signé le passage d'un modèle contributif des collectivités à l'effort éducatif de l'État à celui d'un projet co-construit entre plusieurs acteurs territoriaux⁷⁸.

- **La mutualisation de la compétence scolaire : un élément déterminant⁷⁹ mais complexe à mettre en œuvre**

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) a modifié le paysage de l'intercommunalité, notamment s'agissant des métropoles⁸⁰ qui exercent désormais des compétences renforcées, de plein droit, en lieu et place des communes membres, dans plusieurs domaines⁸¹. Les départements peuvent ainsi déléguer leur compétence sur les collèges aux métropoles.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture, le 10 mars 2015, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)⁸². Le renforcement des intercommunalités est un des objectifs de ce texte.

Concernant spécifiquement l'école primaire, la compétence scolaire, telle que définie par le code de l'éducation et l'alinéa 4 de l'article L. 5214-16 du Code général des collectivités territoriales, comprend « *[la] construction, [l'] entretien et [le] fonctionnement [...] d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire* ». Les compétences relatives aux établissements scolaires doivent être distinguées des compétences relatives aux services des écoles. Les compétences relatives aux établissements scolaires forment un bloc ; il n'est pas possible de scinder les compétences d'investissement (construction et reconstruction, grosses réparations) des compétences de fonctionnement précitées (entretien courant et maintenance). La compétence relative au service des écoles relève, quant à elle, de l'article L. 5211-17 du même code et comporte

⁷⁷ La question de la taille critique nécessaire au bon fonctionnement de l'école ne peut être éludée : d'abord, parce que sans taille minimale, une direction d'école n'a que peu de sens, ensuite, parce que la qualité de l'enseignement dépend pour partie des possibilités d'organisation de l'action collective des équipes.

⁷⁸ Le PEDT devra ainsi constituer une occasion d'initier de la cohérence.

⁷⁹ Les informations délivrées dans cette partie du rapport ont été recueillies sur le site du portail *Vie-publique*, consacré à la vie administrative, institutionnelle, politique et sociale en France.

⁸⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les EPCI à fiscalité propre qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

⁸¹ Développement et aménagement économique, social et culturel ; aménagement de l'espace métropolitain ; politique locale de l'habitat ; politique de la ville ; gestion des services d'intérêt collectif ; protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

⁸² Les collèges, restent dans les compétences des départements, de même que les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires. La compétence des transports scolaires est transférée aux régions.

l'acquisition du mobilier et des fournitures, ainsi que le recrutement et la gestion des personnels de service.

Les communes qui le souhaitent peuvent confier à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) soit la compétence relative au service des écoles, soit la compétence relative à l'investissement et au fonctionnement des établissements scolaires, soit les deux.

Mais « *la relation à la municipalité est inscrite dans les gènes de l'école* » (propos recueillis à plusieurs reprises) et tant les élus locaux que les citoyens sont très attachés à l'identité communale de l'école primaire. **La plupart des élus sont, en conséquence, non seulement encore réticents à fonctionner en réseau d'écoles mais encore plus à confier la compétence scolaire à la communauté de communes**⁸³.

Ainsi, dans le schéma ci-dessous⁸⁴ indiquant les taux d'exercice des compétences par les communautés de communes au premier janvier 2013, la compétence scolaire ne figure même pas.



Cependant, la réforme territoriale peut conduire à de nouveaux territoires éducatifs de proximité. Chacun s'interroge – petites ou grandes villes – sur les évolutions en cours : par exemple, la métropole Nice Côte-d'Azur qui exerce déjà un certain nombre de compétences telles que transports, voirie..., mais laisse l'éducation, le social et la culture sous la responsabilité de la ville, prendra-t-elle finalement en charge la compétence scolaire ?

En matière de cartographie des circonscriptions, l'articulation avec des communautés de communes ou la métropole est une question intéressante à examiner. L'élément déterminant d'une éventuelle reconfiguration des périmètres des circonscriptions en lien avec les EPCI sera bien évidemment l'exercice de la compétence scolaire au niveau intercommunal.

⁸³ Ceux – rares – qui souhaitent voir une évolution, sont des maires :

- fortement impliqués dans l'EPCI et qui ont évolué en se rendant compte des limites de l'école « communale » ;
- de petites communes qui avec les rythmes scolaires ont vécu des moments difficiles et pensent que la société actuelle devient trop compliquée, notamment d'un point de vue législatif, pour des maires ruraux ;
- qui se rendent compte que le budget de leur commune est complètement absorbé par l'école.

⁸⁴ *Intercommunalité mode d'emploi*, publication de l'assemblée des communautés de France, 2014.

- **Une adéquation entre circonscription et communauté de communes : des avantages... sous certaines conditions**

Dans le cas où cette compétence existe à ce niveau, il n'y aura que des avantages à faire coïncider circonscriptions et intercommunalités :

- convergence des réseaux d'écoles avec un EPCI ;
- facilitation du dialogue avec les communes, l'IEN ayant un interlocuteur en la personne du président de la communauté de communes ;
- mutualisation des moyens et péréquation entre les écoles au travers du budget de l'EPCI ;
- et, surtout, conventionnement possible sur l'évolution du réseau scolaire ainsi que définition d'orientations stratégiques au niveau de la communauté de communes et de la circonscription, notamment en matière de carte scolaire mais aussi de qualité et de cohérence de l'offre éducative et péri-éducative.

Le périmètre des circonscriptions pourrait s'élaborer dans un dialogue IA-DASEN/élus de l'EPCI en fonction de la carte – stabilisée – des intercommunalités et, bien sûr, croiser la carte des collèges (flux des écoles vers les collèges).

Les deux encarts qui suivent montrent deux exemples d'une tradition d'investissement de la compétence scolaire par plusieurs communautés de communes.

Zoom : intercommunalité du Calvados

Le président d'une communauté de communes dotée de la compétence scolaire fait observer que le transfert des compétences scolaires à la communauté de communes a été très positif. La communauté compte 31 communes rurales. La répartition des écoles est équilibrée sur le territoire et la dévolution des compétences au niveau de la communauté de communes a favorisé l'accès au sport et à la culture sur tout le territoire (construction d'un gymnase en pleine campagne). Le projet culturel porté par la communauté de communes est soutenu par les directeurs d'école. Aujourd'hui l'école de musique est passée de 40 à 270 élèves. Une convention a été signée avec l'inspecteur d'académie sur la restructuration du réseau scolaire. Les postes sont maintenus pendant trois ans sous réserve d'une évolution du réseau. Deux écoles à une classe ont été fermées à la rentrée 2014, quatre autres sont programmées. Les directeurs sont réunis trois fois par an au niveau de la communauté de communes. Ils sont associés aux projets d'investissement. La réorganisation a permis la définition de périmètres d'accueil autour d'une école avec transport scolaire. En dehors du périmètre, le principe des dérogations s'applique.

Zoom : intercommunalité des Ardennes

Pour tous les interlocuteurs rencontrés par la mission – tant du côté de l'éducation nationale que des élus eux-mêmes – la communauté de communes change la vision locale : il ne s'agit plus de sauver l'école du village, « âme du village », mais de revaloriser tout un

territoire, plus large que la commune, avec une offre scolaire correspondant aux attentes des familles et disponible via un système de transport efficace. Quand les communautés de communes prennent la compétence scolaire, elles œuvrent au côté de l'éducation nationale pour certains regroupements d'écoles afin de rationaliser l'offre scolaire. Un exemple d'une telle évolution est l'école d'Attigny qui a ouvert ses portes à la rentrée 2014 : regroupement de plusieurs écoles, cette nouvelle école primaire de plus de dix classes a été construite à côté du collège, ce qui permet de mutualiser la cantine, les équipements sportifs et de rationaliser les transports scolaires. Toutes les salles de classes sont équipées de tableaux numériques interactifs. La proximité du collège doit favoriser également les échanges dans le cadre du conseil école - collège et au sein du futur cycle 3. Si la question d'une harmonisation des territoires de l'éducation nationale du premier degré, les circonscriptions, avec les nouveaux territoires de coopération intercommunale est posée dans ce département, elle n'est pas simple. En effet, les territoires de coopération intercommunale sont en perpétuelle mutation ces dernières années et ne semblent pas avoir encore trouvé un équilibre sur lequel s'appuyer.

Ces exemples illustrent l'intérêt d'une telle modalité d'organisation des circonscriptions mais trois éléments au moins conditionnent sa mise en œuvre :

- la généralisation ou, au moins, le développement important de l'acquisition des compétences scolaires par des intercommunalités ;
- la taille suffisante de la communauté de communes qui correspondrait à une ou plusieurs circonscriptions ;
- la mise en place d'une intercommunalité de projet. L'intercommunalité est en effet avant tout gestionnaire et la coopération de projet, peu développée, recherche encore une réelle effectivité ainsi qu'une légitimité démocratique dans l'exercice d'une souveraineté locale.

4.1.4. Un découpage des circonscriptions en cohérence avec l'école du socle commun, pour une continuité des parcours

Si le découpage des circonscriptions ne peut méconnaître les évolutions administratives en cours, il ne peut non plus ignorer l'instauration d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture et ses implications au niveau de l'organisation du système éducatif (cycle 3 à l'intersection de l'école et du collège). La question se pose alors non seulement de la cohérence externe de ce découpage mais également de sa cohérence interne

- **Une adéquation des circonscriptions avec les secteurs de collèges pour une logique de cycle**

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 a créé le conseil école - collège afin de renforcer la continuité pédagogique entre le premier et le second degré, notamment au profit des élèves les plus fragiles, en favorisant le travail en équipes disciplinaires ou interdisciplinaires. Mais la mise en place de ces CEC n'a pas conduit à des remises en cause des sectorisations existantes, bien qu'il soit souvent souligné par les DASEN que des réflexions en la matière auraient été nécessaires. Ainsi, le découpage des circonscriptions est rarement en adéquation avec les secteurs de collèges. Certains collèges sont alimentés par des

écoles qui n'appartiennent pas forcément aux mêmes circonscriptions, une école alimente plusieurs collèges, et les découpages dans les grandes villes sont encore plus complexes⁸⁵.

Ajuster le contour des circonscriptions à celui des secteurs de collège – faire que les écoles d'un même secteur de recrutement appartiennent à une même circonscription – répondrait à la logique du cycle en renforçant la continuité pédagogique des parcours des élèves et en facilitant la mise en œuvre des CEC. La circonscription serait ainsi composée de plusieurs secteurs de collèges, sans omettre l'objectif national d'une « *politique active de mixité pour agir sur la composition des collèges* » (8^{ème} mesure sur les 11 présentées par la ministre dans le cadre de la grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République).

Dans ce type d'organisation, le bassin d'éducation⁸⁶ – qui concerne l'ensemble du champ scolaire, premier degré, second degré, enseignement post-baccalauréat – pourrait rassembler plusieurs circonscriptions.

- **Une nécessaire mise en concordance des territoires éducatifs**

Les bassins rassemblent les établissements du second degré dans une logique de carte des formations et de parcours secondaire des élèves mais chevauchent, en revanche, souvent les circonscriptions du premier degré⁸⁷. Une même circonscription peut ainsi « appartenir » à plusieurs bassins. Or, ces bassins, désignés comme des espaces essentiels d'animation pédagogique entre les cadres d'un « *territoire à taille humaine* », fonctionnent encore trop souvent, pour reprendre les termes d'un interlocuteur, « *comme un club de chefs d'établissements* ». Dans un objectif de rapprochement et de coopération entre les cadres du premier et du second degrés, il conviendrait de tenir compte des « zonages » scolaires (circonscriptions du premier degré, secteurs de collèges, lycées) dans la définition du périmètre du bassin. De cette manière, à l'instar d'un mouvement initié par plusieurs académies, ces bassins pourraient disposer d'une forme d'autonomie en matière d'élaboration de l'offre de formation continue.

- **Une articulation indispensable mais complexe entre les « partages » territoriaux**

Le principal inconvénient de cette modalité d'organisation – séduisante par la cohérence qu'elle assure – réside dans son découpage, interne à l'Education nationale, qui ne tient pas compte des collectivités. C'est pourquoi elle n'est envisageable que couplée avec une plus grande cohérence des différents partages territoriaux : bassins, secteurs de collèges, territoires des communautés de communes ou d'agglomérations, circonscriptions. Elle pourrait notamment être développée dans le cas des intercommunalités ou des métropoles qui ont eu délégation de la compétence collège par le département. En Île-de-France par exemple, les collèges sont déjà en partie confiés à des intercommunalités, dont Paris.

⁸⁵ À cela s'ajoute la problématique de l'affectation, dont la réalité, sur certains établissements qui jouissent d'une forte attractivité ou a contrario d'une image négative, ne correspond que très partiellement à la sectorisation.

⁸⁶ Le bassin d'éducation et de formation est un espace d'information, de coopération, d'animation et de préparation de l'offre d'enseignement et de formation (carte scolaire, schéma des formations, carte des langues et des options, dispositifs d'insertion...).

⁸⁷ Une précision : les bassins peuvent aussi chevaucher les départements. Dans certaines académies (Poitiers), ils ont été remplacés par d'autres organisations : réseaux ECLORE (écoles, collèges, lycées pour l'orientation et la réussite des élèves).

En conclusion de ce chapitre, si ces préconisations relèvent de niveaux divers de mise en œuvre, elles sont cependant à conjuguer entre elles :

- GRH avec la redéfinition des missions des acteurs clairement dévolues au suivi de la qualité des enseignements et à l'accompagnement des équipes ;
- rationalisation des modes de gestion et de pilotage qui appelle une mutualisation plus grande entre circonscriptions et une nouvelle répartition des tâches entre circonscriptions et DSDEN, la mise à disposition d'outils de pilotage du premier degré, la structuration des RPI ;
- recherche enfin d'une cartographie qui donne tout son sens à l'unité circonscription dans une double articulation qui tienne compte des communautés de communes et des secteurs de collèges.

Cette conjugaison contribuerait à une structuration renforcée du pilotage du premier degré.

4.2. Une disparition des circonscriptions et une transformation du statut de l'école communale

Le réseau d'écoles français n'est pas homogène et toute évolution devra nécessairement prendre en compte la réalité locale qui va des écoles à classe unique aux groupes scolaires de plus de vingt classes, des écoles de communes rurales à celles de métropoles urbaines. Cette extrême variété des situations correspond déjà aujourd'hui à une pluralité de réponses et de modalités d'organisation ou de réorganisation : fusion d'écoles sur un ou plusieurs sites, regroupement intercommunal concentré ou dispersé, réseaux d'écoles rurales, réseaux d'éducation prioritaire. Mais à la différence des collèges et lycées définis comme des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) à l'article L. 421-1 du code de l'éducation, l'école n'est pas définie⁸⁸, elle n'a pas d'autonomie et son directeur n'a pas de statut.

Cette question n'est pas récente, elle a même fait l'objet de projets de loi. Elle se voit réinterrogée, même si le texte n'a pas été conçu dans cette perspective, par le référentiel métier des directeurs d'école⁸⁹ de décembre 2014 précédemment évoqué. Elle va de pair bien sûr avec celle du statut de l'école. Dans le premier degré, le dernier échelon qui dispose d'une véritable responsabilité administrative est la DSDEN. Il en est ainsi notamment pour la délégation des crédits de l'éducation nationale : aucun échelon de proximité n'a d'autonomie budgétaire et l'ordonnancement est donc très éloigné de l'utilisation réelle des crédits. Certes, la majorité des crédits de fonctionnement vient des communes mais lorsqu'un projet relève de financements multiples, le niveau de gestion est difficile à trouver et peut créer un risque de substitution de responsabilité. De la même manière, concernant les emplois de vie scolaire sur support de contrats aidés qui reposent sur des contrats de droit privé, l'absence de personnalité juridique des écoles où ils interviennent contraint un EPLE mutualisateur à être l'employeur légal.

⁸⁸ Organisation et fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires : articles L. 411-1 à L. 411-3 du code de l'éducation. Le code de l'éducation définit également, dans les articles D. 321-1 à D. 321-17, l'organisation et le fonctionnement concret des écoles primaires publiques (définition des trois cycles d'apprentissage, composition du livret scolaire, composition des équipes pédagogiques, etc.) mais ne définit pas l'école.

⁸⁹ Circulaire n° 2014-163 du 1-12-2014. Références : loi n° 2013-595 du 8-7-2013 ; décret n° 89-122 du 24-2-1989 modifié ; arrêté du 28-11-2014.

Une réforme du statut juridique des écoles demande de reconsidérer les acteurs susceptibles d'y intervenir et de redéfinir les règles de leur action.

Les deux scénarios qui suivent modifient les rôles et missions des IEN chargés d'une circonscription du premier degré et interrogent la notion même de circonscription. Mais contrairement aux préconisations qui viennent d'être énoncées dans le chapitre précédent (4.1), ces scénarios ne peuvent coexister, ils sont indépendants l'un de l'autre.

4.2.1. Premier scénario : un établissement public du premier degré, pour une action pédagogique plus efficace

- **Une condition sine qua non pour l'EPEP : des fonctions pédagogiques et administratives pour le directeur**

L'établissement public du premier degré a déjà une histoire mais une histoire interrompue.

Zoom EPEP

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales (art. 86) ouvre la possibilité pour une ou plusieurs communes, un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, de créer des EPEP. Ce dispositif est prévu à titre expérimental, pour une durée de cinq ans. La mise en œuvre de la loi implique la parution d'un décret. Un premier projet de décret déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de ces établissements a été élaboré début 2007. Ce projet soumis au vote du conseil supérieur de l'éducation a été rejeté par 41 voix (collège de 47). Le Conseil d'État a quant à lui rendu un avis favorable, le 9 mai 2007. Ce projet de texte s'est heurté à l'hostilité des différents partenaires et a abouti à un second projet de décret du 27 novembre 2007, après des échanges complémentaires avec la direction des affaires juridiques et la direction générale des ressources humaines. Il modifie le précédent sur les aspects contestés. Le 14 avril 2008, lors d'une réunion interservices, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministère chargé du budget et de la fonction publique ont demandé la modification de la rédaction de 7 articles sur les 19 que comptait le projet de décret. L'essentiel des désaccords portait sur la composition et la présidence du conseil d'administration. Suite à cette réunion, le projet de décret est resté sans suite.

Il a été jugé, dans le troisième rapport d'étape sur l'état d'avancement de la RGPP dans l'éducation nationale, rendu public par Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, mardi 16 février 2010, que la mise en place des EPEP était « compromise »⁹⁰. La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (article 67) a abrogé l'article 86 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui ouvrait la possibilité d'expérimenter des EPEP.

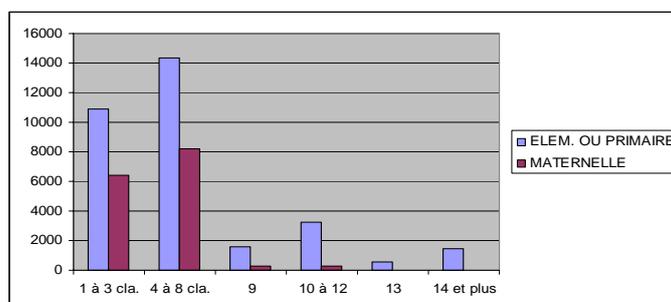
Une proposition parlementaire de loi en septembre 2008 n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour des assemblées⁹¹. Cette proposition répondait à un triple objectif : permettre en milieu urbain d'assurer une plus grande mixité sociale ; encourager le regroupement d'écoles de petite taille ; mutualiser les moyens humains, pédagogiques et financiers au bénéfice des élèves et créer un véritable statut d'emploi pour les directeurs d'EPEP. Cette proposition de loi n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée nationale, l'association des maires de France ayant notamment fait part de son désaccord. Une seconde proposition de loi qui devait distinguer de façon plus claire le cas des communes rurales et celui des villes moyennes afin de prendre en compte la position de l'AMF, n'a pas été déposée.

⁹⁰ cf. AEF 127510.

⁹¹ Proposition n° 1188 déposée le 15 octobre 2008.

Pour ce qui concerne l'État, la taille de l'établissement public du premier degré serait le premier sujet. À titre de référence, la décharge totale du directeur correspond aujourd'hui à une école élémentaire ou primaire de 14 classes. Cet établissement pourrait être de taille variable : une école urbaine d'une quinzaine de classes, le groupement d'une école maternelle et d'une école élémentaire proches, et une dizaine d'écoles de une à trois classes en milieu rural, par exemple.

Nombre d'écoles par type et nombre de classes (public)



Secteur d'enseignement	Type d'école	1 à 3 classes	4 à 8 classes	9 classes	10 à 12 classes	13 classes	14 classes et plus
Public	ELEM. OU PRIMAIRE	10892	14330	1592	3265	553	1458
Public	MATERNELLE	6413	8189	284	288	20	22

Source : BCP (Base centrale de pilotage). Rentrée 2013.

Les modalités de fonctionnement se rapprocheraient de celles d'un EPLE. L'établissement public de l'enseignement primaire (entité ou groupement) disposerait ainsi d'un conseil d'administration qui se substituerait aux différents conseils d'écoles et élaborerait un projet (pour l'ensemble des écoles dans le cas de groupement). Il aurait une autonomie budgétaire avec un budget alimenté par les communes concernées. C'est au niveau de l'établissement que s'effectuerait la répartition des emplois entre les écoles qu'il rassemblerait et le partage de ressources.

Dans le cas d'une entité unique, le directeur devenu chef d'établissement serait sur place et assumerait les tâches de direction. Dans le cas de groupements, le chef d'établissement serait implanté dans une école et il se déplacerait en tant que de besoin. Pour conserver la présence d'un interlocuteur au sein de chaque école du groupement, un référent y serait nommé, non déchargé mais avec une indemnité. Dans les départements ruraux qui ont instauré la création de pôles (le pôle constituant une seule école répartie sur plusieurs sites), une telle organisation existe déjà sans reconnaissance spécifique à ce jour pour l'enseignant référent. Dans le rural, le groupement devrait s'aligner sur un secteur de collège.

Le chef d'établissement exercerait des fonctions pédagogiques et administratives, il aurait des responsabilités analogues à celles des personnels de direction du second degré, il constituerait un échelon hiérarchique, il serait déchargé de cours. Deux hypothèses sont retenues pour le corps de chef d'établissement du premier degré :

- compléter celui des personnels de direction (cf. modèle directeur SEGPA) avec un recrutement par concours ;
- créer un statut d'emploi fonctionnel réservé aux PE.

- **Des avantages mais des obstacles**

Un tel scénario a de multiples avantages :

- améliorer l'offre éducative sur un territoire donné et organiser une gestion mutualisée de moyens destinés aux écoles maternelles et élémentaires : le directeur, chef d'établissement, constituerait un véritable relais au sein de l'école non seulement sur les questions d'organisation, d'administration et de gestion, mais également sur la cohérence de l'offre éducative notamment en zone rurale ;
- créer les conditions d'une action pédagogique plus efficace et renforcer l'articulation entre scolaire et périscolaire dans le cadre du PEDT : le statut de directeur, chef d'établissement, permettrait de répondre plus facilement aux exigences des nouvelles réformes, notamment l'organisation du temps scolaire, l'articulation avec le temps périscolaire, et dans ce cadre la gestion des personnels. Cela assurerait au directeur une véritable légitimité pour coordonner l'équipe éducative, prendre part au CEC, assumer les relations auprès des communes, des parents, des associations ou d'autres services de l'État. Une école plus autonome conduirait même peut-être à relancer la dynamique du projet d'école dans une démarche contractuelle, telle celle initiée dans les réseaux d'éducation prioritaire.

Mais dans cette création d'un établissement public d'enseignement primaire, le premier problème qui surgit est celui de la volonté de la ou des communes concernées d'accepter, d'une part, une autonomie budgétaire de l'établissement (aujourd'hui, les écoles adressent pour leurs achats des bons de commande à la commune) et, d'autre part, d'investir même partiellement dans le budget d'un établissement intercommunal (cas des regroupements). L'intercommunalité et sa compétence sont encore une fois le nœud crucial.

La lecture du bref historique qui précède concernant les projets de décrets relatifs aux EPEP montre un autre enjeu important pour les collectivités : la composition des conseils d'administration (CA). Il faut rappeler que le projet de texte de 2007 s'est heurté à l'hostilité relative de l'association des maires de France sur les points suivants : la composition du CA et le risque de ne pas maîtriser les dépenses, lié à la complexification du processus de prise de décision. Enfin, une analyse précise des charges de l'État est à réaliser pour ce scénario en prenant en compte, entre autres, le coût des emplois de chef d'établissement et éventuellement de l'assistance d'un secrétariat ainsi que la question de l'agence comptable.

Exemple : évolution des fonctions et des rôles dans le cadre d'une communauté de communes d'un département où la mission s'est rendue

La prise en charge de la compétence scolaire par les intercommunalités modifie les liens entre l'IEN et les collectivités territoriales. En effet, les relations ne sont pas les mêmes avec des maires de communes de quelques centaines d'habitants et un représentant d'une communauté de communes de plusieurs dizaines de milliers d'habitants. La charge de travail de l'IEN diminue du fait de la baisse du nombre d'interlocuteurs, mais les attentes des élus évoluent également vers un accroissement du copilotage des écoles. Ainsi, un représentant d'une communauté de communes ayant la compétence scolaire a exprimé le souhait d'installer à terme un personnel (cadre) représentant la communauté de communes dans les RPC en train de se créer. L'objectif déclaré est de contribuer au pilotage de l'école en ayant sur place un supérieur hiérarchique des personnels employés par la communauté de communes : ce cadre aurait à diriger le personnel de la communauté de communes pendant tous les temps périscolaires. Il est pour l'instant difficile d'imaginer la place de chacun, mais la cohabitation dans une école à douze classes d'un directeur, sans pouvoir hiérarchique, devant enseigner à mi-temps et d'un cadre représentant la communauté de communes, sans charge d'enseignement et supérieur hiérarchique du personnel non enseignant (ATSEM, personnel de ménage, personnel de cantine, chauffeurs de bus, etc.) risque de ne pas être simple au quotidien.

4.2.2. Second scénario : un établissement public du socle commun (EPSC), pour une continuité pédagogique affirmée

- **Un rapprochement au service des élèves**

Les évolutions institutionnelles portées par « l'école du socle » ouvrent d'autres perspectives. Le collège apparaît aujourd'hui comme le second temps de la scolarité, parcours scolaire commun à tous les élèves, formant un continuum avec les premiers apprentissages de l'école primaire. Mais si l'école du socle est une réalité dans de nombreux pays, en France :

- les enseignements qui permettent l'acquisition du socle commun sont dispensés dans deux entités, l'école et le collège, qui sont distinctes administrativement, pédagogiquement et du point de vue des statuts des personnels ;
- la dynamique de rapprochement école-collège – bien qu'incitée depuis 1977⁹² et bien qu'accélérée par la mise en place des CEC – reste encore à développer.

Zoom : les Istituti comprensivi en Italie⁹³

Il s'agit d'un regroupement d'écoles associées pour constituer une institution scolaire commune. Le groupement scolaire s'effectue entre enseignement primaire et enseignement secondaire inférieur. Les écoles appartenant au groupement conservent leur nom mais la direction administrative et pédagogique devient commune. À la tête du groupement d'écoles, se trouve un chef d'institut. Il lui appartient de favoriser une bonne mutualisation des ressources humaines et logistiques entre les écoles et de garantir une intégration

⁹² La circulaire n° 77-100 du 16 mars 1977 a posé les principes d'une liaison entre l'école et le collège. La note de service n° 82-381 du 7 septembre 1982 s'intitule *Continuité école-collège* (B.O. n° 32 du 16 septembre 1982).

⁹³ cf. *L'ancrage territorial de l'école en Italie : l'exemple de l'Istituto Comprensivo Galilei (Pesaro)* par Esoh Elamé.

cohérente des projets pédagogiques de chaque école en un seul véritable projet : le projet de l'institut. La gestion administrative devient unique.

Pourquoi un établissement du socle commun ?

- si la réussite des élèves nécessite une amélioration de la continuité et de la cohérence entre les pratiques, entre les acteurs et entre les systèmes, la création d'établissements publics du socle commun répondrait à cet impératif. Un établissement du socle commun invite à penser les apprentissages sur le long terme et à dépasser les divergences persistantes, voire les oppositions, dans les cultures professionnelles du premier et du second degré ;
- un tel établissement ne peut que se centrer sur cette dynamique du socle commun et sur les conditions de sa mise en œuvre ;
- il permettrait en outre une mutualisation des moyens et mettrait fin au débat autour du statut du directeur. L'établissement du socle commun permettrait en effet d'avoir une véritable direction à la tête des écoles primaires, le chef d'établissement de l'EPSC (nous y revenons ci-dessous) ;
- cette nouvelle structure pourrait s'ouvrir à un fonctionnement plus souple entre les degrés, et favoriser ainsi la continuité éducative au cours de chaque cycle et tout au long de la scolarité par des échanges d'enseignants entre le premier et le second degré. À terme, le temps de travail des enseignants à l'intérieur de la structure pourrait être repensé.

- **Des questions et des conditions relatives à sa mise en place**

Cette création d'un établissement du socle commun soulève différentes questions que l'ensemble des personnels rencontrés n'a pas manqué de mentionner à un titre ou à un autre. Il y a bien sûr le hiatus pédagogique et didactique entre les deux logiques – celle du primaire et celle du secondaire – qui est tout d'abord mis en avant : comment concilier les cultures professionnelles des professeurs du premier et du second degré ? Et intègre-t-on l'école maternelle non obligatoire ? Ce sont ensuite les différences de modes de fonctionnement et de statuts des personnels qui questionnent : comment par exemple permettre des échanges de services d'enseignants ? Enfin, d'autres interrogations renvoient aux relations avec les collectivités de rattachement qui ne sont pas les mêmes selon le niveau d'enseignement.

Ces questions sont justifiées mais ne constituent en rien des obstacles au scénario envisagé.

L'établissement du socle commun comprendrait un collège et les écoles élémentaires et maternelles de son secteur : la ou les écoles élémentaires qui « alimente(nt) » le collège, la ou les écoles maternelles qui « alimente(nt) » la ou les écoles élémentaires. L'école maternelle serait ainsi intégrée. L'exemple fourni par les REP+ peut servir de référence éventuelle à l'émergence d'une conception intégrée de l'école maternelle au collège.

Les enseignants ne feraient plus simplement partie de l'équipe pédagogique de leur école ou de leur collège mais intégreraient une communauté éducative élargie. Le principal du collège deviendrait le chef d'établissement de l'établissement public du socle commun (EPSC). Il lui serait attribué – selon une estimation des besoins – un ou plusieurs adjoints du premier degré. Cette estimation des

besoins prendrait en compte notamment la taille des écoles élémentaires et maternelles intégrées à l'EPSC, l'éloignement de ces écoles, les publics accueillis. L'adjoint du premier degré serait personnel de direction, adjoint au chef d'établissement en charge du premier degré, comme un directeur de SEGPA, ou comme dans une cité scolaire, ou dans un lycée avec classes préparatoires où chaque adjoint a en charge un niveau d'enseignement.

Pour conserver la présence d'un interlocuteur au sein de chaque école du groupement, un référent⁹⁴ y serait nommé, non déchargé mais avec une indemnité.

Ces établissements publics du socle commun pourraient être créés par « arrêté du représentant de l'État sur proposition du département, de la ou des communes et, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale qui en constituent les collectivités de rattachement »⁹⁵. Les collectivités de rattachement (département, commune ou établissement public de coopération intercommunale) pourraient déterminer par voie de convention⁹⁶ la part de leur contribution respective au budget de l'établissement et les modalités de fonctionnement des établissements publics du socle commun. Dans chaque établissement public du socle commun serait institué un conseil d'administration où la participation des communes et des personnels du premier degré serait à définir précisément. Mais l'établissement pourrait avoir le choix entre un seul ou deux CA, comme dans les cités scolaires.

Zoom : points de vue des acteurs sur l'EPSC

Les élus rencontrés sont partagés quant à l'hypothèse d'un rattachement des écoles au collège. Les présidents de communautés de communes qui ont la compétence scolaire n'y voient aucun inconvénient, à condition bien sûr que les secteurs de collège correspondent à la carte des intercommunalités. En revanche, les maires de petites communes qui administrent seuls leurs écoles craignent d'être dépossédés à terme de leur compétence scolaire.

Les principaux de collège redoutent, dans un premier mouvement, un alourdissement de leurs charges de travail et l'impossibilité d'être en capacité d'animer et de gérer un réseau aussi éclaté (surtout dans une circonscription rurale). Mais ils mesurent bien l'intérêt pédagogique d'un tel rattachement pour la mise en œuvre du socle commun, d'autant plus que certains se disent encore en difficulté sur ce point avec les équipes pédagogiques. Ils sont, dans une très large majorité, favorables à ce projet, voire, dans un second temps, intéressés pour l'expérimenter. Quant aux principaux de collèges relevant de l'éducation prioritaire, sans doute en raison de leurs habitudes de travail en réseau avec les écoles, ils y voient immédiatement un instrument de pilotage pédagogique efficace pour une plus grande continuité des parcours de l'école au collège.

Les directeurs d'école sont divisés, certains redoutent une « secondarisation » du premier degré, qui serait une perte d'identité. Ils signalent également le problème de l'école maternelle et le grand écart entre les questions de la petite enfance et les problématiques des adolescents. D'autres, majoritairement ceux qui dirigent une école à plus de 10 classes, sont plutôt favorables à ce scénario et n'émettent aucune réserve à devenir adjoint du principal.

⁹⁴ Il n'y aurait donc plus de directeur d'école mais un chef d'établissement adjoint et un référent sur les sites sans personnel de direction présent en continu.

⁹⁵ Cf. La proposition de loi de 2011 visant à créer, à titre expérimental, des établissements publics du socle commun, portée par les députés Frédéric Reiss, Dominique Le Mèner, Jacques Grosperin, Guy Geoffroy et Claude Greff.

⁹⁶ Cela se fait déjà entre conseil général et conseil régional pour certaines cités scolaires. La question de la sectorisation se poserait *de facto* au moment de la création de l'EPSC et serait le fruit d'un accord entre État, conseil départemental, communes, EPCI. L'inscription se ferait auprès du chef d'établissement.

Ils soulignent la particularité de l'école maternelle qui, plus que tout autre niveau, nécessiterait une compétence dans l'équipe de direction du collège.

Les chefs d'établissement rencontrés par les inspecteurs généraux soulèvent quelques questions auxquelles la mission tente de répondre :

- le statut des personnels, enseignants mais également personnels municipaux (ATSEM). Pour ce qui concerne les professeurs des écoles, le chef d'établissement aurait le même rôle d'évaluateur qu'avec les enseignants du second degré et les PE affectés en SEGPA ou en ULIS. Pour les personnels municipaux en maternelle et en élémentaire, la commune – employeur – conserverait ses prérogatives. Ceux-ci seraient placés sous la responsabilité fonctionnelle du chef d'établissement pour l'organisation de leur service ;
- le lien entre l'adjoint premier degré et les référents. Le référent n'existe que dans le cas où l'adjoint ne peut être sur place ; il aurait un rôle essentiellement d'interlocuteur vis-à-vis des familles ;
- la distance entre le collège et les écoles. L'adjoint et les référents pallient cette distance ;
- la sectorisation parfois éparpillée. L'exemple est donné d'une école qui alimente trois collèges. Une rationalisation de la sectorisation est bien évidemment à envisager pour toute création d'EPSC. Il s'agit d'une construction partenariale avec les collectivités.

Scénario d'une circonscription transformée en quatre EPSC, Nice 1 dans les Alpes-Maritimes, voir annexe 9.

Des écoles, des regroupements d'écoles relevant principalement, mais non exclusivement, de l'éducation prioritaire, sont déjà concernés par une expérimentation de ce type.

Zoom : réseau autour du collège de La Marquisanne à Toulon

Le réseau associe toutes les écoles et les collèges de la circonscription avec l'IEN et l'IA-IPR référent⁹⁷.

« L'expérimentation « Pilotage concerté premier – second degré d'un réseau du socle », initiée conjointement par un IEN et une IA IPR de lettres, a remporté en mars 2013 le Prix du Public des journées de l'innovation. Cette expérimentation qui concerne une circonscription de Toulon 2, le réseau ambition réussite afférent et les collèges de secteur, s'est traduite par la création d'un « conseil du socle » rassemblant les huit directeurs d'écoles et les cinq principaux de collèges, l'IEN ainsi que l'IA-IPR de lettres. Ce conseil a pour objet d'analyser les freins que rencontre l'élève en difficulté tout au long de sa scolarité obligatoire. À cet effet des groupes de réflexion interdegrés vont être installés, auxquels s'adjoindront des universitaires, des IA-IPR, des conseillers pédagogiques et des formateurs qui interviendront en fonction des besoins identifiés. Ce travail interdegrés et inter-catégoriel est fortement soutenu par le recteur et par le DASEN, même si ce dernier n'en a pas eu l'initiative. »

⁹⁷ Cf. le rapport IGEN-IAENR 2013-057, *Le recours à l'expérimentation par les établissements autorisés par l'article L. 401-1 du code de l'éducation.*

Si ce scénario semble possible à expérimenter en milieu urbain ou rural, le coût est à estimer : changement de catégorie pour les chefs d'établissement, secrétariat, frais de transport, agence comptable. Tant pour ce scénario que pour le précédent, un certain nombre de points reste à déterminer : quel serait le rôle des IEN et des conseillers pédagogiques dans cette nouvelle configuration ? Que deviendraient la circonscription et l'IEN ? C'est l'objet du paragraphe qui suit.

4.2.3. Des scénarios aux effets multiples : une évolution de l'évaluation, des missions de l'IEN, de la circonscription

- **Vers une évolution des missions de l'ensemble des corps d'inspection et une disparition de la circonscription**

Les transformations d'ampleur qui viennent d'être évoquées bouleverseraient à la fois les formes scolaires et les liens de l'École avec les collectivités. Les missions des IEN en seraient en conséquence considérablement modifiées. Comme l'indique l'un d'entre eux, les IEN quitteraient leur rôle de « *super directeur* ». Dans les deux scénarios envisagés précédemment, ils auraient à évaluer les stratégies et actions menées dans les établissements⁹⁸ et leurs effets sur les élèves. L'accroissement de l'autonomie et des compétences du niveau local ne constituant pas en soi un facteur d'amélioration de la qualité et des performances éducatives, cette mission d'évaluation nouvelle des écoles par l'IEN s'accompagnerait de missions renforcées de formation, d'appui et d'étayage des équipes.

Les IEN conserveraient une polyvalence mais ils pourraient avoir au plan départemental ou académique une valence didactique et disciplinaire et une autre valence comme par exemple, les élèves à besoins éducatifs particuliers. Il ne s'agit pas de transformer les IEN en IA-IPR du 1^{er} degré mais de prévoir des territoires de mission plus larges.

La circonscription du premier degré telle que précédemment définie n'aurait bien évidemment plus lieu d'être, mais un territoire pourrait être déterminé à un niveau infra-académique⁹⁹. Un ou plusieurs IEN exerceraient leurs missions sur ce territoire plus large qu'une circonscription actuelle, peut-être de la taille de certains bassins.

En outre, l'organisation des missions de l'ensemble des corps d'inspection pourrait être revue selon les modalités qui suivent :

- penser l'organisation des missions des corps d'inspection en lien avec le(s) parcours de l'élève jusqu'au lycée et au post bac et non plus par catégorie de personnels. Pour cela, organiser les évaluations et les actions par pools (IEN, IA-IPR) d'inspecteurs en combinant les différents niveaux d'enseignement : établissements du socle ; GS maternelle / CP ; CM / 6^{ème} ; 3^{ème} / 2^{nde} ; terminale / BTS, par exemple ;

⁹⁸ Ce point est important car l'autonomie appelle paradoxalement un renforcement de l'encadrement pédagogique, au sens de fixer le cadre dans lequel les acteurs exercent leur autonomie.

⁹⁹ Le premier degré relève maintenant du pilotage académique ce qui éloigne le pouvoir de décision du lieu de mise en œuvre (et encore davantage dans l'hypothèse de fusion des académies) et renforce le besoin d'un pilotage pédagogique plus marqué.

- promouvoir la responsabilité partagée entre personnels de direction et d’inspection pour l’amélioration de l’école. Contrairement à d’autres pays européens¹⁰⁰, il n’y a pas d’obligation de mener des évaluations internes en France, ni dans le premier, ni dans le second degré. L’évaluation est à ce niveau parfois recommandée dans le cadre des contrats d’objectifs et des conventions tripartites. Sans obligation de formes ni de procédures, l’évaluation externe des EPSC ou EPEP pourrait requérir explicitement une évaluation interne – impliquant équipe pédagogique, élèves, parents et collectivités de rattachement – et s’inscrire dans une démarche d’évaluation de la qualité des établissements.

- **Un nouveau positionnement de l’IEN**

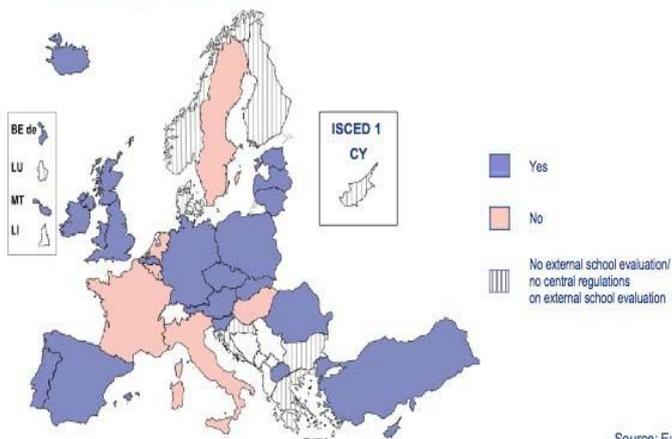
Dans cette configuration se pose la question de la chaîne hiérarchique dans laquelle s’inscrivent les IEN.

Les recteurs affichent une politique académique du premier degré et, dans cette logique, ils ont installé un doyen premier degré (ou un délégué à la pédagogie adjoint comme dans l’académie de Reims) et ont parfois mis en place un groupe de pilotage académique spécifique pour le premier degré. Mais, hormis quelques groupes thématiques (sciences, langues vivantes) qui élaborent des ressources utiles, le pilotage académique est essentiellement le fait des DASEN, qui relayent et déclinent au niveau du département les priorités du projet académique. Aujourd’hui, le pilotage des IEN est le fait du DASEN. Il faut rappeler ici que, dans ce schéma, le DASEN agit par délégation du recteur : l’ensemble des lettres de mission, rapports d’évaluation concernant les IEN qu’il peut être amené à signer le sont au nom du recteur. Le décret 2012-16 du 5 janvier 2012, déjà cité, précise :

« Dans le cadre de l’organisation fonctionnelle et territoriale arrêtée par le recteur en application de l’article R. 222-19, les directeurs académiques des services de l’éducation nationale ont autorité sur les services départementaux de l’éducation nationale chargés de la mise en œuvre de l’action éducatrice et de la gestion des personnels et des établissements qui y concourent ».

¹⁰⁰ Comparaison européenne ; source Eurydice :

Figure 1.6: Consultation with the school before finalising the evaluation report, full-time compulsory general education, 2013/14



In fine, on peut considérer que c'est le territoire d'exercice (une circonscription dans un département) qui fonde la ligne hiérarchique entre le DASEN et l'IEN. Mais la question est plus complexe : c'est aussi la gestion d'une circonscription du premier degré qui institue l'IEN comme un maillon de la chaîne hiérarchique. Dans une organisation qui verrait la création d'EPEP ou celle d'EPSC, il ne serait plus le supérieur direct des enseignants. Néanmoins, dans le maintien d'un niveau infradépartemental, il aurait à rendre compte de son action auprès du DASEN, par délégation du recteur¹⁰¹.

5. En conclusion, une évolution nécessairement progressive

L'ensemble de ces scénarios montre que plusieurs niveaux d'ambition sont possibles. Pour améliorer la mise en œuvre du pilotage du premier degré, il est nécessaire de prendre en compte des facteurs contextuels.

L'évolution de l'existant telle que décrite en 4.1 permettrait sans doute d'apporter une amélioration à la définition et au fonctionnement des circonscriptions. Elle ne remettrait pas fondamentalement en question la problématique centrale de ce propos, le pilotage effectif de l'enseignement du premier degré.

Une véritable réforme impliquerait de donner une autonomie juridique et financière aux écoles (ou plutôt à des regroupements d'écoles) soit sur le modèle des projets EPEP (avec un statut aux directeurs d'école), soit en réseau autour des collèges (avec un directeur d'école adjoint du principal ayant le statut de personnel de direction).

Les entretiens montrent que ces hypothèses ne sont pas rejetées par nos interlocuteurs même si elles en surprennent certains. Les directeurs d'école sont divisés (position de principe mais aussi crainte de la perte du lien avec la classe, d'avoir à exercer une autorité hiérarchique sur leurs collègues etc.), les principaux de collège sont attirés par l'hypothèse réseau ; les élus veulent avant tout des interlocuteurs responsables (et accessibles). Mais il ne faut pas sous-estimer la complexité de mise en œuvre de ces réformes et aussi leur opportunité. Le choix vient d'être fait (cf. le référentiel) de consolider les conditions d'exercice de la fonction de directeur sans en changer le cadre juridique. La transformation du statut des écoles pourrait s'inscrire dans le cadre des réformes territoriales mais le projet EPEP, déjà précédemment engagé et abandonné, peut apparaître comme la répétition d'un scénario déjà contesté. Le projet de mise en réseau des écoles par secteur de collège semble plus défendable. Il s'agirait d'un chantier politiquement, juridiquement et administrativement lourd. Il faudrait notamment lever un certain nombre de contradictions (comment conserver le lien avec les communes en rattachant les écoles à un EPLE ou comment transférer les fonctions du directeur d'école au principal de collège, même assisté d'un adjoint, tout en gardant un référent physiquement présent dans l'école etc. ?). Il faudrait aussi trouver une formule suffisamment souple pour s'adapter à des configurations très diverses.

La mission pense que des évolutions sont désormais nécessaires, elles ressortissent soit à des aménagements, soit à des transformations de l'organisation du premier degré. L'enjeu est bien de rechercher la modalité qui soit la plus à même d'améliorer la performance de notre école primaire,

¹⁰¹ Comme le dit un recteur, « *il s'agit de repenser le pilotage de proximité sans transformer pour autant les IEN en IA-IPR du 1^{er} degré mais en prévoyant des territoires de mission plus larges ; l'échelle de ces territoires est une question prioritaire pour assurer une relative proximité* ».

en renforçant la continuité et la cohérence du parcours de nos élèves. Cela passe par un réexamen des missions de ces acteurs de l'école que sont les IEN et les directeurs. La mission, à travers le scénario des EPEP ou celui des EPSC, fait le pari qu'une responsabilisation accrue des uns et un renforcement du pilotage, de l'accompagnement pédagogique des autres dans le cadre d'une expertise partagée sont des facteurs de progrès.

Le choix entre les deux scénarii appartient au politique. Il semble toutefois à la mission que les évolutions en cours plaident plutôt en faveur de la création d'un établissement public du socle commun qui scolariserait les élèves de l'école maternelle à la classe de troisième. Le chantier est immense et pose la question du discours de la méthode. La mission préconise ici un développement volontariste, inscrit dans un calendrier, fondé sur un protocole expérimental porté au niveau national, une impulsion académique et l'ouverture de discussions avec les élus.

Synthèse des préconisations et des scénarios

Deux hypothèses sont envisageables :

- Hypothèse 1 : un maintien des circonscriptions avec des axes d'évolution.
- Hypothèse 2 : une disparition des circonscriptions avec réforme du statut juridique des écoles.

HYPOTHÈSE 1

Une évolution du fonctionnement des circonscriptions.

Trois axes et neuf préconisations

Axe 1 : Un recentrage des rôles et fonctions des acteurs

Effets attendus : amélioration du pilotage des circonscriptions ; amélioration du pilotage de l'école ; amélioration de la qualité de l'enseignement ; renforcement du lien entre premier et second degrés ; renforcement de la professionnalité des acteurs.

Préconisation 1 : Positionner les IEN comme des experts de l'enseignement du premier degré :

- attribuer des objectifs aux IEN dans une lettre de mission systématisée ;
- dans ce cadre, engager l'IEN à inscrire son action avec les autorités territoriales compétentes dans une démarche pluriannuelle de contrats d'objectifs ;
- développer les évaluations d'écoles ou des unités éducatives ; inscrire, au niveau national, cette pratique dans un cadre réglementaire ;
- mettre l'accent sur les attendus de l'inspection individuelle en différenciant sa périodicité dans le parcours de l'enseignant ;
- dans le cadre du PTA, mobiliser les IEN afin d'établir un bilan périodique de l'enseignement du premier degré en prenant appui sur les inspections réalisées, à partir de problématiques arrêtées au plan académique ;

- impulser au plan académique un travail conjoint des corps d’inspection dans le cadre de la mise en place du cycle 3 : inspections croisées, formations et animations conjointes des IEN et IA.IPR dans des unités éducatives des premier et second degrés.

Préconisation 2 : Recentrer les missions des conseillers autour de deux problématiques : la qualité des enseignements et le suivi des écoles :

- missionner les conseillers pédagogiques sur l’accompagnement des débutants mais aussi les nouveaux dispositifs de la refondation (moins de trois ans, CEC, ...) ;
- les engager sur l’aide à la résolution de difficultés posées par certains élèves dans le cadre de la classe, au sein du pôle ressources de circonscription ;
- les impliquer dans la démarche et le suivi des évaluations d’école, sur l’expertise des projets dont ceux portés par les partenaires dans le cadre du temps scolaire ;
- maintenir leur rôle dans la formation des personnels enseignants.

Préconisation 3 : Placer les directeurs au centre du système :

- associer les directeurs à la préparation / aux conclusions des inspections (individuelles et d’école) de manière à étayer le pilotage pédagogique de l’école ;
- associer les directeurs aux objectifs définis pour la circonscription, partager avec eux les stratégies ;
- favoriser la mise en réseau des directeurs d’école, afin d’assurer une formation continue au plus près de leurs missions et de leurs besoins, développer les échanges à partir d’études de cas, dans une démarche partagée de résolution de problèmes ;
- consolider le lien des directeurs d’écoles avec les principaux de collège dans le cadre de la mise en œuvre du cycle 3.

Axe 2 : Une mutualisation des modes de gestion et de pilotage

Effets attendus : amélioration de la gestion des moyens, notamment de remplacement ; accroissement de l’activité pédagogique de l’IEN ; amélioration des outils de pilotage.

Préconisation 4 : Regrouper les circonscriptions par pôles géographiques :

- favoriser la constitution de pôles de circonscriptions ;
- définir pour chaque pôle le périmètre des mutualisations, désigner un coordonnateur de pôle.

Préconisation 5 : Concentrer des fonctions supports à la DSDEN :

- identifier les fonctions supports qui peuvent être centralisées à la DSDEN et procéder aux réorganisations afférentes ;
- communiquer sur les résultats obtenus ;
- prendre en considération le volet RH.

Préconisation 6 : Améliorer les systèmes d'information du premier degré :

- assurer le développement d'outils de pilotage normalisés à partir d'un état des lieux de l'existant et d'un recueil des attentes au niveau des DSDEN ;
- développer les ENT pour le premier degré.

Axe 3 : Une mise en concordance des territoires éducatifs et administratifs

Effets attendus : rationalisation des territoires administratifs et des moyens ; amélioration du partenariat ; facilitation de la logique de cycle ; amélioration de la continuité des parcours.

Préconisation 7 : Définir le périmètre des circonscriptions en cohérence avec les communautés de communes, pour un partenariat constructif :

- recomposer la carte des circonscriptions en cohérence avec la territorialisation de l'action publique au niveau intercommunal, sous réserve de l'exercice de la compétence scolaire par le niveau intercommunal ;
- définir les perspectives de cette recomposition : convergence des réseaux d'écoles avec un EPCI ; interlocuteur unique au niveau de l'intercommunalité ; mutualisation des moyens ; conventionnement sur l'évolution du réseau.

Préconisation 8 : Définir le périmètre des circonscriptions en cohérence avec l'école du socle commun, pour une continuité des parcours, ... :

- ajuster le contour des circonscriptions à celui des secteurs de collège, pour une logique de cycle ;
- tenir compte des « zonages scolaires » (circonscriptions du premier degré, secteurs de collège, lycée) dans la définition du périmètre du bassin.

Préconisation 9 : ... en articulant les découpages propres à l'éducation nationale avec les territoires en prenant appui sur les intercommunalités ou les métropoles.

HYPOTHÈSE 2

Une disparition des circonscriptions et une transformation du statut de l'école communale

Scénario 1 : Créer un établissement public du premier degré, pour une action pédagogique plus efficace

Effets attendus : améliorer l'offre éducative sur un territoire ; organiser une gestion mutualisée des moyens ; poser les conditions d'une action pédagogique et d'un travail partenarial plus efficaces ; renforcer l'articulation entre scolaire et périscolaire ; renforcer le pilotage de l'école ; développer des démarches plus contractuelles dans le cadre du projet d'école.

Mise en œuvre : le nouvel établissement « EPEP » (entité ou groupement d'écoles) doté d'un CA qui élaborerait un projet, aurait une autonomie budgétaire et d'utilisation des moyens ; un directeur devenu chef d'établissement exercerait des fonctions pédagogiques et administratives.

Scénario 2 : Créer un établissement public du socle commun (EPSC), pour une continuité pédagogique affirmée

Effets attendus : favoriser la continuité des parcours et la cohérence entre les acteurs, les systèmes, les pratiques ; favoriser la dynamique du socle commun ; ouvrir un fonctionnement plus souple entre les degrés.

Mise en œuvre : le nouvel établissement « EPSC » comprendrait un collège et les écoles élémentaires et maternelles de son secteur ; le principal serait le chef d'établissement de l'EPSC, assisté d'adjoint(s) pour le premier degré ; les établissements seraient créés par arrêté du représentant de l'Etat sur proposition du département, de la ou des communes et, le cas échéant de l'EPCI concernés ; l'EPSC pourrait avoir un ou deux CA ; les collectivités territoriales pourraient procéder par conventionnement (comme pour les cités scolaires).

Conséquence de ces deux scénarios : disparition de la circonscription du premier degré dans son fonctionnement actuel, évolution de l'évaluation et des missions de l'ensemble des corps d'inspection :

- des IEN recentrés sur un rôle pédagogique d'impulsion, de formation, d'appui et d'étayage des équipes, d'évaluation ;
- un territoire d'exercice infra académique partagé entre plusieurs IEN ;
- des missions croisées des corps d'inspection en cohérence avec le parcours de l'élève ;
- un développement de l'évaluation interne et externe des établissements au service d'une démarche qualité.



Marie-Hélène LELOUP



Martine CARAGLIO

Annexes

Annexe 1 :	Entretiens nationaux et liste des académies, départements et circonscriptions visités.....	105
Annexe 2 :	Quelques éléments sur les IEN et les circonscriptions	110
Annexe 3 :	Quelques occurrences du terme « circonscription » dans les textes officiels	111
Annexe 4 :	Les contours des circonscriptions.....	116
Annexe 5 :	Circonscription de Garéoult dans le département du Var	117
Annexe 6 :	Cartes des circonscriptions, des bassins d'éducation et de formation, des communautés d'agglomérations / département des Alpes-Maritimes.....	118
Annexe 7 :	Cartes des SIVOS et des circonscriptions du département de la Vienne	119
Annexe 8 :	Les RPI.....	120
Annexe 9 :	Scénario d'une circonscription transformée en 4 EPSC	121

Entretiens nationaux et liste des académies, départements et circonscriptions visités

ADMINISTRATION CENTRALE

DGESCO

- service de l'instruction publique et de l'action pédagogique. Sous-direction du socle commun, de la personnalisation des parcours scolaires et de l'orientation. Bureau des écoles
- service du budget, de la performance et des établissements. Sous-direction de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives. Bureau du fonctionnement des écoles et des établissements, de la vie scolaire, des relations avec les parents d'élèves et de la réglementation

DGRH

- direction
- service de l'encadrement. Bureau des IA IPR-IEN.

DEPP

direction

SG

secrétaire général

ORGANISATIONS SYNDICALES

SIEN

SNPI FSU

CONFÉRENCE DES IA-DASEN

REPRÉSENTANT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AMF

LISTE DES ACADÉMIES, DÉPARTEMENTS, CIRCONSCRIPTIONS

Au niveau académique et départemental ont été rencontrés, chaque fois que possible, le recteur et ses collaborateurs, le doyen des IEN (ou le délégué académique à la pédagogie), les inspecteurs d'académie directeurs académiques des services de l'éducation nationale, les secrétaires généraux, les IEN-A, des conseillers pédagogiques départementaux.

Dans les circonscriptions, ont été rencontrés, l'IEN, les conseillers pédagogiques, la secrétaire, un panel de directeurs, un panel de principaux de collège, et un panel d'élus (maires, présidents d'EPCI ou leurs représentants).

ACADÉMIE D'AMIENS

- Département de la Somme

Circonscription d'Amiens 3

Circonscription du de Vimeu

Collectivités :

Adjointe, déléguée à l'éducation et la petite enfance, du maire d'Amiens ; maires de Naours et de Vaux en Amiénois ; maire de Friville, conseiller général du canton de Friville ; président de la communauté de communes du Vimeu Industriel, conseiller général du canton de Moyenneville, maire de Feuquières ; maire de la commune de Nibas.

- Département de l'Aisne

Circonscription de Saint-Quentin

Circonscription du Soissonais

Collectivités :

Adjointe au service enseignement, éducation et petite enfance, du maire de Saint-Quentin ; maires de Gauchy et Grugies ; maire de Vierzy, conseiller général du canton d'Oulchy-le-Château ; maires de Braine, Ressons-le-Long, Vic-sur-Aisne et Coevres ;

ACADÉMIE DE CAEN

- Département du Calvados

Circonscription de Hérouville-Saint-Clair

Circonscription de Lisieux

Collectivités :

Conseillère régionale, maire de Mondeville ; conseiller général, maire de Sannerville ; vice-président de la communauté d'agglomération de Caen-la-mer et maire de Colombelles ; maire adjointe en charge de l'éducation à Hérouville-Saint-Clair ; conseiller général, président de l'intercommunalité de Blangy-Pont-l'Évêque et maire de Bonne-la Louvet ; maire d'Equemauville.

- Département de l'Orne

Circonscription d'Alençon 2

Circonscription de Mortagne au Perche

Collectivités :

Maire-adjointe en charge des affaires scolaires de la ville d'Alençon ; directeur de cabinet du député-maire ; chargé des affaires scolaires de la CDC du bassin de Mortagne-au-Perche ; président + vice-président chargé des affaires scolaires de la CDC du Perche sud ; chargé des affaires scolaires de la CDC de la Vallée de la Haute Sarthe ; présidente du SIVOS Mâle / La Rouge et maire de Mâle et un adjoint ; maire de Ceton et une adjointe.

ACADÉMIE DE DIJON

- Département de la Côte-d'Or

Circonscription d'Auxonne-Val-de-Saône

Circonscription de Dijon-Est

Collectivités :

Services de la mairie de Dijon ; maire de Quetigny ; maire de Couternon ; maire de Remilly-sur-Tille ; maire de St Jean-de-Losne ; représentante du maire et conseiller général de Pontailier-sur-Saône ; maire de Longchamp ; maire de Binges ; maire de St Seine-en-Bâche ; maire de Franxault.

- Département Saône-et-Loire

Circonscription de Mâcon 2

Circonscription de Tournus

Collectivités :

Adjointe au maire chargée de l'éducation de Chalon sur Saône ; maire de Saint-Symphorien-d'Annelles ; adjointe au maire chargée de l'éducation de Tournus ; maire de Préty et président du SIVOS.

ACADÉMIE DE GUADELOUPE

Circonscription de Capesterre-Belle-Eau

Circonscription de Le Gosier

Collectivités :

Cabinet, conseillers municipaux et services de la ville du Gosier ; directeur de cabinet et services de Goyave.

ACADÉMIE DE LILLE

- Département Nord

Circonscription de Bailleul

Circonscription de Valenciennes Centre

Collectivités :

Maire de Steenwerck ; maire de Flêtre ; Maire de La Gorgue ; élus de Valenciennes et directeur du service scolaire.

ACADÉMIE DE NICE

- Département des Alpes Maritimes

Circonscription de Vence

Circonscription de Nice 1

Collectivités :

Adjointe au Maire de Vence chargée des affaires scolaires ; adjointe au Maire de la Gaude chargée des affaires scolaires ; adjoint au maire de Nice chargé des affaires scolaires (06)

- Département du Var

Circonscription de Garéoult

Circonscription de Toulon 3

Collectivités :

Maires des communes de Garéoult et de Sainte-Anastasie ; adjoint au maire de Toulon, chargé des affaires scolaires.

ACADÉMIE DE PARIS

Circonscription 16B Trocadéro

Circonscription 1-2-4 Louvre

Circonscription 19D Colonel Fabien

Circonscription 19A Buttes Chaumont

Collectivités :

Adjointe à la maire de Paris chargée des affaires scolaires, de la réussite éducative et des rythmes éducatifs ; adjoint chargé des affaires scolaires, mairie du 20^{ème} arrondissement

ACADÉMIE DE POITIERS

- Département de la Vienne

Circonscription de Poitiers-ouest

Circonscription de Montmorillon

Collectivités :

Adjointe au maire de Poitiers chargée des affaires scolaires ; maire de la commune de Migné-Auxances ; maire de Montmorillon, président de la communauté de communes du Montmorillonnais ; maire d'Availles-Limouzine, président du syndicat mixte du pays Montmorillonnais ; adjoint au maire de Saint-Savin.

- Département des Deux-Sèvres

Circonscription de Bressuire

Circonscription de Niort-sud

Collectivités :

Maires des communes de Frontenay-Rohan, Aiffres, Granzay-Gript, Coulon ; adjoint au maire de Beauvoir sur Niort chargé des affaires scolaires.

ACADÉMIE DE REIMS

- Département de la Marne

Circonscription de Reims Sud

Circonscription de Vitry Le François

Collectivités :

Première adjointe au député-maire de Reims, en charge de l'éducation ; directeur de l'éducation de Reims ; première adjointe, chargée des affaires scolaires, au maire de Vitry-le-François ; maire de Pargny-sur-Saulx ; présidente de la communauté de communes Perthois-Bocage et Der, maire de Gigny-Bussy .

- Département des Ardennes

Circonscription de Charleville-Mézières 1

Circonscription de Rethel

Collectivités :

Maire de Villers Semeuse ; maire de Villers le Tilleul et président du SIVU de Poix Terron ; maire de La Francheville, président de la communauté de communes du pays Rethélois ; président de la

communauté de communes Ardennes Thiérache, maire de Signy-L'abbaye, président du syndicat intercommunal du pôle scolaire.

ACADÉMIE DE ROUEN

- Département de l'Eure

Circonscription de Vernon

Circonscription de Val de Reuil

Collectivités :

Maire de Montville ; conseiller général du canton de Clères ; maires de Gasny, Saint-Marcel et Val de Reuil.

- Département de la Seine Maritime

Circonscription de Havre Ouest

Circonscription de Bois Guillaume

Collectivités :

Adjointe à l'éducation mairie du Havre

ACADÉMIE DE TOULOUSE

- Département de la Haute-Garonne

Circonscription de Villefranche-de-Lauragais

Circonscription de Toulouse les deux rives

Collectivités :

Maire de Calmont (président de la communauté de communes Co-laur-sud) ; première adjointe à la mairie de Villefranche de Lauragais ; maire de Lagarde ; maire de Montclar Lauragais ; élue aux affaires scolaires de Montgiscard ; maire de Montgaillard Lauragais ; maire d'Ayguesvives ; vice-président du Sicoval (communauté d'agglomérations) ; adjointe au maire de Toulouse.

- Département des Hautes-Pyrénées

Circonscription de Lourdes-Bagnères

Circonscription de Tarbes ouest

Collectivités :

Maire de Bagnères de Bigorre ; vice-président de la communauté de communes du Pays de Lourdes en charge du scolaire et du périscolaire ; vice-présidente de la communauté de communes de la Vallée d'Argelès-Gazost en charge du scolaire et du périscolaire ; adjointes aux affaires scolaires des mairies de Bordères et d'Ibos.

Quelques éléments sur les IEN et les circonscriptions année 2014-2015

Sources : DEPP - repères et références statistiques, édition 2014 ; enquête DGESCO B1-1 relative au contrôle de l'utilisation des emplois du 1er degré public - octobre 2014

- 1471 postes d'IEN ; 1248 circonscriptions ; 3689 conseillers pédagogiques ; 223 IEN hors circonscriptions

En moyenne

- 0,020 IEN (hors IEN-A) pour 100 élèves (public+privé)
- 0,024 IEN (hors IEN-A) pour 100 élèves (public)
- 42 écoles publiques et privées par circonscription
- 37 écoles publiques par circonscription

- Des variations entre départements en termes de charge
 - - De 3468 élèves par IEN en Lozère à 6129 dans le Gard.
 - - De 20 écoles publiques par circonscription en Guyane (et 25 en Seine St Denis) à 65 dans le Cher.
 - - De 142 enseignants (public) en Lozère à 325 en Gironde.
- **Profil des IEN** France métropole + DOM

Répartition Sexe		
Sexe	Fréquence	Pourcentage
Hommes	713	51,89
Femmes	661	48,11

Répartition Classe d'âge		
Groupe d'âge	Fréquence	Pourcentage
30 - 39 ans	41	2,98
40 - 49 ans	311	22,63
50 - 59 ans	882	64,19
60 ans et plus	140	10,19

Répartition Classe d'ancienneté		
Groupe ancienneté	Fréquence	Pourcentage
Moins de 2 ans	291	21,18
2 - 4 ans	461	33,55
5 ans et plus	622	45,27

Occurrences du terme « circonscription » dans les textes officiels

Source DGESCO

1- fonctions principales de l'IEN de circonscription :

a- avis relatif au redoublement ou saut de classe

Article D321-6 : « Le maître de la classe est responsable de l'évaluation régulière des acquis de l'élève. Les parents ou le représentant légal sont tenus périodiquement informés des résultats et de la situation scolaire de leur enfant. Dès que des difficultés apparaissent, un dialogue est engagé avec eux.

Au terme de chaque année scolaire, le conseil des maîtres se prononce sur les conditions dans lesquelles se poursuit la scolarité de chaque élève, en recherchant les conditions optimales de continuité des apprentissages, en particulier au sein de chaque cycle.

Les propositions du conseil des maîtres sont adressées aux parents ou au représentant légal pour avis ; ceux-ci font connaître leur réponse dans un délai de quinze jours. Passé ce délai, l'absence de réponse équivaut à l'acceptation de la proposition. Le conseil des maîtres arrête alors sa décision qui est notifiée aux parents ou au représentant légal. Si ceux-ci contestent la décision, ils peuvent, dans un nouveau délai de quinze jours, former un recours motivé, examiné par la commission départementale d'appel prévue à l'article D. 321-8.

Lorsqu'un redoublement est décidé et afin d'en assurer l'efficacité pédagogique, un programme personnalisé de réussite éducative est mis en place.

Durant sa scolarité primaire, un élève ne peut redoubler ou sauter qu'une seule classe. Dans des cas particuliers, et **après avis de l'inspecteur chargé de la circonscription du premier degré**, un second redoublement ou un second saut de classe peuvent être décidés. »

b- coordination et organisation du réseau d'aide aux enfants en difficulté

Article D321-9 : « Les écoles recourent aux interventions de psychologues scolaires, de médecins de l'éducation nationale, d'enseignants spécialisés et d'enseignants ayant reçu une formation complémentaire. Ces interventions ont pour finalités, d'une part, d'améliorer la compréhension des difficultés et des besoins des élèves et, d'autre part, d'apporter des aides spécifiques ou de dispenser un enseignement adapté, en complément des aménagements pédagogiques mis en place par les maîtres dans leur classe. Elles contribuent en particulier à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes personnalisés de réussite éducative.

Afin de garantir l'efficacité des interventions dans les écoles, la coordination de cet ensemble de ressources spécifiques et l'organisation de leur fonctionnement en réseau d'aide et de soutien aux élèves en difficulté sont assurées par **l'inspecteur chargé de la circonscription du premier degré**, dans le cadre de la politique définie par le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie. »

c- organisation du travail en équipe des écoles élémentaires de moins de trois classes

Article D321-15 : « Le conseil des maîtres de l'école constitue pour chaque cycle un conseil des maîtres de cycle qui comprend les membres de l'équipe pédagogique définie à l'article D. 321-14, compétents pour le cycle considéré. Ce conseil de cycle, présidé par un membre choisi en son sein, arrête les modalités de la concertation et fixe les dispositions pédagogiques servant de cadre à son

action, dans les conditions générales déterminées par les instructions du ministre chargé de l'éducation.

Il élabore notamment le projet pédagogique de cycle, veille à sa mise en œuvre et assure son évaluation, en cohérence avec le projet d'école.

Le conseil des maîtres de cycle fait le point sur la progression des élèves à partir des travaux de l'équipe pédagogique de cycle et formule des propositions concernant la poursuite de la scolarité, au terme de chaque année scolaire.

Par dérogation au premier alinéa du présent article, lorsqu'une école élémentaire compte trois ou quatre classes, le conseil des maîtres de cycle rassemble tous les maîtres de l'école.

Lorsqu'une école élémentaire compte moins de trois classes, il revient à **l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de circonscription d'enseignement du premier degré** d'organiser le travail en équipe et la réflexion des maîtres des écoles concernées au sein d'un secteur qu'il détermine.

Dans les situations décrites aux deux alinéas précédents, chaque fois qu'existe une école maternelle, les personnels concernés de cette école participent aux réunions tenues pour le cycle des apprentissages fondamentaux. »

d- participation au conseil d'école

Articles D411-1 : « Dans chaque école, le conseil d'école est composé des membres suivants :

1° Le directeur de l'école, président ;

2° Deux élus :

a) Le maire ou son représentant ;

b) Un conseiller municipal désigné par le conseil municipal ou, lorsque les dépenses de fonctionnement de l'école ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le président de cet établissement ou son représentant ;

3° Les maîtres de l'école et les maîtres remplaçants exerçant dans l'école au moment des réunions du conseil ;

4° Un des maîtres du réseau d'aides spécialisées intervenant dans l'école choisi par le conseil des maîtres de l'école ;

5° Les représentants des parents d'élèves en nombre égal à celui des classes de l'école, élus selon les modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'éducation ;

6° Le délégué départemental de l'éducation nationale chargé de visiter l'école.

L'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription assiste de droit aux réunions. (...) »

Article D411-4 : « A l'issue de chaque séance du conseil d'école, un procès-verbal de la réunion est dressé par son président, signé par celui-ci puis contresigné par le secrétaire de séance et consigné dans un registre spécial conservé à l'école. Deux exemplaires du procès-verbal sont adressés à **l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription d'enseignement du premier degré** et un exemplaire est adressé au maire. Un exemplaire du procès-verbal est affiché en un lieu accessible aux parents d'élèves. »

e- avis sur l'organisation de la semaine scolaire

Article D521-11 : « Le conseil d'école intéressé ou la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale intéressé peut transmettre un projet d'organisation de la semaine scolaire au directeur académique des services de l'éducation nationale, **après avis de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription d'enseignement du premier degré. (...)** »

f- organisation générale des activités pédagogiques complémentaires

Article D521-13 : « Des activités pédagogiques complémentaires sont organisées par groupes restreints d'élèves :

1° Pour l'aide aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages.

2° Pour une aide au travail personnel ou pour une activité prévue par le projet d'école, le cas échéant en lien avec le projet éducatif territorial.

L'organisation générale de ces activités pédagogiques complémentaires est **arrêtée par l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription**, sur proposition du conseil des maîtres. Les dispositions retenues à ce titre sont inscrites dans le projet d'école. Le maître de chaque classe dresse, après avoir recueilli l'accord des parents ou du représentant légal, la liste des élèves qui bénéficient des activités pédagogiques complémentaires. »

g- conseil école-collège

Article D401-2 : « I.- Le conseil école-collège comprend :

1° Le principal du collège ou son adjoint ;

2° **L'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription du premier degré** ou le représentant qu'il désigne ;

3° Des personnels désignés par le principal du collège sur proposition du conseil pédagogique du collège prévu à l'article L. 421-5 ;

4° Des membres du conseil des maîtres prévu à l'article D. 411-7 de chacune des écoles du secteur de recrutement du collège, **désignés par l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription du premier degré dont relève l'école**, sur proposition de chacun des conseils des maîtres concernés.

Le conseil école-collège est présidé conjointement par le principal du collège ou son adjoint **et par l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription du premier degré** ou le représentant qu'il désigne.

Le principal du collège et **l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription du premier degré** fixent conjointement le nombre des membres du conseil école-collège en s'assurant d'une représentation égale des personnels des écoles et du collège.

II.- Lorsque plusieurs circonscriptions du premier degré relèvent d'un même secteur de recrutement de collège, le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie désigne **l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription du premier degré** qui siège au conseil école-collège.

III.- Le conseil école-collège peut inviter à participer ponctuellement à ses travaux toute personne dont les compétences peuvent lui être utiles. »

Article D401-4 : « Le conseil école-collège se réunit au moins deux fois par an. Chaque année, il établit son programme d'actions pour l'année scolaire suivante ainsi qu'un bilan de ses réalisations. Il soumet le programme d'actions à l'accord du conseil d'administration du collège et du conseil d'école de chaque école concernée. Le bilan des réalisations est présenté aux mêmes instances. Le programme d'actions et le bilan sont transmis pour information, conjointement par **l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription du premier degré** et le principal du collège, au directeur académique des services de l'éducation nationale. »

2- autres fonctions :

a- participation au comité de la caisse des écoles

Article R212-26 : « Le comité de la caisse comprend pour les caisses des écoles autres que celles qui sont mentionnées aux articles R. 212-27 et R. 212-28 :

- a) Le maire, président ;
- b) **L'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription** ou son représentant ;
- c) Un membre désigné par le préfet ;
- d) Deux conseillers municipaux désignés par le conseil municipal ;
- e) Trois membres élus par les sociétaires réunis en assemblée générale ou par correspondance s'ils sont empêchés.

Le conseil municipal peut, par délibération motivée, porter le nombre de ses représentants à un chiffre plus élevé, sans toutefois excéder le tiers des membres de l'assemblée municipale. Dans ce cas, les sociétaires peuvent désigner autant de représentants supplémentaires que le conseil municipal en désigne en plus de l'effectif normal. »

b- élaboration du document relatif aux conditions d'éducation et au parcours scolaire proposés pour répondre aux besoins des jeunes sourds sous la responsabilité de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription du premier degré

Article R351-24 : « Les écoles et les établissements scolaires mentionnés aux articles L. 213-2, L. 214-6, L. 422-1, L. 422-2 et L. 442-1 qui proposent des dispositifs collectifs spécifiquement adaptés aux besoins des jeunes sourds élaborent un document relatif aux conditions d'éducation et au parcours scolaire proposés à ces derniers.

Ce document précise notamment le ou les modes de communication retenus. Il est élaboré **sous la responsabilité de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription du premier degré** pour les écoles publiques et sous la responsabilité du chef d'établissement pour les établissements mentionnés à l'alinéa précédent.

Il est soumis pour approbation aux autorités académiques compétentes, annexé au projet d'école ou au projet d'établissement et transmis pour information à la maison départementale des personnes handicapées. »

3- représentation de l'IEN au sein de différentes instances :

a- commission sur l'enseignement des langues vivantes étrangères

Article D312-25 : « La commission sur l'enseignement des langues vivantes étrangères comprend :

1° Au titre de l'administration :

- a) Le recteur d'académie, président ;
- b) Un inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale ;
- c) Le directeur de l'institut universitaire de formation des maîtres ou son représentant ;
- d) Deux inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux de langue vivante étrangère ;
- e) **Un inspecteur chargé d'une circonscription du premier degré** ;
- f) Un principal de collège et un proviseur de lycée ;

2° (...) »

b- conseil académique des langues régionales

Article D312-37 : « Le conseil académique des langues régionales est composé pour un tiers des représentants de l'administration, pour un tiers des représentants des établissements scolaires et des associations de parents d'élèves mentionnées ci-après au 2°, pour un tiers des représentants des

collectivités de rattachement et des mouvements associatifs et éducatifs ayant pour objet la promotion de la langue et de la culture régionales. Il comporte :

1° Pour l'administration :

- a) Les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale ;
- b) Les chargés de mission, coordonnateurs des enseignements de langues et cultures régionales dans l'académie ;
- c) Le directeur de l'institut universitaire de formation des maîtres ou son représentant ;
- d) Un professeur d'université assurant un enseignement de langue et culture régionales, désigné par le recteur sur avis du président de l'université correspondante ;
- e) Le directeur du centre régional de documentation pédagogique ou son représentant ;
- f) Un inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional, représentant des corps d'inspection pédagogique régionale, désigné par le recteur ;
- g) **Un inspecteur de l'éducation nationale, chargé de circonscription du premier degré**, coordonnateur de l'enseignement des langues régionales dans les écoles de son département, désigné par le recteur sur avis des directeurs académiques des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie ;
- h) Un représentant des maîtres formateurs délégué auprès d'un directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie, désigné par le recteur après avis du directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie auprès duquel il est affecté ;
- i) Le directeur régional des affaires culturelles ou son représentant ;

2° (...) »

c- commission départementale d'appel

Article D321-8 : « Les recours formés par les parents de l'élève, ou son représentant légal, contre les décisions prises par le conseil des maîtres sont examinés par une commission départementale d'appel présidée par le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie.

La commission départementale d'appel comprend **des inspecteurs responsables des circonscriptions du premier degré**, des directeurs d'école, des enseignants du premier degré, des parents d'élèves et, au moins, un psychologue scolaire, un médecin de l'éducation nationale, un principal de collège et un professeur du second degré enseignant en collège. Sa composition et son fonctionnement sont précisés par arrêté du ministre chargé de l'éducation.

Le directeur d'école transmet à la commission les décisions motivées prises par le conseil des maîtres ainsi que les éléments susceptibles d'informer cette instance. Les parents de l'élève, ou son représentant légal, qui le demandent sont entendus par la commission.

La décision prise par la commission départementale d'appel vaut décision définitive de passage dans la classe supérieure, de redoublement ou de saut de classe. »

Exemple : Les contours des circonscriptions s'appuient sur la carte des secteurs de collèges, mais les secteurs de certains collèges sont sur plusieurs circonscriptions / département des Ardennes

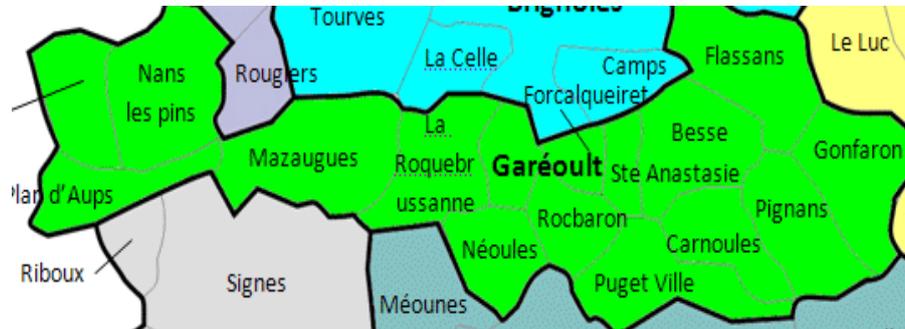
Carte des circonscriptions



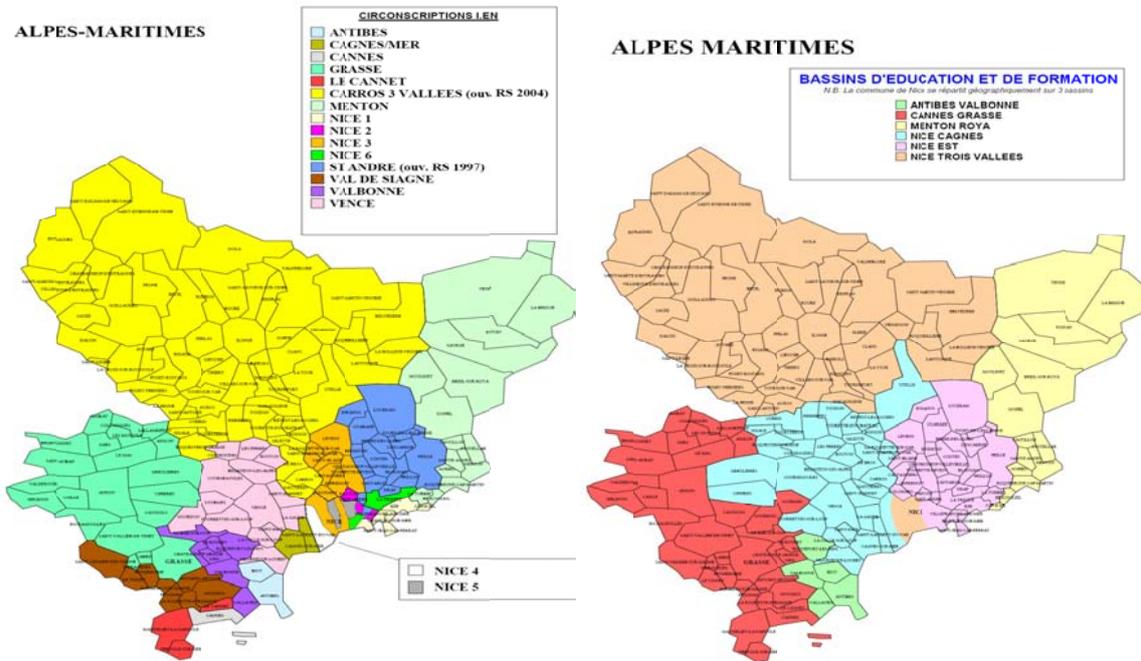
Carte des secteurs de collèges



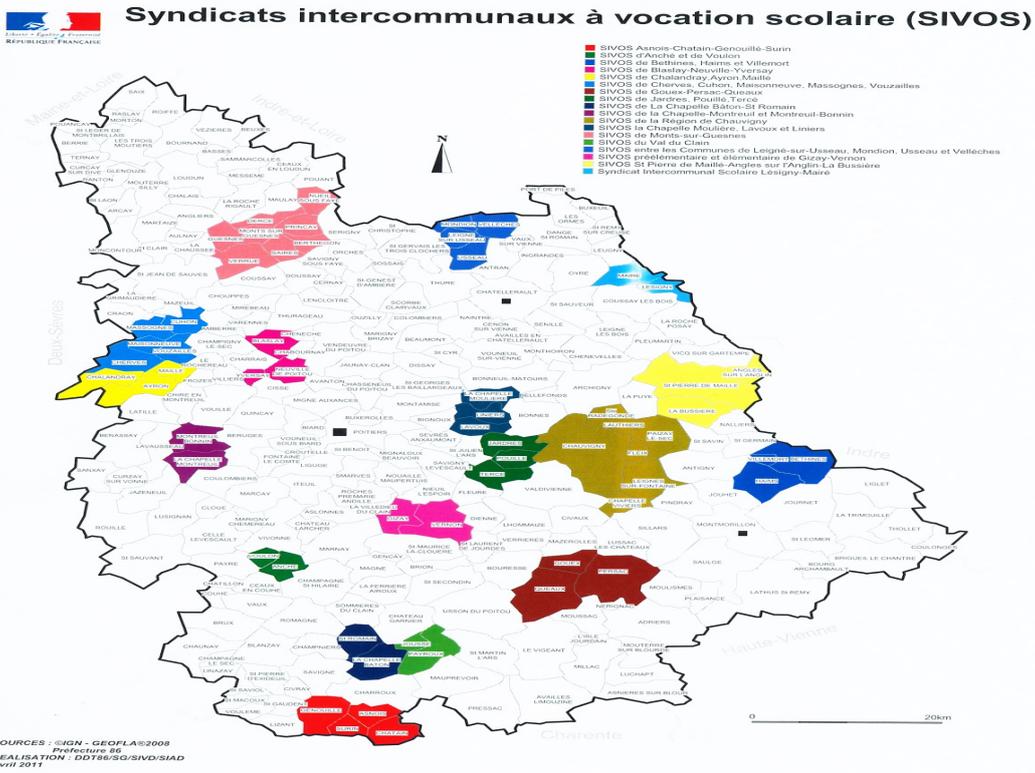
Circonscription de Garéoult dans le département du Var



Cartes des circonscriptions, des bassins d'éducation et de formation, des communautés d'agglomérations / Département des Alpes-Maritimes

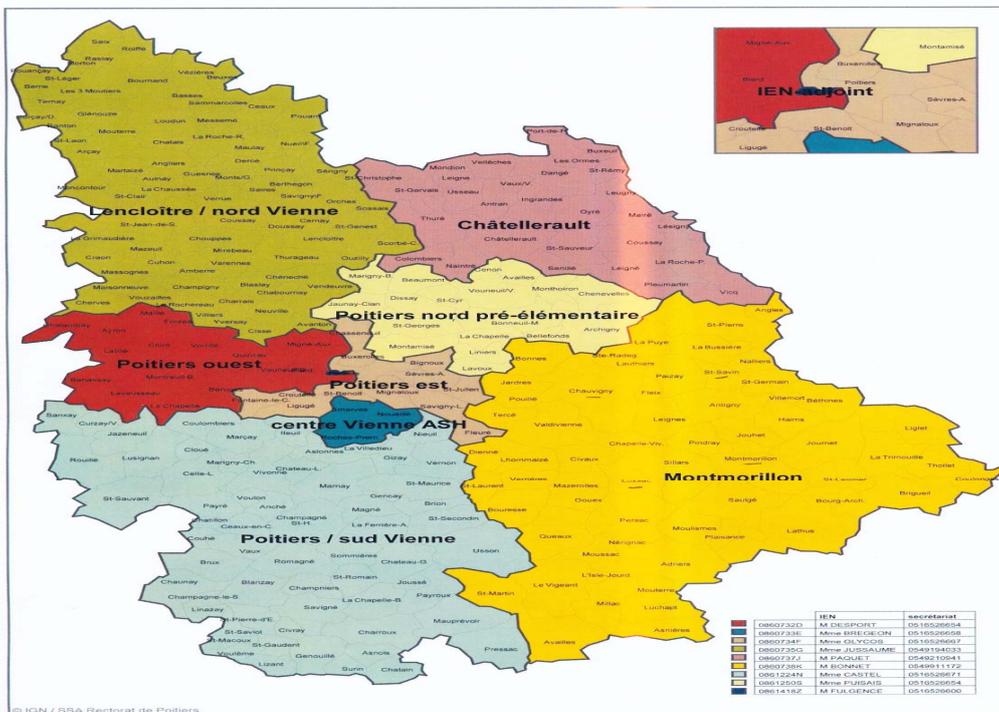


Cartes des SIVOS et des circonscriptions du département de la Vienne



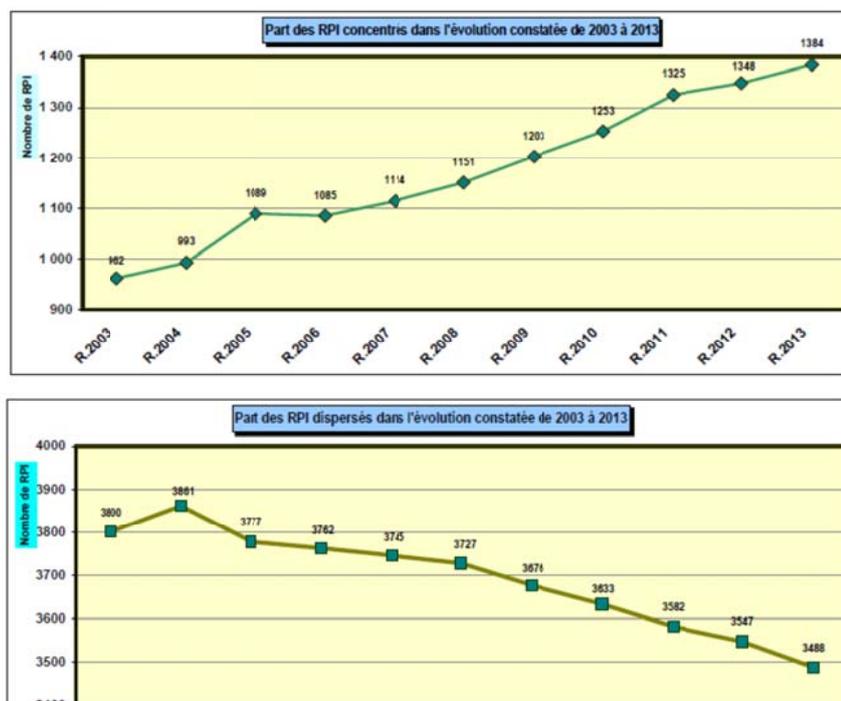
Les circonscriptions de la Vienne

Mise à jour
Rentrée 2014



Les RPI

Le graphique ci-dessous traduit l'évolution du nombre de RPI concentrés et dispersés depuis 2003.



15 678 communes participent à un RPI, soit une moyenne de 3,22 communes par RPI. Parmi elles, 5 909 sont des communes sans école.

La répartition du nombre de RPI selon le nombre de classes montre que plus des trois quarts ont entre trois et sept classes.

Nombre de classes	Nombre de RPI rentrée 2014	%
De 1 à 2 classes	440	9,05
De 3 à 4 classes	1 870	38,48
De 5 à 7 classes	1 847	38,01
De 8 à 9 classes	417	8,58
De 10 à 12 classes	183	3,76
De 13 à 14 classes	45	0,92
≥ 15 classes	57	1,17
Total	4 859	100

Exemple d'un scénario d'une circonscription transformée en 4 EPSC

La circonscription de Nice 1 serait transformée en 4 EPSC :

- Celui du collège Risso aurait au total 1 534 élèves avec un périmètre concentré et 6 écoles ;
- Celui du collège Ségurane 1 525 élèves avec un périmètre concentré et 6 écoles ;
- Celui du collège Port Lympia 1 945 élèves avec un périmètre concentré et 8 écoles ;
- Celui du collège Cocteau avec 1 707 élèves et 9 écoles sur un large périmètre.

Le nombre d'écoles nécessiterait la présence de référents sur chaque site. Le nombre d'adjoints du premier degré devrait sans doute tenir compte de la distance dans le cas de l'EPSC intégré au collège Cocteau.

