

Inspection générale
de l'éducation nationale

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

L'organisation académique du pilotage et de l'accompagnement des établissements du second degré

Rapport à

Monsieur le ministre de l'éducation nationale

Madame la ministre déléguée chargée de la réussite éducative



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE 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*

L'organisation académique du pilotage et de l'accompagnement des établissements du second degré

JUILLET 2012

Brigitte DORIATH

*Inspectrice générale de
l'éducation nationale*

Jean-Pierre HÉDOIN

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Contributeurs :

Les inspecteurs généraux (IGEN et IGAENR) correspondants académiques

SOMMAIRE

Introduction : la démarche suivie	1
 1. Le pilotage académique des établissements : une organisation complexe et hiérarchisée de dispositifs.....	3
1.1. Une organisation sédimentée présentant une épaisseur diachronique scandée par des impulsions nationales.....	4
1.1.1. <i>La contribution de chaque établissement à une meilleure efficacité du système : les contrats d'objectifs dans le contexte de la LOLF et de la loi d'orientation de 2005</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>L'ouverture d'espaces de choix aux établissements pour mettre en place des organisations des enseignements mieux adaptées aux besoins des élèves</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Une organisation académique pour piloter « l'autonomie » des établissements au bénéfice des objectifs pédagogiques et éducatifs fixés par la nation</i>	<i>5</i>
1.2. Une organisation exprimant des choix stratégiques à travers des priorités et des jeux de continuité ou de changement de modèle	6
1.2.1. <i>Des choix exprimés par la place, le rôle et l'articulation des différents dispositifs.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Choix stratégiques relatifs aux attributions des différents échelons académiques du pilotage</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Choix se manifestant dans la nature des évolutions du pilotage des établissements</i>	<i>8</i>
1.3. Le pilotage de proximité : une exigence sans modèle standard, mais qui doit répondre à des critères de cohérence.....	10
1.3.1. <i>Cohérence entre les fonctions et leurs modalités d'organisation</i>	<i>10</i>
1.3.2. <i>Cohérence dans les attributions de compétences.....</i>	<i>13</i>
1.3.3. <i>Cohérence entre légitimité et faisabilité</i>	<i>15</i>
1.3.4. <i>Cohérence entre adaptabilité et robustesse du schéma d'organisation du pilotage.....</i>	<i>18</i>
1.4. Un pilotage fondé sur la connaissance des établissements : le rôle de l'échelon académique dans une construction conjointe	21
1.4.1. <i>D'une accumulation de données hétérogènes à des repères adaptés aux enjeux et au contexte</i>	<i>21</i>
1.4.2. <i>Un processus de partage des données et de mutualisation des informations en cours mais qui a encore des marges de progrès.....</i>	<i>23</i>
1.4.3. <i>Formation et complémentarité des approches : deux conditions du développement des pratiques d'auto-analyse dans les établissements.....</i>	<i>27</i>
1.4.4. <i>L'utilisation effective des outils lors des phases de dialogue avec l'autorité académique, levier clef de leur appropriation pour le pilotage.....</i>	<i>28</i>
1.5. Pilotage des établissements et management des personnels de direction : la dimension ressources humaines dans l'organisation du pilotage académique.....	30
 2. La dimension pédagogique du pilotage des EPLE : des fonctionnements à élucider et une démarche à construire	32
2.1. Un champ difficile à délimiter.....	32

2.2. Les articulations entre la ligne de décision hiérarchique et l'expertise pédagogique tendent à évoluer	33
2.2.1. <i>La direction de la pédagogie.....</i>	33
2.2.2. <i>Les instances académiques de pilotage de 1^{er} niveau</i>	34
2.2.3. <i>Les comités académiques de pilotage thématiques.....</i>	35
2.2.4. <i>Le pilotage pédagogique de proximité.....</i>	35
2.3. Un exemple significatif de l'évolution du pilotage pédagogique de proximité : le déploiement des inspecteurs référents.....	36
2.3.1. <i>La recherche du niveau pertinent d'intervention du référent</i>	37
2.3.2. <i>L'exercice des missions : une dynamique confrontée à des obstacles</i>	39
2.3.3. <i>La contribution effective des référents aux fonctions du pilotage.....</i>	44
2.4. Dimension pédagogique dans le pilotage des établissements et modèles d'intégration de l'expertise pédagogique : une problématique stratégique ouverte	45
2.4.1. <i>La traduction des priorités éducatives jusque dans la classe : un processus non abouti</i>	45
2.4.2. <i>L'absence de modèle émergent d'articulation entre ligne hiérarchique et expertise pédagogique... ..</i>	46
2.5. Un impact significatif des évolutions du pilotage des EPLE : une forte évolution de l'exercice des missions des corps d'inspection.....	50
2.5.1. <i>L'organisation des activités des inspecteurs : une situation d'accumulation des missions et de dispersion des sollicitations</i>	50
2.5.2. <i>Un nouvel équilibre à trouver entre approches individuelles et globales, disciplinaires et transversales.....</i>	50
2.5.3. <i>Des inspecteurs à la recherche de nouvelles méthodes de travail</i>	51
2.5.4. <i>Une résultante : le malaise actuel des corps d'inspection face à la transformation de leurs pratiques professionnelles.....</i>	52
3. La régulation : une fonction à promouvoir.....	53
3.1. Un poids différent des fonctions de pilotage au détriment de la régulation	53
3.2. La régulation : une fonction encore mal identifiée.....	55
3.3. Un processus complexe	55
3.3.1. <i>Le caractère déterminant de la coordination des acteurs-clefs de la régulation.....</i>	55
3.3.2. <i>Le choix de réguler comme décision stratégique</i>	56
3.3.3. <i>De la régulation conçue à la régulation effective : les risques de déperdition.....</i>	58
3.3.4. <i>Quelques conditions favorables à l'optimisation du processus de régulation.....</i>	58
3.4. La régulation : une fonction à renforcer et à suivre	60
Conclusion.....	61
Préconisations.....	63
Annexe.....	67

Introduction : la démarche suivie

Le présent rapport sur l'organisation par les académies du pilotage et de l'accompagnement des établissements du second degré s'inscrit dans le programme de travail 2011-2012 des inspections générales.

Cette mission a été conduite dans l'ensemble des académies par les correspondants académiques des deux inspections générales et a été organisée en deux phases d'investigation, portant sur l'ensemble des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) : collèges, lycées d'enseignement général et technologique, lycées professionnels. La démarche s'est délibérément fondée sur une investigation de terrain et non sur une étude de la très riche littérature produite depuis les années 80 sur le sujet de la prise en compte par les académies du nouveau statut des collèges et des lycées. Dans une organisation académique en constante mutation, il s'agissait de caractériser les lignes de force des architectures actuelles, d'identifier leurs héritages et de discerner des voies possibles d'évolution. En outre, la focalisation sur l'organisation du pilotage académique a conduit à ne pas aborder l'action des collectivités territoriales de rattachement, directement associée à l'administration des EPL mais pas comme telles en charge de leur pilotage.

La première phase, qui s'est déroulée au premier trimestre de l'année scolaire, avait pour objet l'identification et l'analyse des modalités majeures d'organisation du pilotage et de l'accompagnement des EPL mises en place dans chacune des académies depuis la loi d'orientation et de programme du 23 avril 2005.

Il apparaissait en effet que, si le sujet étudié était d'actualité, il avait aussi un passé et qu'il convenait de mettre en perspective l'organisation actuelle du pilotage et de l'accompagnement des établissements avec les différents dispositifs mis en place en réponse aux impulsions nationales (pilotage par la performance, contrats d'objectifs, réforme des lycées etc.). Une telle mise en perspective de l'organisation actuelle apparaissait de nature à apporter d'utiles enseignements sur les phénomènes de continuité, de rupture, d'aménagements progressifs.

Les notes produites par les correspondants académiques lors de cette première phase, ont révélé, derrière quelques constantes générales qui témoignent de la présence dans quasiment toutes les académies d'une organisation explicite du pilotage des EPL, une très grande diversité des modalités d'organisation. Cette diversité dépend de nombreux facteurs allant de la taille du territoire académique et de ses caractéristiques à l'impact des réussites ou échecs des différentes formules de pilotage successivement mises en œuvre, en passant par les contraintes de gestion propres à chaque académie ou encore par le rythme de rotation des personnels d'encadrement, notamment celui des recteurs.

Par-delà la caractérisation des organisations académiques du pilotage des EPL à travers leurs dispositifs, leurs acteurs et leurs procédures, cette première phase devait également permettre d'identifier les thèmes méritant une analyse plus approfondie dans la seconde phase.

Quatre thèmes ont été retenus en raison de leur importance dans le fonctionnement du pilotage des EPLE :

1. Les pratiques du pilotage de proximité : dialogue de gestion, travail en bassin ou en réseaux

Le pilotage et l'accompagnement supposent une relative proximité entre le « pilote » et « le capitaine », « l'accompagné » et « l'accompagnateur », et donc la construction d'un réseau de travail dont le maillage garantisse un équilibre entre distance et suivi régulier des échanges.

2. Les dispositifs académiques mis au service de la connaissance des établissements

Une des conditions de réussite du pilotage d'un ensemble d'unités qui sont autant de collectifs de travail singuliers et d'institutions locales confrontées à des contextes divers, est la construction, partagée entre les différents acteurs du pilotage académique et les établissements, d'une connaissance des EPLE à la fois précise et globale, actualisée et mise en perspective.

3. La fonction d'inspecteur référent d'établissement ou de bassin : missions, pratiques et perspectives d'évolution

Le pilotage d'unités d'enseignement ne prend son sens que par rapport à la finalité d'instruction et d'éducation et à l'optimisation des acquis des élèves ; en conséquence, le mode d'organisation de la mobilisation de l'expertise pédagogique et didactique auprès de chaque établissement revêt une importance stratégique toute particulière.

4. La mise en œuvre de pratiques concrètes de régulation destinées à rectifier les écarts constatés dans le fonctionnement ou les résultats des EPLE

Ce qui constitue le caractère propre d'une démarche de pilotage par-delà les indispensables actes d'impulsion, d'accompagnement et de suivi, ce sont les opérations d'ajustement de trajectoire, d'aménagement de fonctionnement ou de modulation d'objectifs qui sont l'essence même de la régulation

Il s'agissait, au travers de l'ensemble de ces investigations, d'observer comment les dispositifs mis en place par les académies contribuent à l'efficacité du pilotage interne des EPLE ou, en d'autres termes, d'observer la façon dont les académies agissent sur les différentes fonctions du pilotage d'établissements dotés de marges de manœuvre accrues.

Dans le présent rapport la notion de pilotage est considérée globalement comme regroupant trois grandes fonctions : une fonction de « finalisation-impulsion », fixant direction et directives à l'action, notamment au moyen de définitions d'objectifs et de leur déclinaison ; une fonction d'accompagnement, et de suivi se traduisant par un ensemble d'appuis, dont l'allocation des moyens, et d'aides à la démarche engagée ; une fonction d'appréciation-régulation, visant à ajuster la conduite de l'action en fonction d'observations et de constats sur son déroulement et ses effets.

Le présent rapport a pour objet d'analyser l'ensemble des dispositifs mis en place par les académies pour piloter les EPLE, d'identifier les différentes stratégies académiques choisies

pour établir des points d'équilibre entre les cadres académiques communs et les ajustements et arbitrages conduits au plus près des établissements. Cette démarche contribue également à objectiver le socle sur lequel les nouvelles organisations de ce qu'on tend à appeler « la gouvernance académique » vont se mettre en place.

La synthèse proposée s'est attachée, par-delà la riche diversité des situations et malgré un contexte en évolution¹, à identifier les lignes de forces, à dégager les points d'attention et les axes de développement susceptibles de contribuer au travail sur le pilotage des EPLE en cours dans les académies.

1. Le pilotage académique des établissements : une organisation complexe et hiérarchisée de dispositifs

De façon globale, l'organisation dans les académies du pilotage des EPLE se présente sous la forme d'un ensemble articulé de dispositifs. Ces dispositifs consistent en des montages d'instances, d'outils, de moments et d'acteurs destinés à favoriser un travail concerté entre l'académie et les établissements.

Les dispositifs les plus fréquemment mentionnés dans les notes de correspondants académiques sont les suivants :

- les contrats d'objectifs, en lien, plus ou moins explicite, avec les projets d'établissement, les projets académiques et, désormais, pour certaines académies, le contrat de l'académie ;
- les dialogues de gestion ;
- les démarches de définition de la carte des formations ;
- les bassins (d'éducation et de formation) ou les réseaux d'établissements ;
- les opérations d'audit ou d'évaluation d'établissements ;
- les lettres de mission des chefs d'établissement ;
- les inspecteurs pédagogiques référents d'établissement ou de bassin ;
- les dispositifs d'information sur les établissements ;
- les modalités de mobilisation de l'expertise pédagogique et disciplinaire des corps d'inspection.

Ces dispositifs mobilisent :

- du côté des académies, les autorités hiérarchiques (recteur, secrétaire général, DASEN), les services ainsi que les corps territoriaux d'inspection pédagogique ;

¹ La conduite en deux temps des investigations par les correspondants académiques a révélé la dynamique d'évolution de l'organisation du pilotage de proximité, liée, entre autres facteurs, à la mise en œuvre académique du décret du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation fonctionnelle et territoriale des services académiques et départementaux.

- du côté des établissements, principalement les chefs d'établissement, leurs adjoints, les conseils pédagogiques et, plus inégalement, des membres des équipes pédagogiques et éducatives.

Mais par-delà ces éléments communs, les modalités d'organisation concrètes des différents dispositifs, leurs combinaisons fonctionnelles et les répartitions des champs de responsabilité sont différents dans chaque académie en fonction des divers facteurs de taille, d'espace, de temps, de choix stratégique voire de style de management des recteurs.

1.1. Une organisation sédimentée présentant une épaisseur diachronique scandée par des impulsions nationales

La thématique du pilotage des établissements par les académies ne date pas d'hier. Cette problématique fut d'abord la conséquence des mesures de décentralisation des années 80 qui instituèrent les EPLE². Le décret du 30 août 1985 puis, au début des années 90, l'obligation légale des projets d'établissement ont conduit toutes les académies à installer, dès ce moment, de premières organisations du pilotage des établissements. Les modalités alors mises en place reposaient principalement sur des dispositifs d'animation des personnels de direction et d'encadrement, sur la production d'outils de validation *a priori*, de suivi et d'évaluation des projets d'établissement et, parfois, sur quelques réorganisations des services académiques destinées à favoriser un suivi plus attentif aux spécificités de chaque établissement.

Cependant, jusqu'au milieu des années 2000, les espaces de choix autonomes, s'ils existaient, demeuraient encore relativement restreints.

Sur une période plus récente, depuis la loi d'orientation et de programme de 2005, on peut distinguer deux, voire trois, impulsions qui traversent les organisations, rapportées dans les notes des correspondants académiques.

1.1.1. *La contribution de chaque établissement à une meilleure efficience du système : les contrats d'objectifs dans le contexte de la LOLF et de la loi d'orientation de 2005*

La problématique du pilotage des EPLE se fonde alors sur l'idée que l'amélioration de la qualité du système passe par l'amélioration des résultats de chaque unité et que, par conséquent, dans chaque académie, l'amélioration globale des performances traduite par le « programme annuel de performances » passe par une contribution de chacun des établissements qui doit se fixer, en fonction de ses atouts et contraintes propres, des objectifs de progression.

L'organisation du pilotage des EPLE a pour objectif premier la prise en compte par chacun des établissements de l'amélioration de ses résultats (objectifs cibles, leviers, indicateurs,

² Un établissement public n'est pas un simple service mais une personne morale de droit public qui est au principe de certaines décisions qui la concernent et qui, par conséquent, n'est pas seulement lieu d'application de décisions d'instances supérieures.

développement des capacités d'auto-évaluation ...), en liaison avec les objectifs du projet académique.

Ce qui est alors au cœur des logiques de pilotage et d'accompagnement des établissements, est d'aider chacun d'entre eux à améliorer ses résultats, avec les ressources disponibles, en ciblant mieux ses efforts.

On peut observer que cette approche est encore actuellement l'élément dominant dans l'organisation du pilotage des EPLE de certaines académies.

1.1.2. *L'ouverture d'espaces de choix aux établissements pour mettre en place des organisations des enseignements mieux adaptées aux besoins des élèves*

Pour favoriser la mise en œuvre de la réforme de la voie professionnelle puis celle du lycée d'enseignement général et technologique tout comme pour installer les dispositifs CLAIR-ECLAIR, ouvrant de nouveaux choix aux EPLE, le pilotage académique est conduit à promouvoir et soutenir auprès des chefs d'établissement l'installation de nouveaux processus de décision³ et de nouvelles formes d'organisation des enseignements. La difficulté de ce pilotage tient pour une grande part à l'équilibre à trouver entre cadrage et respect des choix des établissements, bref il s'agit d'orienter avec souplesse et d'aider sans « faire à la place »⁴.

Cette nouvelle phase ouvre en effet aux établissements concernés non plus des marges d'initiative pour des actions complémentaires mais des espaces de choix stratégiques sur l'organisation des enseignements. Corrélativement, une telle évolution demande aux échelons hiérarchiques, aux services et aux corps d'inspection la mise en place de nouvelles modalités d'exercice des différentes fonctions de pilotage.

La diversité des organisations mises en place dans les académies pour répondre à cette évolution révèle la façon dont chaque académie s'attache à construire un point d'équilibre entre, d'une part, des modalités de définition des objectifs d'impulsion, de suivi, de contrôle et de régulation qui soient à même de permettre une différenciation des choix des établissements en fonction de leurs spécificités et, d'autre part, des formes de centralisation propres à garantir une cohérence d'ensemble et à prévenir le creusement de différences et d'iniquités.

1.1.3. *Une organisation académique pour piloter « l'autonomie » des établissements au bénéfice des objectifs pédagogiques et éducatifs fixés par la nation*

Le pilotage des établissements considéré explicitement comme une des missions clef, voire comme la mission première, de l'échelon académique caractérise les évolutions les plus

³ Les rôles complémentaires des conseils pédagogiques et des conseils d'administration, la présence d'enseignants lors des dialogues de contractualisation, etc.

⁴ Selon une formulation « impulser sans prescrire, accompagner sans se substituer et réguler sans faire un contrôle tatillon » utilisée dans le rapport 2012-003 des deux inspections générales consacré au suivi de la mise en œuvre de la réforme du LEGT au début du chapitre 4, précisément consacré au pilotage académique en mutation.

récentes. On en trouve une illustration dans certains des axes prioritaires qui sont formulés dans nombre des projets académiques élaborés cette année⁵.

Cela se traduit par la prise en compte de l'organisation de ce pilotage dans les réflexions et premiers aménagements en cours à la suite du décret du 5 janvier 2012, que la mission, du fait du calendrier des travaux, a pu observer.

Toutefois, la présente mission des inspections générales ne porte pas comme telle sur ce sujet⁶. Son objet est bien de dresser un tableau du paysage actuel des modes d'organisation du pilotage des EPLE.

Des pratiques de pilotage des EPLE existantes dans les académies depuis des décennies ont installé des habitudes voire des traditions, formant un paysage local associant des dispositifs qui se sont pérennisés et d'autres qui n'ont « pas pris », d'autres encore qui ont évolué au fil des choix successifs. Cet héritage, qui n'est pas toujours clairement identifié dans notre institution plus prompte à suivre chaque année les priorités du moment qu'à construire dans la durée en prenant en compte les étapes antérieures, se révèle d'un poids certain sur les fonctionnements ; il peut même constituer un obstacle opérationnel à la mise en place d'initiatives nouvelles. L'expérience incite à penser que la prise en compte de cette épaisseur sédimentée des expériences antérieures est particulièrement utile pour éclairer la situation actuelle et la construction efficace de fonctionnements nouveaux.

1.2. Une organisation exprimant des choix stratégiques à travers des priorités et des jeux de continuité ou de changement de modèle

1.2.1. *Des choix exprimés par la place, le rôle et l'articulation des différents dispositifs*

Dans la palette des différents dispositifs et instances intervenant dans le pilotage des EPLE, chaque académie fait des choix, établit des hiérarchies, construit des pondérations et toutes les composantes sont loin d'avoir la même place, le même poids en matière de dialogue entre académie et établissements.

Ainsi, dans certaines académies, un des leviers majeurs est constitué par le travail dans les bassins ou les réseaux⁷ alors qu'ailleurs ces espaces n'ont jamais été investis d'une fonction stratégique de pilotage.

Dans telle académie, c'est l'articulation fine et explicite entre les objectifs annuels de chaque projet d'établissement et ceux du projet académique qui constitue le dispositif structurant de l'ensemble des autres éléments du pilotage ; dans telle autre c'est la place donnée aux

⁵ « Moderniser la gestion académique au bénéfice des objectifs pédagogiques et éducatifs », « Piloter les établissements autonomes investis d'une mission de service public au cœur d'un environnement local », ou encore « Accompagner les écoles et les établissements dans une démarche d'autonomie ».

⁶ L'analyse des modifications d'organisation et de fonctionnement académiques consécutifs aux dispositions du décret du 5 janvier 2012 pourra ultérieurement faire éventuellement l'objet d'une commande ministérielle.

⁷ Bassins particulièrement mobilisés pour la conduite de l'animation de politique éducative dans les académies de l'ouest de la France.

dispositifs d'évaluation qui a joué le rôle de fil conducteur au sein d'une organisation en évolution ; dans telle autre encore c'est un engagement continu dans un dispositif de contractualisation systématique et très structuré qui est central et quasi exclusif de toute l'organisation du pilotage des établissements.

Toute stratégie suppose des choix et il est de fait très difficile à une académie de jouer sur tous les dispositifs à la fois et à même hauteur. Il est dans la nature même d'une démarche stratégique de définir des priorités et, par conséquent, il est logique que dans chaque académie, pour des raisons diverses liées aux dynamiques locales, des dispositifs apparaissent comme « dominants », d'autres comme secondaires voire latents ou récessifs.

Ainsi, le dispositif des contrats d'objectifs, certes sous des formes différentes en termes de rythme et de mode de gestion, constitue une colonne vertébrale de l'organisation académique du pilotage des EPLE dans plusieurs académies alors que dans d'autres il semble être resté en chemin et n'a pu s'installer comme instrument de dialogue entre établissements et académie⁸. Ailleurs encore, ce dispositif fait l'objet d'une réorganisation, d'une relance ou d'une inflexion au service de la construction d'une nouvelle étape du pilotage des établissements.

1.2.2. *Choix stratégiques relatifs aux attributions des différents échelons académiques du pilotage*

Parmi les choix stratégiques relatifs au pilotage des établissements, un des plus immédiatement visibles est celui qui porte sur l'échelon académique en charge de l'allocation des moyens aux différents EPLE.

Sur ce point, on peut distinguer trois types :

- le type « *classique* » qui, s'adaptant à l'architecture des responsabilités confiées aux collectivités territoriales, organise la dotation des lycées par l'échelon rectoral et celle des collèges par l'échelon départemental ;
- le type « *déconcentré* » qui, considérant que dialogue, ajustements et arbitrages sont plus pertinents s'ils sont conduits au plus près des établissements, organise l'opération de dotation des collèges comme celle des lycées à l'échelon départemental ;
- le type « *centralisé* » qui concentre les opérations d'allocation des ressources à l'échelon rectoral.

Le type « *classique* » demeure majoritaire et concerne douze académies. Le type « *déconcentré* » concerne sept académies (dont trois récemment entrées dans cette démarche) et le type « *centralisé* » concerne onze académies (dont cinq monodépartementales) donc, de fait, six académies dont deux sont seulement bi-départementales.

⁸ Les raisons en sont diverses, allant ici des réticences voire des oppositions explicites des chefs d'établissement, ailleurs d'une accumulation de dispositifs préexistants rendant peu réceptifs à un dispositif nouveau et supplémentaire perçu comme superflu ou ailleurs encore des distorsions suscitées par des modalités trop inégales dans les démarches mises en œuvre dans les différents départements.

1.2.3. *Choix se manifestant dans la nature des évolutions du pilotage des établissements*

Au fil du temps, en fonction à la fois des impulsions nationales et des diverses réussites des modalités de pilotage des EPLE mises en place dans l'académie, et compte tenu des rotations des cadres académiques et de l'empreinte du style managérial propre à chaque recteur, il est dans la nature du pilotage des EPLE de connaitre des évolutions.

En schématisant quelque peu, il est possible, dans cette dynamique, de dégager trois situations types :

- celle de la continuité dans les principes de l'organisation du pilotage académique des EPLE. Cette continuité se fonde soit sur la durée du mandat du recteur, soit sur le choix des recteurs successifs de ne pas apporter de fortes modifications à un régime de fonctionnement qui, compte tenu du contexte et des différentes contraintes, leur apparaît comme globalement adapté et satisfaisant ;
- celle de l'adaptation progressive qui conduit les recteurs arrivants, tout en reprenant les composantes de l'organisation antérieure, à faire évoluer les équilibres et à réorganiser quelques priorités afin d'améliorer la qualité du pilotage en faisant, par exemple, évoluer le fonctionnement d'une approche organisationnelle et technique à une approche plus personnalisée avec les cadres du système, ou en prenant davantage en compte telle catégorie d'acteurs jusqu'alors inégalement intégrée dans le fonctionnement du pilotage académique, ou encore en revisitant un dispositif existant pour l'adapter davantage aux enjeux des espaces de choix des lycées, etc. Il s'agit ici d'un processus de maturation du pilotage souvent associé au renouvellement des autorités académiques ;
- celle de la rupture, ou de la construction d'une organisation profondément rénovée du pilotage des établissements, soit en liaison avec un nouveau style managérial, soit associée à une reconfiguration plus profonde de l'action académique. De tels changements, plus marqués, dès lors qu'ils se succèdent trop rapidement ou bien prennent insuffisamment en compte les différents éléments du contexte, peuvent engendrer, à travers des modalités trop fréquemment revisitées, de l'instabilité, des incompréhensions voire des blocages.

En considérant la diversité des organisations et du fonctionnement existant dans les académies, il ne s'agit pas de porter une appréciation sur le bienfondé de tel ou tel choix. Ces derniers résultent de facteurs divers : géographie, démographie, histoire et culture de gestion de l'académie, options de management des recteurs, voire encore, compte tenu des évolutions observées, degré de maturation de la réflexion sur l'organisation du pilotage.

Il s'agit seulement de s'interroger sur les cohérences et les points d'équilibre qui peuvent exister ou, au contraire, faire défaut, entre différents actes de pilotage censés tous concourir au fonctionnement des établissements mais s'exerçant sur des domaines différents : définition des objectifs, allocation des moyens d'enseignement, suivi du fonctionnement pédagogique, analyse des performances, gestion des ressources humaines, etc.

Ainsi, les démarches d'analyse doivent essentiellement porter sur le jeu des différents facteurs de cohérence ainsi que sur les tendances qui sont susceptibles de faire évoluer l'organisation actuelle ou de la conserver en la réaménageant.

Par-delà, les spécificités académiques deux types de cohérences apparaissent déterminantes dans l'organisation du pilotage académique : les responsabilités confiées aux différents échelons et la coordination entre instances.

- Cohérence dans les responsabilités de pilotage confiées aux différents échelons académiques

Ce type de cohérence fait principalement débat dans les académies qui confient une responsabilité aux DASEN en matière de suivi des contrats d'objectifs et de lettre de mission des chefs d'établissement des lycées comme des collèges et qui conservent au niveau du rectorat les décisions relatives aux moyens des lycées. Il concerne aussi les académies dans lesquelles coexistent une allocation des moyens à l'échelon rectoral pour tous les EPLE et un suivi pédagogique et de performance conduit au niveau départemental.

Il ne s'agit pas de conforter la thèse, parfois avancée, selon laquelle l'absence de responsabilité directe dans l'allocation des moyens rend peu crédible un pilotage qualitatif de la performance, mais d'observer que la nature des relations de travail entre les chefs d'établissement, plus particulièrement les proviseurs, l'échelon départemental et les services d'organisation scolaire des rectorats est sensiblement différente selon le mode d'organisation mis en place. On peut également mentionner les jeux de cohérences entre le processus de définition et d'évolution de la carte des formations professionnelles conduit à l'échelon rectoral avec la collectivité régionale, et l'apport de l'échelon départemental à la connaissance détaillée des besoins locaux et au suivi des parcours de formation et des trajectoires d'insertion.

- Cohérence dans la coordination entre les différentes instances

Cette question de la cohérence et de la complémentarité peut également porter sur les liens et les échanges entre différentes instances qui se consacrent au sein de l'académie au suivi et au pilotage des établissements, qu'il s'agisse d'échelons, de services ou d'acteurs. En effet, les conséquences de l'inexistence de coopération ou de l'insuffisance de coordination sont de nature à peser lourdement sur l'efficacité d'organisations par ailleurs clairement structurées. Ainsi, une académie qui s'est attachée à réunir toutes les composantes administratives et pédagogiques d'un pilotage cohérent des EPLE, avec des DASEN interlocuteurs uniques des chefs de tous les EPLE, s'appuyant sur un « département des établissements » au rectorat, conçu comme structure intégrée, et sur l'expertise d'inspecteurs référents dans les lycées et les réseaux, voit l'absence d'échanges et de coordination entre ces différentes instances amoindrir sensiblement l'efficacité de l'ensemble.

À cet égard il peut être intéressant de détailler les cohérences qui s'installent ou non d'une part entre les différents services, d'autre part entre les services, les experts et les décideurs.

1.3. Le pilotage de proximité : une exigence sans modèle standard, mais qui doit répondre à des critères de cohérence

Qu'il s'agisse de suivi des effectifs, de participation à l'évolution de la carte des enseignements et des formations, d'allocation des moyens, d'impulsion et d'accompagnement des réformes, de contrôle de légalité, d'appréciation de l'impact sur la réussite des élèves des choix d'organisation de l'action pédagogique et éducative effectués par les instances de l'établissement ou encore de l'évaluation portée sur l'action du représentant de l'État au sein de l'unité, le caractère local de l'établissement public d'enseignement implique que les actes de pilotage mis en œuvre par l'autorité académique s'exercent en tenant compte le plus possible des spécificités locales ; démographiques, sociales, culturelles, économiques, sans oublier bien sûr les liens de l'établissement avec la collectivité de rattachement.

Par conséquent, la dimension de proximité dans l'exercice de la tutelle de l'État apparaît inhérente aux principes de base de l'organisation du système et se trouve effectivement recherchée et mise en œuvre dans l'organisation fonctionnelle et territoriale arrêtée par le recteur, comme en témoignent les nombreuses réflexions stratégiques actuellement en cours dans toutes les académies.

En raison même de la nécessaire adaptation des schémas d'organisation de chaque académie aux particularités démographiques et géographiques, à l'efficacité reconnue de tels ou tels fonctionnements et aux contraintes propres aux compétences partagées avec les collectivités territoriales, il est illusoire de chercher à établir un quelconque modèle standard de ce pilotage de proximité. En revanche, l'examen des dispositifs mis en place dans les académies, avec leurs réussites et leurs difficultés, permet de dégager un certain nombre de critères de nature à éclairer la problématique.

1.3.1. Cohérence entre les fonctions et leurs modalités d'organisation

Les notes des correspondants académiques font apparaître que, derrière des pratiques intitulées « dialogue de gestion », « dialogue de gestion et de performance », « rencontres contractuelles », « réunion de bassin », présentées comme des modalités de mise en œuvre du pilotage de proximité et se traduisant par un échange institutionnalisé, entre un ou des représentants de l'autorité académique et un ou des représentants de l'établissement, portant sur le fonctionnement et l'évolution de l'établissement, on est en présence de réalités diverses en ce qui concerne les fonctions, les participants, le champ des échanges, les modalités de déroulement. C'est, en dernière analyse, au regard des fonctions assignées aux différents types d'échanges qu'il convient d'appréhender les différentes modalités d'organisation.

Ce moment d'échange peut avoir pour fin de préparer, chaque année, sur la base d'un examen conjoint de la situation de l'établissement, une allocation des moyens qui soit la plus juste et la plus adaptée possible aux contraintes et ambitions de l'unité et, par-là, la plus pertinente. On est alors en présence de ce qu'il est convenu d'appeler un « **dialogue de gestion** », conduit chaque année, en fin d'automne, entre autorité académique et chef d'établissement, avant les arbitrages sur la délégation des moyens pour la rentrée scolaire suivante (selon une formule voisine de celle mise en place dans les échanges entre l'administration centrale et les

académies). Il s'agit non seulement de s'accorder sur les paramètres qui ont présidé aux prévisions d'effectifs, base de calcul de la dotation horaire, mais aussi de moduler d'éventuelles allocations spécifiques ou complémentaires en fonction de bilans et de projets présentés par l'établissement⁹.

La fonction première de la rencontre peut également être de suivre régulièrement, chaque année, la dynamique d'action de l'établissement, ses choix et leurs effets sur le parcours et la réussite des élèves, en dissociant cette discussion de la question de l'attribution des moyens pour la rentrée suivante, mais en l'inscrivant dans une perspective d'analyse conjointe, globale et pluriannuelle. On est alors en présence de ce qui est désigné ici comme « **dialogue de performance** », ailleurs comme « **dialogue de pilotage** » et qui donne lieu à un entretien approfondi, de deux heures environ, entre le chef d'établissement et son supérieur hiérarchique¹⁰. Ce dialogue a lieu, le plus souvent, vers la fin de l'hiver, quand les bases de gestion sont suffisamment consolidées pour fournir des données fiables servant de référence à l'analyse des dynamiques en cours. Les échanges ne portent pas alors sur la dotation horaire globale (DHG) future mais plutôt sur les différents moyens mis en œuvre par l'établissement pour améliorer ses résultats. L'analyse détaillée de l'usage effectif des DHG reçues et, si possible, de son impact doit en constituer une part importante à côté d'autres éléments de bilan.

Il peut également s'agir d'organiser des échanges réguliers entre des représentants de l'autorité académique et des membres de la communauté scolaire portant sur la conduite à moyen terme de l'établissement et de sa dynamique (objectifs prioritaires, mobilisation des leviers, évaluation de la démarche suivie...) et débouchant le plus souvent sur une formalisation de type contractuelle. On est alors en présence des **diverses formes de rencontres et entretiens** mis en œuvre par les académies dans le cadre des **contrats d'objectifs** ; ces dispositifs donnent lieu tous les deux ou trois ans (en incluant les points d'avancement intermédiaires) à des rencontres ou à des visites, réunissant différents responsables académiques, l'équipe de direction et des membres de la communauté scolaire, à l'occasion desquelles est établi un bilan conjoint de la démarche conduite qui sert de base à la définition des objectifs prioritaires du nouveau contrat.

La fonction prioritaire de tels échanges entre l'autorité académique et les établissements, selon un découpage par regroupements territoriaux infra départementaux, peut aussi être la volonté de développer entre les établissements du même espace la mise en œuvre de projets communs, de coopérations, d'échanges de services, voire de mutualisation de ressources. On est alors en présence d'**une utilisation des bassins à des fins de pilotage**¹¹, qu'il s'agisse de la conduite concertée de l'évolution de l'offre de formation, de l'amélioration de la gestion et

⁹ Notamment pour les collèges cette allocation souvent désignée comme « marge d'autonomie » au sein de la DHG est qui peut varier de moins de 5% à 30 % (pour les collèges en éducation prioritaires), avec un taux d'environ 10 % dans les départements qui s'attachent à faire apparaître cette marge dans la délégation des moyens aux collèges.

¹⁰ Ce qu'un correspondant académique désigne comme « réflexion commune à haute voix », « véritable discussion professionnelle annuelle entre un chef d'établissement et son responsables hiérarchique » portant sur les stratégies et les leviers d'action de l'établissement.

¹¹ Pour la distinguer d'une utilisation du découpage du territoire académique en bassins comme simple d'échelon « commode » pour réunir les personnels de direction à des fins d'information descendante ainsi que pour souligner que les bassins ne constituent pas, comme tels, une instance de pilotage infra départementale.

du suivi des parcours scolaires des élèves, de la définition de formations locales des enseignants ou encore d'espace de développement des compétences de l'encadrement en matière de pilotage. Échelons d'animation de proximité, mais en aucun cas échelons administratifs supplémentaires, mis au service de priorités successives au fil des différents projets académiques (mutualisation des compétences, clarification de l'offre de formation, individualisation des parcours ...), les bassins remplissent en effet des fonctions nombreuses et importantes qui permettent d'optimiser le fonctionnement du système à l'échelon local. Bien davantage qu'un « club des chefs d'établissement » (même si des dimensions de convivialité professionnelle voire d'approche corporatiste peuvent encore colorer certains fonctionnements), les bassins constituent, tout à la fois, des espaces d'échanges en matière de pratiques professionnelles, des lieux de réflexion commune à divers métiers de l'encadrement, des échelons de production de documents et de mise en place d'actions de formation. Ils peuvent même parfois remplir un rôle de groupe d'influence auprès de l'opinion publique ou auprès des élus locaux¹².

Dans le cas où cette modalité d'organisation des échanges avec les établissements à un niveau infra départemental est mise au service d'une stratégie volontariste **de réseaux d'établissements** choisie comme moyen de répondre aux défis et enjeux locaux, qu'ils soient ceux des petits collèges ruraux ou ceux des lycées qui connaissent une offre surabondante par rapport aux besoins démographiques, la fonction change quelque peu de nature. S'il s'agit, comme dans une académie de l'ouest, d'optimiser les potentiels des ressources enseignantes dans les petits collèges ruraux grâce au développement de services partagés ou de mieux réguler l'inflation concurrentielle entre lycées urbains, par une offre construite en réseau, l'espace local d'animation acquiert alors des propriétés d'espace de pilotage. Si le réseau prend corps et, à terme, débouche sur des allocations groupées de moyens ou sur des affectations de personnels sur réseau, on verra non seulement surgir, comme c'est le cas actuellement, la nécessité de remplacer le district ou le bassin par le réseau afin d'éviter un millefeuille organisationnel, mais on passera du bassin comme outil dans le pilotage au réseau comme instance de pilotage.

Il peut enfin s'agir de mettre en place une démarche de pilotage spécifiquement concentrée sur certains établissements partageant une situation semblable, qu'elle résulte de la mise en œuvre d'une réforme de la politique éducative (réformes des lycées, mise en place du dispositif ECLAIR...) ou qu'elle trouve sa source dans l'identification par les autorités académiques d'une problématique commune. On est alors en présence d'une **proximité thématique** qui va conduire à déployer en direction des EPLE concernés des pratiques spécifiques d'impulsion, de suivi et de régulation et à y mobiliser plus particulièrement certaines ressources d'accompagnement. Les organisations académiques peuvent d'ailleurs s'attacher à articuler la conduite d'un tel pilotage de proximité thématique avec les opportunités et contraintes de la proximité territoriale, par exemple en regroupant par secteurs géographiques les opérations de suivi et d'animation sur le livret personnel de compétence ou en limitant une action centrée sur les redoublements en seconde sur les lycées de un ou deux bassins.

¹² Soit dans telle académie en matière de promotion du service public soit dans telle autres dans le cadre des échanges réguliers avec les membres des collectivités locales qui accordent une réelle importance aux animateurs de bassins.

Les fonctions remplies par les pratiques qu'on regroupe sous l'expression de « pilotage de proximité » sont fort diverses : adaptation concertée des moyens annuellement délégués, suivi et analyse conjointe et régulière des choix de l'établissement et de ses effets, moment scandant un dialogue pluriannuel et contractuel, incitation à développer des coopérations locales et une action en réseau, ciblage de l'effort de pilotage et d'accompagnement sur un nombre limité d'établissements.

Ce n'est qu'au regard des fonctions remplies que les modalités pratiques d'organisation et de fonctionnement de ces échanges trouvent leur justification opérationnelle. Qu'il s'agisse du nombre des interlocuteurs, du calendrier des phases d'échange (nombre et positionnement dans le déroulement de l'année scolaire), de la localisation des rencontres (audience dans les locaux académiques ou visite dans les établissements) ou encore des outils et documents mobilisés, les formats et périmètres retenus n'ont de signification et de portée qu'en liaison avec la fonction dévolue aux pratiques de pilotage de proximité dans chacune des académies. Les interrogations et hypothèses, évoquées dans quelques notes, portant, par exemple, sur l'évolution du fonctionnement du travail dans les bassins, sur l'aménagement du calendrier des contrats d'objectifs ou encore sur l'intérêt de la distinction entre le rapport annuel présenté au conseil d'administration et un autre rapport adressé au recteur ne peuvent être analysées indépendamment de la fonction attribuée aux dispositifs de pilotage de proximité.

Compte tenu de ces différentes fonctions et de la riche diversité des modalités concrètes déployées dans les académies et les départements, mais aussi de la succession fréquente de dispositifs voisins mais aux contours et finalités distincts¹³, l'identification précise de la fonction dominante remplie par les dispositifs de pilotage de proximité mis en place dans les académies apparaît comme indispensable¹⁴. Elle doit permettre de fonder sur des bases claires et distinctes les démarches des autorités académiques qui les impulsent et des établissements qui s'y investissent.

Dans cette optique de clarté fonctionnelle, il convient toutefois de noter le caractère unanime de la nette séparation entre les pratiques de pilotage de proximité des EPLE et celles associées à l'appréciation de la valeur professionnelle des chefs d'établissement (lettre de mission, entretien d'évaluation). Cette dissociation radicale des temps et des formes est toujours soulignée, même si l'organisation académique confie au même échelon hiérarchique la responsabilité de l'appréciation individuelle et du pilotage de l'unité.

1.3.2. Cohérence dans les attributions de compétences

La détermination de l'échelon en charge des arbitrages en matière d'allocation des moyens aux différents EPLE, qui constitue un des aspects les plus immédiatement sensibles dans l'organisation du pilotage académique (cf. les trois types « classique », « déconcentré » et

¹³ Évolutions des fonctions dévolues aux bassins d'éducation, relance de contrats d'objectifs sur des bases nouvelles, volonté de passer d'un dialogue de gestion à un dialogue centré sur les résultats et les performances, etc.

¹⁴ Sans même parler des inévitables flottements ou imprécisions terminologiques. Par exemple, dans une académie on intitule « dialogue annuel de gestion » des échanges annuels entre DASEN et chefs d'établissement dont il est précisé qu'ils ne doivent pas être associés à une quelconque discussion ou négociation sur les moyens et leur utilisation. Dans un département, « dialogue de gestion » désigne l'échange avec les collègues et « dialogue de performance » celui conduit avec les lycées.

« centralisé » présentés plus haut), ne peut pas, à l'évidence, être dissociée des choix faits en matière de pilotage de proximité. Il en va de même des responsabilités relatives à l'évolution de la carte des formations, confiées encore souvent aux conseillers techniques du recteur¹⁵ et aux services d'organisation scolaire du rectorat ou davantage déléguées aux DASEN et à leurs conseillers en matière d'enseignement professionnel et d'orientation.

Entre les compétences déléguées aux différents échelons se construisent des jeux de complémentarités, de recouvrement ou de disjonctions dessinant des architectures diverses qui ne manquent pas de susciter des débats quant à leur cohérence et à leur efficacité.

Dans les académies qui ont fait le choix d'organiser la dotation de tous les EPLE, lycées comme collèges, à l'échelon départemental et de confier la responsabilité de l'organisation du pilotage de proximité aux DASEN, les questions d'articulation portent principalement sur les formes les plus adaptées de mobilisation à l'échelon départemental des compétences de niveau rectoral, qu'il s'agisse de responsabilités administratives (notamment les services de gestion de personnels), de ressources techniques (notamment les services statistiques ou en charge des systèmes d'information) ou d'expertise pédagogique et didactique (les corps d'inspection du 2nd degré, et notamment les IA-IPR).

Dans les académies qui ont fait le choix d'une dotation rectorale pour les lycées et départementale pour les collèges, deux situations se rencontrent :

- soit les modalités d'organisation du dialogue de proximité sont différentes selon les types d'établissement, avec, pour les lycées, une procédure conduite par le recteur ou le secrétaire général de l'académie, accompagné par les conseillers techniques, chefs de division, les DASEN et des membres des corps d'inspection et, pour les collèges, une configuration similaire autour du DASEN, avec appui de « ses » conseillers techniques et chefs de division ;
- soit, en vertu d'un principe de subsidiarité, les opérations de suivi de proximité (dialogue de performance, contrat d'objectifs...) sont confiées, dans le cadre d'un schéma académique général, à l'échelon départemental pour tous les établissements.

Dans le premier cas de figure, le principal risque est de maintenir un cloisonnement dans les pratiques de pilotage entre lycées et collèges, configuration illustrée par les situations où le pilotage des collèges donne lieu à une démarche globale et approfondie pilotée directement par le DASEN alors que celui des lycées demeure plus lointain avec la prévalence d'un système de guichet auprès des responsables des divisions, parfois complété par la mise en place d'inspecteurs référents auprès des seuls lycées.

Dans le second cas, les décalages de périmètres sont plus évidents et ne manquent pas d'être soulignés par les DASEN. Ceux-ci font remarquer combien il est difficile de se prononcer valablement sur la pertinence des choix d'organisation d'un lycée quand on n'est pas impliqué dans les décisions relatives à l'attribution des moyens d'enseignement ou à la définition de la carte des formations ou encore d'améliorer l'orientation et l'affectation des élèves dont on est

¹⁵ Et principalement le chef du service académique d'information et d'orientation (CSAIO), le délégué académique à l'enseignement technique (DAET) et le délégué académique à la formation continue (DAFCO).

responsable sans avoir réellement part aux décisions relatives à l'évolution de l'offre de formation. Les réserves sur la crédibilité d'un pilotage qualitatif exercé par une autorité qui ne dispose pas de pouvoirs en matière de gestion ne sont pas nouvelles mais la redéfinition en cours du rôle des DASEN au sein de l'équipe de direction de l'académie, associée à des responsabilités clairement déléguées en matière de suivi et d'évaluation des EPLE et de leur pilotage, est de nature à faire évoluer les termes du débat.

Dans les académies qui concentrent les opérations d'allocation de ressources à l'échelon rectoral pour tous les EPLE, et notamment pour celles qui ne sont pas mono départementales, l'organisation du pilotage de proximité fait l'objet de choix plus délicats :

- soit le recteur confie à ses adjoints (voire à certains de ses conseillers techniques) des missions de suivi thématique (la réforme du lycée, les contrats d'objectifs, l'éducation prioritaire ...), permettant ainsi de mettre en place des opérations de pilotage ciblées auprès d'un nombre bien délimité d'EPLE ;
- soit le dialogue de proximité est confié aux DASEN pour tous les EPLE de leur département.

Cette dernière solution présuppose une distinction fonctionnelle entre un suivi qualitatif portant sur les choix d'organisation des enseignements effectués par l'autorité départementale et une gestion quantitative des moyens et des structures pilotée à l'échelon du rectorat. Ainsi, dans les académies où l'allocation des ressources des collèges comme des lycées a été centralisée auprès d'une division du rectorat, alors que la conduite des dialogues avec l'ensemble de ces établissements a été confiée à l'échelon départemental on constate une grande diversité des dispositifs départementaux, avec certains départements « aux avant-postes » des dispositifs de pilotage et dans d'autres une situation plus incertaine. Une interrogation demeure sur l'effet en retour de l'analyse pédagogique des choix et de leurs conséquences sur les arbitrages d'allocation des moyens. Dans ce contexte, le travail des pôles de pilotage que mettent en place certains DASEN tend à se concentrer sur les problématiques pédagogiques par le biais d'espaces de réflexion établis dans un maillage plus fin que celui des bassins afin d'y mobiliser toutes les ressources disponibles du second comme du premier degré autour de thématiques transversales comme la personnalisation de l'action pédagogique.

Même si le rapprochement des attributions de gestion et des responsabilités de pilotage direct à un échelon qui soit le plus proche des établissements se dégage comme la solution la plus communément appréciée, ce qui est déterminant, quels que soient les schémas d'organisation fonctionnelle et territoriale retenus par les académies, c'est que l'articulation entre les compétences et responsabilités des différents échelons fasse l'objet d'une démarche spécifique qui en explicite la cohérence et en présente toutes les conséquences en matière de modalités et de contenu des opérations de pilotage des EPLE.

1.3.3. Cohérence entre légitimité et faisabilité

Les observations effectuées dans le cadre de la mission font apparaître que la portée opérationnelle des pratiques de pilotage de proximité mises en place dépend pour une part très importante du statut du responsable académique qui conduit personnellement le dialogue. Pour asseoir ce poids institutionnel, il apparaît essentiel que l'interlocuteur du représentant de

l'État dans l'EPLÉ soit son supérieur hiérarchique (ou éventuellement un de ses adjoints statutaires). Un tel critère a pour effet de restreindre la conduite directe des temps de dialogue aux membres du « comité de direction » de l'académie, dans l'extension qu'en donne le décret relatif à l'organisation académique du 5 janvier 2012¹⁶, en ne l'élargissant éventuellement, en raison de fortes contraintes de faisabilité, qu'à leurs seuls adjoints directs.

Même si, selon les types de dialogue et les fonctions remplies, les périmètres des échanges et les participants sont différents (souvent élargis à des équipes dans le cas des dialogues de contractualisation notamment), c'est l'implication personnelle et la parole directe du porteur de l'autorité académique qui confère de l'importance et de l'impact aux points de vue échangés, aux remarques formulées et aux pistes d'action dessinées et qui permet d'installer le dialogue de proximité dans le fonctionnement académique.

Ainsi, dans un département qui compte près de 150 EPLÉ, les entretiens (qui se déroulent dans les locaux de la « direction départementale » et pour lesquels le chef d'établissement peut se faire accompagner de son adjoint s'il le souhaite) sont conduits par le DASEN ou un de ses deux adjoints, avec une rotation qui permet au DASEN lui-même de voir tous les EPLÉ en trois ans. Dans une académie de taille plus modeste, le contexte est différent et permet l'implication personnelle du recteur qui va rencontrer régulièrement dans chaque département, en compagnie du DASEN, les chefs d'établissement, ce qui est fortement apprécié.

L'importance de ce critère de légitimité est également sensible dans les académies qui souhaitent « faire bouger les lignes » entre pilotage hiérarchique et pilotage pédagogique au profit de ce dernier en confiant par exemple des responsabilités plus directes à des inspecteurs pédagogiques dans le suivi des axes du projet académique ou dans l'animation des bassins. Cette transition entre un système pyramidal où chaque « inspecteur d'académie » assurait le pilotage administratif et pédagogique, mais le plus souvent limité aux seuls collègues (le suivi des lycées étant conduit par la DOS rectorale sous la responsabilité du secrétaire général), à un système de pilotage croisé entre DASEN et encadrement pédagogique sur tous les types d'EPLÉ, suppose que des règles précises soient définies en matière de coordination et d'autorité en dernière instance, faute de quoi risquent de survenir des dérapages préjudiciables au fonctionnement du dispositif.

Le fait que dans le fonctionnement des bassins d'éducation, conçus comme des espaces d'échanges, de réflexion et de propositions « horizontaux » entre personnels de direction et responsables de l'encadrement du secteur, l'intervention directe du recteur ou des DASEN soit le plus souvent mesurée afin de laisser se développer les coordinations et les initiatives locales¹⁷, contribue fortement à leur donner un statut de « niveau de pilotage de rang secondaire », pour reprendre l'expression des correspondants d'une académie dans laquelle les douze bassins jouent pourtant un rôle affirmé dans l'animation de la politique éducative. Le rôle effectif que joue l'autorité hiérarchique dans le fonctionnement des bassins n'est pas étranger à leur statut dans l'organisation du pilotage.

¹⁶ À savoir le recteur et le secrétaire général de l'académie et les directeurs académiques des services départementaux de l'éducation nationale.

¹⁷ Officiellement placés sous la responsabilité du recteur et des DASEN, qui sont tenus informés du calendrier et de l'ordre du jour des réunions, les bassins sont le plus souvent coordonnés par un conseiller technique de type PVS ou IEN adjoint.

Si l'utilité des bassins pour faciliter une plus fine adaptation du service rendu par le système aux besoins éducatifs locaux est souvent reconnue, ils ne constituent pas comme tels une structure de pilotage infra-départementale ; ils se présentent davantage comme un espace à mobiliser de façon explicite et ciblée dans le cadre d'une stratégie globale de pilotage.

Ils peuvent ainsi être choisis comme l'échelon territorial le plus adapté pour apporter le concours d'inspecteurs, correspondants de bassin, à la réflexion des personnels de direction. Mais si ce choix est de nature à enrichir l'utilité du bassin en tant qu'échelon d'animation de proximité et contribue ainsi au pilotage académique, elle ne transforme pas, comme telle, le niveau du bassin en échelon de pilotage.

L'importance de l'implication personnelle d'un membre de l'équipe de direction académique soulève, notamment dans les territoires qui comportent un nombre important d'établissements, des questions de faisabilité pour ces dispositifs de pilotage de proximité lourds et chronophages.

Ainsi, une académie qui ne comprend qu'une soixantaine de lycées et quelque 150 collèges et qui met en œuvre un pilotage de proximité au moyen d'un dialogue approfondi de contractualisation (de deux heures), tenu tous les deux ans (bilan au bout de quatre ans et point d'étape intermédiaire), en mobilisant autour du recteur pour les lycées et des DASEN pour les collèges de quatre à cinq collaborateurs, estime à plus d'un millier d'heures d'encadrement la charge annuelle pour la seule conduite des visites et entretiens, indépendamment de la prise en compte des temps de préparation, d'exploitation et de déplacement.

Une autre académie, qui souhaite mettre en place chaque année un temps d'échange en octobre ou novembre (avant la nouvelle DHG) conduit par un cadre académique incarnant la ligne hiérarchique¹⁸, se trouve confrontée à la fois au nombre total d'EPL à prendre en compte et à une forte disparité entre les départements. Ce qu'un DASEN peut conduire auprès de moins de 40 EPL, son collègue ne peut l'assurer auprès d'environ 150 établissements, même s'il se répartit la tâche avec « son » seul DASEN adjoint et le secrétaire général¹⁹.

Les solutions mises en place dans les académies pour répondre aux défis d'échelle posés par un pilotage de proximité de masse sont intéressantes à suivre et à analyser. Elles consistent soit à moduler la forme du pilotage selon les types d'établissement, en pérennisant alors les différences entre le suivi des lycées et celui des collèges, soit à admettre des différences sensibles entre départements d'une même académie dans les pratiques de suivi, soit encore à redistribuer le potentiel que représentent les membres de l'équipe de direction académique sur l'ensemble des établissements de l'académie indépendamment des limites départementales. Cette dernière solution soulève réserves et réticences des DASEN, d'autant plus s'ils sont responsables des opérations d'évaluation des chefs d'établissement et de l'élaboration et du

¹⁸ Recteur, SGA et adjoints, DASEN et leurs adjoints ou encore SG dans les services de l'éducation nationale en département.

¹⁹ L'expérience d'un département où le DASEN et ses deux adjoints assurent le dialogue de performance auprès de 145 EPL pourrait conduire à penser qu'un cadre peut assurer près d'une cinquantaine de dialogues annuels mais, dans ce cas précis, les dialogues de performance ne sont pas directement associés à la DHG de l'année à venir et peuvent s'organiser sur une période sensiblement plus large.

suivi des contrats d'objectifs dans le département dont ils ont la responsabilité. L'organisation de rencontres annuelles regroupant des EPLE (et notamment des collègues) comparables par leur taille et leur contexte constitue une autre piste. C'est ce que certaines académies désignent comme « *phase collective du dialogue de gestion* ». Ce type d'utilisation de l'espace du bassin pour conduire un « dialogue de gestion » présente, outre l'avantage de limiter pour les autorités académiques le nombre de réunions à conduire, celui d'offrir l'occasion de favoriser la construction de coopérations voire de mutualisations entre établissements, mais elle présente aussi une limite importante, celle de ne pouvoir réellement conduire une analyse approfondie des choix de chaque établissement dans l'organisation des enseignements et de la façon dont ces choix sont mis en relation avec les objectifs et les résultats.

L'allongement de la durée des contrats d'objectifs de trois à quatre ans allégeant le nombre d'établissements bénéficiant chaque année d'un suivi approfondi, la combinaison d'une animation pédagogique de proximité effectuée dans le cadre des bassins avec un accompagnement plus dense et régulier auprès d'établissements connaissant une situation particulière ou bien encore la coexistence temporaire d'un dispositif de dialogue, déjà rôdé dans le cadre des contrats d'objectifs, avec la montée en puissance d'une nouvelle modalité de dialogue de gestion, constituent d'autres exemples d'organisations mises en place par les académies pour construire les dispositifs les plus cohérents possibles afin de rendre compatibles légitimité et faisabilité.

1.3.4. Cohérence entre adaptabilité et robustesse du schéma d'organisation du pilotage

Par-delà l'inévitable changement des personnes, lié notamment aux conditions statutaires de mobilité propres à l'encadrement à tous les niveaux du système, l'instauration d'un cadre suffisamment stable et durable apparaît comme une condition indispensable au développement des pratiques de pilotage de proximité. Celles-ci ne peuvent relever d'une mode et doivent se doter de règles de fonctionnement et de repères de méthode garants d'une continuité de la démarche qui seule est en mesure de conduire progressivement à une appréciation partagée de l'évolution de l'établissement, comme le souligne avec force le DASEN d'un département dans lequel des pratiques de pilotage de proximité, sous forme de « dialogue de performance », sont en place depuis sept ans et présentent une réelle durée malgré les changements des cadres départementaux.

En outre, des changements fréquents des modalités de fonctionnement, des objectifs poursuivis variant trop volontiers au gré des priorités annuelles, des documents, outils et calendriers ne présentant pas les conditions de stabilité nécessaires à un travail de qualité ou encore des données quantitatives, tributaires des changements d'indicateurs nationaux ou académiques, ne permettant pas de fonder des analyses sur des séries comparables, constituent autant d'obstacles et d'écueils pour l'installation efficace des pratiques de pilotage de proximité.

Dans les académies, ce souci d'installer les pratiques dans la continuité se traduit par l'attention portée au cadrage méthodologique (pièces et documents composant le « dossier de dialogue », « guides méthodologiques » explicitant les phases, les lieux et les acteurs

impliqués dans les entretiens de contrats d'objectifs) et par la détermination d'une périodicité des différentes phases de dialogue qui soit à la fois cohérente avec la fonction dominante de suivi et réalisable durablement dans le temps par les instances académiques.

À cet égard, il convient de souligner l'intérêt que présente l'établissement d'un compte rendu écrit des échanges entre l'autorité académique et l'EPLE, comme cela se pratique dans certaines académies. Un tel document, identifiant les thèmes abordés, sujets discutés et axes d'actions arrêtés, va matérialiser la continuité de la démarche tout en constituant une sorte de mémoire commune pour tous les acteurs et toutes les parties impliqués dans le processus de pilotage et d'accompagnement.

En effet, la prise en compte de la situation de l'établissement dans toutes ses dimensions constitue sans doute un des intérêts majeurs du pilotage de proximité par contraste avec cette tendance qui conduit toute supervision distante à organiser son regard selon les découpages qui lui sont propres (élèves et structures, moyens et personnels, administration et pédagogie ...) et ainsi, en segmentant son attention, à amoindrir la qualité de son suivi.

Parmi les moyens mis en œuvre dans les académies pour contribuer à cette approche globale de l'établissement, les deux principaux sont, d'une part, les outils et documents d'une très grande richesse et d'une très grande qualité construits à part égale par les services et les établissements et, d'autre part, la diversité des métiers et des approches impliqués dans les pratiques de suivi et de dialogue.

Qu'il s'agisse de dialogue de gestion ou de performance, de visite ou d'entretien de contractualisation, les différentes pratiques rapportées par les correspondants académiques s'appuient sur des « dossiers » très substantiels.

Sans entrer dans les détails on y retrouve le plus souvent les trois composantes suivantes :

- des tableaux de bord comprenant une série d'indicateurs, extraits des bases académiques, portant sur les effectifs d'élèves, sur les caractéristiques sociales de la population accueillie, sur les parcours scolaires et les résultats aux examens, sur quelques caractéristiques des personnels de l'établissement et sur les moyens délégués ; ces données donnent lieu à des rapprochements avec des comparants diversifiés (académie, département, bassin, ou type d'établissement) et, selon les cas, sont inscrites dans des séries diachroniques pouvant aller jusqu'à cinq ans ;
- des documents produits par l'établissement sur son fonctionnement et son pilotage (projet d'établissement, rapport annuel, auto-évaluation construite dans le cadre de la démarche de contractualisation, contrat d'objectif, etc.) ;
- des documents de synthèse ou de suivi, élaborés par les instances académiques qui, sous forme de tableau synoptique avec un code de couleurs ou de radar, invitent à une approche globale des points forts et des points faibles de l'établissement et permettent d'amorcer les échanges ou encore qui, sous forme de compte rendu et relevé de conclusions, assurent une continuité dans la démarche.

La place très limitée des informations qualitatives sur le fonctionnement des enseignements ou sur la vie scolaire est soulignée par plusieurs correspondants académiques.

Tant dans les phases d'élaboration et d'analyse de cette documentation que lors des échanges avec les équipes d'établissement, notamment lors des opérations de suivi des contrats d'objectifs, les autorités académiques se sont attachées à associer des approches relevant de plusieurs métiers : expertise des services en matière de gestion et de traitement de l'information et expertise des corps d'inspection en matière d'appréciation de la qualité pédagogique et didactique. Cette mobilisation se traduit, par exemple, dans nombre de dispositifs de suivi ou d'évaluation externe des contrats d'objectifs, par la composition d'équipes pluri-catégorielles comprenant au minimum un « hiérarchique », un cadre administratif et un membre des corps d'inspection. Il arrive aussi que l'on confie à un responsable de service (DOS ou service de suivi des EPLE) la responsabilité d'établir la note de synthèse préparatoire à l'entretien de performance, afin de sensibiliser les cadres administratifs aux finalités et impacts pédagogiques des actes de gestion ou encore que l'on implique personnellement plusieurs chefs de division et le SGA lors des dialogues conduits par le recteur avec les proviseurs et leur équipe.

En ce domaine, ce qui demeure l'aspect primordial, c'est la volonté d'intégrer fortement l'approche pédagogique à la conduite du pilotage. La finalité d'amélioration des performances du système par l'amélioration de la réussite de chacune des unités implique que le pilotage des établissements réserve une place très importante aux actions d'impulsion, d'appréciation et de régulation portant sur le champ pédagogique, sur l'organisation de l'action pédagogique et, plus particulièrement encore, sur l'articulation entre les dispositifs (activités sur projet, aides personnalisées, etc.) et les pratiques d'enseignement. La volonté d'associer²⁰ des membres de corps d'inspection territoriaux dans les diverses formes de pilotage de proximité observées dans la plupart des académies en est l'expression, et le développement de la fonction d'inspecteur référent (analysée de façon approfondie plus bas), la traduction la plus fréquente.

Il faut enfin souligner qu'une des conditions de cette prise en compte globale est la réciprocité dans la conduite des opérations, ce qui concerne non seulement les échanges entre établissements et instances académiques, mais aussi la construction des outils de ce dialogue.

Dans toutes les académies, l'utilité d'une organisation du pilotage des EPLE qui soit à la fois la plus proche possible et garantisse une approche d'ensemble du champ scolaire sous la responsabilité directe d'une autorité académique est largement reconnue et donne lieu à la mise en œuvre de dispositifs particuliers. Un tel processus, qui conduit nécessairement à prendre en compte, dans chaque académie, nombre de spécificités, ne peut donner lieu à un modèle unique, mais les démarches effectivement mises en œuvre permettent de dégager un système de critères à l'aune desquels il convient d'examiner les fonctionnements en cours ou les dispositifs en phase de réorganisation.

²⁰ Cette volonté ne se traduit pas toujours concrètement par une définition claire, précise et opérationnelle du rôle des inspecteurs leur permettant de s'intégrer aisément aux dispositifs caractéristiques de l'organisation académique.

1.4. Un pilotage fondé sur la connaissance des établissements : le rôle de l'échelon académique dans une construction conjointe

À travers les systèmes d'information, les enquêtes, les tableaux de bord, les batteries d'indicateurs construits à différents niveaux, les données et informations relatives aux établissements scolaires forment une masse considérable dont la maîtrise et l'utilisation pertinente constituent un enjeu et un défi à tous les échelons du système. Ces données sont en effet, non seulement très nombreuses, mais aussi hétérogènes et évolutives, ce qui, loin d'être un atout, peut entraver l'éclairage des décisions.

Entre l'administration centrale, tenue à la fois de rendre compte à la nation de l'évolution des performances d'ensemble et de fonder ses choix de répartition sur des données les plus objectives possibles, et les établissements, conduits à toujours mieux se connaître eux-mêmes afin de faire les choix les plus pertinents dans les espaces de liberté et de responsabilité qui leur sont ouverts, le rôle des services académiques dans le traitement à des fins opérationnelles des données et informations sur la structure, le fonctionnement et les résultats des établissements, revêt une importance déterminante.

L'organisation de cette fonction de développement de la connaissance des établissements à des fins d'optimisation de l'action se traduit dans les académies par quatre familles d'objectifs :

1. rassembler, traiter et synthétiser les différentes données et informations pour construire des outils d'analyse fiables et partagés ;
2. mutualiser les informations entre les différents services concourant au pilotage ;
3. développer, au sein des établissements, les outils et démarches d'autoanalyse ;
4. installer les instruments porteurs d'informations sur les établissements comme éléments de référence d'un dialogue régulier entre autorité académique et représentants de l'établissement.

1.4.1. *D'une accumulation de données hétérogènes à des repères adaptés aux enjeux et au contexte*

Rassembler, traiter et synthétiser les différentes données et informations pour construire une base académique de pilotage et des outils d'analyse adaptés aux besoins spécifiques de l'académie est désormais l'activité centrale des services statistiques académiques (SSA). Positionnés au sein d'un pôle prospective, évaluation, contrôle de gestion et aide au pilotage, leur rôle auprès de l'équipe de direction de l'académie s'est considérablement développé ainsi que la qualité de leur expertise soulignée dans les notes des correspondants académiques²¹.

Il leur faut tout d'abord constituer le recueil le plus complet possible des différentes données disponibles sur les établissements.

²¹ On peut observer que les pistes d'évolution présentées dans le rapport n° 2004-110 INSEE-IGAENR de juillet 2004 consacré à l'audit des fonctions statistiques dans les services académiques ont trouvé des réalisations concrètes.

Cette démarche associe l'extraction des données fournies par les établissements eux-mêmes au moyen du renseignement des différentes bases nationales de gestion (SCONET, STS, EPP, et base relais), complétée par la sollicitation d'autres bases soit liées, soit aux flux d'élèves (Affelnet, SDO), soit aux résultats aux examens (OCEAN), soit encore à la mobilisation des outils nationaux construits pour suivre les établissements et leurs résultats, tels les produits d'autodiagnostic (APAE, OAPE) ou de « valeur ajoutée » (IVAL, IVAC).

Ce regroupement s'accompagne d'opérations de fiabilisation et d'indexation précisant les dates des extractions ainsi que les champs considérés. Les premières s'attachent à réduire le plus possible les biais que peuvent induire des imprécisions de saisie dans les établissements, les secondes s'emploient à prévenir les doutes que ne manque pas de susciter l'existence de données quantitatives différentes sur une même réalité.

À partir de cet ensemble de données, auxquelles il est possible d'adjoindre les informations issues des documents originaux produits par l'établissement lui-même (projet d'établissement, bilan annuel, contrat d'objectifs), les SSA construisent des documents spécifiques (fiches établissement, tableaux de bord, radars, etc.) destinés à servir d'outil de travail aussi bien aux responsables et services académiques qu'aux établissements.

L'intérêt majeur de ces outils académiques, leur « valeur ajoutée » par rapport aux outils nationaux réside dans leur meilleure prise en compte du contexte.

Cette meilleure adaptation prend essentiellement quatre formes :

1) La pertinence du comparant ; les données de l'établissement ne sont plus rapportées seulement aux références nationales ou académiques mais à celles des établissements du département, du bassin voire du même « type ». Ainsi, une académie a constitué six classes de collèges à partir d'une vingtaine d'indicateurs relevant aussi bien de paramètres sociodémographiques (PCS des parents, commune de résidence, etc.), que de données relatives à la réussite scolaire (taux de réussite au DNB, orientation en 2^{nde} GT) et au personnel enseignant (âge, stabilité dans le poste, etc.). Une autre académie a construit cinq groupes d'EPLÉ permettant non seulement de mieux identifier l'action et les performances des établissements au sein de leur « type » (dont celui des établissements sensibles et éducation prioritaire), mais également de suivre les parcours des élèves en fonction du type d'établissement dont ils sont issus. L'échelon académique permet ainsi de construire des familles d'établissements comparables en prenant au mieux en compte la diversité des caractéristiques géographiques (rural, rurbain, urbain), sociodémographique et scolaire.

En outre, les autorités académiques peuvent s'appuyer sur ces typologies d'établissements pour fonder les règles de répartition modulée des moyens d'enseignement, en accordant les marges les plus favorables aux établissements qui en ont le plus besoin ou qui en font l'usage le plus pertinent.

2) La constitution de séries diachroniques ; même si les outils nationaux s'attachent, de plus en plus, à conserver une stabilité des données sur trois ans afin de favoriser des analyses d'évolution, les suivis dans la durée, qu'il s'agisse de parcours d'élèves ou d'évolution des comportements et résultats scolaires, apparaissent plus aisés à construire à l'échelon

académique en raison notamment d'une meilleure maîtrise sur les champs et dates de requêtes et sur la sauvegarde des données. Le pilotage des établissements ne pouvant réellement s'élaborer sans une prise en compte des évolutions, l'élaboration de telles séries constitue un apport déterminant des outils académiques.

3) Le développement d'indicateurs spécifiques aux enjeux académiques, illustré par exemple dans une académie confrontée à des difficultés marquées et durables de réussite scolaire par la production de données détaillées sur les retard scolaires, les taux de redoublants et les phénomènes de décrochage.

4) L'inscription de la situation de l'établissement dans la démarche du projet académique ; si c'est au niveau des établissements que se joue la réalisation des objectifs académiques, il importe que chaque établissement puisse situer son action et ses performances au regard des objectifs du projet académique. À titre d'exemple, dans le dossier de dialogue de gestion et de performance mis en place dans une académie de l'est de la France, cette dimension de l'inscription de l'EPLE dans la dynamique académique tient une place structurante. L'essentiel des données caractérisant l'activité de l'EPLE y est organisé selon les quatre objectifs du projet académique ; ainsi le nombre d'enseignements d'exploration, les taux de redoublement, les taux d'insertion en LP des établissements sont réinscrits sous l'objectif académique « assurer l'équité scolaire par un parcours personnel de réussite pour chaque élève ». Par-delà l'artifice inhérent à toute organisation des informations, cette mise en perspective invite à une réflexion interne à chaque établissement sur sa part contributive aux objectifs académiques et donc aux ambitions de la politique éducative et, par là-même, est de nature à faciliter la construction d'un dialogue clair entre les autorités académiques et les établissements.

1.4.2. Un processus de partage des données et de mutualisation des informations en cours mais qui a encore des marges de progrès

La grande variété des données structurelles, humaines, pédagogiques, administratives et financières relatives à chacun des établissements, associée à la nécessaire spécialisation fonctionnelle des différents services, conduit à une forte ventilation des informations relatives aux établissements. Le risque est alors que ces informations restent stockées dans les services concernés sans faire l'objet d'une exploitation autre que celle nécessaire aux impératifs de gestion de ce service. Ainsi, faute d'une mutualisation pertinente, nombre de données ne sont pas mises en relation, ni capitalisées. Cette attention à identifier puis à prévenir les risques de dispersion et de cloisonnement est présente dans toutes les académies.

Dans cette optique, les améliorations à apporter font l'objet de nombreuses remarques.

Ainsi, dans telle académie, le département en charge des établissements n'a pas d'accès direct à la base APAE²², pourtant fortement mobilisée par les DASEN pour conduire le « dialogue pédagogique et de gestion » avec tous les établissements, tandis que ces mêmes DASEN ne disposent ni des projets d'établissement, ni des rapports annuels sur le fonctionnement de

²² « Aide au pilotage et à l'autoévaluation des établissements ».

l'établissement ni des procès-verbaux des conseils d'administration suivis à l'échelon rectoral dans le cadre du contrôle des actes.

Dans telle autre académie, les informations relatives aux mécanismes d'orientation, portant sur les vœux des familles, les décisions d'orientation, les taux de pression sur les filières et les spécialités, élaborées par le SAIO, sont très insuffisamment mises en relation avec les données relatives aux parcours réels issues de la base élèves.

Dans telle autre encore, les données relatives à la vie scolaire (dont incivilités, absentéisme et conseils de discipline) ne sont suivies que par le responsable de l'équipe mobile et le proviseur vie scolaire sans être intégrées à une vision plus globale de l'établissement.

Le besoin d'améliorer l'organisation du partage des informations sur les établissements est sensible à tous les niveaux ; une note souligne comment, dès que le recteur a besoin de renseignements sur un lycée ou un collège, le cabinet doit solliciter les différents services dans la mesure où il n'existe ni instance, ni outil de regroupement des données disponibles. Pour pallier ce déficit, le cabinet a mis en place un « dossier de base » regroupant contrat d'objectifs, projet d'établissement et radar mais ce dossier ne comporte pas de données qualitatives comme les moments forts ou les incidents majeurs qui ont marqué le fonctionnement de l'établissement, éléments qui, pourtant, sont d'un poids certain dans le climat et la vie d'une communauté ; à la dispersion se surajoute souvent une perte de mémoire.

Parmi les domaines dans lesquels la mutualisation des informations et des analyses qui en résultent présente un intérêt majeur, il convient de mentionner celui des échanges entre services rectoraux et services départementaux et celui de l'éclairage complémentaire entre les données quantitatives et les informations qualitatives.

Le partage régulier d'informations entre les services du rectorat et les services départementaux manifeste encore des marges de progrès même si les récentes opérations de modernisation et de rationalisation ont permis de sensibles améliorations sur ce point. Même dans les académies qui ont fait le choix de confier aux directeurs académiques la responsabilité du dialogue et la répartition des moyens d'enseignement pour tous les EPLE (collèges et lycées), les échanges entre l'échelon rectoral et l'échelon départemental révèlent des zones d'articulation à améliorer. C'est le cas, par exemple, en matière de complémentarité entre les conseillers techniques du recteur et les directeurs académiques sur la conduite de l'adaptation de l'offre de formation ou dans les opérations d'ajustement entre supports et personnels avec les divisions de gestion de ressources humaines. Cette question est bien évidemment plus sensible dans les académies qui associent une responsabilité de suivi des lycées confiée aux directeurs académiques et un pilotage rectoral de la répartition des moyens d'enseignement.

Par ailleurs, la mise en place de plateformes de gestion communes, implantées soit au rectorat soit dans les services départementaux, dès lors qu'elles concernent, par exemple, des

domaines comme le contrôle des actes des EPLE, soulève de réelles difficultés en matière de rapidité d'accès et de disponibilité des données²³.

Enfin, si la qualité de nombre d'outils de suivi et de pilotage produits par les départements est soulignée dans plusieurs notes, la coexistence persistante de tableaux de bord produits au rectorat et d'autres produits dans les départements sur des domaines comparables témoigne, en partie, du positionnement imparfait des services statistiques académiques (SSA) en tant que ressources d'expertise communes à tous les responsables académiques. Si la volonté des responsables départementaux de disposer des instruments de pilotage les mieux adaptés possibles aux spécificités de leur territoire, tout comme leur souhait de pouvoir conserver auprès d'eux un potentiel suffisant d'analyse et d'études sont compréhensibles, la poursuite des démarches de mutualisation et d'harmonisation, engagées dans plusieurs académies, est de nature à améliorer la qualité des outils de connaissance des établissements.

Les informations qualitatives sont très largement sous-utilisées. À côté des données quantitatives sur les effectifs, les moyens, les flux, souvent synthétisées par des indicateurs, nombre d'informations qualitatives sont produites sur les établissements et leur fonctionnement. Leurs sources en sont diverses depuis les analyses écrites dans le cadre du rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement, les résultats obtenus et les objectifs à atteindre²⁴ ou encore le diagnostic préalable à la lettre de mission du chef d'établissement jusqu'aux informations recueillies lors d'une audience dans les services ou d'une visite d'établissement, en passant par l'ensemble des constats et appréciations établis par les corps d'inspection dans le cadre de leurs missions (qu'elles soient dans les disciplines ou transversales).

Alors même que ces éléments qualitatifs sont largement reconnus comme essentiels pour éclairer le pilotage, ils sont lourdement sous utilisés : le plus souvent dispersés, fréquemment filtrés, rarement suivis et capitalisés.

Si, traditionnellement, les inspecteurs pédagogiques se montraient peu enclins à utiliser les données quantitatives, la pratique de la consultation des indicateurs et des fiches d'établissement lors de la préparation des visites effectuées en tant qu'inspecteur référent d'établissement ou de bassin s'est sensiblement développée. En revanche, le partage et l'exploitation des constats, observations et appréciations opérés au sein des établissements demeurent des domaines à construire. Ainsi, dans une académie, une application dénommée « *Hermès* » a été mise à la disposition des inspecteurs pédagogiques afin qu'ils puissent y déposer documents et analyses de caractère général sur le fonctionnement des établissements visités (traits marquants, démarche à valoriser, incitative ou à suivre, etc.). Ce site d'échange, à droits d'accès restreints, qui devait améliorer la continuité des observations et constats et renforcer la cohérence et la coordination des apports des inspecteurs reste, de fait, peu ou pas

²³ Dans une académie, la conjonction des contraintes des droits d'accès à DEMACT et de la mutualisation du contrôle des actes des EPLE au rectorat interdit, pour l'heure, aux DASEN de consulter les actes des établissements dont ils assurent le pilotage.

²⁴ Cette production inscrite dans la loi depuis le 22 juillet 1983 (article 15-8) et le code de l'éducation (L. 421-4) est trop souvent négligée aussi bien dans le fonctionnement des établissements que dans le suivi des EPLE par les académies, comme si des dispositions ultérieures prescrivant d'autres documents en avaient éclipsé l'intérêt.

utilisé. Dans une autre académie, l'espace collaboratif ouvert aux inspecteurs dans le cadre du suivi des récentes réformes de la voie professionnelle et du LGT afin d'organiser un partage d'information préparant un « retour » plus riche, apparaît davantage utilisé, mais, comme son accès est réservé aux seuls inspecteurs, les approches qualitatives qu'il contient restent ignorées des DASEN en charge du pilotage des lycées. En outre, les chefs d'établissement se montrent réservés, voire réticents vis-à-vis d'une trop large diffusion des informations qualitatives produites par les inspecteurs sur le fonctionnement pédagogique de leur unité.

C'est également ce souci des informations qualitatives qui a conduit, il y a trois ans, un responsable académique à impulser la constitution d'une base destinée à rassembler toutes les données relatives à la vie et à l'histoire des établissements, constituant, en quelque sorte, le « fil rouge » de leur suivi²⁵. De fait, les contributions des différents acteurs susceptibles de nourrir un tel outil se sont révélées peu nombreuses. Si l'équipe mobile de sécurité y dépose régulièrement ses rapports et analyses, les corps d'inspection l'ignorent et leurs rapports demeurent stockés dans les secrétariats sans alimenter une connaissance plus qualitative des établissements.

Ainsi, une masse considérable d'observations, d'analyses et de recommandations, riches et utiles au fonctionnement des établissements, est sous-utilisée en raison de mécanismes divers tant culturels qu'organisationnels.

C'est la conviction que le partage de données communes constituait un facteur important de l'amélioration du pilotage des établissements qui a conduit le secrétaire général d'une académie du sud de la France à lancer le projet d'un portail académique unique²⁶ destiné à la fois à améliorer la mutualisation interne aux échelons de pilotage et aux différents services et à impliquer davantage les établissements dans leur travail d'analyse sur leur propre fonctionnement.

C'est une conviction semblable qui conduit une académie de l'ouest à proposer la mise en place d'une application internet destinée à favoriser l'échange d'informations entre les DASEN et les EPLE dans le cadre des contrats d'objectifs, sur la base de données régulièrement complétées et mises à jours par le SSA²⁷.

Si de telles initiatives peuvent contribuer à améliorer le partage des informations quantitatives au sein des services académique et entre les services et les établissements, la meilleure intégration des éléments qualitatifs au processus de pilotage demande, bien au-delà d'une dimension instrumentale, une impulsion politique en matière de coopération professionnelle auprès des corps d'encadrement.

²⁵ Avec les rubriques suivantes : courrier, délégations, diagnostic de sécurité, données établissement, entretiens, gestion de crise, inspection, signalement d'incidents, visites ...

²⁶ « Portail académique de données et d'indicateurs pour les EPLE » (PADIE).

²⁷ Application « ProContRa » qui semble encore susciter des réserves des personnels de direction en raison d'un pilotage trop centré sur des indicateurs.

1.4.3. Formation et complémentarité des approches : deux conditions du développement des pratiques d'auto-analyse dans les établissements

Bien que l'utilisation effective par les personnels de direction des outils nationaux et académiques à des fins de pilotage interne de l'établissement ne fasse pas l'objet d'un suivi explicite et systématique de la part des académies, leurs observations convergent sur le fait que toutes les équipes de direction sont loin d'accorder la même attention aux données et informations disponibles sur leur établissement. À côté de chefs d'établissement qui utilisent, en les choisissant, les données sur leur établissement pour mobiliser les équipes pédagogiques et éducatives, d'autres se montrent plus réticents ou plus circonspects, ne les utilisant, au mieux, que pour leur information personnelle.

La difficulté d'accès aux données, la multiplication et la dispersion des indicateurs, l'insuffisance de la formation nécessaire pour garantir une analyse pertinente et une interprétation incontestable des chiffres, sont alors évoquées pour justifier les réserves voire le scepticisme en matière d'utilisation des tableaux de bord nationaux ou académiques dans le pilotage interne.

En tout état de cause, la multiplication des dispositifs de type « dialogue de gestion », « contrats d'objectifs », « diagnostic préalable à la lettre de mission du chef d'établissement », qui font tous appel à des repères fournis par ces outils, conduit nécessairement les personnels de direction à développer leurs compétences en matière d'interprétation et d'utilisation opérationnelle des données sur les EPLE, même si certains DASEN soulignent encore un manque de professionnalisme tant pour la réalisation du diagnostic que pour la rédaction des rapports annuels.

Les outils et éléments d'analyse, nationaux et académiques, sont toujours largement et régulièrement présentés, explicités et diffusés lors, notamment, de réunions de bassin et de district et des actions de formation sont le plus souvent proposées, même si elles apparaissent parfois insuffisantes en durée et peu satisfaisantes en termes de fréquentation²⁸.

Au-delà de la diffusion, l'utilisation même des tableaux de bord révèle des attentes de nature différente selon les positions dans l'organigramme académique.

Pour les autorités rectores, les indicateurs servent prioritairement à situer l'académie par rapport aux données nationales en matière de contexte, de dotation et de performance et à mesurer le rythme d'atteinte des objectifs du projet académique. À l'échelon des DASEN, il s'agit avant tout de disposer des éléments les plus objectifs sur les différents contextes de fonctionnement et d'exercice propres à fonder des choix explicites tant en matière de répartition des moyens que d'accompagnement des établissements voire d'évaluation des personnels de direction. Au niveau des EPLE, les indicateurs privilégiés par les échelons supérieurs peuvent apparaître en partie comme peu adaptés aux besoins de pilotage interne des équipes pédagogique et éducative. Les attentes portent alors sur des données plus fines relatives au comportement, au travail et aux résultats des élèves (notes et réussite aux examens), sur la réussite ultérieure des élèves en fonction de leur orientation effective (y

²⁸ Selon cette logique de participation aux formations qui voient trop souvent encore les actions suivies par les plus investis et boudées par ceux qui en auraient le plus besoin.

compris dans des secteurs comme l'enseignement privé, agricole ou l'apprentissage pour lesquels les indicateurs fournis sont souvent indisponibles ou inexistant).

Il est ainsi dans l'ordre des choses que les établissements constituent leur propre système d'indicateurs de pilotage. Cette démarche d'adaptation à leurs besoins particuliers doit toutefois veiller à respecter un minimum d'exigence méthodologique et d'éléments d'articulation avec les axes prioritaires de la stratégie académique. Dans toutes les académies, l'analyse des indicateurs des tableaux de bord produits dans le cadre des contrats d'objectifs révèle combien les indicateurs retenus varient d'un établissement à l'autre. Cette situation est parfaitement normale dans ce cadre particulier, mais une telle approche ne permet guère d'établir des comparaisons entre établissements alors même que cette démarche comparative constitue une dimension inhérente à toute auto-analyse.

Si les différentes focalisations, loin d'être contradictoires sont complémentaires, encore faut-il articuler de façon explicite ce qui relève de l'analyse du degré d'atteinte des objectifs spécifiques à un établissement et ce qui relève d'une approche comparative avec des établissements de même type.

Les actions d'animation et de formation nécessaires pour favoriser le déploiement des outils et démarches d'auto-analyse au sein des établissements doivent prendre en compte les différents niveaux d'approche. Dans la construction conjointe d'une connaissance de l'établissement, les objectifs des pilotages interne et externe, nécessairement distincts, doivent concilier des approches complémentaires : celles qui, au sein des établissements, mettent en place des outils de suivi en prise avec les attentes des professeurs et des équipes pédagogiques (dont celle difficile de mise en relation de l'organisation des enseignements et des acquis de leurs élèves), et celles qui, à des fins de pilotage global, s'attachent à mieux comprendre les liens entre modes de mobilisation des moyens et résultats dans des contextes comparables.

1.4.4. L'utilisation effective des outils lors des phases de dialogue avec l'autorité académique, levier clef de leur appropriation pour le pilotage

L'option rationaliste qui consiste à fonder l'optimisation du pilotage, interne et externe, des établissements sur une connaissance plus adéquate et mieux partagée conduit à donner aux outils regroupant les données sur leur fonctionnement et leurs résultats une place centrale dans les échanges entre établissements et services académiques.

L'installation durable d'une telle démarche implique une construction conjointe entre services académiques et établissements : à la qualité des saisies dans les systèmes d'information effectuées dans les unités de base doit répondre, dans les services académiques, la mutualisation des informations entre instances, services et échelons ; réciproquement, à la construction experte d'indicateurs, radars et autres outils synthétiques par les services doit répondre l'utilisation effective de ces ressources dans les conseils et instances de pilotage des établissements. Pour la réussite de ce genre de démarche, les valeurs et attitudes ont souvent plus de poids que la technicité des outils et la certification des méthodes.

Toutes les notes académiques consacrées à cette thématique mettent en évidence que, pour que les établissements s'approprient effectivement les outils mis à leur disposition, leur

inscription dans une démarche organisée de dialogue avec les instances académiques, est déterminante.

Dans telle académie, où l'attachement marqué des personnels de direction à une conception poussée de l'autonomie conduit ces derniers à s'opposer aux dispositions qui leur semblent porter atteinte à leur liberté d'action, le recours à des batteries d'indicateurs s'inscrit comme un moyen pour « rationaliser les relations avec les chefs d'établissement » et « limiter la part de subjectivité dans le dialogue et le pacifier ».

Dans une autre académie, riche en établissements prestigieux et marquée par une tradition de gestion très « personnalisée » des EPLE entre chefs d'établissement, divisions et corps d'inspection, avec les opacités, iniquités et concurrences qui y sont souvent associées, le développement des outils, l'attention portée à leur adaptation aux besoins de suivi et à leur plus large accessibilité, constituent un levier dans une démarche d'ensemble d'analyse de la performance fondée sur la comparaison entre EPLE relevant du même type.

Dans une autre académie encore, dont l'éloignement, la taille et les contraintes démographiques constituent autant de difficultés et de défis, laissant peu de place à l'instrumentation technique du pilotage, il apparaît que c'est le caractère simple, voire « rustique » des outils mobilisés (indicateurs du contrats d'objectifs et radar) et leur utilisation effective et efficace pour nourrir et fonder le dialogue entre les autorités académiques et les chefs d'établissements qui ont permis de les installer comme des instruments partagés et des références communes.

Cette importance de l'inscription des outils et processus dans une stratégie d'échange et de dialogue entre académie et établissements est pleinement illustrée par la démarche conduite dans une académie de l'est de la France. Dans le cadre de la contractualisation entre l'académie et les EPLE, un support nouveau a été élaboré. Il s'agit d'un « dossier unique d'auto-évaluation » pour chacun des collèges et lycées. Il s'inspire de celui réalisé par l'administration centrale dans le cadre des dialogues de gestion et de performance avec les académies et comporte un ensemble de données, indicateurs et radars propres à l'établissement et préremplis par les services statistiques académiques à partir d'éléments présents dans une vingtaine de bases. Ces éléments, organisés en quatre sections²⁹, fournissent à chaque EPLE des repères nombreux et actualisés de nature à alimenter une démarche d'auto-évaluation conduite à travers des temps de réflexion avec les équipes. Ce travail interne conduira l'établissement à renseigner les parties réservées aux « remarques et commentaires de l'établissement » et à l'élaboration d'une synthèse de ses points forts et de ses points faibles assortie d'un choix d'objectifs et d'actions qui seront débattus avec les autorités académiques dans le cadre du dialogue de contractualisation.

Cette démarche systématique est certes lourde, mais par sa rigueur et par l'importance des informations mises à disposition, elle est appréciée par les chefs d'établissement qui estiment y retrouver l'essentiel de leurs besoins en matière de pilotage. Par ailleurs, elle s'inscrit dans un processus de dialogue avec l'autorité académique en offrant la garantie d'un cadre de

²⁹ 1/ contexte de l'établissement, 2/ moyens et personnels, 3/ situation de l'EPLE au regard des objectifs du projet académique, 4/ radar de performance de l'EPLE.

référence explicite, ce qui permet de dépasser un certain scepticisme né de l'absence d'un suivi réel des démarches antérieures en matière de projet d'établissement et de contrat.

1.5. Pilotage des établissements et management des personnels de direction : la dimension ressources humaines dans l'organisation du pilotage académique

Quels que soient les dispositifs mis en œuvre dans l'organisation académique du pilotage des établissements, le chef d'établissement y figure toujours comme l'acteur central.

Or, d'une façon qui peut sembler paradoxale, le management des chefs d'établissement, s'il est presque toujours évoqué à travers l'élaboration des lettres de mission, l'animation des bassins ou encore les instances de consultation catégorielle (les groupes dits Blanchet mentionnés dans plusieurs notes), n'est pas présenté comme un levier central dans l'organisation du pilotage des établissements.

À travers les nombreuses références faites à l'importance que recteurs et directeurs académiques accordent aux rencontres régulières avec les chefs d'établissement lors des réunions départementales ou de bassins, des groupes de travail, des audiences ou des visites dans les établissements, ce management des personnels de direction n'apparaît pas explicitement comme un levier majeur dans l'organisation du pilotage des EPLE.

Ce constat est d'autant plus surprenant qu'avec l'accroissement des espaces de choix désormais ouverts par plusieurs réformes récentes, les chefs d'établissement (avec leurs adjoints) sont confrontés à des responsabilités accrues touchant à la fois à l'organisation, à la gestion, à l'animation des équipes et au pilotage³⁰. Ils sont appelés nécessairement à conduire une approche stratégique globale particulièrement exigeante pour laquelle, selon plusieurs responsables académiques, il est loin d'être évident qu'ils soient tous prêts à l'assumer dans de bonnes conditions.

Ce positionnement des personnels de direction peut être éclairé par plusieurs éléments de natures très diverses.

Le premier de ces facteurs, comme cela a été noté plus haut, est le souci de clairement distinguer ce qui relève du pilotage des établissements de ce qui relève de la gestion individuelle du parcours professionnel des chefs d'établissement (cadre des missions, appréciation, mobilité). Même si dans les opérations de diagnostic, de détermination des objectifs prioritaires et de bilan, ce qui est construit individuellement pour le chef et ce qui est élaboré plus collectivement pour l'établissement comportent nécessairement des zones de recoupement, la claire séparation du statut de deux types d'opérations constitue un principe

³⁰ On peut évoquer : l'accroissement de la complexité technique en matière d'organisation des groupements des élèves et d'élaboration des emplois du temps ; la nécessité d'une attention accrue dans les relations avec les équipes de professeurs pour tout à la fois fédérer autour de perspectives, valoriser les réussites, désarmer des inquiétudes, compenser des désarroi et ne pas fonder les choix de l'établissement sur des équilibres de compromis avec les différents groupes de pression ; la capacité à promouvoir et à réguler une analyse pédagogique interne à l'établissement fondée sur le déploiement de scénarios, l'explicitation des choix et l'analyse de leurs effets sur le parcours et la réussite des élèves.

partagé. Même dans une académie où un service unique gère les contrats d'objectifs des EPLE et prépare les lettres de mission ou dans un département dans lequel le DASEN conduit le même jour l'entretien d'évaluation et le dialogue de performance, la séparation de ce qui relève des actes de gestion des personnels et de ce qui relève des actes de pilotage collectif est nettement affirmée. Elle semble perçue par la plupart des personnels de direction, même si le soupçon et la crainte que les indicateurs de pilotage de l'unité servent aussi d'instrument à l'appréciation de leur action personnelle demeurent présents chez quelques-uns.

Le second facteur relève d'une démarche d'affichage qui vise à gommer dans la conduite du pilotage des EPLE tout ce qui pourrait être perçu par les chefs d'établissement comme une atteinte ou une remise en cause de leur responsabilité. En effet, les différents dispositifs mis en œuvre et, notamment, les entretiens de pilotage de proximité ne sont pas toujours vécus et compris de la même manière par les chefs d'établissement. Si certains apprécient de bénéficier de regards extérieurs et de rompre ainsi « la solitude du chef », d'autres perçoivent l'exercice d'un contrôle accru et d'une appréciation permanente sur leur façon de servir. L'accent mis sur l'objectivité apportée par les outils et les procédures constitue alors une forme de réponse aux prises de position de chefs d'établissement sourcilleux vis-à-vis de tout ce qui peut apparaître comme une reprise en main du pilotage de leur maison par les autorités académiques.

La relative faiblesse des ressources et moyens disponibles pour l'animation et la formation des personnels de direction constitue sans doute un autre facteur, de nature bien différente, de la place donnée à la gestion des ressources humaines dans le pilotage d'ensemble.

Alors qu'au début des années 90, les dispositifs de pilotage des EPLE montés autour de la construction des projets d'établissement s'appuyaient le plus souvent sur des programmes de formation des personnels de direction (parfois vastes et ambitieux), les démarches actuelles ne paraissent plus en mesure de mobiliser de pareilles ressources.

En effet, malgré les actions d'animation qui accompagnent la démarche des contrats d'objectifs, les notes des correspondants académiques laissent apparaître un tableau relativement atone en matière d'animation et de formation des personnels de direction. Les facteurs susceptibles d'expliquer cette modestie des dispositifs académiques consacrés au développement des compétences professionnelles des personnels de direction mériteraient un examen plus approfondi.

C'est sans doute cette évolution qui a conduit la majorité des académies qui se sont engagées les premières dans des projets de contrat avec le ministère à solliciter de plus fortes marges de responsabilité en matière de recrutement, de gestion et d'animation des personnels de direction.

D'une façon plus générale, on peut observer que la dimension de gestion des ressources humaines n'est pas celle qui est d'emblée mentionnée quand on aborde le sujet de l'organisation par les académies du pilotage des EPLE. Malgré les avancées réalisées en matière de gestion déconcentrée, la gestion des personnels demeure d'abord pilotée par

l'administration centrale (des concours aux premières affectations) et ce sont donc les approches organisationnelles qui sont d'entrée privilégiées.

Parmi les sujets relatifs à l'organisation, celui qui concerne la meilleure intégration de la dimension pédagogique dans un pilotage académique d'ensemble constitue un enjeu majeur et déterminant pour l'efficacité ; c'est pour cette raison qu'un développement spécifique lui est consacré.

2. La dimension pédagogique du pilotage des EPLE : des fonctionnements à élucider et une démarche à construire

2.1. Un champ difficile à délimiter

Parmi les différents équilibres à construire dans l'organisation du pilotage des EPLE dans les académies, celui concernant l'articulation entre l'action de la ligne hiérarchique (recteurs DASEN, chef d'établissement) et l'exercice de l'expertise pédagogique apparaît comme un des plus déterminants, mais des plus hésitants. C'est ainsi que des fonctions ont pu être confiées à des inspecteurs puis retirées pour être ensuite rétablies et connaître des mouvements inverses dans d'autres académies³¹. D'autres fonctions, telles que celle de référent, ont un exercice plus ou moins formel selon les périodes ou les choix rectoraux.

Cette articulation se révèle aussi difficile à élaborer concrètement. En effet, tout concourt au pédagogique, donc tout est pédagogique et les éléments que l'on peut qualifier de pédagogiques apparaissent à de nombreux moments du pilotage académique des établissements. Par exemple, lors des dialogues de gestion et de performance, même quand les inspecteurs n'y sont pas associés, les discussions sur les liens entre les moyens et leur forme de mobilisation (de la DGH au TRMD puis aux répartitions des disciplines et options dans les différentes classes) ou celles s'attachant à mettre en relation les performances observées et les choix d'organisation des enseignements effectués (comme la constitution de groupements d'élèves : classes, options...) relèvent complètement du pilotage pédagogique.

En tant que tel, ce pilotage requiert une analyse plus détaillée et plus fouillée, d'autant que la recherche d'un point d'équilibre fait jouer, au sein du système et de sa culture, des répartitions héritées de domaines de compétences qu'il convient de faire évoluer, de bien articuler sans les confondre, en particulier ce qui relève du « pédagogique » et ce qui relève de « l'administratif », ce qui relève de la « dimension pédagogique » et ce qui relève de « la didactique des disciplines » ou encore, ce qui relève de « la ligne hiérarchique » et ce qui relève de « l'expertise ».

Dans cette construction, sont déployés des processus de pilotage et un ensemble foisonnant d'instruments d'appréciation des modalités de mobilisation des moyens et des résultats,

³¹ Ce constat est particulièrement vrai pour la fonction de directeur de la pédagogie et la participation aux instances académiques.

extraits des bases nationales ou académiques ou conçus localement par les DASEN et les chefs d'établissement (tableaux de bord, radars). Ces instruments viennent nourrir le pilotage pédagogique, sans être cependant articulés avec les appréciations qualitatives des pratiques de classe, connaissance complémentaire construite – mais trop rarement synthétisée et analysée – par les inspecteurs.

L'analyse de la dimension pédagogique du pilotage conduite dans cette deuxième partie s'intéresse plus spécifiquement aux moyens mis en place pour que les objectifs éducatifs nationaux, académiques et ceux de l'établissement soient déclinés jusque dans la classe pour porter leurs effets sur les acquis et les parcours des élèves. Sans faire de ce sujet l'apanage des corps d'inspection territoriaux (IA-IPR et IEN), il s'agit d'analyser la manière dont l'expertise pédagogique de ces inspecteurs est articulée avec la ligne de décision hiérarchique et comment elle s'inscrit dans les différentes fonctions de finalisation, d'impulsion, d'accompagnement, de suivi, d'évaluation et de régulation du pilotage académique des EPLE.

2.2. Les articulations entre la ligne de décision hiérarchique et l'expertise pédagogique tendent à évoluer

Certains recteurs s'emploient à organiser la façon dont les enjeux et l'expertise pédagogiques sont intégrés dans la démarche globale de pilotage académique. Cela peut consister à associer les doyens ou directeurs de la pédagogie aux instances rectorales et à créer des relations fonctionnelles entre, d'une part, les collèges d'inspecteurs et, d'autre part, les chefs d'établissement et les DASEN, dans le cadre du pilotage de proximité. D'autres recteurs délèguent très largement cette organisation au directeur de la pédagogie ou au(x) doyen(s) des inspecteurs.

Les évolutions récentes de l'organisation du pilotage pédagogique peuvent donc concerner tous les niveaux de pilotage. Elles ont aussi comme tendance de fond un élargissement de l'exercice de l'expertise pédagogique.

2.2.1. La direction de la pédagogie

L'identification d'une direction de la pédagogie³² tend à se développer, même si celle-ci est organisée selon des schémas différents.

Elle peut être attribuée à un, DASEN ou un IA-IPR, au doyen des IA-IPR³³ ou encore à un collectif constitué des doyens des IA-IPR et des IEN ET-EG et, plus récemment, du coordonnateur ou doyen des IEN de circonscription³⁴. En effet, le pôle pédagogique tend à s'élargir aux inspecteurs du premier degré, en faveur de sujets communs aux trois corps

³² Le rapport du recteur Dubreuil, *Vingt-sept propositions pour une nouvelle professionnalité des IA-IPR*, suggérait en 2003 de créer une direction de la pédagogie dans les académies.

³³ Par simplification, nous désignerons sous l'expression « direction de la pédagogie », le ou les personnels d'encadrement DASEN, IA-IPR, doyen(s), au(x)quel(s) le recteur a confié la coordination ou la représentation des corps d'inspection.

³⁴ Dans certaines académies, la direction de la pédagogie est confiée à un DASEN ; dans d'autres, au doyen des IA-IPR ou à un IA-IPR distinct du doyen de ce collège ; dans d'autres encore, de façon collégiale aux doyens et/ou coordonnateurs de chacun des trois collèges (IA-IPR, IEN-ET/EG et IEN de circonscription). Enfin, des académies n'ont pas mis en place de direction de la pédagogie ou l'équivalent.

d'inspection. C'est ainsi que la mise en œuvre du socle commun et du LPC, le suivi des réformes des lycées, la mise en place des réseaux ECLAIR ont favorisé le décloisonnement de leurs activités.

Les missions de la direction de la pédagogie sont plus ou moins larges. Elles peuvent être limitées à un rôle de coordination parfois lui-même très relatif ou, à l'inverse, elles peuvent prendre une véritable ampleur. On peut penser notamment aux académies dans lesquelles le recteur a confié une mission plus globale au directeur de la pédagogie, embrassant projet académique, formation des personnels, innovation, etc. De cette façon, un espace propre pour la coordination des corps territoriaux d'inspection s'ouvre, avec de réelles dynamiques, comme dans cette académie d'Île-de-France dans laquelle le doyen des inspecteurs assure un véritable rôle d'encadrement des corps d'inspection :

« Le doyen des inspecteurs a donné un nouvel élan au travail pluridisciplinaire sur de nombreux champs pédagogiques, en premier lieu sur les réformes en cours (réforme du lycée avec l'accompagnement personnalisé, socle, maîtrise). Il s'est également fortement engagé pour que les inspecteurs participent réellement aux réunions de bassins et de districts (en moyenne présence de 4 à 5 inspecteurs par réunion) ainsi qu'aux réunions de dialogue de gestion organisée par le rectorat avec certains lycées. Il a suscité des auto-saisines de groupes d'inspecteurs sur des dossiers pédagogiques tels que l'histoire des arts, la réforme STI2D, STL, l'EIST. ».

La fonction de « directeur de l'action éducative et de la performance scolaire » confiée dans une académie du Sud-Ouest à un DASEN formalise cette inscription hiérarchique d'un « directeur » qu'il soit de la pédagogie ou du « service de l'inspection ».

En tout état de cause, ce qui est important c'est de souligner la différence entre un statut de « conseiller technique » – ce que sont les coordonnateurs des corps d'inspection – par définition inscrit dans une fonction d'éclairage expert et un statut de « chef de service » alors inscrit dans la ligne de décision par délégation du recteur.

2.2.2. Les instances académiques de pilotage de 1^{er} niveau

Selon les académies, la direction de la pédagogie est associée à la première instance de pilotage académique qui réunit autour du recteur son secrétaire général et les DASEN ou alors à un cercle élargi aux différents conseillers techniques. Rares sont les académies qui l'excluent de ces deux instances³⁵.

On remarque cependant que l'intégration de l'expertise pédagogique aux instances de premier niveau peut connaître des mouvements contraires d'une académie à l'autre.

Par exemple, dans l'une d'entre elles, depuis janvier 2012, les doyens ne participent plus au conseil académique qui se réunissait une fois par semaine, cette instance venant d'être remplacée par un comité de direction associant autour du recteur le secrétaire général et les

³⁵ Majoritairement, le ou les doyens sont associés au comité de pilotage académique ou à des instances élargies. En revanche, dans quelques académies, ils sont exclus des instances rectORALES de pilotage et « laissés totalement libres de fonctionner comme ils l'entendent ».

DASEN. C'est désormais une fois par mois que ce comité de direction s'ouvre aux acteurs de la pédagogie. À l'inverse, dans une autre académie, le recteur a renforcé très récemment la participation au pilotage académique du trinôme associant le doyen des IA-IPR, la doyenne des IEN ET-EG et le coordonnateur des inspecteurs du premier degré : intégration du doyen des IA-IPR dans le comité académique de pilotage (qui réunit le recteur, le secrétaire général et les DASEN), participation des deux doyens et du coordonnateur du 1^{er} degré au comité académique élargi et réunion tous les deux mois du recteur avec les deux doyens et le coordonnateur.

2.2.3. Les comités académiques de pilotage thématiques

Plusieurs académies ont développé des instances pluri-catégorielles de niveau académique centrées sur un sujet délimité et prioritaire, avec un objectif opérationnel d'accompagnement des EPLE. Associant corps d'inspection, chefs d'établissement et personnels administratifs, ils peuvent, par exemple, être en charge de l'accompagnement de la réforme des lycées, de la mise en œuvre du LPC, du suivi des réseaux ECLAIR ou de sujets plus ciblés tels que l'accompagnement personnalisé ou les stages passerelles.

2.2.4. Le pilotage pédagogique de proximité

C'est à ce niveau du pilotage de proximité que s'opèrent les évolutions les plus marquantes des activités des inspecteurs, les plaçant dans des rôles nouveaux qui leur imposent d'élargir leurs compétences. En effet, l'exercice des missions des corps d'inspection emprunte des formes plus orientées sur le pilotage de l'unité d'enseignement, plus collectives, selon des modalités telles que la fonction d'inspecteur référent, la participation aux processus de contractualisation et de dialogue de performance.

La fonction d'inspecteur référent, placé au niveau de l'établissement ou du bassin, connaît un fort développement d'un point de vue territorial comme dans le contour de ses missions. Elle sera plus largement développée³⁶, non seulement parce qu'elle connaît une forme d'actualité, mais aussi parce qu'elle constitue un exemple significatif des attentes vis-à-vis de l'expertise pédagogique générées par l'évolution des modalités de pilotage des EPLE, des dynamiques qui se mettent en place, ainsi que des marges de progrès pour que cette fonction s'exerce pleinement.

Les modalités d'intervention des inspecteurs dans les processus de contractualisation et de dialogue, quand ils y sont effectivement associés, relèvent de deux schémas. Le premier, le moins fréquent, place l'inspecteur auprès du chef d'établissement dans le processus d'élaboration du contrat d'objectifs. Le second place l'inspecteur auprès du DASEN afin d'enrichir l'analyse de l'EPLE d'un point de vue pédagogique par « *un croisement des regards* ». Dans ce cas de figure, les inspecteurs sont invités par le DASEN à participer à des moments clés de la contractualisation ou au dialogue de performance avec les EPLE, comme l'illustre ce témoignage des correspondants académiques d'une académie de l'Est :

³⁶ Cf. 2.3. Un exemple significatif de l'évolution du pilotage pédagogique de proximité : le déploiement des inspecteurs référents.

« En 2010-11, les IA-DSDEN ont invité tous les inspecteurs à participer au dialogue de gestion avec les établissements dans l'optique de la préparation de rentrée, [ce qui] a constitué une première dans l'histoire de l'académie. Sans doute cette participation a eu des effets pratiques limités mais elle a beaucoup contribué à faire bouger les lignes. À l'interne, en lien avec leurs collègues EVS, les IA-IPR ont organisé des formations, par exemple à la lecture d'une DHG, et la transversalité nécessaire des regards à porter sur les EPLE a été initiée. Cette première expérience est en train de transformer peu à peu le fonctionnement du collège des IA-IPR. »

2.3. Un exemple significatif de l'évolution du pilotage pédagogique de proximité : le déploiement des inspecteurs référents

La fonction de référent, largement (re)déployée ces deux dernières années, constitue un exemple particulièrement significatif de l'évolution des lignes de la responsabilité pédagogique de différents acteurs, des nouvelles attentes vis-à-vis de l'inspection dans le pilotage de proximité, des potentiels de renforcement de la qualité du pilotage pédagogique, mais aussi des types de difficultés auxquelles de heurtent ces évolutions.

À ce titre, elle a fait l'objet d'investigations complémentaires afin d'en décrire les composantes et d'en analyser la faisabilité, l'effectivité et l'efficacité³⁷.

Cette fonction n'est pas récente. Dès la constitution des réseaux ambition réussite, des IA-IPR référents, nommés par les recteurs, ont assuré des missions de conseil et d'accompagnement. La circulaire du 7 juillet 2010 portant sur l'expérimentation du programme CLAIR institutionnalise ce dispositif en prévoyant la désignation par le recteur d'un IA-IPR référent pour chacun des établissements CLAIR, disposition reprise dans le cadre du programme ECLAIR. Dans la voie professionnelle, les IEN-ET ont une pratique ancienne de référent ou coordonnateur de filière pour assurer une expertise spécialisée métier auprès des lycées professionnels. Enfin, les bassins se sont toujours vu associer un ou plusieurs inspecteurs référents de bassin (IA-IPR et/ou IEN-ET-EG et IEN de circonscription).

En parallèle, des académies ont mis en place des inspecteurs référents auprès d'établissements hors éducation prioritaire. Par exemple, dans une académie du nord de la France, la fonction d'inspecteur référent est née en 2007 avec le dispositif « Réussite académique » des lycéens de seconde. Dans une autre, du sud-est, la fonction est créée en 2005 pour l'accompagnement de la contractualisation des établissements par l'ensemble des IEN-ET et des IA-IPR.

La fonction de référent s'est développée considérablement depuis les rentrées 2009 et 2010, portée par deux mouvements, celui de la contractualisation, qui concerne l'ensemble des

³⁷ Extrait du protocole de la seconde phase d'étude :

« On s'attachera notamment à préciser les missions des référents (accompagnement, suivi, évaluation, régulation) et les outils mis à leur disposition, à dégager et analyser les écarts entre le prescrit, le perçu et le réel en observant la pratique de ces missions (approche par l'effectivité).

Autant que possible, on s'emploiera à identifier les bonnes pratiques académiques et à dégager des résultats qu'ont produits les référents (approche par l'efficacité)

On s'intéressera aussi à l'articulation des missions du référent, d'une part avec le schéma d'organisation de l'accompagnement et du pilotage de proximité (cohérences) et d'autre part avec l'ensemble des missions confiées aux inspecteurs (faisabilité). »

établissements et celui de la réforme des lycées (LEGT et LP). Elle est aussi l'expression d'un modèle souhaité de collaboration entre les acteurs de l'encadrement de proximité, modèle qui prend en compte la plus grande autonomie des établissements. C'est ainsi que nombre de recteurs ont créé ou réaffirmé cette fonction en l'installant de façon systématique, principalement auprès des établissements du second degré³⁸, de réseaux expérimentaux d'EPL ou encore, dans une moindre mesure, en étayant celle de référent de bassin³⁹.

2.3.1. La recherche du niveau pertinent d'intervention du référent

• Le référent d'établissement

Les recteurs ou, à défaut, les collègues d'inspecteurs, tendent à généraliser la nomination d'inspecteurs référents auprès des établissements du second degré, les lycées principalement⁴⁰, le contenu des missions des référents étant tributaire de l'objectif privilégié : le suivi et l'accompagnement des réformes et/ou la participation au processus de contractualisation.

Les lettres de missions ou les courriers adressés par les recteurs aux chefs d'établissement expriment, de façon précise pour certains, ce qui est attendu des référents :

- en ce qui concerne le suivi des réformes dans les lycées, ils sont chargés d'instaurer un dialogue avec le chef d'établissement et les équipes pédagogiques, afin de faire partager l'enjeu des réformes dans la durée, d'assurer un conseil auprès de l'équipe de direction sur l'organisation pédagogique des enseignements, d'accompagner les équipes pédagogiques dans la mise en œuvre des dispositifs transversaux, et de contribuer à la réalisation d'un bilan interne de l'état d'avancement des réformes ;
- en ce qui concerne le processus de contractualisation, les missions sont explicitées lorsque les référents sont placés auprès du chef d'établissement⁴¹. Il leur est demandé d'aider à la rédaction des contrats d'objectifs, voire d'intervenir lors des trois phases de leur mise en œuvre : la phase d'élaboration (diagnostic, expertise auprès d'équipes, aide sur le choix des objectifs et des indicateurs associés), la phase de mise en œuvre du contrat (accompagnement et animation des équipes, définition de leurs besoins de formation, proposition d'actions pédagogiques de nature à favoriser la réalisation des objectifs visés). Ils peuvent aussi être chargés de contribuer à la phase d'auto-évaluation des contrats d'objectifs et de participer à la régulation engendrée par les bilans intermédiaires en agissant avec les équipes d'enseignants. Ils peuvent en même temps être associés, auprès du DASEN ou du recteur, à l'analyse des projets de contrats et à l'évaluation du contrat d'objectifs, ce

³⁸ Si, pour l'essentiel, cette mission concerne les lycées publics, elle peut, mais cela demeure très marginal, être élargies aux lycées, LP et CFA privés.

³⁹ Aujourd'hui, peu d'académies n'ont pas de référents autres qu'ECLAIR ou de filière en LP et, pour deux d'entre elles, le projet de mise en place de référents attachés à un EPL est à l'étude.

⁴⁰ Pourtant, les collègues ont aussi besoin d'un accompagnement pédagogique de ce niveau avec la difficile mise en place du LPC.

⁴¹ Lorsque les inspecteurs référents sont associés au processus de contractualisation, ce qui n'est pas toujours le cas, ils peuvent, selon les académies, être placés auprès du chef d'établissement ou auprès de l'autorité académique, DASEN ou recteur.

qui les place dans une situation ambiguë et inconfortable d'évaluation de décisions et d'actions auxquelles ils ont participé.

Ainsi, selon les missions qui leur sont confiées (réforme et/ou contrat), les référents établissements sont associés, de façon plus ou moins extensive, aux fonctions de finalisation, d'impulsion, de suivi, d'accompagnement, d'évaluation et de régulation du pilotage pédagogique auprès des chefs d'établissement. Leurs relations fonctionnelles avec les DASEN, quant à elles, sont plus floues, voire définies par les DASEN eux-mêmes avec des variations d'un département à l'autre.

- **Le référent de bassin**

La fonction de référent de bassin n'est pas récente et, le plus souvent, plusieurs inspecteurs sont rattachés à un bassin : IEN de circonscription, IA-IPR et/ou IEN ET-EG. Leur rôle dépend fortement de la dynamique même du bassin, très variable sur le territoire. Plus récemment, certains recteurs ont consolidé la fonction en même temps que le rôle des bassins, structure infra-départementale qu'ils jugent pertinente pour renforcer le pilotage et l'accompagnement des établissements ainsi que les coopérations entre eux. Par exemple, dans une académie de l'Est, l'autorité rectorale attend des référents de bassin « *un rôle de conseil et de régulation à l'échelle du bassin ; un rôle d'impulsion de la stratégie académique, en liaison avec la mise en œuvre du programme de travail académique et un rôle d'accompagnement de la mise en œuvre des politiques nationales.* »

- **Référent d'établissement ou référent de bassin ?**

Nombre d'académies cumulent les deux missions mais, dans la pratique, l'une se développe au détriment de l'autre. Pour renforcer le pilotage de proximité, certains recteurs consolident les missions du référent d'établissement quand dans d'autres académies, moins nombreuses mais dans lesquelles les bassins constituent une unité contribuant de façon suffisamment significative au pilotage, les recteurs abandonnent la fonction de référent d'établissement pour privilégier celle de référent de bassin, parfois sous la forme d'une équipe polyvalente d'inspecteurs.

La fonction de référent d'établissement est privilégiée parce qu'elle permet de mobiliser plus aisément l'expertise pédagogique (mais non disciplinaire) des inspecteurs pour travailler au plus près des équipes enseignantes et éducatives : « *aider les équipes enseignantes à décliner au sein des classes les orientations du projet d'établissement, lui-même en lien étroit avec la contractualisation* ». L'inspecteur référent est ainsi un levier, éventuellement avec la contribution de collègues qu'il sollicite, de la traduction pédagogique des objectifs auprès des enseignants et du développement d'actions collectives ciblées en fonction de besoins repérés. Enfin, le référent peut jouer une fonction d'appui auprès du chef d'établissement, contribuant à renforcer sa légitimité pédagogique, en particulier devant le conseil pédagogique.

La fonction de référent de bassin répond aux critiques faites à la mise en place des référents d'établissement, principalement celle de la faisabilité (l'effectif des inspecteurs rapporté à celui des établissements ne permettant pas de remplir correctement les missions dans chacun des établissements) et celle concernant la propension de certains inspecteurs référents à privilégier l'entrée disciplinaire. En revanche, il est estimé que le choix de référents de bassin

favorise « le passage d'une relation individuelle entre un inspecteur et un EPLE à une relation institutionnelle entre plusieurs inspecteurs et plusieurs établissements ». La fonction de référent de bassin est préférée parce qu'elle conforte une logique de réseau d'établissements liés par des contraintes de cartes scolaires, de sectorisation, d'équilibres locaux, de caractéristiques sociales particulières en permettant le développement de cohérences horizontales (carte des formations, coopérations entre établissements pour répondre à des sujets tels que le remplacement ou la formation des enseignants) et verticales (liaisons inter-cycles, parcours des élèves). Elle permet de placer auprès du bassin des équipes d'inspecteurs aux compétences complémentaires (IEN de circonscription, IA-IPR et IEN ET-EG). Enfin, ce choix limite le nombre des inspecteurs référents avec lesquels le DASEN peut agir dans un secteur cohérent.

Le référent d'établissement agit auprès d'une unité opérationnelle de décision, au plus près des équipes, alors que le référent de bassin intervient auprès d'une unité d'animation mais aussi auprès d'une fédération d'établissements parfois concurrents. Ces deux fonctions se révèlent donc plus complémentaires que concurrentes, ce qui explique l'émergence d'une proposition de dispositif à deux étages : présence exhaustive des inspecteurs référents dans les bassins et interventions ciblées en fonction des besoins, auprès des établissements. La présence d'inspecteurs référents au niveau du bassin, avec un rôle fondé sur leur expertise proprement pédagogique, constitue alors un « pré-positionnement » qui les rend capables d'intervenir de manière plus efficace dans les cas où l'accompagnement d'un établissement du bassin se révèle utile.

2.3.2. L'exercice des missions : une dynamique confrontée à des obstacles

- **Un dispositif récent, une dynamique réelle avec de vraies réussites**

Récemment installés ou confortés dans leur fonction, les inspecteurs référents exercent leurs missions avec plus ou moins de facilité, mais on ne peut que constater une nouvelle dynamique dans le pilotage de proximité, même si elle peut paraître inégale ou encore imparfaite. Cette dynamique laisse percevoir une nette évolution des pratiques professionnelles des inspecteurs, mieux adaptées à l'accompagnement d'unités plus autonomes que la seule inspection individuelle : approche plus documentée des lycées, nouvelle relation avec le chef d'établissement, travail renforcé au niveau des équipes pédagogiques et éducatives. Ils ont pu prendre une part active dans l'évolution de leurs missions : implication dans le processus de contractualisation, création de la fonction de référent dans le cadre des latitudes organisationnelles laissées par le recteur, organisation de formations au sein du collège pour mieux assurer ces approches plus globales des établissements.

Dans le même ordre d'idée, les inspecteurs référents peuvent adopter une démarche proactive vis-à-vis de leurs établissements de référence, même s'ils connaissent un succès variable d'un lieu à l'autre, comme dans cette académie du sud de la France :

« Dans les deux situations observées, le référent et le chef d'établissement ont travaillé de pair sur le bilan de la mise en œuvre de la rénovation demandé par le recteur et les inspecteurs mettent à profit leur expertise pédagogique. Dans un lycée, le référent sera pour

le proviseur, un point d'appui pour (re)mettre l'équipe pédagogique dans le cadre de la rénovation de la voie professionnelle. Dans l'autre lycée, le référent, avec le chef d'établissement, prolonge le bilan de la mise en œuvre des réformes par une action de prévention du décrochage scolaire impliquant l'ensemble des équipes éducatives et pédagogiques. »

Cependant, la disparité des pratiques et des degrés d'implication des inspecteurs référents est réelle, disparité qui est expliquée par un certain nombre de facteurs qui constituent autant de freins à l'exercice de ces missions.

- **Un manque encore trop fréquent de formalisation des missions**

Dans certaines académies, les recteurs ont clairement défini et diffusé les missions des référents de lycée en précisant les objectifs⁴². Dans d'autres, ce sont les inspecteurs qui ont pris l'initiative de se répartir le territoire et de cadrer leurs missions. Dans d'autres académies encore, les missions des inspecteurs référents n'ont pas été formalisées, comme en témoignent un nombre significatif de notes académiques : *« la désignation des inspecteurs étant restée formelle, il est rare qu'une relation organique ait été instaurée entre un lycée et son référent ». Ou encore : « La notion d'inspecteur référent existe depuis la réforme des lycées. Cela a été perçu comme « une commodité » d'avoir un inspecteur pour un ou deux lycées. C'est engagé, mais pas structuré ».*

Les modalités d'intervention ont été plus rarement encore précisées et c'est surtout dans le cadre du suivi des réformes des lycées qu'une méthodologie, un calendrier et la production attendue sont définis et communiqués aux chefs d'établissement.

On constate une juxtaposition plus qu'une mise en cohérence des différents types de référents (établissement, réseau, bassin) comme dans une académie du nord de la France, qui installe une grande variété de référents : référents sur les contrats d'objectifs (les IA-IPR et les IEN-ET-EG suivent de 1 à 12 contrats), IA-IPR référents dans les ECLAIR, référents de bassin, référents dans le cadre des réformes des lycées). Il en est de même pour les différentes missions (suivi des réformes, processus de contractualisation et de dialogue).

Enfin, selon les académies, les IA-IPR EVS assurent les missions de référent comme les autres inspecteurs ou bien, considérés comme des interlocuteurs aux compétences spécifiques auprès de l'ensemble des chefs d'établissement, ils en sont exclus, sans pour autant que les fonctions soient articulées entre elles.

Les organisations trop complexes paraissent peu lisibles aux yeux des chefs d'établissement, comme dans cette même académie septentrionale dans laquelle *« les proviseurs de lycée évoquent le fait que des inspecteurs différents ont pu venir observer la mise en œuvre de la réforme du lycée et qu'un autre ait reçu la mission d'accompagner l'élaboration du contrat éducatif. »*

⁴² Comme le montrent les exemples cités précédemment.

- **Le manque de temps face à la diversité des missions**

Les inspecteurs, et plus particulièrement les IA-IPR, se voient attribuer plusieurs unités « de référence » comme l'illustrent ces deux exemples académiques :

« Les IA-IPR sont correspondants de tous les lycées, des 21 RAR, des 14 CLAIR, des 30 districts, des 10 réseaux de lycées. »

« La moyenne du ratio entre le nombre d'établissements (526 EPLE) et le nombre d'inspecteurs (64 IA-IPR et IEN-ET en résidence) est d'environ 8 à 9 EPLE. On comprend aisément qu'on atteint là une limite au possible de l'activité d'un inspecteur référent, qui, sauf à ne faire que cela, et encore, ne peut pas efficacement s'investir et participer au management et au pilotage transversal de 8 établissements géographiquement répartis sur un grand territoire. »

Mais, même dans les académies qui ont limité ces missions, par exemple en confiant de deux à quatre établissements à chaque inspecteur, les référents estiment que la charge est trop lourde pour les réaliser pleinement et pour conforter les coopérations souhaitées dans le pilotage pédagogique.

En outre, les exemples réussis qui ont été observés engendrent une présence accrue du référent et de ses collègues dans l'établissement. Compte-tenu de la charge de travail actuelle des inspecteurs, le modèle est-il généralisable ? Pour certains non, pour quelques autres, cette fonction dégage des synergies entre inspections individuelles et accompagnement d'équipes. En tout état de cause, les corps d'inspection n'échapperont pas à la nécessité de cibler et d'articuler leurs différentes interventions dans les établissements.

- **Une réelle difficulté à positionner les référents subsiste**

Dans le contexte d'une définition souvent imprécise ou insuffisamment mûrie des missions des inspecteurs référents, les chefs d'établissement ou les DASEN envisagent différemment leurs contributions au pilotage qui relève de leur responsabilité.

Par exemple, selon la vision qu'ont les chefs d'établissement de leur champ de responsabilité pédagogique, mais aussi des compétences et des comportements professionnels des inspecteurs, ils considèrent les missions du référent de façon plus ou moins intégrée. Simple relais de l'institution pour certains, intermédiaire avec le collège des inspecteurs pour d'autres, soutien à la légitimité pédagogique du chef d'établissement vis-à-vis de ses équipes enseignantes pour d'autres encore. D'autres chefs d'établissement estiment que l'inspecteur référent participe à une dynamique pédagogique accrue et mieux adaptée à la gouvernance actuelle des lycées par une approche collective des équipes et non individuelle des enseignants. Ils attendent alors que le référent soit en mesure « d'appréhender l'établissement en perspective de l'académie », qu'il prenne en compte le contexte et les objectifs spécifiques de l'établissement, qu'il apporte un regard croisé avec celui du chef d'établissement et que ses interventions auprès des enseignants accompagnent et renforcent leur action. Ils attendent aussi qu'ils appréhendent les enseignants non seulement dans leur dimension disciplinaire, mais aussi dans leur implication dans la politique de l'établissement.

Par ailleurs, la volonté de préserver l'autonomie des établissements a pu avoir pour corollaire la crainte, dans le déploiement de leurs nouvelles marges de manœuvre, d'une ingérence des corps d'inspection qui ont une réelle autorité auprès des personnels enseignants et éducatifs de leur discipline ou de leur spécialité. Des précautions ont donc été prises pour délimiter, parfois en préalable même de la définition des missions, les interventions des référents dans les établissements, comme l'atteste cet exemple d'une académie du Sud-Est :

« L'inspecteur référent n'assure pas une mission de vérification ou de contrôle. Il n'est pas un intermédiaire entre l'établissement et l'inspecteur d'académie directeur des services départementaux ou le recteur. Il n'est pas porteur du contrat d'objectifs en lieu et place de l'équipe de direction. Il n'intervient jamais en l'absence d'un membre de l'équipe de direction. C'est le chef d'établissement qui est seul responsable de la démarche de concertation, des choix effectués et du contrat final. L'inspecteur référent n'est en aucun cas le défenseur de sa discipline ou le porteur du dossier académique dont il assure la responsabilité. »

De plus, les relations des référents avec les chefs d'établissement, sujet récurrent mais renouvelé dans le cadre des nouvelles missions, demeurent complexes. L'ampleur et la nature de leur travail conjoint sont largement tributaires de facteurs personnels qui déterminent la qualité de leurs relations professionnelles, et des inspecteurs, qui conduisent un véritable accompagnement dans un établissement, peuvent rencontrer de réelles difficultés à travailler dans l'autre. Ceux-ci estiment majoritairement que les chefs d'établissement tendent à ne pas les mobiliser (« pas d'accroche » ; « reçu mais ne réussissant pas à entrer dans l'établissement »), et font preuve d'une certaine défiance (« Les chefs d'établissement oscillent entre service rendu et danger du regard extérieur » ; « il se sent observé » ; « ils craignent que l'on vienne fouiller »).

Enfin, le comportement maladroit de certains inspecteurs comme la disponibilité toute relative et inégale dans le temps de nombre d'entre eux concourent à l'idée d'un manque de fiabilité des inspecteurs référents. Des chefs d'établissement expriment sans réserve les limites de certains référents dont les interventions sont encore fortement centrées sur le champ de leur discipline, dont la prise de parole publique peut mettre en cause les choix de l'établissement – et du proviseur – ou qui ne répondent pas à leurs sollicitations lorsqu'il s'agit de porter des projets pédagogiques et d'accompagner les équipes enseignantes.

Ainsi, l'inspecteur référent peut être considéré comme une ressource pédagogique indispensable, mais que l'on mobilise avec prudence, ressource « invitée », « sollicitée », en d'autres termes, mise à disposition des chefs d'établissement.

Cette difficulté de positionnement des inspecteurs dans l'exercice de leur mission de référent se retrouve aussi, pour des raisons différentes, dans leur participation aux processus de contractualisation et de dialogue de performance, participation installée le plus souvent par les DASEN, selon un schéma qui leur est propre, donc départemental plutôt qu'académique.

Malheureusement, le plus souvent, l'organisation de la contribution de l'inspecteur au dialogue ou au processus de contractualisation ne lui permet pas encore de jouer pleinement son rôle : les attentes ne sont pas précisées, le référent ne dispose pas, ou alors en séance

seulement, de l'information nécessaire, les calendriers de travail sont fournis tardivement et sans vérification de la disponibilité des inspecteurs.

Les relations entre inspecteur référent et DASEN s'en trouvent affectées, tant du point de vue du premier :

« L'inspecteur-référent joue plutôt un rôle de témoin que de véritable acteur du dialogue. Il est mal positionné dans la procédure. Beaucoup d'ambiguïtés subsistent entre son rôle de pilotage et son rôle d'accompagnement. »,

que du second :

« Les DASEN regrettent de ne pas pouvoir bénéficier des expertises disciplinaires portées par les inspecteurs pédagogiques. »

Ainsi, tout se passe comme si la contribution pour laquelle les DASEN sollicitent les inspecteurs était facultative et, le plus souvent, rien n'incite ces derniers à être actifs dans ces processus.

- **Un accompagnement inégal et peu satisfaisant des inspecteurs référents**

Il est attendu des référents qu'ils développent des approches plus globales des EPLE en prenant en compte les particularités de chaque établissement et de son contexte, dans le cadre du contrat d'objectifs et du projet d'établissement mis en relation avec la stratégie académique.

Les recteurs ont pu se préoccuper de doter les inspecteurs d'une information suffisante, comme dans cette académie d'Outre-mer dont le recteur précise, dans les lettres de mission des référents adressées aux chefs d'établissement :

« L'inspecteur référent, pour l'accomplissement de ces missions, est destinataire des informations administratives et pédagogiques relatives à l'établissement, émanant des services du rectorat et/ou de l'établissement. »

La nécessité d'un enrichissement de l'information des inspecteurs se fait donc jour et, dans certaines académies seulement, on observe un effort de conception de cadres d'analyse et de mise à disposition d'outils et d'informations : référentiel, guide ou encore charte du référent, protocoles de suivi, tableaux de bord, accès aux bases du service statistique académique. Plusieurs académies envisagent un regroupement des informations quantitatives et qualitatives relatives aux EPLE : fiches de suivi, rapports d'inspection, radars, comme cela a été montré dans la première partie du rapport.

Cependant, la lecture, l'interprétation de l'ensemble de ces données et leur mise en relation avec le pilotage pédagogique nécessitent des compétences – qui devraient d'ailleurs être identifiées – que tous les inspecteurs ne détiennent pas. Il serait donc utile que, pour développer ces nouvelles compétences attendues, les inspecteurs référents mutualisent leurs pratiques et qu'ils bénéficient de formations. Or, il est patent que ni l'un ni l'autre n'est fait.

2.3.3. *La contribution effective des référents aux fonctions du pilotage*

Quel que soit le territoire, on retrouve des missions communes des inspecteurs référents exprimées sous les termes suivants : information, conseil, aide, accompagnement, relais (avec les autres inspecteurs, les services rectoraux), diffusion (des politiques, de la stratégie académique, des bonnes pratiques), le tout recourant à l'expertise des inspecteurs (expertise pédagogique, expertise des métiers) mobilisée pour des sujets transversaux (formation des équipes, carte des formations, liaisons inter-cycles, accompagnement personnalisé, etc.), dans le cadre d'un pilotage pédagogique « partagé » ou « concerté ».

Or, si l'on admet que le pilotage comporte globalement les fonctions de finalisation, d'accompagnement et suivi, d'appréciation et régulation, force est de constater que la fonction de référent, dans sa définition comme dans son exercice actuel, privilégie le suivi et, dans une moindre mesure, l'accompagnement de l'action. La régulation ne dépasse pas l'évaluation des réalisations, pratiquée pour l'essentiel au travers de l'observation des modalités déployées pour mettre en œuvre les réformes.

La régulation peut être rendue nécessaire lorsque sont constatés des écarts de réalisation par rapport aux objectifs définis dans le contrat, dans le projet d'établissement et dans le dialogue de performance ou des écarts de conformité au cadre national. Or l'accroissement des marges de manœuvre des établissements, s'il réduit la surface du contrôle, en augmente la complexité. Par exemple, est-on en mesure d'apprécier si les élèves ont reçu le temps d'enseignement réglementaire en accompagnement personnalisé au LEGT ou dans le cycle en trois ans du baccalauréat professionnel, lorsque les établissements ont choisi d'user de la souplesse horaire sur ce cycle ? Qui est en mesure d'apprécier ces écarts de conformité ? L'inspecteur référent, qui a une approche globale de l'établissement ? Est-ce compatible avec la place que les recteurs leur donnent dans les EPLE ? Qui a l'initiative du contrôle ? Qui a celle de la régulation ?

Finalement, si l'on veut définir l'inspecteur référent aujourd'hui au regard des pratiques académiques, on ne peut qu'offrir une proposition très générale : l'inspecteur référent est un inspecteur, le plus souvent du second degré, placé par le recteur auprès d'un lycée, d'un collège, d'un réseau ou encore d'un bassin.

La fonction de référent répond visiblement à un besoin, à des attentes nouvelles (mais peut-être résulte-t-il parfois d'une mode managériale) pour combler un vide pédagogique généré par l'accroissement de l'autonomie des EPLE. C'est encore le plus souvent « *un dispositif, dans lequel la création d'une fonction a précédé la formalisation des besoins* ».

La diversité observée dans les académies marque une sorte d'hésitation sur la nature de cette intervention des corps d'inspection – participation à l'évaluation du contrat d'objectifs, aide au pilotage du chef d'établissement, explicitation des réformes et aide à leur mise en œuvre, accompagnement des équipes pédagogiques ou rôle d'ingénierie éducative.

2.4. Dimension pédagogique dans le pilotage des établissements et modèles d'intégration de l'expertise pédagogique : une problématique stratégique ouverte

Chaque académie a donc construit une organisation du pilotage des EPLE selon ses modalités propres, ce qui explique la grande diversité des choix effectués pour piloter des établissements plus autonomes de façon à garantir une communauté d'objectifs éducatifs nationaux et académiques.

Cette diversité concerne plus particulièrement le modèle d'association, d'interconnexion ou d'intégration de l'expertise pédagogique au pilotage des EPLE qui doit instaurer les complémentarités et les synergies entre les acteurs de la ligne hiérarchique et ceux de l'expertise pédagogique.

Sur ce sujet, la diversité, et parfois l'instabilité des choix, le caractère peu formalisé de certaines dispositions ou de certaines missions, laissent à penser que les évolutions en cours s'opèrent plus selon un schéma d'essais-erreurs-ajustements que selon un schéma organisationnel stratégique et qu'en même temps, dans le cadre de la dynamique de changement, la question de l'intégration de l'expertise pédagogique est posée et reste ouverte.

2.4.1. La traduction des priorités éducatives jusque dans la classe : un processus non abouti

Les notes académiques laissent supposer que la succession permanente des impulsions nationales, non seulement alourdit et complexifie la conduite du pilotage des EPLE, mais tend également à faire prévaloir les nouveautés de chaque année sur le suivi des objectifs éducatifs à moyen terme propres à chaque académie.

En outre, la traduction des objectifs dans les classes souffre d'une nette primauté accordée au suivi par les inspecteurs de la mise en place des dispositifs introduits par les réformes au détriment de l'apport de ces réformes à l'atteinte des objectifs prioritaires, pourtant récurrents, des académies. Ainsi, par exemple, le poids préoccupant des décrocheurs ou bien la faiblesse des poursuites d'études dans l'enseignement supérieur ou encore l'excès de décisions d'orientation vers les formations professionnelles de niveau V, n'apparaissent que rarement comme des facteurs déterminants de l'accompagnement pédagogique dans les établissements.

Les contrats d'objectifs constituent un levier majeur de la traduction des objectifs académiques vers les établissements et ils permettent d'obtenir des résultats sur les parcours des élèves en termes de redoublement et d'orientation. Cependant, si par cette voie, qui pilote par les objectifs, les comportements, par exemple sélectifs, des équipes des établissements peuvent être infléchis, la contribution des inspecteurs est nécessaire à l'évolution des pratiques pédagogiques des enseignants pour renforcer et consolider la part pédagogique du pilotage.

Les articulations suffisantes entre acteurs dans l'organisation du pilotage des EPLE sont donc essentielles pour unifier l'approche des objectifs académiques et nationaux, au-delà de leur seul énoncé, pour aider, accompagner les enseignants et les équipes dans leurs pratiques.

Quelques académies incitent à renforcer ces liens, comme l'une d'entre elles qui précise que les corps d'inspection « *veillent à préserver la cohérence des objectifs poursuivis dans le contrat et la réalité des objectifs individuels et disciplinaires des enseignants* ».

Dans une autre académie :

« *La réaffirmation de l'amélioration des acquis des élèves et de leur réussite comme fin en dernière instance de toute démarche de contractualisation et, corrélativement, le fait que l'essentiel consiste bien dans la traduction dans les classes des actions définies sur papier suppose que l'action d'accompagnement des inspecteurs pédagogiques référents soit renforcée et développée, grâce à un lien plus régulier mieux défini entre acteurs de l'établissement et inspecteur référent* ».

Ces affirmations de principe supposent que les corps d'inspection conseillent et accompagnent les enseignants et les équipes pour que leurs pratiques pédagogiques et didactiques, dans et en-dehors des disciplines, individuelles et collectives, convergent pour satisfaire les objectifs de l'établissement.

La désignation d'inspecteurs référents d'établissement peut-elle suffire pour créer ce lien et cette cohérence attendus entre les objectifs pédagogiques collectifs et la somme des pratiques individuelles d'enseignement ?

La non-association des corps d'inspection aux instances de niveau académique comme la délégation totale de l'organisation des activités aux corps d'inspection observées dans certaines académies ne favorisent pas ces cohérences.

2.4.2. L'absence de modèle émergent d'articulation entre ligne hiérarchique et expertise pédagogique

Les évolutions du pilotage pédagogique de proximité, avec, plus particulièrement, le développement de la fonction « phare » de l'inspecteur référent, sont significatives tout à la fois d'une dynamique d'enrichissement de ce pilotage par l'intervention des corps d'inspection à des niveaux plus globaux et, en même temps, d'une faiblesse de conception de la place et du rôle des corps d'inspection dans ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la gouvernance académique.

- **L'intégration de l'expertise pédagogique dans le système de pilotage évolue par touches, sur l'initiative d'une pluralité d'acteurs**

On l'a vu précédemment, les modalités de mobilisation des corps d'inspection présentent une grande diversité, dès lors que l'on s'intéresse aux activités autres que celles qui leur sont traditionnellement imparties telles que l'inspection individuelle, la contribution à la formation ou les examens et concours.

On voit se développer un ensemble de moyens de rapprochement des compétences des acteurs de la ligne opérationnelle et des corps d'inspection, experts pédagogiques mais le schéma du pilotage des EPLE se complète de fait ou à l'initiative de différents acteurs : le recteur bien évidemment, mais aussi les DASEN selon leur schéma départemental et les inspecteurs eux-mêmes, au détriment d'un réel dessein global d'intégration des corps d'inspection dans le pilotage pédagogique.

En outre, alors que contrats d'objectifs, dialogue de performance et fonction d'inspecteur référent apparaissent comme complémentaires, ils sont faiblement articulés dans les faits voire franchement dissociés, la contractualisation ou le dialogue n'impliquant pas nécessairement l'inspecteur référent de l'établissement.

De même, les interactions entre les différents acteurs de la ligne hiérarchique et les inspecteurs ne sont pas organisées. L'exemple des inspecteurs référents est, à ce titre, significatif : l'accroissement des marges de manœuvre des EPLE et les évolutions de la gouvernance des académies ont créé un vide pédagogique (le lien à construire entre l'organisation des enseignements, l'utilisation de nouvelles modalités d'enseignement et les pratiques pédagogiques dans la classe) et on y répond en confiant aux inspecteurs référents, de façon plus ou moins explicite, des missions d'« accompagnement » et de « conseil », sur des sujets « transversaux » qui viennent s'ajouter aux autres missions dites « traditionnelles » des corps d'inspection, laissant aux collègues d'inspecteurs le soin de le traduire en actions singulières et locales qui peuvent évoluer au rythme des changements de recteurs, des DASEN ou des coordonnateurs des collègues d'inspecteurs.

Sans une approche globale de la place et du rôle de l'expertise pédagogique dans le pilotage des EPLE, la contribution des inspecteurs aux différentes fonctions du pilotage n'est pas clarifiée : l'observation et le suivi l'emportent sur le conseil aux enseignants (en-dehors du cadre des disciplines) ; la fonction de régulation se limite le plus souvent à l'évaluation, sans que la boucle de régulation ne soit mise en œuvre ; celle de contrôle du respect du cadre national est considérablement affaiblie, le contrôle d'unités plus autonomes n'ayant pas été réfléchi.

- **On ne dégage pas de liens entre les modalités observées de mobilisation de l'expertise pédagogique et les types de pilotage définis précédemment⁴³**

Le rapprochement entre d'une part, les modalités de participation des corps d'inspection au dialogue de gestion (non-participation - modalités de participation non explicites - modalités explicites) et l'exercice des fonctions de référent d'établissement ou de bassin (inexistant, mission non explicites, missions explicites) et, d'autre part, les trois types de pilotage identifiés en première partie de cette note (classique, déconcentré, centralisé) montre une dispersion telle que l'on ne peut pas dégager aujourd'hui de modalités d'organisation de l'expertise pédagogique correspondant à un type d'organisation du pilotage opérationnel, du moins pour les deux phénomènes observés.

On peut y trouver plusieurs explications :

⁴³ Pour rappel : classique, déconcentré, centralisé.

- **la difficulté à qualifier et à délimiter** la part du pilotage pédagogique, comme cela a déjà été énoncé, avec des responsabilités propres et des zones de recouvrement des responsabilités des différents acteurs dans l'explicitation des objectifs, l'explication du sens, l'inflexion des comportements, l'évolution des pratiques des enseignants, l'appréciation des effets sur les parcours et les acquis des élèves ;
- **l'habitude d'une forte délégation**, plus ou moins explicite, de l'organisation de cette partie du pilotage aux collègues des inspecteurs, ce qui a pour effet d'affaiblir l'intégration de l'expertise pédagogique dans l'organisation du pilotage et de l'accompagnement des EPLE ;
- **les évolutions récentes** : la place donnée aux DASEN dans le pilotage de proximité, le développement des dialogues de performance et des contrats d'objectifs, l'autonomie des EPLE, désormais dotés de vrais leviers et dans lesquels le conseil pédagogique remplit progressivement son rôle, modifient le rôle pédagogique des acteurs du pilotage de proximité.

Ainsi, outre le sujet de la diversité des schémas définis par les recteurs, la question qui se pose est celle de l'articulation horizontale et verticale des différentes instances de pilotage pédagogique. Quel est le lien, par exemple, entre l'action des comités de pilotage thématiques académiques et l'action dans les EPLE des corps d'inspection ? Entre le travail de ces comités avec le dialogue de performance piloté par les DASEN ? Comment s'articulent la fonction de référent et le rôle de l'inspecteur dans le dialogue de performance ?

- **L'articulation des compétences pédagogiques des chefs d'établissement et des corps d'inspection : un équilibre à (re)trouver**

La recherche de la coopération entre les chefs d'établissement et les inspecteurs est une préoccupation constante qui devient structurante dans le pilotage des EPLE aussi bien au niveau académique (structures de type comité de pilotage associant chefs d'établissement, inspecteurs et personnels administratifs) qu'au niveau de l'établissement (développement des référents).

Le pilotage pédagogique partagé⁴⁴ (entendu entre chefs d'établissement et membres de corps d'inspection) est une expression de cette coopération qui perdure dans plusieurs académies, malgré la recherche d'une autonomie renforcée des EPLE. Une circulaire rectoriale d'une académie de l'est en fournit un exemple significatif :

« Pendant l'élaboration des contrats d'objectifs, les établissements disposent d'un accompagnement des corps d'inspection. Un référent, IA IPR ou IEN ET-EG est désigné pour chaque établissement. Ses compétences didactiques et pédagogiques et sa connaissance des orientations institutionnelles lui confèrent une légitimité auprès des équipes pédagogiques qui lui permettent d'apporter une aide précieuse au chef d'établissement pour éclairer, expliquer et convaincre. »

⁴⁴ Rappelons que cette expression trouve sa source dans le colloque tenu en août 2002 à Montpellier et intitulé « Le pilotage pédagogique : exercice partagé ».

À l'inverse, le fait que « *le pilotage ne se partage pas* » est affirmé dans d'autres académies. Si le pilotage de l'établissement se construit en collaboration avec tous les membres de la communauté scolaire, s'il peut être éclairé par des approches d'expertise extérieure, il n'a qu'un responsable, le chef d'établissement. Pilote unique, celui-ci n'a de compte à rendre qu'à l'autorité hiérarchique qui lui fixe ses missions, l'évalue et gère sa carrière.

On peut estimer que ces points de vue sur le pilotage de l'EPLE expriment, plus encore que la revendication de l'exercice de compétences détenues par l'autre, le repositionnement en cours des chefs d'établissement et des corps d'inspection, avec des tensions sur la définition du rôle de l'un et de l'autre, comme en témoignent les nombreux exemples fournis dans les notes académiques : « *les proviseurs estiment que les références nationales (textes BO ou informations DGESCO) leur suffisent à appréhender les réformes.* » ; « *des chefs d'EPLE y [la mise en place de référents] ont discerné l'émergence d'un contre-pouvoir, alors que les inspecteurs régionaux susceptibles d'être désignés comme référents ont [...] douté de la légitimité de leur position à l'égard des chefs d'établissement.* » ; « *l'académie prône un pilotage pédagogique « rénové » : Les IA-IPR référents vont devoir trouver un mode de dialogue avec les chefs d'établissement, un mode d'intervention différent auprès des professeurs, trouver le juste positionnement dans le dialogue de gestion, dans le conseil pédagogique ...* ».

- **Des degrés plus ou moins lâches d'articulation de l'expertise pédagogique avec le pilotage hiérarchique**

Trois modalités d'association de l'expertise pédagogique des corps d'inspection au pilotage et à l'accompagnement des EPLE coexistent, quel que soit le niveau de pilotage ou le dispositif de pilotage :

- **l'intégration** : l'expertise pédagogique est explicitement associée, munie des moyens d'une participation effective et ses avis sont pris en compte ;
- **la mise à disposition** : le schéma de gouvernance n'intègre pas de façon explicite la place des corps d'inspection. Ils interviennent là où ils sont missionnés, souvent sur sollicitation, donc de façon facultative, et les activités ne sont pas coordonnées ;
- **l'exclusion** : l'articulation entre la ligne décisionnelle hiérarchique et l'expertise pédagogique n'est pas faite, les inspecteurs sont « *en roue libre* ». C'est la situation la plus rare.

On pourrait supposer que s'amorcent deux schémas d'association de l'expertise pédagogique, l'un structurant, explicite et intégrateur qui place l'expertise pédagogique dans l'organisation du pilotage (fonction principale) ; l'autre, d'une expertise mobilisée en fonction des besoins de la ligne de décision hiérarchique (fonction support). Cependant l'hétérogénéité des modalités d'association au sein même des académies ne permet pas, pour le moment, de valider cette hypothèse.

2.5. Un impact significatif des évolutions du pilotage des EPLE : une forte évolution de l'exercice des missions des corps d'inspection

2.5.1. *L'organisation des activités des inspecteurs : une situation d'accumulation des missions et de dispersion des sollicitations*

Qu'il s'agisse des fonctions de référent ou de la participation au dialogue de gestion avec les EPLE, les inspecteurs rencontrent les mêmes obstacles à leur contribution pleine et entière au pilotage de proximité.

On observe un empilement d'activités encore faiblement articulées entre elles. Les nouvelles missions du référent, la participation à la contractualisation et au dialogue de gestion, l'évaluation externe ou interne d'établissements viennent se surajouter aux missions dites traditionnelles, dont celles d'évaluation des enseignants et des personnels d'éducation, sans que l'ensemble soit articulé afin de dégager des synergies. Et cela peut être mené avec une forme d'exhaustivité et une sorte de dispersion qui font que, dans un même établissement, interviennent des inspecteurs différents pour assurer le rôle de référent, suivre la mise en place de la réforme des lycées et accompagner la contractualisation, sans que ces différentes interventions pédagogiques ne soient articulées entre elles.

Outre la diversité des activités, les sollicitations des corps d'inspection viennent de toute part, du niveau national (directions et IGEN), du niveau rectoral (développement académique de la politique nationale et mise en œuvre de la stratégie académique, évaluation des unités d'enseignement), du niveau départemental (avec l'émergence de saisines directes par les DASEN, dans le cadre de leurs attributions : écoles du socle, contractualisation, et dialogue, etc.), des établissements (résolution de problèmes, accompagnement des réformes, etc.) voire des enseignants.

Face à ces difficultés qui ont été repérées, le travail des corps d'inspection manque de coordination et d'anticipation, le programme de travail académique (PTA) demeurant un outil faible en termes d'organisation et de programmation de leur travail collectif, en faveur d'une grande part d'auto-organisation, plus individuelle que collective.

2.5.2. *Un nouvel équilibre à trouver entre approches individuelles et globales, disciplinaires et transversales*

L'accroissement des espaces de choix tant en matière d'organisation que de pratiques d'enseignement des EPLE, le développement de la fonction de référent, l'association de ces derniers aux dialogues de performance ainsi que la réforme des lycées obligent les inspecteurs à développer une approche plus globale des établissements et plus large et collective des enseignements, approches le plus souvent qualifiées de « transversales ». Cette vision transversale, c'est-à-dire en-dehors du cadre de la didactique des disciplines, tend à éclipser la dimension éminemment pédagogique de la fonction de référent pour privilégier les approches organisationnelles.

Devant ces nouvelles pratiques professionnelles attendues des corps d'inspection, les inspecteurs agissent comme si leurs nouvelles missions, parce qu'elles ne sont pas

disciplinaires, s'exerçaient à la porte de la classe. L'observation des pratiques d'enseignement semble encore majoritairement réservée à l'évaluation individuelle des enseignants. Cela s'est particulièrement ressenti dans le cadre du suivi de la réforme des lycées : si les inspecteurs ont été très présents dans l'information et l'impulsion puis dans le suivi de la mise en œuvre des réformes, les équipes pédagogiques ont regretté de ne pas les avoir plus vus auprès d'elles pour leur apporter une aide concrète pour la mise en place de dispositifs pédagogiques nouveaux tels que l'accompagnement personnalisé.

De la même manière, c'est le plus souvent sur la base du déclaratif des chefs d'établissement et des équipes éducatives et pédagogiques, et non sur l'observation directe de pratiques, que les inspecteurs ont assuré le suivi de la mise en œuvre des réformes, privilégiant en conséquence une approche organisationnelle de la mise en place de nouveaux dispositifs, au détriment de l'analyse pédagogique et didactique et du conseil aux enseignants.

Il y a donc à se préoccuper des équilibres entre les niveaux d'approche pédagogique de l'EPLE (global, équipe, individus), les contenus de ces approches (« transversaux » ou disciplinaires) et entre les différentes fonctions d'impulsion, de conseil, d'accompagnement, de suivi, d'évaluation et de régulation. Il est à craindre que la globalisation et la transversalité des approches de l'EPLE, si elles sont mal comprises, ne privent ces derniers de la valeur ajoutée apportée par l'expertise pédagogique propres aux corps d'inspection. Ce serait un effet pervers du développement d'un accompagnement coopératif par les inspecteurs, qui les rapproche des chefs d'établissement mais risque de les éloigner du conseil pédagogique aux enseignants, fondé sur l'observation de leurs pratiques réelles.

2.5.3. Des inspecteurs à la recherche de nouvelles méthodes de travail

Dans ce contexte, les inspecteurs se sont saisis de l'élaboration de nouveaux outils de travail collectif :

- afin d'harmoniser leurs pratiques : grilles communes d'observation, travail pluridisciplinaire sur l'accompagnement personnalisé, réflexion commune sur le plan de formation continue, etc. ;
- afin de mieux apprécier l'efficacité pédagogique de l'EPLE, comme dans une académie de l'est dans laquelle *« les corps d'inspections se sont saisis de la question délicate de l'évaluation de l'efficacité pédagogique, au niveau des enseignants comme des établissements. [...] Le chantier est immense entre la sélection d'indicateurs pertinents, la construction d'une évaluation pédagogique globale et la constitution d'une mémoire des résultats et des méthodes pédagogiques d'un établissement »* ;
- afin de renforcer le rôle des corps d'inspection dans l'accompagnement des EPLE, par des évaluations ciblées d'équipes pédagogiques disciplinaires ou non (évaluations d'équipes, inspections croisées), répondant à un besoin identifié et fondées sur des pratiques d'observation dans les classes comme en-dehors de la classe et sur les dynamiques d'équipe.

Les corps d'inspection sont en même temps confrontés à une réelle difficulté méthodologique entre les évaluations des enseignants et celle en développement dans le cadre de la contractualisation des unités d'enseignement qui doit faire le lien entre l'acte d'enseignement, l'évaluation des acquis des élèves et l'efficacité des unités d'enseignement. Il y a là une réflexion à développer sur la nature et les objectifs des évaluations, leurs interrelations, leurs apports aux établissements. Évaluation individuelle des personnels, évaluation globale des EPLE, évaluations ciblées des équipes disciplinaires et évaluation des enseignements (état des disciplines), lorsqu'elles sont mises en œuvre, se juxtaposent encore, chacune servant faiblement les autres.

2.5.4. Une résultante : le malaise actuel des corps d'inspection face à la transformation de leurs pratiques professionnelles

Cet aspect ne peut être occulté tant les notes académiques y font référence.

Le malaise des inspecteurs trouve son origine dans des phénomènes déjà présentés plus haut qui touchent aux missions et aux pratiques professionnelles des inspecteurs (en dehors de toute référence au projet de faire évoluer l'appréciation de la valeur professionnelle des enseignants) : degré d'intégration dans le pilotage académique, nouvelles modalités d'intervention dans les établissements, poids du « transversal » par rapport au disciplinaire, autonomie renforcée des EPLE et aussi faible disposition des chefs d'établissement à les solliciter dans leurs nouvelles activités.

Les corps d'inspection expriment des réserves, si ce n'est des préventions, vis-à-vis de leurs nouvelles missions, en raison de risques qui pourraient concourir à une perte d'efficacité et de légitimité :

- **le « risque d'instrumentalisation »** de l'inspecteur référent par le chef d'établissement. Les inspecteurs redoutent en effet d'avoir à soutenir des propositions ou des positions qu'ils ne partagent pas et d'être utilisés par les chefs d'établissement comme un moyen de validation de leurs décisions auprès des équipes pédagogiques et éducatives ;
- **le risque de perte de légitimité** dans des missions dont ils ne maîtrisent pas tous les ressorts, qui les placent dans des champs connexes de leurs champs de compétences disciplinaires, mais aussi dans une articulation délicate à conduire entre une approche globale de l'établissement, qui ne peut être qu'organisationnelle, et l'observation de l'enseignement dans la classe. Leur légitimité institutionnelle dans leurs nouvelles missions a également du mal à se construire sans une volonté forte des autorités académiques de les associer au pilotage ;
- **la crainte d'une territorialisation du corps** qui accompagnerait le développement de missions auprès des établissements et des DASEN, sentiment accru par la place donnée à ceux-ci dans le pilotage académique et par le développement de saisines directes de leur part. S'installe ainsi une confusion entre le lien fonctionnel, avec les DASEN, et le lien hiérarchique, avec le recteur, qui perturbe les inspecteurs du second degré, surtout les IA-IPR.

Si l'expertise pédagogique des inspecteurs n'est jamais mise en cause, le manque de cohérence des discours des inspecteurs, leur influence auprès des professeurs font parfois l'objet de propos sévères de la part de chefs d'établissement qui, au nom de leur autonomie, prennent leurs distances vis-à-vis de cette expertise externe.

La grande variabilité inter et intra-académique des modalités d'association ou d'intégration des corps d'inspection ne contribue pas à clarifier leur place dans le nouveau modèle d'organisation académique, d'autant qu'elle est une résultante des évolutions de la ligne hiérarchique décisionnelle et non le résultat d'un schéma choisi du pilotage pédagogique.

Le degré de pilotage des corps d'inspection par les recteurs et la qualité de la coordination et de l'animation par les directeurs de la pédagogie ou les doyens sont déterminants à la fois pour l'action et le moral des inspecteurs soumis de fait à de forts changements professionnels et non accompagnés dans ces changements. Les corps d'inspection ont besoin d'une légitimation dans les modalités nouvelles d'intervention (travail avec le conseil pédagogique, accompagnement et évaluation de dispositifs pédagogiques non disciplinaires), légitimation nécessairement institutionnelle dans cette phase de (re)construction de l'expertise.

3. La régulation : une fonction à promouvoir

3.1. Un poids différent des fonctions de pilotage au détriment de la régulation

Si, dans le fonctionnement effectif du pilotage des établissements dans les académies, on examine les équilibres en œuvre entre les différentes fonctions du pilotage (finalisation, suivi et accompagnement, appréciation et régulation), on peut dégager quelques constantes.

Tout d'abord, quel que soit le dispositif considéré, contrats d'objectifs, travail en bassin, inspecteurs référents d'établissement, etc., tous les constats convergent pour souligner que les opérations de finalisation et d'impulsion des dispositifs l'emportent presque toujours sur les fonctions d'accompagnement et de suivi et, plus encore, sur les fonctions de contrôle des activités, d'évaluation des résultats et de régulation des fonctionnements, ces dernières constituant en quelque sorte le « parent pauvre » des organisations du pilotage des établissements.

La **fonction de finalisation et d'impulsion** peut être remplie selon deux modalités différentes, soit en privilégiant l'explication des buts, définis dans le cadre de la contractualisation, et la mobilisation des énergies, avec pour priorité la volonté de donner du sens à l'action à conduire, soit en privilégiant le cadrage, l'apport des règles, voire la prescription de procédures, avec pour priorités la clarté des directives et la meilleure gestion des ressources.

Autant la mise en place des contrats d'objectifs offrait la possibilité d'installer un régime de finalisation et d'impulsion à fort cadrage méthodologique et technique (pouvant aller jusqu'à

une inflation des grilles et des indicateurs)⁴⁵, autant, dans les réformes de la voie professionnelle et des lycées, la coexistence de cadrages horaires souples et d'allocations de ressources sans destination prescrite a soulevé de fortes interrogations sur la façon de conduire la fonction de finalisation et d'impulsion. Expliciter l'esprit des nouvelles formes d'enseignement sans pouvoir les traduire en prescriptions de programmes et en instructions précises a pu troubler, pour un temps, certains inspecteurs territoriaux⁴⁶. Malgré cette difficulté, la fonction de finalisation et d'impulsion demeure partout dominante dans l'organisation du pilotage des EPLE.

La meilleure efficacité de **la fonction de suivi et d'accompagnement** suppose le plus souvent comme conditions proximité, continuité et expertise. La proximité permet la disponibilité des appuis et des aides et favorise la compréhension des spécificités à prendre en compte ; la continuité est une condition du suivi effectif et l'expertise est nécessaire pour garantir la pertinence des appuis apportés aux besoins de la dynamique accompagnée. Si le facteur de proximité a été renforcé dans la plupart des académies, celui de la continuité s'est souvent heurté à des ressources financières et humaines trop limitées (diminution des crédits de formation, mobilisation de l'encadrement sur d'autres missions ...). Quant à la question de l'expertise, elle s'est trouvée confrontée à une sorte de bouleversement des lignes qui mettait face à de nouvelles responsabilités aussi bien les chefs d'établissement que les personnels d'inspection engagés dans de nouvelles missions transversales auprès des EPLE.

Or, le plus souvent, dans les académies, les dispositifs d'animation et de formation continue au bénéfice des personnels de direction et d'inspection sont restés assez peu développés et, pour les inspecteurs, les questions de légitimité, que renforçaient fréquemment des questions de disponibilité, sont souvent restées sans réponse, privilégiant de fait des pratiques d'observation et de suivi globaux, alors que les EPLE attendaient fréquemment un accompagnement pédagogique précis des équipes.

Mais c'est très nettement **la fonction d'appréciation** (soit par contrôle soit par évaluation) **et de régulation** qui apparaît la moins présente dans les organisations académiques du pilotage et cela, même dans les académies qui ont mis en œuvre des dispositifs explicites d'observation des fonctionnements et d'évaluation. La lourdeur des opérations à conduire qui tendent souvent vers l'exhaustivité, la portée limitée des évaluations, l'apparition de divergences d'approches entre différents évaluateurs, les limites observées dans la portée régulatrice des évaluations effectuées ou les précautions prises pour respecter l'autonomie des établissements sont les principaux facteurs qui rendent compte de ce développement limité de la fonction d'appréciation et de régulation.

⁴⁵ Selon les académies, cette structuration méthodologique pouvait soit coexister avec un fort cadrage des objectifs des établissements dans les objectifs du projet académique soit, au contraire, s'accompagner d'une invitation à mettre l'accent sur les objectifs qui soient propres à chaque unité.

⁴⁶ Ils se vivaient comme mandatés par le recteur pour promouvoir la réforme mais avec la consigne de pas se substituer aux choix des établissements en avançant des « normes officieuses », en une sorte d'injonction paradoxale souvent ressentie comme recommandation de « ne rien dire ».

3.2. La régulation : une fonction encore mal identifiée

À propos de la fonction d'appréciation-régulation, les premiers constats ont conduit la mission à faire le choix de concentrer les investigations complémentaires conduites par les correspondants académiques sur la régulation, ses composantes, ses acteurs et ses conditions d'optimisation.

D'un point de vue très général, la régulation peut être caractérisée comme une action qui vise à assurer la marche « correcte » d'un système en rétablissant les équilibres nécessaires à son fonctionnement optimum. Une telle action peut trouver son origine dans un contrôle, effectué en fonction de normes ou dans une évaluation conduite au regard d'objectifs.

Quelques confusions demeurent encore entre régulation et détermination des objectifs. Quand un responsable académique fixe des axes prioritaires de travail aux chefs d'établissement lors de réunions collectives ou à l'occasion d'un dialogue individuel, il ne procède à une action de régulation que si les orientations alors soulignées trouvent leur source dans le constat de déséquilibres par rapport à une norme ou un objectif. Dans le cas où les priorités présentées sont l'expression des orientations générales de la politique éducatives, on est plutôt en présence d'une action de finalisation.

Ainsi, les recommandations, les points d'attention ou de vigilance formulés à la suite d'un entretien de pilotage de proximité, fondés sur l'analyse des forces et des faiblesses de l'établissement ou encore les circulaires construites sur la base d'une synthèse des constats effectués au cours d'une campagne associant entretiens et missions d'inspection participent au processus de régulation

Dans la mesure où les priorités des stratégies académiques, ce qu'on désigne le plus souvent comme « déclinaison » des priorités nationales adaptées au contexte académique, mises en forme dans les projets académiques, sont fondées sur un bilan des atouts mais aussi des lacunes observés et analysés dans le fonctionnement académique, elles comportent toujours une dimension de régulation. Encore faut-il que cet enracinement des priorités dans un diagnostic ne soit pas éclipsé par la reprise de finalités trop générales comme cela peut encore subsister dans quelques projets académiques.

En tant que tel, le processus de régulation qui fait jouer de nombreux acteurs est complexe voire compliqué.

3.3. Un processus complexe

3.3.1. Le caractère déterminant de la coordination des acteurs-clefs de la régulation

La régulation est un processus qui, nécessairement, fait intervenir des acteurs de statut divers : ceux qui sont en charge de recueillir et faire remonter les données et les informations sur les établissements, leur fonctionnement et leurs résultats ; ceux qui sont en charge d'identifier d'éventuels écarts avec des normes et des objectifs et d'en apprécier importance et gravité ; ceux qui ont le pouvoir de décider et conduire des interventions destinées à permettre les

ajustements et réorientations nécessaires à l'amélioration du système. Ainsi, la régulation concerne l'ensemble des acteurs aussi bien dans les services académiques, compris globalement (depuis le recteur jusqu'aux services en charge du contrôle des actes, en passant par les corps d'inspection) que dans les établissements (du chef d'établissement aux équipes pédagogiques et éducatives) avec toutefois une place nodale pour ceux qui, institutionnellement, sont investis de pouvoirs d'inspection, de contrôle, d'évaluation et de décision, sans oublier ceux qui sont en charge de la production des outils de pilotage.

En effet, des études conduites par les correspondants académiques, se dégage le constat du caractère déterminant des articulations entre corps d'inspections et décideurs hiérarchiques ainsi que de leurs relations respectives avec le pôle de production des données destinées au pilotage.

S'il est difficile de mettre en évidence des modèles types de ces articulations, celles-ci peuvent se distribuer selon un axe juxtaposition- intégration.

Le degré le plus accentué de la juxtaposition associe la séparation des données qualitatives produites par les inspecteurs des autres données (situation signalée plus haut) à une association formelle des corps d'inspection aux opérations de pilotage conduites par les responsables hiérarchiques.

Les formes d'intégration les plus fécondes sont celles qui conjuguent un diagnostic global, fondé à la fois sur des indicateurs quantitatifs et des appréciations qualitatives, une décision explicite et ciblée d'intervention portée par l'autorité académique et la mise en place d'un processus d'action spécifiquement adapté aux améliorations visées. Ainsi, à titre d'exemple, sur la base d'un constat global de dissonances marquées entre les résultats du DNB et la validation du socle commun de connaissances et compétences, une mission d'inspection a été décidée dans une académie méridionale. Sa mise en œuvre a été ciblée dans une vingtaine de collèges de l'académie où les écarts étaient particulièrement forts. Cette mission a donné lieu à l'élaboration d'un protocole spécifique avec questionnaires, grilles d'entretiens, canevas d'observations de séances de classe, constituant un ensemble destiné à mieux identifier les situations et les évolutions des équipes en matière de culture et de pratiques d'évaluation. Cette opération visait tout à la fois à parfaire la connaissance précise des facteurs qui avaient engendré les dissonances et à préparer des éléments d'amélioration grâce aux recommandations formulées par les inspecteurs, ainsi qu'au travers d'un programme de formation négocié.

3.3.2. *Le choix de réguler comme décision stratégique*

Par-delà, l'identification de dysfonctionnements, le processus de régulation suppose la décision d'intervenir et la mobilisation de ressources permettant de mettre en œuvre des actions propres à rétablir les équilibres visés. Le rôle des responsables hiérarchiques est alors déterminant. Il est manifeste dans la portée régulatrice de l'investissement personnel des recteurs et des DASEN dans les différentes actions de pilotage de proximité. En effet, ces dispositifs, de plus en plus développés, constituent des moments de régulation « en amont » des stratégies des établissements, dès lors qu'ils portent non seulement sur les effectifs et les

moyens mais aussi sur les liens entre les choix d'organisation pédagogique et les résultats observés.

Si ces dispositifs tendent à réduire le besoin d'une « vraie » régulation, il subsiste, malgré tout, des unités d'enseignement dont les choix demeurent problématiques ou dont les fonctionnements présentent des dérives aussi bien par rapport aux textes que par rapport à l'esprit des réformes. On peut penser, par exemple, aux établissements, collèges ou lycées, dans lesquels l'horaire obligatoire de l'aide personnalisée n'est pas respecté et où les moyens délégués à cette fin sont utilisés tout autrement ou bien encore à ceux qui procèdent à une adaptation des cadres et contenus des enseignements d'exploration tellement large que la fonction spécifique de cette activité disparaît.

Ces situations peuvent être inégalement connues ou encore les dérives et écarts insuffisamment établis pour entraîner une décision d'action. Mais, dans les cas connus et identifiés par les instances académiques, la mise en œuvre d'une action de régulation relève d'une décision politique en opportunité (soit de ce qu'il convient d'appeler « le courage de réguler ») ainsi que d'une clarification partagée sur le niveau de responsabilité qui est le mieux à même de conduire l'action régulatrice. En effet, selon les caractéristiques de la régulation à conduire (correction d'un écart, aide face à des difficultés, suivi d'une pratique dérogatoire, etc.), les ressources à mobiliser peuvent être de fonctions et de statuts différents, mais l'articulation entre décision de l'autorité hiérarchique et ressources d'expertise mobilisées doit toujours être claire pour toutes les parties concernées. Attendre le départ en retraite ou la mutation de tel ou tel chef d'établissement dont le pilotage est identifié comme source des difficultés peut, selon les circonstances, être la réponse pertinente, mais cela ne doit pas devenir le substitut d'une décision stratégique de réguler.

Si la décision et l'engagement des responsables hiérarchiques est déterminante, elle doit également se traduire dans la mobilisation des forces nécessaires pour conduire le processus de régulation. Ainsi, une note rapporte une situation où un responsable académique constatant que le territoire dont il a la charge présente un considérable retard en matière d'orientation des élèves de 3^{ème} vers la voie générale et technologique, retard que le contexte social ne peut à lui seul justifier, fait de la progression des taux d'orientation et d'affectation en 2^{nde} GT une priorité. Celle-ci est traduite immédiatement dans la circulaire d'orientation et rappelée lors des réunions de chefs d'établissement. Observant les limites de l'impulsion régulatrice par circulaire, il opte pour une action plus directe et met en place une procédure plus simple et plus rustique en demandant à chaque principal d'orienter dans toutes les divisions de 3^e un élève de plus vers la 2^{nde}. Cette demande expresse, renforcée par un appel téléphonique direct aux principaux qui ne montrent pas un zèle suffisant pour mettre en œuvre la consigne, aboutit certes à une augmentation du taux de décisions d'orientation vers la 2^{nde} GT, au prix du mécontentement de plusieurs principaux, en produisant cependant une amélioration fragile. En effet, comme les lycées n'ont pas été associés à l'opération afin de s'organiser pour prendre en charge plus particulièrement les élèves dont le passage a été « forcé », le suivi de cohorte portant sur le devenir de ces élèves à la fin de la 2^{nde} va révéler l'impact limité de l'opération.

Par-delà, le choix explicite d'intervenir, le processus de régulation requiert une décision d'organisation des ressources propres à conduire l'action.

3.3.3. *De la régulation conçue à la régulation effective : les risques de déperdition*

Dans la conduite du processus de régulation, il convient de bien distinguer les niveaux où se met en place la boucle entre les appréciations portées sur les faits constatés et les actions visant à faire évoluer les pratiques. Le niveau de l'autorité académique est celui d'une régulation conçue et organisée, consistant dans la détermination d'un ensemble coordonné d'interventions adaptées à la situation à traiter (entretien du supérieur hiérarchique avec le chef d'établissement, visites d'inspecteurs pédagogiques dans l'établissement, mise en place d'actions de formation, etc.). Un tel plan d'action se met en œuvre dès lors que la conjonction des contraintes de calendrier des différents acteurs, éventuellement associées à une certaine propension à différer des interventions souvent vécues comme difficiles, ne vient pas altérer l'architecture du dispositif prévu. Ce n'est ensuite qu'au niveau des établissements eux-mêmes que les ajustements peuvent être opérés et aboutir à régulation effective, ce qui suppose un minimum d'adhésion des acteurs de l'établissement aux pistes avancées lors des interventions.

Ainsi, entre régulation conçue et régulation effective, les risques d'altération et de déperdition sont réels. La mise en œuvre de la fonction de régulation demande un suivi. L'exemple cité plus haut montre combien une intervention ponctuelle permettant d'augmenter le nombre d'élèves orientés en seconde, mais non suivie tant dans la prise en charge des élèves que dans l'étude de leur parcours demeurerait une régulation inaboutie voire illusoire.

3.3.4. *Quelques conditions favorables à l'optimisation du processus de régulation*

Les observations et analyses des correspondants académiques apportent des éléments de réponse à la question : à quelles conditions un dispositif de contrôle, d'évaluation ou de diagnostic est-il régulateur ?

- **Tout d'abord il convient que le dispositif soit suffisamment outillé tant en « capteurs » qu'en « référents »**

Le fondement de toute démarche de régulation est l'appréciation des écarts qui peuvent exister entre le réel et l'attendu, qu'il s'agisse de cadres de fonctionnement ou d'objectifs ; la qualité de la connaissance de la réalité effective des établissements et la clarté sur les normes et les objectifs constituent donc des conditions fondamentales pour la mise en œuvre d'une régulation académique.

Sans reprendre ce qui a été signalé plus haut sur l'intérêt d'une mémoire des échanges lors des différents types de dialogue avec les établissements, sur l'analyse à parfaire des bilans produits par les établissements, sur l'importance des séries diachroniques et des comparants pertinents dans les outils statistiques, il convient de mettre l'accent sur l'importance du croisement des types de données et d'observations pour construire une représentation la plus adéquate et la plus actualisée possible de la situation des établissements. Si les constats d'une utilisation des heures d'enseignement apparaissant non réglementaire dans certains EPLE, établis à partir de requêtes sur la base relais académique, ne sont pas articulés avec des observations de terrain faites par les corps d'inspection lors de leurs missions normales ou dans le cadre d'une investigation ciblée spécifiquement mandatée par le recteur, les conditions

d'une régulation se trouvent amoindries, comme cela a été observé lors du suivi de la deuxième année de la réforme du LEGT⁴⁷.

En ce qui concerne les référents par rapport auxquels sont appréciés des écarts de nature à justifier une démarche de régulation, l'attention des autorités académiques apparaît davantage tournée vers les écarts par rapport aux objectifs que par les écarts par rapport aux cadres nationaux. Il est logique que les temps d'échange avec les établissements dans le cadre des contrats d'objectifs portent essentiellement sur des redéfinitions ou des aménagements d'objectifs en fonction du bilan, sans que le contenu même des actions conduites ou prévues par l'EPL soit abordé, mais cette focalisation sur les objectifs est également observée dans les dialogues de gestion et de performance. Toutefois, si, dans ce dernier cadre, une attention plus marquée est accordée aux liens entre objectifs et choix des moyens, le sujet du respect des normes nationales demeure très inégalement pris en compte. Cette situation est à replacer dans le contexte global du primat donné nationalement depuis quelques années au pilotage par les objectifs et les résultats sur le pilotage par les normes et les programmes. Les espaces de responsabilité donnés aux établissements en matière d'organisation pédagogique et les possibilités d'expérimentation pouvant concerner l'enseignement des disciplines renforcent cette tendance. Toutefois, des écarts par rapport au cadre national défendus et illustrés au nom d'une référence informelle à l'article 34 de la loi de 2005, c'est-à-dire sans que l'autorisation préalable et l'évaluation annuelle prévus par l'article L. 401-1 du code de l'Éducation soient mis en œuvre, mériteraient une attention plus poussée.

Ainsi, faire clairement la part entre ce qui relève des espaces de liberté et de responsabilité des établissements et ce qui est contraire au cadre national et expliciter cette distinction auprès des EPL et au sein des services académiques devient une composante indispensable du pilotage académique des EPL⁴⁸. Il ne s'agit pas de restaurer un pilotage par le contrôle de conformité dont les limites sont connues en matière d'action pédagogique mais de maintenir un équilibre entre les domaines sur lesquels portent des pratiques de régulation.

- **Il importe aussi que les ressources destinées à rétablir les équilibres souhaitables soient disponibles et opératoires**

Une démarche de régulation implique la mise en œuvre de forces en mesure d'effectuer les réajustements souhaitables et la disponibilité de ces leviers constitue une condition élémentaire aussi bien en ce qui concerne les interventions décidées par les autorités académiques qu'au niveau du potentiel de ressources mobilisable dans les établissements.

Cette condition est loin d'être toujours garantie même dans les académies qui, en s'appuyant sur un diagnostic de leurs forces et de leurs faiblesses, ont fait le choix explicite d'un axe commun d'ajustement, comme c'est le cas d'une académie méridionale qui concentre son action sur l'amélioration de la fluidité des parcours en collège grâce à une diminution des

⁴⁷ Cf. 4^e section du 4^e chapitre du rapport de janvier 2012 *Suivi de la mise en œuvre de la réforme du LEGT* consacré aux formes de régulation à construire.

⁴⁸ Savoir, par exemple, s'il convient de conduire une régulation vis-à-vis des lycées qui utilisent les heures d'enseignement non ventilées pour construire un plus grand nombre de divisions à effectifs plus restreints tout en respectant les horaires plancher dans les différentes modalités d'enseignement obligatoire, ou des lycées professionnels qui, jouant de l'organisation sur trois ans, n'assurent pas telle ou telle année l'accompagnement personnalisé ou l'enseignement général lié aux spécialités.

redoublements associée au développement des différentes pratiques de personnalisation de l'enseignement. Les régulations assurées au niveau des contrats d'objectifs départementaux s'organisent selon des modalités très diverses, allant de visites dans les établissements à de simples échanges téléphoniques. Quant aux corps d'inspection, objets de multiples sollicitations et ne disposant pas d'un mandat clair et explicite cadrant une régulation ciblée, ils voient leur impact dilué. Dans d'autres territoires, l'attention portée aux leviers opérationnels semble pratiquement absente au point ne pas accompagner une recommandation aussi générale que « *faire prendre conscience aux équipes pédagogiques qu'elles sont responsables des parcours des élèves et pas seulement des résultats observés en fin d'année* », d'un protocole d'action associant, par exemple, intervention d'experts pédagogiques reconnus par les professeurs et de moments de formation.

Au niveau des ressources internes aux établissements, c'est la prise en compte du potentiel effectivement mobilisable qui conduit un DASEN d'un département du centre de la France, à porter, dans l'élaboration des bilans d'entretien, une attention toute particulière à la formulation des actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs choisis avec le souci, non seulement de leur pertinence par rapport aux objectifs, mais aussi de leur prise en charge effective par les équipes telles qu'elles sont, les leviers de progrès affichés n'étant réels que s'ils sont à la portée des équipes.

- **Enfin, le fait que l'écart entre les préconisations fondées sur l'analyse externe et la perception interne de la situation ne soit pas trop important constitue un autre facteur d'efficacité du processus de régulation**

La portée rectificatrice d'un contrôle est souvent mieux assurée et plus durable si ses conclusions correspondent aux éléments de l'autoévaluation. C'est en vertu de ce phénomène que la quasi-totalité des dispositifs d'évaluation mis en place récemment se fondent sur une phase préalable au cours de laquelle « l'évalué » (qu'il s'agisse d'une organisation ou d'un individu) est appelé à conduire préalablement une analyse de ce qui constitue à ses yeux ses points forts et ses faiblesses. Tous les exemples d'organisation de dialogues de gestion et de contrats d'objectifs rapportés par les correspondants académiques s'inscrivent dans cette approche même si la place et le temps accordés à l'analyse fine des écarts, qu'il s'agisse d'appréciation sur l'existant ou de perspectives sur les aménagements à opérer, apparaissent souvent trop restreints pour permettre un réel travail de rapprochement des analyses.

3.4. La régulation : une fonction à renforcer et à suivre

L'attention portée à la fonction de finalisation, et notamment à la mise en œuvre des objectifs et dispositifs de l'année ou de la période, éclipse encore trop souvent l'intérêt qu'il conviendrait d'accorder à l'impact effectif sur le fonctionnement et les résultats des établissements de l'ensemble des opérations d'impulsion, de suivi, d'accompagnement, de contrôle et d'évaluation mis en œuvre dans les académies.

L'attention portée au processus de régulation, à ses acteurs, à ses mécanismes et à ses facteurs d'optimisation mérite d'être explicitement renforcée. Au bénéfice des élèves, il est le point sans lequel l'organisation du pilotage qu'il s'agisse d'une meilleure connaissance des

établissements, d'une coopération renforcée au sein de services académiques ou d'un dialogue plus régulier avec les établissements, n'aboutirait pas.

Conclusion

Si l'attention portée au pilotage et à l'accompagnement des EPLE n'est pas nouvelle dans les académies, la conjonction de l'ouverture d'espaces de choix accordés aux établissements et d'une responsabilité réaffirmée de l'échelon académique dans le fonctionnement du système éducatif a conduit les académies à inscrire ce pilotage dans un cadre d'organisation plus affirmé.

De façon globale, on pourrait caractériser l'organisation académique du pilotage des EPLE en quelques traits majoritairement observés, tout en connaissant les limites d'une généralisation quand il s'agit de trente académies différentes et celles d'un propos conclusif dans une période de fortes évolutions et tout en observant que le décret du 5 janvier 2012 offre une certaine plasticité permettant à chaque recteur de dessiner une configuration adaptée à ses objectifs, aux spécificités de l'académie et à ses particularités managériales :

- **une organisation explicite et structurée** du pilotage des EPLE, dont l'architecture et les processus se construisent et dont les cohérences sont encore à réfléchir ;
- **une organisation qui a mis en place des processus de différenciation et d'intégration** afin de mieux répondre aux spécificités des établissements et aux caractéristiques de leurs élèves, tout en cherchant à préserver leur autonomie, de façon parfois très accentuée, et, en même temps, à garantir la convergence de leurs choix vers les objectifs nationaux d'amélioration de la réussite et de l'équité scolaire. C'est principalement par le déploiement de la contractualisation avec les EPLE⁴⁹, ainsi que par les dialogues de performance, que s'opère ce double mouvement. Appuyé sur une démarche de regroupement et de structuration de l'information, en cours ou en projet selon les académies, ce processus se met en place au plus près des établissements, selon des découpages territoriaux divers. Cette déconcentration doit être maîtrisée afin que le schéma académique se soit pas altéré par des forces centrifuges ;
- **une organisation qui met les acteurs « sous tension »** (le rappel des objectifs, l'évaluation par les indicateurs de résultats), **mais qui se révèle insuffisamment accompagnatrice**. Cette mise sous tension, nécessaire dans toute organisation, s'opère par le partage des objectifs et du sens de l'action dont la ligne hiérarchique opérationnelle et les inspecteurs sont les vecteurs. Mais on peut craindre que cette mise sous tension par les objectifs, au nom de la préservation de l'autonomie des EPLE, ne mette pas suffisamment en place d'appuis en matière de conduite des

⁴⁹ Contractualisation qui elle-même relaie celle entre la centrale et les académies.

actions d'enseignement et d'éducation et de mécanismes de régulation. Pourtant, sans le lien entre les objectifs et l'action pédagogique des enseignants auprès de leurs élèves, sans une implication suffisamment organisée et correctement ciblée des inspecteurs auprès des chefs d'établissement, des équipes et des enseignants, ce système de pilotage risque d'être plus générateur d'incertitudes, voire de tensions, que de dynamiques. Or, en matière de pilotage pédagogique, les évolutions récentes ont modifié les responsabilités des différents acteurs du pilotage de proximité, DASEN, inspecteurs, chefs d'établissement, élargissant les zones de recouvrement, plus particulièrement dans la fonction d'animation. En outre, le travail collectif et pédagogique plus diversifié des enseignants demande une adaptation des modalités d'exercice du conseil et de l'accompagnement par les inspecteurs ; leur expertise elle-même a probablement besoin d'être développée, tout à la fois par la formation initiale et continue en liaison avec la recherche et par une pratique de terrain exigeante. La convergence des constats sur ce sujet constitue une alerte qui dépasse la question de l'implication des corps d'inspection, celle-ci ne pouvant aucunement être mise en doute⁵⁰. C'est un volet du pilotage pédagogique des EPLE qui mérite plus d'attention tant au niveau national qu'au niveau académique ;

- **une organisation qui parvient difficilement à transformer les écarts observés en processus de régulation.** Si les bilans relatifs à l'atteinte des objectifs ou les comparaisons d'indicateurs permettent d'identifier réussites et dysfonctionnements, ils débouchent plus rarement sur des boucles de réajustements. En outre, les processus de régulation ne paraissent pas toujours clairement organisés entre les différents responsables, qu'il s'agisse d'identifier les écarts, de rectifier le parcours de l'établissement en fonction de ses objectifs, de ses ressources et de ses manques ou bien de rectifier des pratiques non conformes avec le cadre national ou académique ou encore, qu'il s'agisse d'apprécier les effets des décisions correctives. Enfin, la régulation peut se trouver entravée par une crainte d'empiéter sur les marges d'autonomie des EPLE ;

⁵⁰ Élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR - Simone Christin, , Michel Hagnerelle, Alain Houchot (juillet 2012) : « *C'est dans le domaine pédagogique que les effets ont été les plus faibles, la majorité des actions continuant à se situer davantage en périphérie des apprentissages que dans le quotidien de la classe et dans le cœur des enseignements.* » ; « *L'équipe est en difficulté, c'est la conception même de l'enseignement des lettres qui ne va pas ; il faudra un accompagnement fort par un IA-PR pour évoluer, au moins au démarrage.* ».

Suivi de la mise en œuvre de la réforme du lycée d'enseignement général et technologique (Catherine Moisan, Jean-François Cuisinier) Janvier 2012 : « *Or, seuls les IA-IPR peuvent observer un enseignant dans une séquence et le conseiller ensuite sur sa pratique, sur sa posture, sur l'explicitation, sur le degré de personnalisation de sa séquence. Seuls les IA-IPR peuvent convaincre, en intervenant à plusieurs (de disciplines différentes), que l'on peut développer des compétences transversales à partir de situations disciplinaires. Leur rôle est donc essentiel pour la transformation des pratiques pédagogiques des professeurs. Il est important dans cette optique qu'ils aillent plus naturellement qu'ils ne le font dans les classes observer des séquences d'accompagnement personnalisé.* ».

- **un usage à stabiliser de la notion d'autonomie des établissements.** Qu'il s'agisse des modalités de définition des objectifs, de l'accompagnement pédagogique ou de la régulation, le respect des marges d'initiative de l'établissement s'installe comme une valeur qu'il convient de préserver du risque normatif des préconisations. Si cette attitude peut se justifier dans une période de transition particulièrement significative pour l'ensemble des lycées, elle mérite d'être analysée dans toutes ses conséquences afin de donner lieu à un usage compatible avec les exigences du service public.

Ce sont donc des organisations académiques du pilotage des EPLE en construction ou en consolidation que les inspecteurs généraux correspondants académiques ont eu à observer. Ils ont également identifié nombre de points d'appui qui devraient permettre :

- de renforcer les cohérences entre les différents dispositifs ;
- d'articuler les compétences et les actions des différents acteurs du pilotage (comité de direction académique, services, corps d'inspection et chefs d'établissement) ;
- d'assurer au mieux les différentes fonctions du pilotage ;
- de renforcer la traduction des objectifs nationaux et académiques jusque dans les classes.

Ainsi, le développement de la contractualisation et des dialogues de performance, la valorisation de la connaissance par le regroupement, la structuration et le partage de l'information quantitative et qualitative relative aux EPLE, les actions ciblées sur des ensembles adaptés aux besoins ou aux problématiques identifiés tels que des réseaux d'établissements ou des équipes pédagogiques et éducatives, le déploiement des inspecteurs référents, constituent autant de solutions encore trop souvent disjointes, qui peuvent contribuer à renforcer l'efficacité du pilotage des EPLE.

Préconisations

• Conception de l'organisation académique

Préconisation n° 1 : Expliciter les choix relatifs aux compétences attribuées aux différents échelons de la ligne hiérarchique dans la conduite du pilotage des EPLE et mettre en évidence les conséquences de ces choix sur l'architecture fonctionnelle et territoriale des différents services placés sous l'autorité du recteur et sur leurs implications dans les modalités du pilotage des établissements.

Préconisation n° 2 : Prendre en compte, dans les choix d'organisation à effectuer, les dispositifs antérieurement mis en place dans l'académie en matière de pilotage des EPLE et en dresser un bilan tant en termes de réussite opérationnelle qu'en termes de degrés d'intégration dans les cultures et pratiques professionnelles des différents acteurs concernés dans les services académiques et dans les établissements.

Préconisation n° 3 : Définir de façon précise, dans les dispositifs de pilotage choisis, la part des interventions de l'autorité académique et la part des apports d'expertise, quels qu'en soient les domaines (administratifs, financiers, pédagogiques) et traduire les options prises par l'académie dans l'organigramme et la désignation des fonctions des différents responsables (« conseiller technique » « chef ou directeur de service », « doyen », « coordonnateur » ...).

Préconisation n° 4 : Intégrer l'expertise pédagogique dans l'organisation académique du pilotage des EPLE, en établissant les articulations à tous les niveaux de la ligne hiérarchique opérationnelle (instances stratégiques, instances de contractualisation et de dialogue avec les établissements, EPLE) et de façon cohérente aussi bien au regard des champs d'intervention et de responsabilité, qu'à celui des différentes fonctions du pilotage pédagogique et d'une mobilisation pertinente des compétences spécifiques des experts pédagogiques.

Préconisation n° 5 : Organiser un système d'évaluation, d'accompagnement et de suivi des EPLE, des enseignants, des équipes de façon articulée et réaliste, en favorisant l'auto-évaluation, les actions ciblées en réponse à des besoins repérés plutôt que l'exhaustivité, et les complémentarités plutôt que les superpositions de ces divers dispositifs.

Préconisation n° 6 : Promouvoir la fonction de régulation en veillant à prendre en compte l'ensemble des composantes, conditions et ressources nécessaires à son renforcement dans le déroulement des opérations de pilotage des établissements.

- **Pilotage de proximité**

Préconisation n° 7 : Examiner les modalités de pilotage de proximité mises en place au regard de l'ensemble des critères de cohérence relatifs à la fonction retenue, à la légitimité des acteurs, à la faisabilité des actions et à la robustesse du processus.

Préconisation n° 8 : Dans les opérations conduites en direction des établissements, distinguer, pour les articuler clairement, celles qui relèvent de la mise en place de nouvelles mesures de politique éducative nationale et celles qui relèvent d'un suivi permanent des fonctionnements et des résultats de chaque établissement considéré dans son contexte, au regard des objectifs prioritaires de l'académie.

Préconisation n° 9 : Faire de l'utilisation effective des outils de bilan et de diagnostic sur les établissements lors des phases de dialogue entre autorité académique et établissements le levier central de leur appropriation comme outil de pilotage interne aux établissements.

- **Impact sur les corps d'inspection**

Préconisation n° 10 : Au niveau national, mettre à jour les missions des inspecteurs et réaffirmer leur expertise pédagogique nourrie par les observations des pratiques individuelles des enseignants et des pratiques collectives des équipes enseignantes et éducatives ; clarifier la place des inspecteurs, experts pédagogiques, dans l'organisation académique, sous l'autorité hiérarchique du recteur, en complément du décret du 5 janvier 2012.

Préconisation n° 11 : Dans le cadre de l'intégration de l'expertise pédagogique dans l'organisation d'ensemble du pilotage des EPLE, institutionnaliser au niveau académique les nouvelles missions confiées aux inspecteurs afin de les rendre visibles et légitimes, par une explicitation formelle de leur contenu et des résultats ou productions attendus, une communication vers les acteurs du pilotage pédagogique et un suivi de leur efficacité.

Préconisation n° 12 : Renforcer l'organisation du travail collectif des corps d'inspection ; au niveau national : affirmer la nécessité et le rôle du programme de travail académique (PTA) ; au niveau académique : formaliser la coordination, l'organisation et la programmation des activités des inspecteurs dans un programme de travail académique annuel et réaliste au regard de leur charge de travail qui priorise ces activités dans le cadre de la politique éducative et des objectifs académiques, qui les cible en fonction des besoins identifiés d'établissements et qui les répartisse entre les inspecteurs ; aménager un système de traitement des diverses saisines des corps d'inspection par une instance rectorale.

Préconisation n° 13 : Au niveau national : engager une réflexion sur les écrits des inspecteurs (écrits issus des observations dans les classes et des observations d'équipes, résultant des missions d'inspection individuelle, de référent, etc.) afin d'en développer la valorisation, autant pour l'information des différents acteurs du pilotage que dans le cadre des évaluations.

- **Information**

Préconisation n° 14 : Réaffirmer le rôle stratégique de l'expertise des services statistiques académiques auprès de l'équipe de direction de l'académie et renforcer la mutualisation nationale de leur production innovante.

Préconisation n° 15 : Développer de façon prioritaire l'utilisation et l'exploitation des informations qualitatives sur le fonctionnement des établissements, en particulier celles produites par les corps d'inspection, domaine essentiel pour la qualité du pilotage.

Préconisation n° 16 : Incrire les actes d'échanges d'informations entre académie et EPLE dans un cadre stable qui favorise les processus de mémoire, d'anticipation et d'argumentation, en limitant les sollicitations aléatoires (de type multiplication d'enquêtes) et les bouleversements de calendrier.

Préconisation n° 17 : Organiser l'information des inspecteurs, en particulier celle relative aux EPLE.

- **Formation - animation**

Préconisation n° 18 : Appuyer le déploiement de l'usage des outils et démarches d'auto-analyse au sein des établissements sur un développement d'actions de formation qui prennent en compte les besoins de pilotage propres aux personnels de direction ainsi que ceux spécifiques des équipes pédagogiques et éducatives.

Préconisation n° 19 : Mettre en œuvre dans les académies un plan de formation de l'encadrement, associant personnels de direction, personnels d'inspection et responsables de

services en fonction des besoins identifiés du pilotage académique et en en faisant une des priorités budgétaires dans le cadres des BOP 141 et 214.

Préconisation n° 20 : Accompagner les corps d'inspection dans les évolutions de l'organisation du pilotage des EPLE par un programme de formation spécifique qui les amène à acquérir les compétences nécessaires à leur participation au pilotage pédagogique des EPLE, programme portant notamment sur des sujets tels que l'organisation de la gouvernance académique, l'approche et l'exploitation des données dans le cadre d'une analyse pédagogique de l'EPLE dans le cadre des contrats d'objectifs, du dialogue de performance, de la fonction de référent ou encore l'observation et l'analyse des pratiques collectives dans les EPLE.

- **Suivi général de l'organisation du pilotage**

Préconisation n° 21 : Dans le cadre du dialogue de gestion et de performance entre l'administration centrale et les académies, demander aux académies de faire régulièrement un point sur la situation et l'évolution de leur organisation du pilotage des EPLE (dispositifs prioritaires, calendriers, attribution des compétences, mobilisation des ressources, impacts attendus et effets constatés, etc.).



Brigitte DORIATH



Jean-Pierre HÉDOIN

Annexe

Liste des correspondants académiques (année 2011-2012)

Ce rapport a été élaboré à partir des notes produites par les correspondants académiques des deux inspections générales.

Académies	Correspondants IGEN	Correspondants IGAENR
Aix-Marseille	Paul Raucy	Martine Saguët, Roseline Martel
Amiens	Yves Poncelet	Roger-François Gauthier
Besançon	François Louveau	Annie Galicher
Bordeaux	Annie Lhéréte	Marc Buissart
Caen	Jean-Pierre Villain	Simone Christin
Clermont-Ferrand	Marie-Blanche Mauhourat	Monique Ronzeau
Corse	Françoise Duchêne	Jacques Haudebourg, Hervé Mecheri
Créteil	Anne Armand	Bernard Poulighen, Eric Pimmel
Dijon	Xavier Sorbe	Jean-François Picq, Alain Dulot
Grenoble	Dominique Taraud	Jean-Pierre Hédoin
Guadeloupe	Jean-Louis Durpaire	Françoise Boutet-Waiss
Guyane	Jean-Pierre Delaubier	Philippe Forstmann
La Réunion	Christian Loarer	Beatrice Gille
Lille	Michel Hagnerelle	Michel Georget, Jean-René Genty
Limoges	Pascal Jardin	Françoise Monti
Lyon	Marc Fort	Françoise Mallet
Martinique	Frédéric Thollon	Alain Plaud
Montpellier	Brigitte Doriath	Jean Deroche
Nancy-Metz	Ghislaine Debuissons	Stéphane Kesler
Nantes	Gérard Bonhoure	Frédérique Cazajous
Nice	Catherine Becchetti-Bizot	Dominique Frusta-Gissler
Orléans-Tours	Marie Mégard	Patrick Allal, Jean-Claude Ravat
Paris	Gilbert Pietryk	Martine Caffin-Ravier
Poitiers	Geneviève Gaillard	Philippe Perrey, Henry Pradeaux
Reims	Anne Burban	Jean-Pierre Bazelly
Rennes	Christian Loarer	Anne-Marie Grosmaire, Joël Sallé
Rouen	Jean-Luc Maître	Alain Perritaz
Strasbourg	Raymond Nicodème	Jean-Pierre Lacoste
Toulouse	Alain Séré	Philippe Lhermet, Gérard Marchand
Versailles	Catherine Moisan	Christian Bigaut