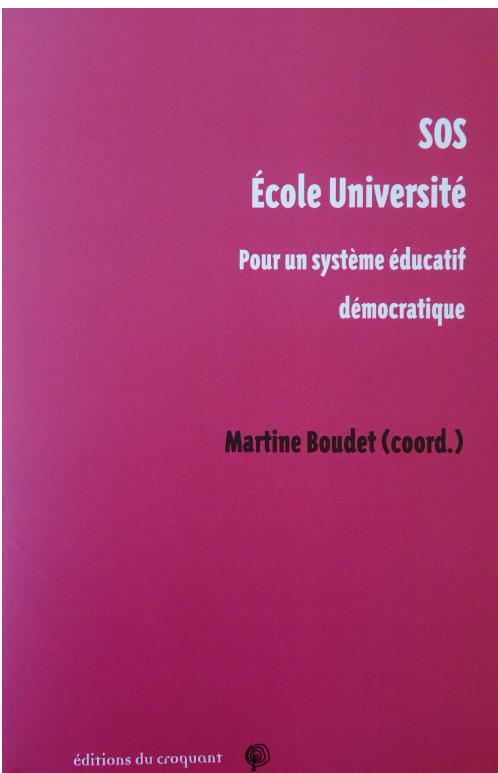


Extrait de

SOS, Ecole Université Pour un système éducatif démocratique

Martine Boudet (coord.)



Chapitre 7

Contrôle, intérêt général et démocratie : l'exemple de l'inspection dans l'Éducation nationale

Paul Devin

La fonction d'inspection dans l'Éducation nationale pose, comme toutes les fonctions hiérarchiques de l'administration, la question de la cohérence politique entre le contrôle des services publics et leur fonctionnement démocratique. Force est de constater que l'idéologie néolibérale a progressivement transformé les conceptions du contrôle administratif pour les acculturer aux modèles de fonctionnement de l'entreprise privée, ceux du management et de l'exercice du leadership. Cette mutation s'est parée d'un discours de modernité qui se donne les atours de la liberté, de l'autonomie et de l'initiative. En réalité, la déréglementation et la personnalisation des pouvoirs offrent un cadre particulièrement propice aux mises en œuvre autoritaristes.

Dans un tel contexte, comment peut-on repenser l'exercice de l'autorité hiérarchique au sein des services publics ?

Garantir l'intérêt général

Si l'organisation fonctionnelle de l'entreprise privée raisonne la question de l'autorité à l'aune de ses effets sur la rentabilité de l'activité ou en considération de sa capacité à dégager des profits, l'organisation du service public ne peut se satisfaire d'une seule efficacité fonctionnelle. Elle doit interroger sa capacité à mettre en œuvre les valeurs fondamentales de la démocratie, et ainsi à permettre à l'action publique de garantir ses objectifs égalitaires. C'est pourquoi, la finalité du contrôle de l'activité de l'administration doit se fonder sur la nécessité de garantir que l'action publique serve l'intérêt gé-

néral et ne puisse se soustraire de ce but, au profit des intérêts particuliers des agent·es ou des usager·es. C'est la révolution de 1789¹ qui a affirmé le droit de la société à demander des comptes à tout·e agent·e public·que de son administration, pour rompre avec la vérité des charges. Mais c'est en 1793² qu'on en posera le principe essentiel : surveiller l'emploi de l'impôt pour garantir qu'il ne serve que l'intérêt général et ses exigences égalitaires.

Quelques-un·es pourraient défendre, sans doute, la suppression des hiérarchies pour leur substituer une organisation horizontale des institutions présumée plus démocratique. Ils pourraient prôner un contrôle par les citoyen·nes ou par les acteurs et actrices de l'action publique. Mais la question est d'évidence trop complexe pour se résoudre dans un acte de foi en la disposition naturelle des individus à organiser leurs activités dans les perspectives de l'intérêt général. Une telle confiance laisserait le champ libre à des acteurs et actrices prêt·es à agir dans les perspectives de leurs intérêts particuliers, qu'ils soient économiques, idéologiques ou politiques. Dès lors, le contrôle institutionnel de l'action publique reste une nécessité pour garantir un équilibre entre la défense des droits des agent·es et des usager·es et les finalités collectives.

Pour le service public d'éducation, la perspective d'intérêt général essentielle est celle de la démocratisation de l'accès aux savoirs et à la culture commune, pensée comme la condition nécessaire de l'exercice d'une citoyenneté libre et responsable.

À quelles conditions l'inspection des enseignantes et des enseignants, exercée sous une forme ou sous une autre, servirait-elle réellement cette finalité aujourd'hui ?

La confiance ou le contrôle ?

Les discours institutionnels actuels semblent vouloir reléguer les termes d'inspection et de contrôle pour privilégier ceux d'aide ou d'accompagnement. On pourrait croire qu'il y a là un progrès. Le paradoxe est que cette bienveillance lexicale est loin d'être confir-

1. Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, 1789, article XV.

2. Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, 1793, article XX.

mée par la réalité des pratiques institutionnelles. On affirme les perspectives formatrices de l'inspection dans un temps où les réductions budgétaires réduisent drastiquement les actions de formation et empêchent une véritable articulation entre évaluation et formation. On se propose d'accompagner plutôt que de contrôler alors que les prescriptions pédagogiques et méthodologiques se multiplient et que leur nature injonctive se renforce. On affirme la confiance mais on légifère la réduction des droits d'expression des enseignant·es. Ces récurrentes contradictions sont même des traits dominants de la politique du ministère Blanquer. Et il le signifie symboliquement en plaçant en tête de sa loi « pour une école de la confiance » un article permettant d'offrir un cadre légal nouveau de recours au disciplinaire³.

Le discours libéral instrumentalise la bienveillance dans des stratégies de communication qui donnent l'impression de défendre la liberté et le respect des agent·es. L'innovation pédagogique, l'autonomie des établissements, la déréglementation peuvent ainsi constituer les leurres d'une gouvernance souple que l'on opposerait au contrôle bureaucratique. Mais agissant ainsi, la stratégie libérale détruit la conception d'une autorité hiérarchique impersonnelle fondée sur la réglementation, pour tenter de lui substituer les qualités managériales dont elle défendra qu'elles puissent se soustraire au cadre réglementaire pour donner libre cours aux dynamiques « innovantes » du leadership. Tout devient légitime, à partir du moment où le ou la supérieur·e hiérarchique est convaincu·e de la pertinence de ses propos et les justifie par la rhétorique ministérielle : l'illusion d'une plus grande liberté qu'une telle évolution pourrait permettre au travers de l'innovation et de l'initiative particulière est de courte durée !

Limiter l'usage de l'autorité hiérarchique

Le seul exercice légitime de la contrainte hiérarchique exercée par l'inspectrice ou l'inspecteur doit être celui du contrôle réglementaire. Pour le dire autrement, il ne devrait pas y avoir d'autorité

3. Paul Devin, *Des finalités ambiguës de l'exemplarité dans l'article 1 de la loi Blanquer*, Carnets Rouges, n°17, octobre 2019.

hiérarchique autre que celle qui se fonde sur la réglementation et le contrôle de son respect. Ce contrôle ne peut bien sûr se confondre avec un harcèlement tatillon ou une domination injonctive et doit s'inscrire dans les finalités de la démocratisation de l'accès aux savoirs et aux qualifications.

Limiter l'usage de l'autorité hiérarchique à ce contrôle suppose que le reste des missions des inspectrices et inspecteurs, celles qui ont pour objet d'aider, de former et d'accompagner puisse s'inscrire dans l'échange, le débat contradictoire et l'analyse raisonnée, à l'exclusion de toute volonté d'injonction. Or nous devons constater, au contraire, que sous prétexte d'accompagnement, les prescriptions se multiplient qui conçoivent l'enseignant·e comme un·e simple exécutant·e de procédures pédagogiques ou didactiques.

Affirmer une dialectique de la responsabilité et de la conformité

Dans notre Fonction publique, la première conséquence de l'ancreage exclusif de l'autorité hiérarchique sur la loi et la réglementation a été de ne pas considérer l'obéissance comme une exigence statutaire. Contrairement à ce qu'on entend parfois, l'obéissance n'est pas une obligation légale du ou de la fonctionnaire. Seul le statut de 1941, celui du régime de Vichy, mentionnait dans son article 13 la soumission et l'obéissance. Celui de 1946 y renonçait et lors de l'élaboration de la loi dite Le Pors⁴, qui définit les droits et les obligations du ou de la fonctionnaire, le terme d'obéissance a été consciemment et volontairement écarté. L'article 28 pose le principe hiérarchique dans l'affirmation conjointe de la responsabilité du ou de la fonctionnaire et de la conformité de son action aux instructions de son ou de sa supérieur·e, ce qui est une formulation très différente de celle d'une simple obéissance aux ordres. La question de la hiérarchie doit être traitée dans cette dialectique de la responsabilité et de la conformité. C'est pour cela qu'il ne peut être question de résumer cet article 28 par l'affirmation d'une obligation

4. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors.

d'obéissance. Agir de manière conforme ne peut être confondu avec une simple mise en application d'ordres donnés.

Résumons-nous : l'action du ou de la fonctionnaire se fonde sur la reconnaissance de sa compétence et donc de sa capacité à mettre en œuvre son action professionnelle. La nature particulière de cette activité, du fait de sa finalité d'intérêt général, légitime le contrôle mais ne permet aucunement qu'il soit confondu avec une soumission à des ordres. L'action du ou de la fonctionnaire enseignant-e repose sur l'affirmation de sa responsabilité ce qui sous-entend l'initiative, la marge d'appréciation, le choix méthodologique, la liberté pédagogique. Cette responsabilité ne doit pas être perçue comme une faveur qui est accordée au ou à la fonctionnaire mais comme la conséquence de la nature même de l'action publique. C'est la logique du statut dont les garanties fondamentales s'inscrivent dans la finalité de l'action professionnelle du ou de la fonctionnaire et les engagements qu'elle entraîne : servir l'intérêt collectif de l'ensemble des citoyen·nes. C'est cela qui légitime l'affirmation de l'article 28 : tout·e fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Ce n'est pas une bienveillance managériale qui fonde ce principe, ni une volonté pragmatique d'efficacité de son action, c'est la nature même de sa fonction : servir l'action publique. C'est pourquoi cette affirmation de responsabilité transcende l'organisation hiérarchique (*« quel que soit son rang »* dit l'article 28).

Ne pas se méprendre sur les finalités de l'évaluation.

L'émergence de l'évaluation dans l'action publique, à partir des années 1980, a été portée par l'idée de pouvoir objectiver les choix d'action par la mesure de leurs effets. Beaucoup ont pu être séduits par l'idée, d'autant qu'elle était portée par les croyances d'une objectivité absolue de la mesure. Nous avons vu depuis comment l'instrumentalisation des chiffres a servi l'évolution libérale dans les seules perspectives de la justification de ses choix et comment l'usage des indicateurs a prétendu faire fi de la complexité de la réalité pour légitimer les décisions ministérielles.

L'évaluation de l'action est, d'évidence, une nécessité, mais elle exigerait d'être reconSIDérée en fonction des finalités collectives de l'action publique alors qu'elle est devenue aujourd'hui le processus de justification des choix politiques. On pourrait multiplier les exemples d'indicateurs qui prétendent démontrer le bien-fondé d'une action alors qu'ils n'en mesurent que les effets superficiels et, parfois même, juste des apparences artificiellement organisées pour faire illusion. Il faut repenser l'évaluation, non plus comme un outil de communication politique mais comme un processus dynamique d'amélioration des pratiques professionnelles. Cela suppose d'en transformer radicalement ses conditions de mise en œuvre.

Penser l'évaluation comme une construction mutuelle

En matière d'évaluation, l'exercice descendant d'un jugement pose déjà la question de la certitude de ses conclusions : sur quels éléments peut-on évaluer la pratique professionnelle d'un-e enseignant-e ? Les résultats des élèves sont marqués de multiples facteurs externes et de l'impossibilité d'identifier spécifiquement les effets d'une action professionnelle singulière. Le choix didactique et pédagogique exercé au moment particulier de l'inspection peut difficilement garantir ses résultats réels, à terme, sur la réussite des élèves. Une telle difficulté conduit facilement à confondre l'évaluation de l'action professionnelle avec l'examen de sa conformité aux choix que l'inspecteur ou l'inspectrice aurait pu faire dans une situation analogue. L'évaluation devient alors fortement normalisante, sans que cette normalisation puisse garantir un effet qualitatif. C'est d'autant plus inefficace que bien souvent l'adhésion exprimée par l'enseignant-e n'est qu'un agrément de surface. L'amélioration des actions pédagogiques et didactiques nécessiterait au contraire une adhésion réelle à l'analyse, condition indispensable dans l'éventualité d'une nécessaire remise en cause, comme dans la situation plus courante d'une simple recherche de progression qualitative.

Il en ressort le principe indispensable d'une évaluation conçue comme une confrontation d'expertises dont la richesse et la pertinence ne sont pas le fait d'un savoir impositif mais du décalage

produit par la nature spécifique des missions de l'enseignant·e et de l'évaluateur ou de l'évaluatrice de sa pratique. Nous ne sommes plus dans la vision d'un·e spécialiste, producteur·trice de conseils que le ou la praticien·ne devra mettre en œuvre, mais dans une nécessaire et profitable tension entre des points de vue. Une telle perspective replace l'évaluation dans sa finalité d'amélioration qualitative de l'action publique. Il ne s'agit plus de considérer les compétences respectives dans des enjeux d'une rivalité ou d'un rapport de forces, mais de les mettre au service de l'analyse des situations et de la résolution des éventuels problèmes.

Pour y parvenir, il conviendrait de repenser la formation des inspectrices et des inspecteurs dans cette perspective. Hélas, les actuels discours néo-managériaux de la formation actuelle sont loin d'inciter les cadres à cette remise en cause de leurs pratiques et contribuent plutôt à les orienter vers des jeux de postures, au mépris de l'observation des effets réels de leurs interventions.

Exiger un cadre déontologique

Il est un autre paradoxe des évolutions néolibérales que de parler beaucoup de déontologie mais de la considérer quasi exclusivement dans la perspective du renforcement des obligations des agent·es. La récente volonté de Jean-Michel Blanquer de légiférer sur l'obligation de réserve, dans l'article 1 de la loi pour l'école de la confiance, en témoigne. On s'est interrogé sur les motivations de ce texte car les obligations légales des lois de 1983⁵ et 2016⁶ et les dispositions pénales permettant de lutter contre la diffamation ou l'injure sont parfaitement à même de protéger le service public, ses usager·es et ses agent·es, de pratiques inacceptables et condamnables avec lesquelles il convient évidemment de faire preuve d'une nécessaire rigueur. La crainte est que l'exemplarité définie comme une nouvelle obligation légale permette de condamner l'expression du jugement critique d'un ou d'une fonctionnaire sur une politique

5. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors.

6. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

gouvernementale, quand bien même ce jugement serait exprimé dans le respect des obligations de neutralité.

L'exemplarité des agent·es ne peut être confondue avec l'exigence de leur silence permanent. De ce point de vue, l'obligation de neutralité suffit à lutter contre des agent·es qui instrumentaliseraient leur fonction à des fins partisanes. Tout durcissement législatif revient à restreindre les droits démocratiques fondamentaux du ou de la fonctionnaire-citoyen·ne.

Redisons-le : la démocratie nécessite une dialectique des droits et des obligations, exprimée par la loi Le Pors. Il faut rappeler combien ce texte législatif statutaire de 1983 est précieux dans une période où ses principes mêmes sont menacés quand, au nom de la confiance, on cherche à confondre la nécessaire loyauté de l'agent·e aux finalités du service public avec une contrainte d'adhésion aux politiques particulières d'un gouvernement. Si la loi de 1983 avait choisi de laisser l'obligation de réserve dans le champ des décisions jurisprudentielles, ce n'était pas le fait d'une négligence du législateur mais la conséquence d'une volonté de garantir que les droits du et de la citoyen·ne ne puissent être amoindris par le statut de fonctionnaire.

Alors qu'elle voudrait réduire le droit d'expression du et de la fonctionnaire, la politique libérale tolère parfaitement que s'assouplissent les obligations de neutralité lorsque cet assouplissement sert les intérêts économiques d'entreprises privées. L'émergence du numérique est allé de pair avec l'immixtion des entreprises privées dans l'innovation pédagogique. L'institution scolaire s'avère plus inttolérante face à l'expression critique d'un·e professeur·e sur la politique éducative du ministère que lorsqu'une action contrevient aux principes de la neutralité commerciale en offrant les élèves d'une classe en pâture aux stratégies commerciales d'une marque.

Réaffirmer une nécessaire indépendance

Condorcet avait affirmé la nécessaire indépendance du système scolaire, dont il craignait qu'il soit instrumentalisé par les idéologies politiques. C'était, disait-il, la condition, pour que l'École n'enseigne que des vérités. Les récentes interventions politiques au

sujet des programmes et l'intention de les assujettir aux volontés ministérielles témoignent de notre éloignement de ce principe démocratique pourtant essentiel. Lorsque la volonté ministérielle va jusqu'à prescrire une méthode d'enseignement de la lecture, lorsqu'elle sélectionne celles et ceux des scientifiques qui soutiennent des conceptions proches des siennes, lorsque des financements sont accordés à des acteurs et actrices en raison de leur conformité au projet ministériel, on peut s'inquiéter avec gravité d'une confusion entre le projet politique et idéologique du ministre et l'action publique d'éducation. Il ne s'agit pas bien sûr de nier la légitimité parlementaire de définir une politique nationale et la légitimité gouvernementale d'en organiser la mise en œuvre. Mais cela ne peut pas se confondre avec une mainmise sur l'enseignement.

Revenons à la question de l'apprentissage de la lecture : lorsque le Conseil national d'évaluation du système scolaire parvenait à fixer, dans le cadre d'une conférence de consensus⁷, les tenants essentiels des débats en cours dans la recherche, il fixait un cadre raisonnable des interventions d'accompagnement, de conseil, de formation. Une telle référence offrait les bornes d'une indépendance des enseignant·es comme des inspecteurs et inspectrices, que l'on pouvait considérer comme capable de se distinguer de l'opinion personnelle tout en offrant une garantie nécessaire contre l'instrumentalisation politique et idéologique de l'École. Ces principes d'indépendance raisonnée sont en train de s'effacer derrière une conception autoritariste du pouvoir ministériel.

Distinguer l'évaluation et l'expression de la satisfaction des usager·es

Les perspectives de l'action publique énoncées pour 2022⁸ par l'actuel gouvernement prévoit que le « regard des citoyen·nes » sur des résultats transparents constitue un vecteur d'exigence et d'efficacité. Une telle perspective confond la souveraineté nationale qui

7. CNESCO et IFÉ, « Lire, comprendre, apprendre : comment soutenir le développement de compétences en lecture ? », mars 2016

8. Comité Action Publique 2022, « Service public : se réinventer pour mieux servir », juin 2018

s'exerce au nom de l'intérêt général et l'expression de la satisfaction de l'usager·e, qui s'énonce en fonction de sa situation et de ses intérêts particuliers. Le contrôle de l'action publique ne peut être confondu avec une enquête de satisfaction sur l'usage d'un produit adressée à des consommateurs et consommatrices. Gouverner le transport public à partir de la satisfaction des voyageurs et voyageuses permet peut-être l'augmentation du confort, la réduction des temps de parcours, le développement de services annexes mais il risque de le faire aux dépens d'enjeux moins directement perceptibles, ceux de l'emploi, de l'égalité territoriale et de la transition écologique.

Pour l'École, une évaluation par la satisfaction des usager·es modélisera l'offre scolaire sur des parcours modulaires correspondant aux demandes particulières. Cela développera des pratiques méthodologiques en phase avec les représentations stéréotypées de l'éducation et des apprentissages et de leur variation au gré des modes. Cela privilégiera les demandes de celles et ceux qui disposent des codes culturels nécessaires pour permettre la réussite de leurs enfants. Il suffit de regarder comment, dans les pays qui ont développé des parcours lycéens modulaires, ceux-ci renforcent les stéréotypes de genre et les déterminismes sociaux, par exemple en orientant davantage encore les garçons en situation de réussite vers les sciences.

Du fait de leur complexité, les actes professionnels d'enseignement qui apparaissent comme les plus séduisants auprès des usager·es ne sont pas en réalité ceux qui seraient à même de mieux garantir la démocratisation de l'accès aux savoirs. Il serait d'ailleurs très souvent vain et illusoire d'exiger que les parents d'élèves se focalisent sur les effets collectifs de la politique éducative en renonçant à centrer leur jugement sur les intérêts de leur propre enfant.

Or, c'est justement cette exigence des effets collectifs qui doit fonder l'évaluation : dépasser les enjeux de l'entre-soi social et des hiérarchies scolaires pour construire une action publique capable d'un réel impact égalitaire.

Au prétexte de la transparence, la publication des évaluations produira les conditions d'une concurrence : quelques favorisé·es se

réjouiront de pouvoir organiser les parcours les plus favorables, au mépris des autres qui connaîtront les désillusions d'un ostracisme toujours plus marqué. Ce sera d'autant plus grave dans les effets sur les établissements concernés que tout convergera vers la production d'un clivage toujours plus fort. La transparence des résultats ne gage pas de leur sincérité : la centration des enseignements sur la recherche d'une satisfaction des usager·es produira les pires démagogies. Nous connaissons les dérives du « *teaching to test* », nous connaîtrons les dérives du « *teaching to please* ».

En matière d'évaluation des agent·es des services publics, et plus particulièrement en ce qui concerne l'inspection des enseignant·es, il est légitime de nourrir les plus vives craintes sur les évolutions en cours : au pilotage en fonction des finalités essentielles, les conceptions ultralibérales substituent un jeu d'illusions qui servira la seule volonté de réduire la dépense publique, tout en préservant les intérêts des plus favorisé·es.

Dans une Fonction publique que l'on veut débarrasser de ses principes statutaires et qu'on laisse envahir par la culture managériale, nul doute que l'on puisse davantage encore instrumentaliser l'évaluation des pratiques pour les finalités d'une idéologie politique ou d'un intérêt particulier. Pour l'École, ce sera s'éloigner davantage encore de l'enjeu de démocratisation des savoirs et d'émancipation sociale, culturelle et intellectuelle dont une démocratie a pourtant fondamentalement besoin, pour se fonder au quotidien sur une citoyenneté libre et éclairée. Il y a donc une impérative nécessité à repenser cette question de l'évaluation et du contrôle dans ses perspectives démocratiques.