

## **ORGANISER L'ECOLE PRIMAIRE POUR LA CONDUIRE<sup>1</sup>**

Philippe CLAUS, inspecteur général de l'éducation nationale

Janvier 2007

L'organisation et la conduite ou le pilotage de l'école primaire française sont marquées par deux siècles d'histoire caractérisés par une lente et incomplète unification de deux réseaux distincts. Par manque de moyens de contrôle et de gestion Napoléon avait abandonné l'enseignement primaire aux religieux, alors que les lycées bénéficiaient de toutes les attentions de l'Etat. 200 ans après, le système éducatif n'est certes plus structuré en deux réseaux parallèles, mais ni l'organisation du réseau des écoles qui ne sont pas des établissements au statut clairement défini, ni même les corps enseignants ou les contenus d'enseignement ne sont totalement unifiés. La « victoire du secondaire » s'est bien traduite par la création d'un corps des professeurs des écoles, mais il est très distinct du corps des professeurs des lycées et collèges, tant par les modalités de recrutement que par la formation ou les missions. Il en est de même de l'encadrement intermédiaire, des modalités de gestion et même de la représentation syndicale.

Les profondes mutations de l'administration de l'Ecole semblent n'avoir que très peu affecté l'enseignement primaire : l'école primaire est depuis le XIXème siècle sous la responsabilité partagée de la Commune et de l'Etat et demeure un service sans personnalité juridique ; l'inspecteur d'académie décide toujours des ouvertures et fermetures de classes et le l'implantation des emplois, improprement nommée carte scolaire.

Cette apparente stabilité, souvent qualifiée de conservatisme, est cependant trompeuse. Les lames de fond qui affectent l'organisation et la conduite du système éducatif déstabilisent et bouleversent aussi l'école primaire : son budget opérationnel n'est-il pas académique et la dernière loi de décentralisation n'autorise-t-elle pas la création d'établissements publics d'enseignement primaire ? Par ailleurs, dans le premier degré, souvent plus vite qu'ailleurs, les nouveaux modes de pilotage, pilotage par objectifs, contractualisation, évaluation et pilotage par les résultats se substituent progressivement aux anciens modes de commandement. Enfin, certaines spécificités de l'école primaire méritent d'être valorisées et

---

<sup>1</sup> Cette présentation se concentre sur l'école publique. Pour une vision synthétique de l'enseignement privé lire la notice de Bernard Toulemonde : *L'enseignement privé* » dans *Le système éducatif en France* La Documentation Française 2006 pages 141 et suivantes.

confortées. A titre d'exemple, l'animation, l'évaluation et la régulation à l'échelle d'une circonscription est peut être un modèle de pilotage de proximité à développer au delà du premier degré.

Il convient en outre de ne pas perdre de vue le poids du premier degré dans le système éducatif : 6,5 millions d'élèves, 318 000 instituteurs et professeurs des écoles et une dépense moyenne par élève qui est passée entre 1975 et 2004 de 2 200 à 4 600 euros.<sup>2</sup>

## 1. Une organisation héritée de la dualité de la scolarité obligatoire

### 1.1. L'école du peuple et l'école de l'élite : naissance d'un double système éducatif.

Les racines de l'organisation en deux ensembles de notre système éducatif remontent au début du XIXème siècle. Cette organisation constitue une réponse à la fonction sociale de l'école telle définie par Guizot après Napoléon premier et reprise par Jules Ferry. Il s'agit d'une part de préparer à la vie un nombre croissant de jeunes gens et d'autre part de former les officiers et les fonctionnaires avant l'élite bourgeoise. Les contenus de l'enseignement primaire traduisent le rôle assigné à ce niveau: elle forme un tout. Elle est distincte du secondaire qui n'est pas un degré différent mais qui a une autre vocation. Il faut armer les enfants du peuple pour leur vie entière, leur apprendre "tout ce qu'il n'est pas permis d'ignorer".

La loi Guizot de 1833 donnait pour mission à l'école primaire élémentaire « l'instruction morale et religieuse, la lecture, l'écriture, les éléments de la langue française et du calcul, le système légal des poids et mesures ». En même temps, elle instaurait un enseignement *primaire supérieur* qui comprenait « en outre, les éléments de la géométrie et ses applications usuelles [...], des notions de sciences physique et de l'histoire naturelle applicables aux usages de la vie, le chant, les éléments de l'histoire et de la géographie, et surtout l'histoire et la géographie de la France ». La Loi du 28 mars 1882 confirme la vocation de l'école à préparer à la vie : on y retrouve, après l'instruction morale et civique qui a remplacé l'instruction morale et religieuse, la lecture et l'écriture, la langue et les éléments de la littérature française ; la géographie, particulièrement celle de la France, l'histoire particulièrement celle de la France ; quelques notions usuelles de droit et d'économie politique ; des éléments de sciences naturelles, physiques et mathématiques, leurs applications à l'agriculture, à l'hygiène, aux arts industriels ; les travaux manuels et usage des outils des

---

<sup>2</sup> Données MEN : *L'état de l'Ecole*, octobre 2005

principaux métiers ; les éléments du dessin, du modelage et de la musique ; la gymnastique ; pour les garçons les exercices militaires et pour les filles les travaux à l'aiguille.

Cette école primaire n'est pas l'école de tous. Il y a en fait deux réseaux d'enseignement, le primaire et le primaire supérieur d'un côté, le secondaire précédé des petits lycées, les classes primaires des lycées d'autre part. Jules Ferry laisse subsister les petites classes des lycées, qui demeurent payantes et accueillent les enfants des classes supérieures de la société. Même si diverses mesures les intègrent progressivement au primaire, ces classes ne disparaissent définitivement qu'au début des années 1960.

Ce double réseau de scolarisation traduit le rôle social de l'école et surtout la profonde division de la société. Il faut attendre le début du XXème siècle pour que l'idée vienne d'une réaction contre cette dualité et d'une recherche d'une école unique".

#### 1.2. La contestation du système dual, allongement de la scolarité et organisation en cycles : vers l'école pour tous.

L'idée centrale de réformateurs tels Buisson (proposition de loi de 1910 est de substituer une logique d'ordre, le système dual, en une logique de cycles qui amènerait tous les enfants à suivre, au début de leur scolarité, le même enseignement, avant de s'orienter en fonction de leurs aptitudes. Après la Première guerre mondiale, les Compagnons de l'université nouvelle lancent le thème de l'école unique et contestent la prédétermination sociale des carrières scolaires en se réclamant d'un principe de mérite qui permette aux meilleurs de faire des études longues. Jean Zay organise des passerelles entre le primaire supérieur et le premier cycle des lycées. Mais cela ne concerne qu'une minorité d'élèves et parallèlement le ministre prolonge d'un an la scolarité obligatoire. La classe de fin d'études qui est alors créée montre fort bien la persistance de cette dualité : "cette classe [...] recevra beaucoup d'excellents éléments qui pour des raisons variées ne chercheront pas leur place dans le second degré ni même dans l'enseignement complémentaire. La classe finale de la scolarité est faite pour le plus grand nombre et dans ce grand nombre, il se trouve une quantité de sujets d'une très bonne qualité intellectuelle."<sup>3</sup>

Par ailleurs, le développement de l'économie, des techniques, des échanges et l'élévation progressive du niveau de vie obligent à envisager des études plus longues pour des élèves de plus en plus nombreux. L'obligation scolaire fixée à 13 ans en 1882 est prolongée à 14 ans en

---

<sup>3</sup> Cité par A.Prost, *L'enseignement en France 1800-1967*, Paris 1968

1936 avant d'être fixée à 16 ans en 1959, alors que le plan Langevin Wallon de 1947 proposait 18 ans. La rupture engendrée par l'étape de 1959 (la réforme Berthoin) et la réforme Fouché est décisive pour l'école. Désormais les élèves vont tous en CEG ou en CES après l'école. On parvient à une architecture à trois niveaux : école, collège et lycée. Ce qui amène le repli progressif des écoles primaires sur la tranche des 6-11 ans : en 1959, les plus de 11 ans à l'école étaient 781 000, en 1968, 505 000, en 1976-77, 65 400, c'est-à-dire ceux qui redoublent ou ont redoublé à l'école.

Avec les années 60, et la disparition effective des petites classes des lycées, l'école est désormais unique, pour tous les enfants. Elle prépare à une poursuite d'étude et non plus à l'entrée dans la vie. Le collège unique qu'institue la loi Haby de 1975 achève ce long mouvement : le système éducatif n'est plus structuré en deux réseaux d'établissements parallèles, mais en trois niveaux successifs (écoles, collèges et lycées). Mais l'unité reste à faire, les classes sont simplement juxtaposées (avec ou sans latin), les professeurs du second degré et ceux des CEG (souvent issus du premier degré) ne travaillent pas ensemble et les contenus de l'enseignement ne sont pas adaptés.

### 1.3. L'héritage de la loi d'orientation de 1989

La loi d'orientation sur l'Éducation de 1989 couronne l'évolution amorcée par le projet de Ferdinand Buisson : "le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté" et rend possible la massification du système. Même si l'enseignement primaire ne porte pas la part la plus importante de ce phénomène, il est touché, surtout à l'école maternelle, par le grand mouvement de croissance.

	1948/49	1968/69	1988/89
<b>Précolaires et maternelles</b>	992	2 040	2 504
<b>Elémentaire</b>	3 411	4 976	4 176

*Source : MEN, effectifs en milliers d'élèves*

La loi d'orientation s'est traduite pour l'enseignement primaire par une série de mesures cohérentes:

- le découpage de la scolarité en 3 cycles qui traduit la volonté de rompre la logique trop rigide des classes d'âge pour s'appuyer davantage sur les compétences attendues à l'issue de chaque cycle ;
- une place particulière faite au cycle des apprentissages premiers (l'école maternelle, pour simplifier), avec en outre, le pari qu'une scolarisation des enfants en maternelle dès deux ans pourrait aider à résorber les écarts culturels;
- des programmes de cycles, élaborés en 95, repris en profondeur en 2002 et comportant l'énoncé de compétences de fin de cycle ;
- une volonté de différencier les approches pédagogiques et les rythmes d'apprentissage ;
- un appui aux enseignants pour gérer la grande difficulté scolaire avec le déploiement des réseaux d'aide spécialisée aux élèves en difficulté (RASED) ;
- une meilleure prise en compte des besoins particuliers des élèves avec la disparition des classes de perfectionnement, remplacées par des classes d'insertion (CLIS) pour les enfants souffrant d'un handicap avéré ;
- des conseils d'école, de maîtres, de cycle en utilisant la 27<sup>ème</sup> heure pour favoriser la concertation sur la programmation des enseignements, sur les élèves et leur parcours.

La mise en œuvre de la loi est laborieuse et incomplète, tant sur le plan de l'organisation des écoles (les conseils se réunissent, les évaluations se passent, mais il apparaît très difficile de différencier effectivement les pratiques en fonction des besoins, d'organiser réellement le parcours des élèves en cycles) que sur celui des résultats escomptés (les enseignants ne prennent pas suffisamment en compte les différences de maturité et de rythme d'apprentissage, ou on réduit les exigences et on creuse les écarts).

La question de la justice scolaire envahit le premier degré : les écarts sociaux perdurent en dépit des politiques mises en place, qu'il s'agisse des zones d'éducation prioritaire en 1981 ou de la priorité donnée, pour la scolarisation à deux ans, aux écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne. Les recherches conduites en particulier par l'IREDU<sup>4</sup> montrent que la variable qui rend compte le plus largement des écarts d'acquisition en fin de CP est le niveau des acquis à l'entrée. Aujourd'hui l'école primaire doit rendre compte de la manière dont elle prépare tous les élèves à poursuivre une scolarité dans de bonnes conditions. La mesure de l'efficacité du premier degré ne peut ignorer ce bouleversement. La nouvelle organisation et le pilotage de

<sup>4</sup> IREDU : institut de recherche sur l'économie de l'éducation, Dijon

cette scolarité « fondatrice » devra s'inscrire dans l'engagement pris par le législateur: la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école publiée le 24 avril 2005, précise les contours et la fonction du socle commun qui devrait être la traduction pour le XXIème siècle du « tout ce que nul ne doit ignorer » de Jules Ferry :

*- Art. L. 122-1-1 - La scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société...*

*L'acquisition du socle commun par les élèves fait l'objet d'une évaluation, qui est prise en compte dans la poursuite de la scolarité.*

*Le Gouvernement présente tous les trois ans au Parlement un rapport sur la manière dont les programmes prennent en compte le socle commun et sur la maîtrise de celui-ci par les élèves au cours de leur scolarité obligatoire.*

*- "Art. L. 311-3-1 - À tout moment de la scolarité obligatoire, lorsqu'il apparaît qu'un élève risque de ne pas maîtriser les connaissances et les compétences indispensables à la fin d'un cycle, le directeur d'école ou le chef d'établissement propose aux parents ou au responsable légal de l'élève de mettre conjointement en place un programme personnalisé de réussite éducative."*

## 2. Trois niveaux de responsabilité pour conduire l'enseignement primaire.

Le mouvement de décentralisation et de déconcentration des trois dernières décennies s'est traduit par le développement progressif d'un niveau d'impulsion et de gestion fondamental : l'académie et par l'octroi de la personnalité morale et d'une forme d'autonomie croissante aux établissements scolaires du second degré. Les nouvelles modalités d'administration du système, le mouvement de contractualisation et de pilotage par les résultats semblent consubstantielles du pilotage académique d'établissements autonomes. L'enseignement primaire peut apparaître à un observateur trop pressé à l'écart des évolutions. Il n'est cependant rien, même si les textes codifiant l'organisation de l'école primaire tardent quelque fois à accompagner un mouvement largement amorcé

## 2.1. L'école : un niveau à la recherche d'un nouveau souffle.

Le réseau des écoles primaires hérité de la France rurale et peu mobile de la fin du XIXème siècle est dense et encore très dispersé. Au cours de l'année scolaire 2004/2005, 47 % des écoles publiques comptaient trois classes ou moins<sup>5</sup>. La dispersion du réseau, la baisse des effectifs, parfois importante dans les zones rurales isolées et dans certaines zones urbaines déshéritées, la mobilité des familles et la forte inégalité des ressources des communes ont conduit à faire évoluer le réseau, si ce n'est à le repenser. Le nombre d'écoles a diminué : en 1960 on pouvait dénombrer 81 000 écoles publiques, on en compte plus que 51 000 aujourd'hui. Depuis la fin des années soixante les communes se sont regroupées et ont constitué des regroupements pédagogiques intercommunaux. Dans un premier temps, ils visaient surtout à éviter les fermetures d'écoles et étaient dispersés (regroupement des élèves d'une même classe d'âge par école). Depuis, dans certains secteurs, les regroupements sont concentrés (une école à plusieurs classes dans une commune « centrale ») malgré l'attachement des maires et de leurs mandants à « la communale ».

L'école si protégée souffre d'un statut inchangé depuis un siècle et demi et incapable de répondre aux enjeux pédagogiques et gestionnaires contemporains. L'école primaire n'est pas un établissement public, elle n'a ni personnalité juridique, ni autonomie financière. L'école est, depuis la loi de Guizot de 1833 faisant obligation à chaque commune d'entretenir une école primaire, « organiquement incluse dans la structure communale et entièrement placée sous sa dépendance » selon l'expression de Bernard Toulemonde<sup>6</sup> Les dispositions de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983 ont peu modifié la répartition des compétences entre communes et Etat qui sont définie depuis les années 1880, en particulier par la loi Goblet de 1886. Ces différents textes donnent aux communes « l'initiative de la création des écoles, la possibilité d'utiliser les locaux scolaires en dehors des heures de classe, d'organiser en dehors du temps scolaire des activités complémentaires..., de modifier les heures d'entrée et de sortie... »<sup>7</sup> ; L'Etat, l'inspecteur d'académie disposant de larges délégations de compétences en la matière, garde ces responsabilités régaliennes : la définition des contenus et de l'organisation éducative et la charge de la mémoration du personnel enseignant dont il assure la gestion.

Le fonctionnement de l'école pâti de ce statut obsolète. Le long conflit entre le ministère et les directeurs d'écoles maternelles ou élémentaires est un exemple. La direction d'une école est assuré par un instituteur ou un professeur des écoles nommé par l'inspecteur d'académie sur

<sup>5</sup> Données MEN : *L'état de l'Ecole 2005 et Repères et références statistiques 2005t*

<sup>6</sup> B. Toulemonde : article de *Actualité juridique droit administratif*, 2004, P. 1673

<sup>7</sup> M. Safra : *L'école primaire, dans le système éducatif en France* op. Cit. p.88

une liste après avis de la commission administrative paritaire compétente, il peut selon le taille de l'école être totalement ou partiellement de classe et bénéficier d'une indemnité. Au-delà du conflit qui porte essentiellement sur la reconnaissance de la charge de travail du directeur, il ne bénéficie pas d'une reconnaissance statutaire. Il n'est qu'un pair au milieu de ses pairs et l'institution lui confie des responsabilités croissantes, tant administratives (veiller au respect de la réglementation, procéder à l'admission des élèves, s'assurer de leur bonne fréquentation, définir le service de ses collègues et répartir les moyens d'enseignement, fixer les modalités d'utilisation des locaux pendant le temps scolaire, organiser les élections, réunir les conseil, ...et rendre compte aux autorités académiques), que pédagogiques (assurer la coordination entre les maîtres, réunir l'équipe éducative, veiller à la diffusion de l'information auprès des maîtres, participer à la formation des futurs directeurs, prendre part aux actions destinées à assurer la continuité éducative...) ou relationnelles (auprès de la commune, des parents des agents économiques, des associations ou d'autres services de l'Etat) sans véritable légitimité. La mission principale des directeurs est d'organiser le fonctionnement des écoles par le biais des différents conseils (conseil des maîtres de cycles, maîtres, écoles). Ce dernier est une préfiguration de ce qui pourrait devenir un véritable conseil d'administration, il est composé du directeur qui le préside, du maire et de son adjoint chargé des affaires scolaires, des enseignants, des représentants des parents, l'inspecteur y assiste de droit et les divers intervenant y ont une voix consultative. C'est ce conseil qui vote le règlement intérieur, organise la semaine, présente les questions qui intéressent la vie scolaire et la répartition des moyens alloués et adopte le projet d'école. Présenté à l'inspecteur de circonscription, validé par l'inspecteur d'académie, ce projet, prévu par la loi d'orientation de 1989, s'inscrivait dans une démarche de pilotage par les objectifs et pourrait préfigurer le pilotage par les résultats (il doit prévoir son évaluation). Force est cependant de constater que de nombreux projets peinent à dépasser le stade des intentions et la définition d'activités périscolaires. Une démarche contractuelle, telle celle initiée depuis peu dans les réseaux ambition réussite permettra-t-elle de relancer cette dynamique ? La création d'un établissement plus autonome favoriserait certainement cette évolution nécessaire.

Les adjoints aux directeurs et les directeurs eux-mêmes constituent avec les enseignants spécialisés les 318 400 enseignants du premier degré<sup>8</sup>. Fonction largement féminisée (environ 80%), les maîtres appartiennent aujourd'hui majoritairement au nouveau corps des professeurs des écoles, recrutés sur un concours ouvert à des candidats titulaires d'un diplôme équivalent à baccalauréat plus trois années d'études supérieures. C'est un des concours de

---

<sup>8</sup> MEN, *L'état de l'Ecole* », *op. Cit.*



recrutement d'enseignants les plus attractifs pour les candidats à l'enseignement qui souhaitent éviter le collège qui effraie et qui veulent rester dans leur académie d'origine. Cette attractivité varie cependant de 1 à 5 entre l'académie de Clermont-Ferrand, la plus attractive et celle de Créteil. Les maîtres d'écoles primaires sont polyvalents et assurent à ce titre l'enseignement de toutes les disciplines obligatoires durant 26 heures hebdomadaires. Seul l'enseignement des langues vivantes constitue une exception (il faut être habilité) et on constate une forme de « spécialisation » construite sur un décloisonnement de certains enseignements (sciences ou histoire et géographie) au cycle 3, le plus fréquemment. La polyvalence traditionnelle du premier degré été parfois critiquée ou contestée, elle reste garante d'une organisation plus attentive aux élèves et à leurs besoins. Aujourd'hui, le ministère tente de reconstituer au collège des enseignants susceptibles d'enseigner plusieurs disciplines dans le cadre d'une polyvalence limitée.

## 2.2. Un niveau d'impulsion d'animation et d'évaluation de proximité : la circonscription<sup>9</sup>

L'inspection primaire de l'éducation nationale constitue le niveau d'encadrement pédagogique et administratif le plus proche des écoles, l'unité de base pour la mise en œuvre et l'accompagnement de toute instruction émanant du ministère ou de ses échelons déconcentrés. L'inspection primaire découle des lois Guizot ; elle est instituée en 1834 par une simple circulaire qui permet de créer, « dans toutes les académies, un service permanent et régulier d'inspection pour les écoles primaires ». Ce service doit « assurer l'exécution pleine et entière de la loi du 28 juin 1833 : telle est l'œuvre que les inspecteurs des écoles primaires doivent accomplir dans leurs départements respectifs sous la direction des autorités académiques et administratives ».

La loi du 30 octobre 1882 précise que le nombre et l'étendue des circonscriptions d'inspection primaire sont définis par arrêtés ministériels. La lecture des textes montre que les questions de répartition des tâches des inspecteurs reviennent de manière régulière. Ainsi, le 8 janvier 1921, le ministre écrit aux recteurs pour déplorer le nombre insuffisant de visites « *malgré le zèle des inspecteurs* ». Il pose la règle de l'inspection annuelle de tous les maîtres. « *Le nombre des maîtres inspectés variant de 2 à 4 par jour, la moyenne des inspections doit être de 300 par circonscription. Ce nombre sera très largement dépassé dans les circonscriptions*

---

<sup>9</sup> Texte essentiellement extrait de : *L'organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire*, rapport IGEN groupe enseignement primaire 2003

*urbaines où l'inspecteur ne perdant pas de temps en voyages peut voir aisément quatre maîtres par jour et consacrer de 120 à 150 jours par an à l'inspection proprement dite. » La taille des circonscriptions est fixée en conséquence dans ce même courrier : « les circonscriptions montagneuses ne doivent pas compter plus de 250 classes, les circonscriptions rurales ordinaires peuvent en compter 300, les circonscriptions mi-urbaines mi-rurales 350 à 400, les circonscriptions purement urbaines peuvent atteindre et même dépasser le chiffre de 500 ».*

Un arrêté en date du 29 mai 1987 confie aux inspecteurs d'académie DSDEN la responsabilité de « *déterminer l'étendue des circonscriptions d'inspection départementale de l'éducation nationale dans le cadre des dotations d'emplois d'inspecteurs attribuées au département et de fixer le lieu de la résidence administrative des inspecteurs départementaux dans les limites de ces circonscriptions* ». Toutes les circonscriptions sont transformées en circonscriptions mixtes (élémentaire + maternelle) par une note de service du 28 septembre 1989.

Ce bref rappel fait apparaître la grande stabilité de l'encadrement de proximité du premier degré: la circonscription est destinée à permettre l'exercice du rôle d'encadrement des inspecteurs, en assurant leurs trois missions traditionnelles : inspection, gestion, animation. Il convient d'aller au-delà de ces apparences et de noter que, sous l'effet des politiques nationales et des évolutions culturelles et sociales, l'accomplissement de ces missions est devenu beaucoup plus complexe. La circonscription veille à mieux prendre en charge les élèves connaissant de graves difficultés scolaires, qu'elles soient liées au handicap, ou en liaison avec des situations sociales ou géographiques particulières. De même, l'apparition de territoires nouveaux (zones et réseaux d'éducation prioritaire, bassins, regroupements pédagogiques intercommunaux concentrés ou dispersés, etc.) a accru considérablement le nombre des concertations nécessaires à la cohérence d'ensemble des actions menées. L'enrichissement constant de l'enseignement primaire par l'arrivée de nouveaux champs tels que l'informatique ou les langues étrangères, rend indispensable l'organisation de sessions, parfois pluriannuelles, de formation et d'animation pédagogiques. En outre, l'accumulation d'expériences pédagogiques conjoncturelles, parfois médiatiques, accompagnées le plus souvent de protocoles d'enquêtes et d'évaluations compliqués à réaliser et finalement peu exploités multiplie sans cesse les priorités et les comptes rendus.

La sollicitation quasi-permanente de l'éducation nationale dans le cadre des multiples actions interministérielles (politique de la ville, contrats éducatifs locaux, préventions, sécurité routière, drogue, violence, environnement, Europe, journées nationales diverses, etc..) oblige

les inspecteurs de l'éducation nationale et leurs collaborateurs à assister à de multiples comités de pilotage qui s'ajoutent à ceux mis en place par l'institution scolaire pour son fonctionnement propre, contribuant ainsi à disperser encore davantage les ressources et les énergies.

Enfin l'inspecteur de l'éducation nationale, premier échelon déconcentré du service public d'éducation, est en première ligne en matière de « carte scolaire » : pour expliquer tous les aspects de la politique scolaire définie par l'inspecteur d'académie auprès de l'ensemble des personnes concernées à un titre ou un autre par l'école, les attentes des uns et les aspirations des autres étant parfois contradictoires, ou pour apaiser les conflits qui surgissent à cette occasion avec les enseignants, les associations de parents d'élèves et les représentants des collectivités locales.

L'organisation actuelle de la circonscription d'enseignement primaire est-elle toujours adaptée aux besoins de pilotage de proximité du premier degré d'enseignement ? Il convient ainsi d'examiner si ses modes de fonctionnement, la composition de ses équipes, la répartition des tâches entre ses différents membres doivent perdurer en l'état ? A-t-on, par exemple, toujours besoins de conseillers pédagogiques spécialisés en EPS, alors que l'école semble manquer de spécialistes de l'école maternelle, des langues vivantes ou des sciences... ? Des différences notables d'organisation sont apparues en fonction des réalités locales ou des volontés académiques d'expérimenter des modalités nouvelles de fonctionnement. Ces questions peuvent paraître d'autant plus pertinentes que les évolutions démographiques des dernières décennies conduisent à réexaminer les structures scolaires, notamment en zone rurale, pour envisager la création ou le développement de réseaux d'écoles dans un cadre intercommunal ou la création d'établissements du premier degré Le rôle des circonscriptions s'en trouverait, non pas amoindri, mais pour partie modifié. Ce pilotage de proximité reste cependant envié par les inspecteurs pédagogiques qui interviennent dans les collèges et les lycées. Ils se sentent bien seuls, sans conseillers pédagogiques et interviennent sur de bien vastes territoires, sur lesquels ils n'ont pas d'influence administrative.

### **2.3. Un pilotage départemental toujours indispensable, mais aujourd'hui fragilisé**

La question de la place du niveau départemental dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Education nationale est posée et reposée depuis plus d'une décennie. Elle est particulièrement cruciale pour l'Ecole primaire qui n'a jamais été ni gérée, ni aminée par un autre niveau.

Dans sa conclusion, le récent rapport des deux inspections générales présente clairement la problématique : « La stratégie ministérielle de réforme et la loi organique relative aux lois de finances n'imposent pas un mode d'organisation administrative induisant un affaiblissement de l'échelon départemental. Pour autant, les équilibres traditionnels entre le niveau académique et le niveau départemental ont été ébranlés en profondeur. L'IA- DSDEN est au cœur de deux mouvements qui entrent en tension : un mouvement de décentralisation qui transfère des compétences et des décisions au plus près des citoyens ; un mouvement de modernisation de l'Etat et d'optimisation de la dépense publique qui pousse à la reconcentration des services de l'Etat. »<sup>10</sup>

L'inspecteur d'académie est un fonctionnaire « partagé » : compétent au titre des attributions qu'il a reçues en propre du ministre sur l'administration du premier degré en particulier, il est aussi représentant du recteur dans le département et reçoit de lui des directives portant sur tout le champ de l'enseignement scolaire. Il est aussi « partagé » entre le Préfet et le recteur. Représentant d'une administration de l'Etat dans le département, il est soumis à l'autorité hiérarchique du Préfet, mais l'action éducative étant une des exceptions créée par le décret du 14 mars 1954, il est pour cette question sous l'autorité du recteur. La décentralisation de plus en plus large conduit aussi l'inspecteur d'académie à une relation privilégiée avec le président du conseil général. La mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales d'août 2004 ne peut que renforcer ces liens.

C'est au niveau de l'école primaire que ces compétences sont les plus importantes : -il décide de la « carte scolaire » (ouvertures et fermetures de classes, implantation des emplois) ; - il a la pleine autorité de gestion des corps enseignants du premier degré ; - il définit les missions et évalue l'action de ses conseillers techniques : les inspecteurs chargés des circonscriptions ainsi que le médecin, l'infirmière et l'assistante sociale, conseillers techniques. Dans le cadre d'une administration par nature très consultative, l'inspecteur d'académie est aussi le président de plusieurs conseils compétents au niveau du département : la commission administrative paritaire départementale pour la gestion des enseignants, le comité technique paritaire départemental pour ce qui concerne l'organisation de l'école, la commission

---

<sup>10</sup> *La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Education nationale*, rapport IGEN/IGAENR n° 2006 054, juillet 2006, page 66

départementale des bourses. L'inspecteur d'académie est en outre le délégué du préfet à la présidence du conseil départemental de l'éducation nationale et à celle du comité départemental de la formation professionnelle. Les services départementaux assurent encore partout la gestion des moyens et personnels enseignants des écoles, les moyens des collèges et le suivi et l'affectation des élèves de deux ans au baccalauréat. Certes les fonctions dévolues à ces services sont aujourd'hui inégalement assurées, et si les inspecteurs d'académie passent plus de temps à gérer et à réagir dans l'urgence qu'à piloter et à animer, il semble urgent de clarifier les rôles et de préciser les champs d'intervention de l'inspecteur d'académie, tant en qualité de conseiller du recteur que en pleine responsabilité de directeur. A ce titre les recommandations de la mission de l'inspection générale méritent d'être entendues.<sup>11</sup>» Le temps où l'on prédisait la rapide disparition de l'échelon départemental d'organisation de l'éducation nationale semble bien révolu à un moment où la nouvelle loi de décentralisation a confié aux conseils généraux la responsabilité de la jeunesse et de l'action sociale. Le pilotage, l'animation et les relations avec des partenaires de plus en plus nombreux relèvent d'un travail de proximité où l'inspecteur d'académie, ses services et ses conseillers ont une place incontournable.

### **3. Quelques perspectives.**

Cette section n'a pas l'objectif de dresser la liste exhaustive de tous les projets qui ont trait à l'organisation et au pilotage de l'école primaire. Nous avons privilégié deux entrées, l'une qui porte sur la question du lien entre pilotage et maillage territorial, l'autre sur les perspectives ouvertes par la dernière loi de décentralisation sur un nouveau statut pour l'école. Ces deux exemples ont pour trait commun de s'inscrire dans une réflexion à long terme et d'avoir de réelles perspectives de réalisation.

#### **3.1. Appliquer la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 en inventant un établissement local d'enseignement du premier degré.**

Nous avons eu l'occasion d'évoquer, ci-dessus, certains aspects du malaise lié au statut obsolète de l'école primaire. Depuis le début des années quatre-vingt de nombreuses voix s'interrogent publiquement ou plaident pour que des solutions soient trouvées. Des

---

<sup>11</sup> Idem pages 67 et 68

expériences multiformes ont vu le jour, le plus souvent à l'initiative des collectivités territoriales : établissements de « la scolarité obligatoire » qui accueillent sous un même toit école primaire et collège ; écoles de communautés de communes qui ont tout d'un établissement public local, sauf la reconnaissance juridique. Le législateur a souvent hésité. Ainsi la dernière loi sur l'intercommunalité de l'an 2000 permet-elle le transfert des compétences scolaires de la commune au nouvel échelon, mais seulement à titre optionnel.

Les initiatives du ministère de l'éducation nationale se sont le plus souvent heurtées à l'opposition des élus locaux, qui voyaient en elles des stratégies pour réduire les emplois et fermer des classes uniques ou de petites structures jugées trop onéreuses. Il en a été ainsi de la circulaire du 17 décembre 1998 qui incitait à créer des « réseaux d'écoles rurales » dont l'organisation était souple et inscrite dans le cadre des politiques intercommunales. L'initiative du ministre délégué Xavier Darcos visait à donner un cadre uniforme aux réseaux d'écoles, il s'est lui aussi heurté à l'hostilité des maires.

La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales ouvre, dans son article 86 ouvre de nouvelles voies. Elle invite à modifier en profondeur le statut de l'école par le biais de l'expérimentation. En autorisant les EPCI ou une ou plusieurs communes s'accordent à créer à titre expérimental, pour cinq ans, des établissements publics d'enseignement primaires, dotés d'un conseil d'administration.

La loi prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de cet établissement, ainsi que les modalités d'évaluation de l'expérimentation. Deux ans et demi après la publication de la loi, le décret d'application n'est pas pris. A l'initiative du ministère de l'éducation nationale, un projet de texte est aujourd'hui soumis à consultation. Les appréhensions et les pesanteurs sont nombreuses : les représentants des enseignants craignent un renforcement du rôle du directeur et un droit de regard plus important de la collectivité territoriale de rattachement par le biais du conseil d'administration. Les représentants des élus ne sont pas prêts à accepter un texte trop restrictif où ils ne seraient associés que pour subventionner sans contrôle et assurer la logistique de fonctionnement du nouvel établissement.

Même si le temps des négociations et des compromis risque de durer encore, la loi finira par s'appliquer et l'établissement public d'enseignement primaire bouleversera en profondeur l'organisation traditionnelle de l'école. Sur un plan administratif et gestionnaire, les finances, comme la répartition des emplois seront à terme de la compétence du conseil d'administration ; sur un plan pédagogique, un conseil pédagogique, ne pourra que simplifier et rendre plus efficace le travail d'une équipe sous l'autorité d'un directeur destiné à être

personnel d'encadrement. L'organisation de l'impulsion ; de la régulation et de l'évaluation du premier degré d'enseignement sera affectée par ces nouveaux établissements. Les missions de l'inspecteur seront amenées à évoluer vers plus d'impulsion pédagogique et moins d'administration. La question du maillage territorial en lien avec le parcours des élèves dans le cadre de la scolarité obligatoire devra aussi être posée.

### **3.2. Pilotage et maillage territorial**

Le vaste mouvement de décentralisation/déconcentration et les nouvelles modalités de pilotage et de gestion en partie induites par la LOLF ou la réforme de l'Etat s'appuient sur des établissements scolaires des premier et second degrés de plus en plus responsables et autonomes qui nécessitent le développement d'un niveau de pilotage concerté d'une proximité suffisante pour en assurer la finesse et l'efficacité. Cette question déjà au cœur des préoccupations, il y a une décennie prend une nouvelle actualité au moment où la contractualisation régulée par une évaluation plus précise des résultats se développe. Après. Les propositions de réorganisation territoriale émises par le recteur Claude Pair<sup>12</sup> et celles plus récentes de la Commission du débat national pour l'avenir de l'Ecole<sup>13</sup>, nous pouvons tenter une synthèse de cette question prospective.

La logique de maillage territorial proposée par les deux sources s'appuie sur le principe de la répartition et de la séparation des responsabilités. À une extrémité se trouve le niveau politique national, avec le Parlement et le Gouvernement qui fixent les objectifs en fonction des besoins de la Nation et des contraintes de tous ordres, définissent les règles générales de fonctionnement, déterminent le budget et tire les conséquences de l'évaluation du système éducatif. La mission du niveau national serait, notamment, de fournir aux services déconcentrés et surtout aux établissements les moyens d'exercer leur autonomie (personnels, programmes, critères et outils d'évaluation des élèves) et de suivre le fonctionnement du système, de l'évaluer relativement aux programmes et objectifs nationaux et de rendre compte des résultats au Parlement, au Gouvernement, aux collectivités locales, aux enseignants et au public.

À l'autre extrémité de la chaîne se trouvent les établissements, lieux de l'acte éducatif, de rencontre avec les familles et de réalisation des objectifs. Enfin, entre l'administration

<sup>12</sup> Claude Pair *rénovation du service public de l'éducation nationale : responsabilité et démocratie* rapport au ministre mars 1998

<sup>13</sup> *Pour la réussite de tous les élèves* Rapport de la Commission du débat national sur l'avenir de l'Ecole, documentation française 2004

nationale et les établissements se situent des maillons de proximité qui s'organiseraient selon trois principes pour assurer un pilotage concerté : proximité, pertinence géographique, articulation des niveaux.

La proximité est particulièrement nécessaire pour le premier maillon, chargé du pilotage concerté avec un certain nombre d'établissements et d'inspecteurs chargés d'une circonscription. Aujourd'hui, les chefs d'établissement du second degré souffrent souvent de ne pas avoir un interlocuteur avec lequel ils peuvent évoquer l'ensemble des problèmes de leur établissement et qui soit en capacité de décider, dans le premier degré, l'inspecteur de l'éducation nationale joue très largement ce rôle, sans toutefois être en capacité de décider en tout domaine.

Les bassins d'éducation ou de formation progressivement développés dans les académies depuis une quinzaine d'années commencent à s'inscrire dans l'organisation territoriale de l'École dans les domaines de la concertation, de l'élaboration de projets communs et de proposition, ils ne comblent cependant pas ce besoin de pilotage concerté.

La Commission du débat national sur l'avenir de l'école proposait une nouvelle unité territoriale, chargée des fonctions d'impulsion, d'animation, d'évaluation, de suivi et de conseil. Elle devrait être celle qui permet que l'autonomie et la responsabilité des établissements existent sans compromettre l'unité et l'équité du système éducatif. Pour ce faire, le responsable nommé à la tête de cette collectivité doit pouvoir décider : par exemple, c'est lui qui, sur un territoire, devrait attribuer, après discussion et dans le cadre de l'enveloppe et de la politique définie par le recteur, la partie des moyens qui dépend de la situation et des projets des établissements, valider les demandes de compétences spécifiques pour certains postes, accorder des dérogations aux règles générales pour tenir compte de situations particulières, prendre connaissance des travaux des conseils d'administration, harmoniser l'offre de formation, le remplacement, l'affectation des élèves et la carte scolaire (sectorisation).

Actuellement, le responsable dont les missions s'approchent le plus de ce projet est l'inspecteur d'académie ; mais il peut avoir à suivre plusieurs centaines d'établissements du second degré et plusieurs dizaines de circonscriptions du premier degré : il lui est alors impossible de remplir totalement le rôle attendu. En effet, cette unité devrait être un véritable échelon de responsabilité, pouvant mobiliser les moyens d'action des services académiques.

La pertinence géographique vise à permettre le croisement des décisions avec l'extérieur. Le découpage doit donc être en cohérence avec l'organisation des collectivités locales (grandes



villes, syndicats de pays.), ainsi qu'avec les bassins d'emploi, tout en préservant si possible une certaine mixité sociale. Claude Pair proposait de limiter à quarante établissements du second degré et à une dizaine de circonscriptions primaires le nouvel espace de pilotage de proximité. Dans les départements plus grands (ils sont la majorité), l'inspecteur d'académie assurerait la coordination départementale du dispositif et la direction des services départementaux de l'éducation nationale, les unités plus petites pourraient être dirigées par des adjoints issus des corps des personnels de direction et d'inspection.

Le département et la région sont deux territoires pertinents pour le fonctionnement de l'Ecole, car ils sont deux niveaux d'organisation de ses partenaires. Le niveau départemental doit donc être préservé. Quant aux régions, qui sont appelées à exercer des compétences croissantes en matière d'économie et d'emploi, et qui arrêtent le schéma prévisionnel des formations professionnelles, elles coïncident le plus souvent avec les académies : l'académie doit donc être confortée comme l'échelon territorial stratégique pour le premier degré, comme pour l'ensemble du système éducatif. L'articulation du niveau de pilotage de proximité avec celui du département et de l'académie suppose une forte cohésion : au niveau académique, l'équipe de direction, constituée autour du recteur, comprendrait nécessairement les responsables des collectivités d'éducation et leur coordonnateur, l'inspecteur d'académie, directeur départemental.

## **Conclusion**

Le poids de l'histoire et de la tradition sur l'administration l'animation ou la direction de l'école primaire est aussi sa force. La circonscription dirigée par un inspecteur ayant des compétences administratives et pédagogiques ne préfigure-t-elle pas le nouveau maillage de proximité que l'ensemble du système éducatif essaie d'inventer ? L'inspecteur d'académie et ses services retrouvent, dans l'application de la dernière loi de décentralisation une nouvelle légitimité.

Il ne faudrait cependant pas rester sur un tableau trop angélique. Le statut de l'école est à inventer, même si la loi offre aujourd'hui de nouvelles possibilités ; la gestion des moyens comme des personnels est archaïque et relève plus souvent du droit coutumier que de la loi. La concertation qui s'apparente trop souvent à une forme déguisée de cogestion est facteur d'immobilisme, tant dans le premier degré qu'aux autres niveaux du système éducatif.

Pourtant l'école primaire, longtemps protégée, choyée par « l'opinion publique » doit rendre des comptes. Elle fait insuffisamment bien réussir les élèves à l'aune des exigences de la poursuite d'études et elle est injuste à l'aune des fractures sociales. Elle doit donc progresser et se réformer. Elle peut y parvenir à la double condition d'une confiance rétablie avec les enseignants et leurs cadres et d'une constance dans l'action réformatrice.