

L'ÉVALUATION DES MAÎTRES DES ÉCOLES PRIMAIRES (1)

JEAN FERRIER*

Résumé

La création du corps des inspecteurs des écoles primaires en 1835, marque la volonté de l'État de prendre en main la scolarisation des enfants des classes populaires. De la surveillance de l'école et de ses maîtres, on passe rapidement à l'inspection puis à l'évaluation des enseignants à la suite de la violente contestation des inspecteurs après 1968. Le rapport d'inspection témoigne de cette histoire. D'abord centré sur l'école, il concerne rapidement le maître qui, sous la III^e République, est soumis à un contrôle de conformité rendu possible par la codification de l'école, et les modalités de l'inspection sont assez homogènes. Depuis 1968, au contraire, il n'y a plus de normes. À la dérégulation de l'école correspond la diversité des pratiques d'inspection et des bulletins qui mettent en évidence la très forte corrélation de la note avec l'ancienneté. Des enseignants et des inspecteurs s'interrogent d'ailleurs sur la pertinence d'un système qui veut à la fois conduire une inspection suivie d'une notation et donner une dimension formative à l'évaluation des maîtres.

Abstract

The creation of the primary school inspectors in 1835 revealed the State's willingness to manage the schooling of lower-class children. It started with the supervision of schools and their masters and soon went on to the inspection and then the assessment of teachers

101

* - Jean Ferrier, Inspecteur général de l'Éducation nationale.

1 - De nombreux emprunts ont été faits à J. Ferrier, *Les inspecteurs des écoles primaires, 1835-1995*, L'Harmattan, Éducation et formation, Paris, 1997. A été également utilisé le rapport de l'inspection générale de l'Éducation nationale sur *Évaluation et notation des enseignants du premier degré*, 1994.

following the inspectors' violent protest after 1968. The evaluation reports testify to this history. First centered on the school, it soon concerned the schoolmaster who was submitted to a compliance control made possible by the codification of schools and the methods of assessment are rather homogeneous. On the contrary, since 1968 there have been no more standards. The diversity of the evaluation practices and reports which reveal the strong correlation of the mark with the length of service correspond to the deregulation of schools. Thus, some teachers and inspectors wonder about the relevance of a system which aims both at conducting an inspection followed by an assessment and at giving a formative dimension to the evaluation of school teachers.

La question de l'évaluation des maîtres des « petites écoles » ne se pose pas, à proprement parler, pour le pouvoir central, avant la Révolution. En effet, jusqu'alors, l'Église joue un rôle prééminent dans l'enseignement des enfants du peuple : elle est présente sur tout le territoire. Le pouvoir central, lui, en est à peu près totalement absent, et il méconnaît très largement l'état dans lequel se trouve cet enseignement. Dans la mesure où l'Église exerce alors cette fonction, où ses compétences dans ce domaine sont reconnues et où son rôle dans la direction des esprits n'est pas contesté, il paraît naturel qu'elle organise et surveille l'instruction.

« *Les petites écoles dépendaient des évêques pour la doctrine, des curés pour la surveillance, des communes pour la subsistance.* » (2)

Avec la mise à l'écart de l'Église, cette question fait surface pendant la Révolution. Elle est alors l'objet de nombreux débats et de textes qui ne furent pas appliqués et, s'ils rêvent d'une école nationale, gérée par la Nation parce qu'au service de la Nation, les révolutionnaires qui élaborent les projets n'imaginent pas que cette mission de surveillance puisse être remplie par des représentants du pouvoir central. L'instruction des enfants du peuple est une affaire locale qui relève de la responsabilité des pères de famille et des notables. Quant à Bonaparte, qui ne s'intéresse pas à l'école primaire, il en confie la surveillance aux sous-préfets.

À partir de la Restauration, l'État manifeste un intérêt évident, et qui ne devait plus cesser, pour l'enseignement primaire. La surveillance et le contrôle des écoles et des

2 - *Dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*, sous la direction de F. Buisson, Paris Hachette 1887, Article « France » par Alfred Rambaud, t. 1, p. 1054.

maîtres sont alors confiés à deux comités dans lesquels les ecclésiastiques jouent de nouveau un rôle primordial : le comité cantonal, présidé par le curé cantonal, et le comité local, présidé par le curé ou le pasteur et dont le maire fait partie.

DE LA SURVEILLANCE A L'INSPECTION, DE L'INSPECTION À L'ÉVALUATION DES MAÎTRES

La surveillance : 1835-1880

Le problème se pose en des termes totalement nouveaux à partir du moment où, avec la loi Guizot du 28 juin 1833 (3), l'instruction des enfants des classes populaires devient, véritablement, une affaire d'État. La création d'un corps d'inspecteurs spéciaux de l'instruction primaire (4) qui ne dépendent que du recteur et du préfet met des agents de l'État face à des comités locaux désormais présidés par des personnels laïques : le maire pour le comité communal, le préfet ou le sous-préfet pour le comité d'arrondissement qui remplace le comité cantonal. C'est, pour le ministre, l'occasion de donner, pour la première fois, une forme de définition de l'inspection des écoles primaires dans l'instruction du 13 août 1835 (5), sorte de lettre de mission qui crée un concept neuf : la tournée d'inspection, et qui l'organise matériellement de façon extrêmement précise et rigoureuse. Mais les modalités d'observation des leçons et de l'interrogation des élèves n'y sont pas précisées.

C'est une affaire personnelle pour l'inspecteur. D'ailleurs, la qualité des apprentissages n'est pas encore la principale préoccupation, même si elle n'est pas absente des textes. Dans un premier temps, c'est à une inspection d'école que doit se livrer l'inspecteur et c'est à l'issue de sa tournée qu'il rend compte de ce qu'il a constaté en dressant « *l'état de situation des écoles primaires* » qui réserve une colonne aux « *observations sur la capacité, le zèle et la conduite morale des instituteurs* », comme il y en a une pour le local, le mobilier et les statistiques. Il n'y a pas de rapport d'inspection individuel.

La compétition qui, depuis la création du corps des inspecteurs, s'exerce entre les représentants du pouvoir local et ceux du pouvoir central est amplifiée lorsque la loi Falloux, en 1850, remplace les comités par des délégués cantonaux. Elle s'exacerbe

3 - Loi du 28 juin 1833, relative à l'instruction primaire.

4 - Ordonnance royale du 26 février 1835 établissant dans chaque département un inspecteur spécial de l'instruction primaire.

5 - Instruction du 13 août 1835, relative aux attributions et fonctions des inspecteurs des écoles primaires.

avec Fortoul, ministre de 1851 à 1856, c'est-à-dire, pour l'essentiel, pendant la période autoritaire du Second Empire, qui entend confier à ces délégués l'interrogation et le classement des élèves « pour l'instruction religieuse, la lecture, l'écriture et le calcul » (6). Cette décision, appliquée pendant plusieurs décennies dans certains départements, tomba définitivement en désuétude pendant les années 1870 et ce fut, jusqu'à aujourd'hui tout au moins, la dernière tentative pour donner au pouvoir local des compétences dans le domaine pédagogique.

L'inspection : 1880-1980

La pression exercée par les délégués cantonaux avait été suffisamment forte, cependant, pendant les trois décennies qui suivirent la loi Falloux, pour qu'en 1887 les instituteurs dénoncent leurs pratiques et leur autoritarisme lors de leur congrès de Paris en 1887 (7) et qu'ils affirment que « l'inspecteur primaire bénéficie de toute la confiance que les instituteurs refusent à la plupart des délégués cantonaux ». Les maîtres des écoles primaires obtiennent satisfaction puisque la surveillance du délégué ne peut plus porter, désormais, dans les seules écoles que lui désigne le conseil départemental, que « sur l'état des locaux et du matériel, sur l'hygiène et sur la tenue des élèves. Elle ne pourra jamais porter sur l'enseignement » (8). De façon définitive (du moins jusqu'à aujourd'hui) seuls les seuls agents de l'État – les inspecteurs des écoles primaires – peuvent procéder à l'inspection des enseignants du premier degré.

104

L'école construite par Jules Ferry, avec la normalisation d'une forme scolaire qui restera celle de l'école primaire pratiquement jusqu'en 1969, est un modèle inspectable, d'autant plus qu'est instauré le cahier de devoirs mensuels (9) qui, mieux que tous les affichages réglementaires, dit la progression réelle des enfants et révèle l'efficacité du maître et de ses méthodes. Mais le ministre, pas plus que ses prédécesseurs, ne dit en quoi consiste l'inspection.

6 - Circulaire du 3 février 1854, relative à l'application du décret du 31 décembre 1853 sur les écoles primaires.

7 - Congrès des instituteurs et institutrices de France tenu à Paris du 4 au 8 septembre 1887, résumé des débats sur les délégations cantonales, séance du 5 septembre 1887.

8 - Décret du 18 janvier 1887, relatif à l'exécution de la loi du 30 octobre 1886 sur l'enseignement primaire.

9 - Instructions du 25 août 1884, relatives à la tenue du cahier de devoirs mensuels dans les écoles primaires.

Léon Bourgeois, en 1892, souhaite que, sous forme de bulletin ou de registre, immédiatement après la visite ou de manière différée, selon « un cadre uniforme » ou élaboré de façon assez libre, les observations formulées par l'inspecteur soient portées à la connaissance des maîtres. L'objectif est clair :

« L'important est de ne rien négliger de ce qui peut fortifier l'inspection primaire, en lui donnant, par un document écrit auquel les deux intéressés pourront toujours se reporter, un plus haut degré de précision, plus de suite, plus de pénétration, avec le caractère d'absolue franchise et de parfaite netteté, le seul que comportent nos mœurs démocratiques. » (10)

Georges Leygues, qui lui succède rue de Grenelle et prolonge son action, donne au bulletin d'inspection – qui n'est plus national – un sens nouveau en décidant qu'il doit être transmis au maître.

« Je suis persuadé de répondre au sentiment à peu près unanime en recommandant d'une manière générale l'emploi du bulletin d'inspection. Mais je ne crois pas utile de prescrire tel procédé d'exécution plutôt que tel autre... De quelque façon qu'il soit rédigé, transmis et conservé, le bulletin d'inspection ne peut et ne doit être que l'exacte reproduction des notes prises par l'inspecteur primaire au cours de sa visite et transmises à l'inspection académique. » (11)

Délégués cantonaux exclus de tout ce qui concerne le domaine pédagogique, bulletin d'inspection porté à la connaissance du maître, on est passé de la surveillance à l'inspection. Et la situation est établie pour près d'un siècle.

L'évaluation : 1980-...

105

Les événements de 1968 et les modifications qu'ils ont apportées dans les comportements sociaux ont provoqué une violente contestation des inspecteurs et de l'inspection – notamment sous la forme de refus d'inspection – à partir de 1974, à l'instigation du SGEN-CFDT, de l'ICEM et du GFEN. Alain Savary, par un télégramme de janvier 1983 puis une note de service de décembre de la même année (12), s'il maintient le principe de l'inspection (et de la notation des maîtres), en modifie profondément les modalités. Trois éléments, en particulier, transforment le caractère de l'inspection :

10 - Circulaire du 19 novembre 1892, relative à l'organisation pédagogique.

11 - Circulaire du 12 juin 1894, relative à l'emploi du bulletin d'inspection.

12 - Note de service du 13 décembre 1983, relative aux modalités de l'inspection des personnels d'inspection.

1. elle est annoncée et perd ainsi le caractère inopiné qui la faisait encore assimiler à la surveillance;
2. elle s'inscrit dans un ensemble : des visites peuvent précéder l'inspection individuelle pour que son contexte soit bien connu de l'inspecteur. Elle est complétée par un entretien avec l'équipe pédagogique, ce qui ne dispense nullement de l'entretien individuel;
3. un droit de réponse est reconnu à l'enseignant qui peut demander une contre inspection en cas de baisse de note (situation dont la C.A.P.D. doit être informée).

On passe de l'inspection surveillance à l'évaluation dans un climat nouveau :

« Ces modalités d'inspection doivent ouvrir une nouvelle période caractérisée par un esprit nouveau. On veillera au respect de cet esprit, plus important encore que la lettre. » (13)

Le ministre a pris acte de ce que les rapports d'autorité ne peuvent plus être ce qu'ils étaient. Il définit donc l'esprit qui doit présider à l'inspection. Le SGEN et ses alliés durent déposer les armes en 1986 faute de combattants, mais la lutte qu'ils avaient menée pendant plus de dix années a eu des conséquences importantes sur les pratiques des inspecteurs.

Les textes de juillet 1990 (14) témoignent d'un nouvel esprit. Ils insistent à la fois sur l'évaluation et sur le cadre plus large dans lequel elle doit s'inscrire, ainsi qu'y invite le rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 :

« L'évaluation concerne en premier lieu les élèves et les personnels. L'appréciation individuelle de chaque enseignant est replacée dans le cadre plus général de l'établissement. »

Mais, les textes élaborés par Alain Savary et ceux issus de la loi d'orientation n'indiquent pas mieux qu'avant en quoi, au juste, consiste l'inspection ou l'évaluation. Finalement, le seul texte qui ait jamais été publié sur le sujet, et qui a été adressé à tous les inspecteurs des écoles primaires, date de 1994. Il émane de l'inspection générale de l'éducation nationale et il n'a pas, évidemment, valeur réglementaire. Dans le droit fil de la loi d'orientation sur l'éducation, il analyse à la fois les modalités de l'inspection individuelle et celles de l'inspection d'école. De Guizot à Georges Leygues, l'école était surveillée dans sa globalité. Un siècle après, elle fait sa réapparition dans l'appréciation du travail des enseignants mais avec un sens différent : l'inspection reste individuelle tout en étant située dans le contexte de l'école. À l'ori-

13 - Lettre du 4 mai 1884, relative aux modalités de l'inspection des personnels enseignants du premier degré.

14 - Décret du 18 juillet 1990 et note de service du 4 juillet 1990.

gine, l'intérêt était centré sur l'école dont le maître n'était qu'un élément. Il est vrai que la structure des écoles, le plus souvent à classe unique, poussait à cette confusion. Pendant l'âge d'or de l'école publique française, l'inspection individuelle et l'usage qui en a été progressivement fait dans la gestion de la carrière des maîtres ont pu contribuer à la « clôture » des classes et au développement du travail solitaire des instituteurs. Peut-on imaginer *a contrario* que les pratiques d'évaluation du travail en équipe contribueront à promouvoir les changements pédagogiques attendus, la coopération des maîtres au profit de la réussite des élèves ? Dix ans après la loi d'orientation, le constat qui peut être fait permet d'en douter.

LES AVATARS DU BULLETIN D'INSPECTION

Sauf à recueillir le témoignage de l'inspecteur et du maître concernés, on ne peut disposer d'aucune mémoire concernant une inspection. Seul le bulletin peut être analysé *a posteriori*. C'est une sorte de pièce à conviction d'une scène qui s'est jouée à deux, au moins dans sa deuxième phase. Sa structure, lorsqu'elle est fermée, traduit le souci d'encadrer strictement l'école et ses maîtres, au niveau central ou départemental. À l'inverse, lorsqu'elle est ouverte, elle témoigne de la volonté de laisser aux inspecteurs la possibilité d'en adapter la forme aux caractéristiques de leur circonscription et à leur personnalité.

Le bulletin national : 1862-1882

On a vu que le rapport de visite, institué par Guizot, portait davantage sur l'école que sur le maître, considéré comme un élément constitutif de l'ensemble parmi d'autres. Les choses changent progressivement, entre 1862 et 1894. C'est avec Rouland, un ministre pédagogue (1856-1863), que la situation évolue d'abord de ce point de vue : d'une part, il impose un modèle national – ce sera le seul dans toute l'histoire de l'école primaire française – pour le bulletin d'inspection, d'autre part, il s'intéresse vraiment à l'efficacité de l'école :

« *Quand on a rendu l'enseignement accessible, il reste à le rendre profitable. Il importe que les populations puissent toucher du doigt l'utilité pratique de l'instruction.* » (15)

Ce bulletin doit être expédié dans les deux jours à l'inspecteur d'académie. Un rapport spécial est joint en cas de problème particulièrement grave. Ce bulletin fait une place importante à l'enseignement et à la capacité du maître à évaluer le niveau de

15 - Circulaire du 20 août 1857, relative à la direction pédagogique des écoles primaires.

ses élèves. L'inspecteur doit également inscrire sur un registre spécial les principales recommandations faites verbalement à l'instituteur, à charge pour les délégués cantonaux de vérifier qu'elles sont bien mises en œuvre. Le ministre établit de manière relativement normative une modalité de rapport qui rend compte à la fois de l'état de l'école et de l'activité comme du rayonnement du maître. On s'intéresse désormais à l'efficacité de l'école.

L'analyse de bulletins des années qui suivent met en évidence que, dans l'ensemble, ce modèle national est utilisé en l'état dans les départements. Certains d'entre eux cependant ont pu le modifier sensiblement. Dans ce cas, on y retrouve tout ce qui figure dans le modèle national, mais on y a détaillé un certain nombre de rubriques, par exemple, les renseignements personnels sur les maîtres. On a pu aussi leur donner une forme plus qualitative que celle du bulletin type.

Normalisation de l'école, libéralisation du bulletin : 1882-1960

De toute façon, c'est à un tour d'horizon très complet que doit se livrer l'inspecteur : le cadre imposé l'y contraint mais la place dévolue à l'observation des leçons est modeste. Cette tendance se renforce au cours des décennies suivantes parce que l'école elle-même est structurée par Jules Ferry et Goblet selon des normes très rigoureuses. L'arrêté, pris à la même date que le décret d'application de la loi du 30 octobre 1886 sur l'enseignement primaire, fixe les modalités selon lesquelles le rapport d'inspection est élaboré. Il apporte, de ce fait, quelques précisions :

« Art. 236. – *L'inspecteur primaire adresse, à la suite de chaque inspection, un rapport à l'inspecteur d'académie dans le délai de quinze jours au plus. Ce rapport contient nécessairement deux parties distinctes : 1°) une notice sur l'école et sur chacune des classes en particulier... sur les résultats obtenus dans chaque classe, ainsi que l'indication des principales améliorations à introduire ; 2°) des notices individuelles sur le personnel, comprenant une appréciation sur chacun des maîtres attachés à l'école.* » (16)

Ainsi, seul l'inspecteur d'académie est destinataire du rapport qui combine inspection globale de l'école et inspection des maîtres, description, jugement et conseil. Après 1887, et pendant un certain temps encore, des départements ont conservé le modèle de 1862. Ailleurs, il a été plus ou moins modifié, manifestant parfois l'attention particulière portée à la qualité de l'enseignement, par exemple dans la Marne où l'inspecteur doit répondre aux questions suivantes :

16 - Décret et arrêté du 18 janvier 1887, relatifs à l'exécution de la loi du 30 octobre 1886 sur l'enseignement primaire.

- « Les sujets de devoirs sont-ils choisis avec intelligence, sont-ils appropriés aux futurs besoins des élèves ?
- Ont-ils une tendance morale ?
- Comment les cahiers de devoirs mensuels sont-ils tenus ?
- Le tableau de l'emploi du temps est-il affiché dans l'école ?
- Est-il exactement suivi ?
- L'enseignement est-il conforme aux textes officiels ?
- Essaie-t-on de le rendre intuitif ? »

Ailleurs encore, en Haute-Garonne par exemple, le bulletin a parfaitement pris en compte les instructions ministérielles, aussi bien sur le plan pédagogique que sur le plan matériel. Il est structuré en cinq rubriques qui portent sur :

- les caractéristiques individuelles de l'instituteur (15 items) ;
- la tenue générale de la classe (9 items) ;
- l'éducation et l'enseignement (7 items) ;
- les institutions auxiliaires (musée, bibliothèque, cours d'adultes...) ;
- la situation matérielle (10 items).

Cet ensemble est complété par les « notes de l'inspecteur sur l'instituteur titulaire et sur les maîtres adjoints et directrices de travaux de couture », « les améliorations et mesures proposées par l'inspecteur primaire » relatives à la situation matérielle et les « résultats de ses démarches auprès des autorités locales ».

Avec Georges Leygues, le ministère n'impose plus de modèle national. Le bulletin d'inspection, qui est adressé au maître, l'éclaire « et par suite [facilite] l'accomplissement de sa noble tâche ». Ce ministre a donc fait du bulletin d'inspection un outil de formation au service de l'efficacité de l'enseignement. Cette modalité nouvelle devait également permettre à chacun de comprendre « les mesures qui seront prises à son égard en rapport avec les appréciations dont il aura été l'objet et notamment la raison de son avancement au choix plus ou moins rapide ». Le bulletin d'inspection « allant se placer dans le dossier de l'instituteur » devient une pièce essentielle dans la gestion de la carrière et l'on sent bien, désormais, le lien qui existe, même s'il n'est pas explicitement formulé, entre l'inspection, la note individuelle arrêtée dans certains départements par l'inspecteur d'académie et, en tout cas, la gestion de la carrière. L'observation des leçons prend une place plus importante après 1894, à partir du moment où le bulletin devient une pièce administrative. Elle va, progressivement, tenir la place essentielle dans la majorité des bulletins et plus de la moitié du rapport lui est consacrée de 1910 à 1970 inclus. En conséquence, l'attention portée aux autres aspects de l'activité du maître et aux productions des élèves diminue.

Le dispositif de l'inspection individuelle des maîtres est en place pour près d'un siècle.

Après 1894, dans les bulletins, c'est la variété qui domine. Des rubriques s'ouvrent, certaines disparaissent puisqu'il s'agit de produire des « *bulletins individuels* » et que l'attention de l'inspecteur doit être centrée sur l'instituteur dans sa classe. À la fin du siècle, l'inspecteur juge un maître. L'école et son environnement disparaissent des rapports. La codification des pratiques pédagogiques rend possible le contrôle de conformité. L'inspecteur rend compte de la manière dont le maître s'acquitte de ses obligations. Parallèlement, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, l'attention portée aux résultats de l'enseignement s'affaiblit. Tout concourt à focaliser le regard de l'inspecteur sur l'activité du maître plus que sur les résultats qu'obtiennent ses élèves.

Pendant plus d'un demi-siècle, jusqu'au début des années 1960 et quel que soit son intitulé (« *rapport d'inspection* », « *bulletin d'inspection* » ou « *rapport de l'inspecteur primaire sur...* »), ce document écrit se modifie peu. Si la forme change (la mise en page, l'ordre des rubriques, le plan), le référentiel est assez stable pendant la période considérée dans tous les départements. De nombreux éléments sont communs à tous : les informations relatives au maître, les aspects matériels, la fréquentation scolaire, le triptyque « tenue – ordre – discipline » à la suite de quoi on traite des questions pédagogiques, en particulier des cahiers, de leur tenue et de leur correction. Le chapitre « enseignant » qui permet de formuler observations et conseils est permanent. Les résultats scolaires que l'on avait eu tendance à négliger à la fin du siècle refont surface après la deuxième guerre mondiale et, avec le temps, deviennent de plus en plus fréquents dans les rapports. Enfin, à partir de la décennie 50, tous les rapports font une place à la note et presque tous prévoient la signature de l'inspecteur d'académie et un espace dans lequel il peut formuler ses observations.

110

Cette stabilité, cette uniformité d'ensemble, ont été renforcées par le statut de la fonction publique de 1946 qui, en instituant de façon obligatoire la notation individuelle des fonctionnaires, a provoqué, sur ce point, une homogénéisation absolue. En revanche, la circulaire de 1894, en ouvrant la possibilité d'une variabilité des pratiques (17) laissait une liberté d'appréciation aux départements. Et l'on constate que de l'un à l'autre, le jeu des acteurs locaux infléchit les choix, même si une base de références communes « reflète » le socle de l'école de la III^e République.

Parmi les leçons observées, celles qui concernent le français et les mathématiques l'emportent largement. Quelle que soit l'époque, ces deux disciplines atteignent ou dépassent 50 % et même 75 % depuis 1950. Cette importance est logique puisque les horaires qui leur sont consacrés ont toujours dépassé 50 % et que les maîtres leur accordent souvent plus de temps que les textes officiels. Par ailleurs, depuis que les

17 - « *Je ne crois pas utile de prescrire tel procédé d'exécution plutôt que tel autre* » écrit Georges Leygues dans la note de service par laquelle il recommande la généralisation du bulletin d'inspection.

moyens de communication individuels se sont développés, les inspections se déroulent en majorité le matin, moment de la journée traditionnellement réservé dans les classes élémentaires à l'enseignement du français et des mathématiques. Par ailleurs, la suppression du certificat d'études incite moins qu'autrefois à accorder une grande importance aux autres disciplines. Les dérives, cependant, ont été telles que les inspecteurs sont devenus plus attentifs à l'enseignement de toutes les disciplines et près d'un rapport sur deux en dresse aujourd'hui un bilan, fût-il rapide. Mais, quelle que soit l'époque considérée, c'est le maître qui focalise leur attention, beaucoup plus que les élèves en apprentissage et quelques attitudes sont constamment valorisées :

- la relation au métier : une morale professionnelle bien intégrée ;
- la pratique du métier : l'engagement et le travail ;
- les relations avec les enfants : de l'autorité ferme et bienveillante à la disponibilité ;
- les savoirs et savoir-faire : maîtrise et rigueur.

Dans les années 50, qui marquent peut-être l'apogée de l'école primaire, les maîtres valorisés sont ceux qui donnent l'exemple du travail et de l'application.

Dérégulation de l'école, diversité des bulletins

Après 1968, les départements, à des dates diverses et selon des modalités variables, entrent dans l'ère de la dérégulation. Qu'après 1968 on accorde moins d'importance à la tenue des élèves et à la discipline n'a rien d'étonnant. Des choix pédagogiques sont privilégiés (expression orale, initiative, méthodes actives...) qui affaiblissent l'exigence d'ordre formel sur lequel était construite l'école des IIIe et IVe Républiques. Le moindre intérêt porté aux productions des élèves ou à leurs travaux écrits est plus surprenant et ne trouve pas de justification relevant du domaine philosophique ou pédagogique.

De la même façon, parce que dans la ligne hiérarchique de l'éducation nationale les relations d'autorité se sont transformées, comme entre les maîtres et les élèves, toute la polette possible des formes de bulletin est aujourd'hui utilisée : bulletins assez ou très contraignants dans tel ou tel département avec des éléments hérités d'une longue tradition, liberté totale laissée aux inspecteurs dans tel autre, bulletin structuré par quelques rubriques mais qui laisse une importante initiative aux inspecteurs. Les années 1970 sont le seul moment où plus de la moitié des bulletins ne font allusion ni aux attitudes, ni à la manière de servir des maîtres. À l'inverse, la conscience professionnelle et la conception que les instituteurs se font de leurs devoirs n'ont jamais été aussi souvent mentionnées qu'au cours de la décennie 1990. Effet de la loi d'orientation ou des attaques dont l'école est l'objet ?

Dans toutes les périodes en tout cas, le discours sur le maître est le plus souvent positif et, même aujourd'hui, celui-ci reste « un bon élève ». Une analyse du vocabulaire employé est d'ailleurs significative de cette situation : « continuez en ce sens, satisfaisant, bien, très bien » sont des formules que l'on rencontre fréquemment dans les rapports concernant les enseignants, comme on les trouve sur les devoirs des élèves du second degré. Mais c'est aussi le vocabulaire employé par les recteurs sur les fiches annuelles de notation rédigées chaque année sur les inspecteurs.

C'est bien la dérégulation qui l'emporte. Malgré tout, quelle que soit la forme adoptée, on sent bien, à travers les bulletins d'inspection – comme dans les notes de service des inspecteurs ou leur courrier administratif – leur volonté de « maintenir ».

L'ÉVALUATION DES MAÎTRES AUJOURD'HUI

Par rapport aux modèles du début de la décennie, le bulletin d'inspection présente quelques caractères bien marqués qui dépendent d'abord du choix effectué au niveau départemental d'imposer une grille commune à tous les inspecteurs parce que cette pratique permet de donner une cohérence utile pour la gestion départementale du corps, ou de leur laisser une totale liberté. Dans le premier cas, les différentes parties de la grille sont en général remplies, pas toujours, la différence entre les inspecteurs venant des compléments plus ou moins longs qu'ils ajoutent *in fine*.

Analyse quantitative

Le nombre moyen d'inspections effectuées au cours d'une année se situe dans une fourchette moyenne qui va de 50 à 100 par inspecteur, mais ces valeurs extrêmes peuvent être dépassées, et parfois largement, dans un sens ou dans l'autre. Les différences sont donc très sensibles et résultent soit de l'implication de l'inspecteur lui-même, soit de l'insistance plus ou moins grande avec laquelle l'inspecteur d'académie demande une évaluation dont la périodicité soit raisonnable (en général tous les trois ans), soit, avec un effet inverse, des sollicitations multiples dont l'inspecteur est l'objet, et qui obèrent son temps.

Les longs retards d'inspection sont assez souvent liés à des situations individuelles d'enseignants reprenant leurs fonctions après un congé de longue maladie ou de longue durée, après leur mise en disponibilité, un congé de convenance personnelle ou un congé parental.

Cette situation peut avoir des effets pervers : dans la plupart des départements on procède à un ajustement systématique des notes des enseignants que les retards

d'inspection risquent de pénaliser. Les modalités en sont très variables mais la pratique la plus courante consiste à augmenter la note d'un demi point par an au-delà de trois années sans inspection ; les augmentations de note peuvent ainsi devenir plus importantes que celles résultant des inspections et présentent le double inconvénient de ne pas tenir compte du travail du maître et de défavoriser les maîtres qui sont inspectés. L'administration centrale tente de réguler ces pratiques :

« ... On peut considérer comme acceptables les notes pédagogiques attribuées au cours des trois dernières années. Lorsque les notes sont anciennes, vous devrez alors recourir à une actualisation de la note... [elle] doit tenir compte du nombre d'années sans inspection sous réserve de neutralisation des trois dernières années, mais ne doit pas conduire à dépasser la note maximale attribuée dans votre département. » (18)

Les modalités

Une liste des maîtres que l'inspecteur d'académie souhaite voir inspectés est souvent indiquée aux IEN, dans un souci de bonne gestion des personnels : les dates des éventuelles promotions régissent le planning de l'inspection dans ces départements. Quant aux inspecteurs eux-mêmes, c'est la date de la dernière inspection qui est leur critère essentiel de détermination de leur planning d'inspection. Viennent ensuite les constats de carence lors d'une visite antérieure, les demandes des enseignants et, enfin, l'âge des maîtres. Il est donc clair que, pour les uns comme pour les autres, l'inspection a une fonction essentielle dans la gestion des carrières. C'est aussi ce qu'ont répandu un peu plus de la moitié des maîtres interrogés sur le sujet par l'inspection générale de l'éducation nationale en 1994, ce sentiment étant d'autant plus affirmé qu'ils sont plus âgés.

113

Un nombre non négligeable d'inspecteurs font précéder l'inspection de l'envoi d'un questionnaire. Extrêmement variés dans leur structure comme dans les questions qui y sont posées, ces questionnaires ont le plus souvent pour objet d'amener le maître à réfléchir sur sa pratique pédagogique et à dresser une sorte de bilan de son activité professionnelle. Par ailleurs, presque toujours, l'enseignant est invité à formuler les problèmes qu'il souhaite voir évoquer ou les questions qu'il aimerait poser au cours de l'entretien.

18 - Note de service du 30 mars 1994 relative au recrutement des professeurs des écoles par liste d'aptitude.

La pratique de l'inspection analysée à partir des bulletins d'inspection

La majorité des rapports comptent une à deux pages, mais certains d'entre eux ne dépassent pas la demi-page alors que d'autres en comptent trois voire quatre. La longueur du rapport est assez constante pour un même inspecteur et ne varie guère en fonction des caractéristiques du maître inspecté : les rapports concernant les débutants ne sont pas plus détaillés que ceux de leurs collègues plus anciens dans la fonction. Les bulletins vont du constat lapidaire au véritable audit en passant par une majorité de comptes rendus sérieux et assortis de conseils pratiques.

Les indications d'ordre administratif sont toujours présentes, mais leur nombre et leur nature varient d'un département à l'autre. Parfois une brève présentation du maître inspecté le situe dans son itinéraire professionnel. Les trois quarts des bulletins comportent, par ailleurs, une rubrique concernant le cadre de la classe et les affichages et la moitié d'entre eux décrivent la structure pédagogique de la classe et indiquent l'âge des élèves, souvent en restant au stade du constat. Il est rare que soient tirées les conséquences de la situation observée et décrite, en ce qui concerne notamment la gestion de l'hétérogénéité des élèves ou la prise en compte de ceux d'entre eux qui sont en difficulté.

La très grande majorité des bulletins font référence à la préparation de la classe et à l'existence d'un cahier journal mais certains inspecteurs analysent la préparation en termes de contenus, d'autres en termes de méthodes. Les observations vont du simple « *Préparation de la classe : sérieuse, régulière, sous forme d'un cahier journal sommaire, de documents divers et nombreux* » à des remarques très nourries sur la nature des préparations, sur leurs rapports avec les progressions, avec l'organisation du travail, voire avec une évaluation *a posteriori* de la séquence par le maître lui-même.

L'observation du travail de l'enseignant n'est pas la même, à l'école maternelle et à l'école élémentaire. Si la variété est plus grande à l'école maternelle dans la mesure où il s'agit d'activités, on a vu qu'à l'école élémentaire l'observation porte d'abord sur l'enseignement du français et des mathématiques. Les autres disciplines, en conséquence, sont réduites à la portion congrue : à peine 10 % pour l'histoire et la géographie, moins de 4 % pour les sciences et la technologie, 6 % pour les disciplines artistiques, 1 % pour l'éducation physique et sportive. Ces pratiques accréditent l'idée que les maîtres de l'école primaire sont les spécialistes des disciplines instrumentales (le fameux « *lire, écrire, compter* ») au détriment de leur mission éducative entendue au sens large.

À six exceptions près – mais les bulletins concernent des maîtres qui exercent des fonctions particulières (coordonnateur de ZEP, directeur d'école, conseiller pédagogique...) – les 170 rapports de 40 inspecteurs, analysés par l'inspection générale pour élaborer son rapport de 1994 accordent une place importante aux séquences observées. Cette place n'est jamais inférieure à 30 %, pourcentage atteint dans un bulletin sur cinq. Dans 45 % d'entre eux, l'observation de la séquence occupe la moitié du rapport et, dans 30 %, on atteint les trois quarts.

De nombreux bulletins ne traitent pas des productions des élèves à l'école maternelle. A l'école élémentaire moins de 60 % des rapports font référence aux cahiers des élèves, le plus souvent sous la forme d'une simple mention de leur tenue et du visa par le maître et le contrôle de l'enseignement de toutes les disciplines par l'observation des cahiers concerne moins de 10 % des bulletins. Les corrections et indications de remédiation, comme celle du niveau de l'enseignement, tiennent une place tout à fait marginale. Les difficultés rencontrées par certains élèves sont très peu signalées et pratiquement jamais analysées.

L'attention portée au rôle des directeurs d'école est inégale et les formules utilisées souvent lapidaires. La place qui leur est consacrée est très mince en règle générale, une ou deux lignes le plus souvent. Dans un certain nombre de bulletins cependant (mais ils sont minoritaires), le rôle du directeur dans son école (aspects administratifs, aspects relationnels, aspects liés à la gestion de l'école, aspects pédagogiques) est bien pris en compte.

Le projet d'école est assez souvent mentionné, mais son influence éventuelle sur les activités de la classe et des élèves est rarement étudiée, tout comme les cycles, les études dirigées et l'évaluation qui apparaissent de façon inégale. En revanche, la place des compétences que les élèves doivent progressivement construire au cours des cycles dans le travail du maître est fréquemment analysée. De plus en plus d'inspecteurs pratiquent des inspections d'école dont certaines prennent même la forme d'un véritable audit.

On peut ajouter enfin que les bulletins d'inspection font peu de propositions aux maîtres en matière de lectures et de formation continue mais, sur les 87 inspecteurs qui ont répondu à l'enquête de l'inspection générale, 40 indiquent que l'inspection leur permet d'identifier les besoins en formation continue et ils sont neuf seulement à dire – mais ils ne l'écrivent pas dans les bulletins – qu'ils incitent les maîtres à s'inscrire à des actions de formation continue. Il est plus rare encore de trouver une mise en relation des stages de formation ou des animations pédagogiques suivis par le maître avec sa pratique pédagogique. Le « service de suite » n'existe pas explicitement dans ce domaine, pas plus que d'une inspection à l'autre : les références à l'inspection ou aux inspections antérieures sont assez peu fréquentes. Dans un cas comme dans l'autre pourtant, ce serait donner du poids à ces deux éléments.

De façon récente, les inspecteurs semblent jouer un rôle de détection des talents et il n'est plus rare, aujourd'hui, de les voir inciter les maîtres qui leur paraissent disposer des aptitudes nécessaires, à présenter leur candidature à des fonctions spécifiques : maître spécialisé, directeur d'école, maître formateur par exemple.

INSPECTION ET GESTION DU CORPS

Contrairement à ce qui se passe dans le second degré où les enseignants sont soumis à une double notation, pédagogique et administrative, les maîtres du premier degré n'ont qu'une seule note. Elle est arrêtée par l'inspecteur d'académie sur proposition des IEN. Dans pratiquement tous les départements, une grille leur permet de faire des propositions cohérentes. Certains départements ont instauré deux grilles, une pour les instituteurs, une pour les professeurs d'école, la hors classe faisant parfois l'objet d'une troisième grille. Si l'on peut comprendre la nécessité de recréer une échelle de notation pour d'anciens instituteurs qui avaient atteint la note maximale, cette double, voire triple notation peut poser problème au moment des mutations puisque tous les enseignants du premier degré sont candidats aux mêmes postes et les professeurs des écoles, pour lesquels la grille est décalée vers le bas, pourraient être défavorisés par rapport aux instituteurs. Pour résoudre cette difficulté, certains départements ont mis en place une grille unique pour le mouvement. Il est évident que la création du corps des professeurs des écoles a perturbé un système de gestion élaboré pour un corps unique et qui puisait ses racines dans un passé ancien.

116

Le cadre départemental de la notation peut également poser problème au moment des mutations interdépartementales des maîtres, dans la mesure où l'échelle de notation varie d'un département à l'autre. Le problème serait d'ailleurs identique avec un cadre académique. Il n'est pas rare que des départements procèdent à un réajustement de la note d'un maître qui a obtenu un inéat. Cette mesure est mal vécue lorsque cela a pour conséquence de provoquer une baisse de note et elle est contraire à la réglementation.

Les propositions de maintien de note sont très rares, celles de baisses plus encore. L'usage veut que l'inspection ait pour conséquence une augmentation de la note du maître inspecté. La note de début de carrière et l'importance de l'augmentation ou des augmentations de note proposées par les inspecteurs ont donc, en principe, une incidence sur l'avancement, sauf lorsqu'il a été décidé dans le département de freiner la progression du maître après une promotion au choix. Cette pratique est contraire à l'esprit comme à la lettre même du principe de la notation des fonctionnaires. Il faut souligner d'ailleurs que, en réponse au questionnaire qui leur a été adressé par l'inspection générale pour son enquête, des maîtres de ces départements demandent la suppression de ces « freins ». On mesure bien là ce que peut être l'ef-

fet de la pression syndicale qui joue d'ailleurs parfois de façon parfaitement contradictoire avec les souhaits formulés par les maîtres. En effet, ceux-ci avaient à répondre à la question suivante :

« *Les notes d'inspection sont à la fois l'expression de la qualité du travail et de l'ancienneté. Laquelle de ces deux données doit être privilégiée ?* »

La question ne prête pas à équivoque, les réponses non plus : 271 maîtres sur les 299 qui ont répondu à cette question souhaitent que priorité soit donnée au travail, soit 90 %. Dans leur majorité, les enseignants du premier degré sont favorables à une meilleure prise en compte de la qualité de leur travail et la constance des représentants du personnel à obtenir que l'ancienneté pèse aussi lourd que possible dans la gestion des carrières peut paraître étonnante. L'ancienneté, en particulier, est le critère essentiel de passage à la hors-classe. La qualité du travail du maître n'occupe, en l'état actuel, qu'une place réduite et la marge d'appréciation de l'inspecteur d'académie est pratiquement nulle.

Visiblement, les préoccupations des inspecteurs d'académie relèvent davantage des questions touchant à la gestion des carrières et à l'administration qu'à la pédagogie, mais il est vrai qu'ils sont les interlocuteurs directs des représentants du personnel, et ceci peut expliquer cela. L'un d'eux, qui a engagé une réflexion sur l'évaluation des maîtres avec l'ensemble des IEN en 1993, écrit notamment :

« *Les rapports d'inspection qui constituent une masse d'observations considérables en quantité et en qualité ne servent guère qu'à justifier une note nécessaire au déroulement de carrière du maître. On s'interroge quelquefois sur l'intérêt que peut présenter le contenu de ces rapports pour les maîtres eux-mêmes... En résumé, la notation des maîtres se fait difficilement et le contenu des rapports d'inspection tels qu'ils sont conçus, la liberté laissée à chaque IEN d'en moduler la présentation, les rendent inexploitable dans le cadre d'une politique départementale* ». (19)

117

Des inspecteurs de l'éducation nationale, eux, s'interrogent sur l'articulation qu'il convient de mettre en place entre évaluation individuelle et évaluation de cycle ou d'école. L'un d'entre eux écrit :

« *L'inspection individuelle au coup par coup, même régulière, m'apparaît comme de moins en moins satisfaisante. Elle ne correspond plus guère à l'évolution du système éducatif, qui privilégie chez les enseignants :*

- *les capacités d'anticipation du devenir de leur école (projet d'école),*
- *le travail en équipe (mise en place de cycles).*

19 - Il conviendrait probablement de renverser les termes de cette proposition : c'est à l'inspecteur d'académie de définir, après discussion avec les IEN, un cadre pour les bulletins d'inspection tel qu'il permette l'exploitation de ces bulletins au niveau départemental - question sur laquelle on reviendra - et aux inspecteurs de l'utiliser.

Une école est désormais comprise comme un système; il faudrait que l'évaluation qu'on fait de son fonctionnement s'adapte à cette vision ».

La difficulté à concilier les exigences d'une évaluation formative et la notation apparaît clairement aussi dans leurs préoccupations, et le problème n'est pas nouveau : « *Remarque habituelle : discordance entre évaluation-formation et notation, entre contrôle de conformité et évaluation qualitative. C'est un vieux débat où s'enchevêtrent le subjectif et l'objectif, les points de vue « éthiques », les représentations liées à l'exercice du pouvoir (hiérarchique).* »

On sent le corps des inspecteurs globalement mal à l'aise sur ce sujet, ce qui conduit l'un d'entre eux à mettre en évidence l'ambiguïté du rapport d'inspection :

« *Le rapport d'inspection, sous sa forme actuelle, se veut contrôle de conformité et outil de formation pour le maître inspecté. Je souhaiterais pouvoir distinguer la partie contrôle de la partie évaluation formative pour le maître et/ou le cycle, l'école.* »

Si des maîtres, minoritaires, jugent la notation infantilisante et inutile, les plus nombreux ne refusent ni l'inspection, ni la notation. Mais ils expriment une interrogation sur l'objectif visé. Les observations formulées par l'un d'entre eux résument assez bien celles de ses collègues et rejoignent d'ailleurs, pour partie tout au moins, celle des inspecteurs :

« *L'objectif de l'inspection est actuellement ambigu : soit celui-ci est d'évaluer l'agent afin de le ranger dans l'ensemble des fonctionnaires de l'Éducation... mais alors on peut se demander si les moyens utilisés sont en rapport avec l'objectif poursuivi (absence de grille d'évaluation, visite ponctuelle ne tenant que très peu compte des actions à long terme de l'enseignant). Soit il est d'amener l'enseignant à adapter son enseignement de façon performante à son public, mais alors, pourquoi accorder une telle importance à la notation... alors que l'objectif pourrait être atteint au travers d'une politique contractuelle? Ce qui me permet in fine de demander à l'administration de choisir clairement entre les deux options suivantes : soit l'inspecteur a pour rôle de noter le fonctionnaire..., soit l'inspecteur a pour rôle d'animer sa circonscription, d'épauler l'agent... bref, de rendre plus performant le service public. Je ne cache pas que c'est vers la seconde option que vont mes préférences.* »

Un autre encore indique que « *l'inspection (une fois les problèmes de différences de statuts résolus) pourrait peut-être être envisagée comme un temps de réflexion au sein d'une école, d'évaluation du travail possé, de propositions de projets pour le futur où chacun aurait à trouver sa place, prendrait des engagements qui pourraient peut-être prendre nature de contrat moral.* »

Les maîtres, dans leur ensemble souhaiteraient que la notation tienne mieux compte de l'inspection, mais ils posent souvent la question des critères sur lesquels elle est fondée :

« *Oui, mais comment ?* » dit l'un d'entre eux, et ils sont nombreux à être opposés aux grilles de notation :

« *Ce n'est pas parce qu'on est au onzième échelon que l'on mérite 18, voire 19,5.* »
 « *C'est moche de se retrouver sur le même pied que des collègues qui font un effort une fois tous les quatre ans.* »

Ce côté parfois artificiel de l'inspection, non conforme à la réalité quotidienne de la classe, est stigmatisé par plusieurs enseignants :

« *Ce qui me hérisse le plus et je l'ai vécu, c'est d'avoir vu des classes se métamorphoser littéralement (en bien, bien sûr) pour saluer l'arrivée de l'inspecteur.* »

Finalement, les attentes des enseignants peuvent assez bien être résumées par : équité, transparence, globalité de l'acte d'inspection. Ils souhaitent une inspection qui analyse l'ensemble de leur travail, y compris, écrivent certains, les activités péri et extra scolaires. Ils veulent savoir comment l'inspecteur pratiquera son expertise. Ils souhaitent, le plus grand nombre d'entre eux en tout cas, qu'une inspection ainsi conduite débouche sur une notation plus objective, qui prenne davantage en compte la qualité du travail.

Conclusion

Le dispositif d'évaluation des enseignants du premier degré existe et il fonctionne. Les maîtres sont inspectés assez régulièrement même si, ici ou là, les retards d'inspection peuvent être importants : la direction de l'évaluation et de la prospective indique que « *pour 27 % des enseignants du premier degré, la dernière inspection date de plus de trois ans* » (20). Si l'on prend en compte les quatre dernières années depuis la dernière inspection, ils ne sont plus que 16,8 %, et 10,5 % si l'on remonte à cinq ans (21).

119

Les bulletins apportent des renseignements sur la vie des classes et le déroulement d'un certain nombre de séquences, en français et mathématiques principalement. Des conseils pratiques sont donnés aux maîtres. Des notes sont attribuées, les grilles établies au niveau départemental permettant dans l'ensemble une pratique assez homogène des inspecteurs. Le plus souvent, la notation débouche sur des avancements à vitesse inégale.

20 - Ministère de l'Éducation nationale, direction de l'évaluation et de la prospective : *Repères et références statistiques sur les enseignements et la formation*, Édition 1995, p. 30.

21 - *Ibid.* p. 31.

On peut cependant s'interroger sur la véritable finalité de l'inspection et du rapport qui la suit. S'agit-il de renseigner l'institution sur l'état des lieux ou d'aider les maîtres à mieux atteindre les objectifs de l'École? Quelles doivent être les modalités de l'inspection? Est-ce une observation à un moment donné? Un regard élargi débouchant sur une évaluation plus globale? Doit-elle prendre en compte les activités autres que celles des séquences observées? Doit-elle être uniquement individuelle ou faire également une place à l'inspection de cycle et d'école? Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les acteurs expriment un malaise à propos de l'inspection, inspecteurs comme enseignants.

Il paraît donc nécessaire d'en redéfinir avec précision la finalité et les modalités, de façon à la rendre plus efficace, et à atténuer le malaise perceptible dans ce domaine, aussi bien chez les inspecteurs que chez les maîtres.