



Le 13 janvier 2022

Le Premier président

à

Monsieur Jean-Michel Blanquer
Ministre de l'éducation nationale,
de la jeunesse et des sports

Réf. : S2021-2467

Objet : Les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés

En application des dispositions de l'article L.111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé en 2021 deux enquêtes distinctes, mais coordonnées, sur les inspecteurs territoriaux des 1^{er} et 2nd degrés.

La Cour a en effet considéré que, si ces personnels représentent des effectifs limités, au regard notamment du nombre d'enseignants gérés par votre ministère, leur rôle est néanmoins déterminant pour la réussite des élèves et la transformation du système éducatif, en raison de leur position centrale dans le pilotage pédagogique mais aussi fonctionnel des académies.

À l'issue de ses deux contrôles, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1. DES MISSIONS MULTIPLES, TROP PEU CENTRÉES SUR L'APPUI AUX ENSEIGNANTS

1.1. Des priorités trop peu hiérarchisées qui mériteraient une révision périodique

Les inspections territoriales des premier et second degrés, fortes de 3 650 inspecteurs recrutés majoritairement au sein d'un vivier d'enseignants chevronnés, assurent l'encadrement pédagogique en académies. De nombreuses missions administratives ou de pilotage leur sont confiées, notamment dans le 1^{er} degré, qui s'exercent sous l'autorité des recteurs, ainsi que, pour les inspecteurs du 1^{er} degré, sous l'autorité des directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN).

Ces missions sont très diverses. Dans le 2nd degré, certaines sont liées à la spécialité disciplinaire des inspecteurs comme l'évaluation des enseignants, la formation, la participation à l'organisation des examens et des concours. D'autres sont transversales qui peuvent porter sur : les référents académiques ou départementaux pour des thématiques prioritaires de la politique éducative, la promotion des grandes réformes, les référents auprès d'établissements, de réseaux ou de bassins d'éducation. Certaines de ces activités, comme le contrôle de l'instruction à domicile, se sont d'ailleurs sensiblement alourdies.

Si ces missions sont largement communes aux deux niveaux d'enseignement, certaines sont spécifiques.

Ancrés dans le territoire qu'est la circonscription du 1^{er} degré, les inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN), assurent le pilotage administratif et pédagogique de proximité des écoles et de leurs équipes enseignantes, en lien avec les directeurs d'école et les municipalités. À ce titre, comme cadres de proximité, ils bénéficient d'une véritable identité professionnelle et d'une considération positive au sein de l'institution scolaire. Cependant, l'importance des tâches de nature administrative effectuées aujourd'hui par ces inspecteurs ne leur permet pas de se consacrer suffisamment au suivi des enseignants dans leur classe, mission qui devient trop souvent la « variable d'ajustement » de leur activité.

Dans le 2nd degré, où le cloisonnement disciplinaire est considéré comme un obstacle à l'efficacité du système éducatif, les questions pédagogiques transversales ont pris une importance croissante. Ce mouvement de fond est venu déstabiliser une partie des inspecteurs du 2nd degré dont la légitimité est assise sur la maîtrise de leur discipline et qui souffrent de devenir des « généralistes de l'encadrement pédagogique ».

La double enquête de la Cour montre que l'activité des inspecteurs est de plus en plus morcelée et que cet éparpillement s'effectue au détriment de leur mission première, qui reste le suivi des enseignants et l'appui pédagogique.

Une revue des missions confiées aux inspecteurs, à l'échelle nationale et académique, pour le 1^{er} et le 2nd degrés permettrait d'identifier celles qui pourraient être regroupées ou simplifiées voire confiées à des enseignants ou à des cadres administratifs. Une priorisation de ces missions permettrait de restituer du temps aux inspecteurs pour qu'ils puissent davantage répondre aux besoins d'accompagnement pédagogique exprimés par les professeurs.

1.2. Une évaluation individuelle des enseignants privilégiée, au détriment de l'accompagnement pédagogique des équipes enseignantes

L'évaluation des enseignants, dans le cadre des trois rendez-vous de carrière instaurés en 2017 à l'occasion de la mise en place du protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)* » dans la fonction publique, absorbe environ 30 % de l'activité des inspecteurs du 1^{er} degré et de 20 à 30 % dans le 2nd degré, selon les spécialités ou les disciplines.

Cette évaluation individuelle des enseignants est une spécificité du système éducatif français. Dans notre pays, le dispositif des « rendez-vous de carrière » garantit en effet à chaque enseignant au moins trois inspections au cours de leur parcours professionnel, pouvant déboucher sur des promotions. Dans le 1^{er} degré, cette évaluation des enseignants relève du seul inspecteur de circonscription. Dans le 2nd degré, elle tient compte de l'appréciation du chef d'établissement mais repose principalement sur l'observation par les inspecteurs d'une leçon en classe.

Ce dispositif ne laisse qu'une place résiduelle aux réunions d'équipes autour de l'inspecteur, aux visites conseil, à l'accompagnement pourtant nécessaire des professeurs qui entrent dans le métier : stagiaires, néo-titulaires, contractuels. Accaparés par d'autres tâches, les inspecteurs consacrent trop peu de leur temps à l'encadrement et au suivi pédagogique.

En outre, alors que le processus d'inspection obéit à une double finalité (gestion des ressources humaines et contrôle de la qualité des enseignements), la gestion des promotions a tendance à l'emporter en dépit de possibilités d'avancement limitées, le taux de promotion étant très encadré. Du fait de cette orientation, la seconde partie de la carrière des enseignants qui peut pourtant correspondre à une période critique, fait rarement l'objet d'inspections.

Une solution alternative laissant davantage de place à l'entretien avec l'évaluateur de proximité qu'est le chef d'établissement dans le 2nd degré présenterait de nombreux avantages : elle pourrait prendre la forme d'un entretien professionnel annuel, à l'instar des pratiques des autres services publics, en l'assortissant de la possibilité pour l'enseignant de demander une intervention de l'inspecteur, dans un dispositif où les deux évaluateurs pourraient proposer les promotions. Ce changement devrait s'effectuer dans un contexte régulé du point de vue de l'activité des inspecteurs, afin de garantir aux enseignants une équité de traitement, d'éviter notamment la concentration des visites d'inspecteurs sur les zones les plus denses ou les plus faciles d'accès.

1.3 Un processus d'évaluation des établissements et des écoles porteur de transformation

Le dispositif d'évaluation des établissements constitue un pas important pour rapprocher le système éducatif français des standards internationaux. Il vient renforcer un dispositif global d'évaluation dont la Cour avait critiqué la faiblesse¹. Cependant, il ajoute un nouvel outil à la panoplie des instruments de pilotage du 2nd degré, et crée une procédure supplémentaire consommatrice de moyens, sans remise à plat du dispositif d'ensemble, dont la lisibilité se brouille. La démarche est moins avancée dans le 1^{er} degré mais la Cour encourage le ministère à la poursuivre en s'appuyant sur l'expérimentation en cours avant de généraliser une évaluation des écoles qui prenne en compte le nombre et la diversité de celles-ci.

¹ « *L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance* ». Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Décembre 2017

Le pilotage des établissements du 2nd degré est complexe et superpose plusieurs dispositifs (projet d'établissement, dialogue de gestion, contrats d'objectifs, évaluation) au risque de générer une dérive bureaucratique. La Cour invite donc à une simplification comme le préconise d'ailleurs la *Charte des pratiques de pilotage en établissement public local d'enseignement (EPLÉ)* d'août 2021². À cette occasion, une collaboration plus structurée entre directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) et inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) mériterait d'être mise en place. Elle pourrait passer par la désignation d'interlocuteurs privilégiés pour chaque DASEN parmi les IA-IPR, ou par la participation des DASEN à certaines réunions du collège d'inspecteurs, lorsque les problématiques débattues croisent des thématiques prioritaires pour leurs départements respectifs. Une telle évolution serait au demeurant cohérente avec la territorialisation croissante de l'action des inspecteurs du 2nd degré.

Dans le 1^{er} degré, la remise à plat de l'organisation actuelle de la circonscription et du positionnement des inspecteurs semble impossible à atteindre sans reconnaissance d'une véritable autorité fonctionnelle aux directeurs d'écoles. Le recentrage souhaitable des missions des IEN sur les questions pédagogiques et le suivi des enseignants, déjà engagé dans certaines académies et directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), gagnerait ainsi à être généralisé, afin de clarifier les responsabilités des directeurs, celles des inspecteurs de circonscription et de leurs proches collaborateurs (principalement les conseillers pédagogiques de circonscription), ainsi que celles exercées au niveau départemental par les équipes placées auprès des DSDEN.

2. UNE GESTION DES MOYENS ET DES PERSONNES TROP ÉLOIGNÉE DES BESOINS DES ACADÉMIES

2.1. Une répartition inégale des moyens en inspecteurs entre les académies et au sein des académies

La Cour constate que la répartition des inspecteurs entre les académies est inégale, les taux d'encadrement des enseignants par les inspecteurs étant plus favorable dans les petites académies rurales, alors que les grandes académies, comportant des zones très denses, apparaissent moins favorisées (à titre d'exemple, en 2020, le nombre d'enseignants du 2nd degré public par inspecteur s'établissait à 137 dans l'académie de Limoges contre 228 dans l'académie de Versailles).

Dans le 1^{er} degré, les taux d'encadrement sont très disparates quels que soient les critères retenus (nombre d'écoles suivies par inspecteur, nombre de classes, nombre d'enseignants par inspecteurs). Certains départements comme la Seine-Saint-Denis, où se concentrent par ailleurs de grandes difficultés scolaires et une forte proportion de jeunes enseignants qui demandent à être particulièrement accompagnés, sont pénalisés (en 2020, le nombre d'enseignants du 1^{er} degré public par IEN était de 229 en moyenne nationale alors que ce ratio était de 307 en Seine-Saint-Denis).

Dans le 2nd degré, les taux d'encadrement varient également entre disciplines. Pour les disciplines à faibles effectifs, l'accompagnement des enseignants est assuré grâce à l'extension de compétence de certains inspecteurs sur plusieurs académies. Les disciplines de l'enseignement professionnel, et dans une moindre mesure de l'enseignement technique, bénéficient d'un encadrement plus rapproché que celui des disciplines enseignées au collège et dans les lycées généraux et technologiques, mais pâtissent de l'absence de synergie entre IA-IPR et IEN du 2nd degré (IEN enseignement technique-enseignement général dits ET-EG) d'une même discipline, en raison du cloisonnement qui demeure entre les différentes voies du lycée. De plus, la multiplication de missions nationales ou académiques, étrangères à l'évaluation des enseignants et à l'accompagnement des établissements, détourne une partie plus ou moins importante des inspecteurs vers d'autres activités.

² [Charte des pratiques de pilotage en établissement public local d'enseignement \(EPLÉ\)](#) – Août 2021

Pour optimiser l'utilisation des ressources humaines, il conviendrait de définir par académie un effectif cible d'inspecteurs, objectivant les besoins par ressort et sur une base multicritère. Il serait également souhaitable de mieux tirer parti des synergies entre les deux corps d'inspection du 2nd degré au sein de chaque académie. En sus de cette rationalisation des missions nationales et académiques des inspecteurs territoriaux, il pourrait enfin être envisagé d'en mutualiser certaines au niveau des grandes régions académiques. La création de 120 emplois d'inspecteurs prévue au budget 2022 doit permettre d'engager ce processus.

2.2. Une gestion collective et individuelle des inspecteurs peu cohérente avec leur statut de cadre

La gestion des deux corps d'inspecteurs territoriaux demeure largement de la compétence de l'administration centrale pour ce qui concerne la répartition des emplois et des effectifs d'inspecteurs entre les académies ou pour conduire les évolutions en matière de recrutement, de formation, de rémunération et d'organisation de leurs parcours professionnels.

Si le nombre relativement peu élevé des inspecteurs justifie, en partie, cette gestion centralisée, il est cependant peu satisfaisant que, pour des cadres dont l'action s'exerce quasiment exclusivement en académies, elle tienne si peu compte des avis et de l'expertise des responsables académiques. Le ministère a indéniablement amélioré, au cours des dernières années, la situation statutaire des inspecteurs territoriaux, les modalités de leur recrutement et de leur formation, ainsi que leurs parcours de carrière ; mais ces améliorations n'ont pas été suffisamment accompagnées par des actions visant à dynamiser la gestion des emplois et la politique de ressources humaines à leur égard.

La gestion collective des inspecteurs ne prend pas suffisamment en compte leur rôle de cadre en académie et les préoccupations de leurs employeurs directs, notamment en matière de promotion et de mobilité. Il convient en particulier de sortir d'un système de promotions trop marqué par l'ancienneté et de s'appuyer sur le nouveau régime indemnitaire des inspecteurs à partir du 1^{er} janvier 2022, afin de mieux différencier leur engagement, ce qui suppose aussi de structurer une véritable politique d'évaluation qui trouve une traduction en termes de rémunération et de promotions.

Certaines règles de mobilité doivent également être modifiées pour planifier des affectations qui intègrent davantage les besoins des employeurs académiques. Gérer les inspecteurs comme des cadres à part entière suppose enfin de développer des parcours professionnels plus individualisés permettant de constituer des viviers de cadres pour les académies, aux compétences mieux identifiées. La Cour invite le ministère à saisir l'opportunité de la récente création d'une direction de l'encadrement pour progresser sur ces questions.

2.3. Une fusion des corps territoriaux liée à la définition d'un projet fonctionnel

Les nécessaires évolutions des missions et de la gestion des inspecteurs territoriaux sont des préalables essentiels au rapprochement des corps d'inspection territoriaux. Ce chantier pourrait aboutir à une fusion dont l'intérêt dépendra des objectifs qui lui seront assignés et des conditions dans lesquelles elle sera préparée, afin qu'elle revête un véritable sens fonctionnel et organisationnel et ne constitue pas seulement une réponse à des objectifs catégoriels ou de reconnaissance professionnelle.

Le rapprochement fonctionnel entre les corps d'inspection, que la Cour appelle de ses vœux, permettra à la fois de renforcer les liens entre l'école et le collège, et, au sein du 2nd degré, entre les différents types d'enseignement, et de favoriser les processus d'évaluation collective.

La fusion des deux corps d'inspection ne peut en être que la résultante de ce processus de rapprochement fonctionnel. Il est regrettable que les avancées de nature catégorielle, aient précédé ce travail de redéfinition des missions des inspections.

À la suite des deux enquêtes qu'elle a effectuées, la Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : procéder à une revue sélective des missions académiques et nationales des inspecteurs, afin de recentrer le travail des inspecteurs sur l'accompagnement pédagogique des professeurs et des équipes enseignantes ;

Recommandation n° 2 : évaluer l'impact des rendez-vous de carrière sur le suivi des enseignants du 1^{er} degré et renforcer celui-ci en début et fin de carrière ;

Recommandation n° 3 : confier au chef d'établissement l'évaluation des enseignants du 2nd degré, en ménageant une possibilité de recours auprès de l'inspecteur, et en régulant l'activité des inspecteurs pour garantir aux enseignants une équité de traitement ;

Recommandation n° 4 : procéder à une réallocation des emplois d'inspecteurs entre académies, à partir d'un schéma cible de dotations en inspecteurs, objectivant les besoins de chaque académie, et revoir leur répartition intra-académique pour le 1^{er} degré ;

Recommandation n° 5 : revoir les pratiques de promotion et renforcer les actions en faveur d'une mobilité des inspecteurs plus active ;

Recommandation n° 6 : engager un rapprochement fonctionnel des corps d'inspection du 1^{er} et du 2nd degrés.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication³.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- Deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- Dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- L'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).