



HAL
open science

L'influence des inspecteurs de l'Éducation nationale à l'épreuve de la recomposition de l'État : le cas de l'académie de Lyon (1960-2018)

Chloé Courtot

► **To cite this version:**

Chloé Courtot. L'influence des inspecteurs de l'Éducation nationale à l'épreuve de la recomposition de l'État : le cas de l'académie de Lyon (1960-2018). Science politique. 2018. dumas-02542675

HAL Id: dumas-02542675

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02542675>

Submitted on 14 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE GRENOBLE ALPES
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE

L'influence des inspecteurs de l'Éducation nationale à l'épreuve de la recomposition de l'État

Le cas de l'académie de Lyon (1960-2018)

Chloé Courtot

Juillet 2018

Sous la direction de Claire Dupuy

UNIVERSITE GRENOBLE ALPES
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE

L'influence des inspecteurs de l'Éducation nationale à l'épreuve de la recomposition de l'État

Le cas de l'académie de Lyon (1960-2018)

Chloé Courtot

Juillet 2018

Sous la direction de Claire Dupuy

Sommaire

Remerciements	3
Sommaire	4
Liste des sigles et abréviations	5
Introduction	6
Partie 1 : Construction théorique	9
Chapitre 1 L'État éducateur français en recomposition.....	10
Chapitre 2 : Méthodologie de la recherche	24
Partie 2 : Test des hypothèses et résultats empiriques	42
Chapitre 1 Décentralisation d'actions éducatives : quelle influence pour les Inspecteurs de l'Éducation nationale ?.....	43
Chapitre 2 Déconcentration d'actions éducatives : une centralisation académique ?	63
Conclusion	83
Bibliographie	88
Sources	92
Liste des entretiens	98
Annexes	99
Annexe 1 Guides d'entretiens.....	101
Annexe 2 Présentation de l'académie de Lyon –Rentrée 2017	106
Table des matières	111

Liste des sigles et abréviations

CEL : Contrat Éducatif Local

CPC : Conseiller Pédagogique de Circonscription

CPD : Conseiller Pédagogique Départemental

DAFOP : Délégation Académique de Formation des Personnels

DASEN : Directeur Académique des Services de l'Éducation Nationale

IA : Inspecteur d'Académie

IEN: Inspecteur de l'Éducation Nationale

IEN CCPD: Inspecteur de l'Éducation Nationale en Charge d'une Circonscription du Premier Degré

IGAEN: Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale

IGEN: Inspection Générale de l'Éducation Nationale

PAF: Plan Académique de Formation

PDF: Plan Départemental de Formation

PEDT: Projet Éducatif De Territoire

PEL: Projet Éducatif Local

REP: Réseau d'Éducation Prioritaire

ZEP: Zone d'Éducation Prioritaire

Introduction

« Vous ne devez pas concevoir vos fonctions comme celles de simples exécutants d'ordres ministériels, car les modalités de mise en œuvre des moyens qui vous sont impartis relèvent souvent de votre seule initiative. Votre autonomie d'action est très importante. [...]. Je n'attends pas de vous que vous obéissiez, mais que vous réussissiez, car l'esprit doit toujours l'emporter sur la lettre ». Cette citation, extraite de la circulaire du 7 janvier 1980 du ministre Christian Beullac à l'ensemble des cadres de l'Éducation nationale, dessine l'image d'une administration éducative marquée par l'autonomie de ses acteurs et leur capacité d'influence sur l'action éducative. Cela implique que ces acteurs possèdent un pouvoir discrétionnaire qui leur permet de modifier, à un échelon local, les politiques publiques d'éducation. Pourtant, en 1980, l'Éducation nationale est encore empreinte d'une forte centralisation qui, pour assurer l'égalité éducative de tous les français, laissait peu de place aux compétences éducatives locales. C'est donc ce décalage entre la philosophie de l'organisation centralisée de l'Éducation nationale et les propos du ministre, prônant l'autonomie et l'adaptation au contexte local, qui ont rendu cette circulaire singulière.

Dans cette circulaire, Christian Beullac promet une éducation collaborative et un pilotage de l'action éducative basé sur le dialogue, dans lequel il voit le moyen d'atteindre une action éducative adaptée à chaque situation : « De même que la concertation et le dialogue constituent, désormais, les moyens essentiels de l'autorité dans un système hiérarchique, de même ils commandent l'attitude permanente vis-à-vis des partenaires et du monde extérieur. [...] Il permet en effet de faire apparaître aux uns et aux autres, y compris à l'autorité administrative, la réalité et la complexité des situations locales auxquelles il est nécessaire d'adapter les instructions de portée générale » (Beullac, 1980). Il s'agit de faire évoluer la représentation de l'éducation auprès de fonctionnaires de l'Éducation nationale : Éduquer et instruire ne doivent plus être conçus comme des compétences propres à l'État mais comme des missions partagées avec les parents d'élèves et les communes, entre autres partenaires.

Dès lors, avant même les premières mesures de décentralisation, cette directive fait émerger une problématique qui deviendra centrale avec la recomposition de l'État : l'adaptation des pratiques des cadres de l'Éducation nationale aux différentes configurations que prend l'éducation. En effet, à partir des années 1980, l'organisation centralisée de cette administration a été modifiée par des mouvements de décentralisation et de déconcentration des politiques éducatives, qui, en redistribuant le pouvoir décisionnaire éducatif, entraînent les cadres dans une situation paradoxale.

En effet, la décentralisation de compétences éducatives vers les communes les prive de leur monopole éducatif alors que, dans le même temps, la déconcentration accroît la capacité décisionnaire des services déconcentrés et de leurs cadres. Dès lors, ces derniers sont pris dans un double mouvement concurrentiel qui bouleverse leur autonomie et leur pouvoir discrétionnaire et les oblige à s'adapter à de nouvelles configurations.

Fort de ce paradoxe qui entraîne les cadres de l'Éducation nationale dans des dynamiques, en apparence, contraires, nous avons consacré cette recherche à la manière dont, en fonction des configurations de l'État, ces cadres adaptent leurs pratiques pour être influents sur l'action éducative. Comment ont-ils fait évoluer leurs pratiques professionnelles pour maintenir leur influence au-delà des différentes configurations étatiques ? Comment les relations interpersonnelles entre acteurs éducatifs permettent-elles aux acteurs de construire leur influence ? Dans quelle mesure ces interactions permettent-elles réellement un maintien du pouvoir étatique sur les territoires ? Quelles stratégies ont-ils adoptées ? Quelles sont les conséquences et les limites de ce pouvoir discrétionnaire des cadres des services déconcentrés de l'Éducation nationale sur l'action éducative ?

Pour répondre à ces questions, nous avons élaboré 2 hypothèses de recherches bâties sur des conceptions théoriques issues de la science politique et de la sociologie. La première hypothèse interroge l'idée que la décentralisation de compétences vers les communes permet aux Inspecteurs de l'Éducation nationale d'avoir plus d'influence sur l'action éducative. A l'inverse, la seconde hypothèse questionne la perte d'autonomie et d'influence des Inspecteurs de l'Éducation nationale en fonction de la déconcentration de compétences vers les académies.

Pour saisir ces évolutions, nous avons étudié une période comprise entre 1960 et 2018. Ces 58 ans ont été découpés en 4 intervalles qui correspondent à des configurations distinctes de l'administration scolaire, afin de pouvoir en comparer les caractéristiques et saisir les différences. Entre 1960 et 1980, l'Éducation nationale a été organisée de manière fortement centralisée. Puis entre 1980 et 1990, une première recomposition permet, de manière ciblée et limitée, un soutien local aux politiques nationales. Puis, entre 1990 et 2010, l'éducation devient une mission partagée entre l'Éducation nationale et les partenaires locaux. Enfin, depuis 2010, l'Éducation tend à être de plus en plus co-construite localement.

L'académie de Lyon servira de cadre au test de nos hypothèses, lors de l'étude de cas qui organise cette recherche. Dès lors, nous avons utilisé deux méthodes principales de récolte de données. Nous avons d'abord mené une enquête documentaire, principalement en archives, pour trouver des traces de l'organisation de l'académie de Lyon et des pratiques de ses acteurs à travers

les différentes périodes d'étude. Puis, nous avons constitué un corpus d'entretiens avec différents acteurs éducatifs afin de comprendre leurs représentations et leurs pratiques.

Cette recherche se divise en deux parties :

- la première partie sera consacrée à la construction théorique de ce mémoire. Nous y développerons d'abord une approche théorique qui permet de penser l'État, de mettre en lumière sa recomposition et guide la question de recherche et les hypothèses de ce mémoire (Chapitre 1). Puis la présentation des choix méthodologiques qui ont présidé à notre enquête feront l'objet d'un second chapitre (Chapitre 2).
- la seconde partie sera l'occasion de tester les hypothèses de recherche. À l'aide des données empiriques et de connaissances théoriques, nous mettrons à l'épreuve la première conjecture selon laquelle les IEN ont plus d'influence sur l'action éducative quand celle-ci est décentralisée (Chapitre 1). Puis, nous analyserons la validité de notre seconde hypothèse selon laquelle les IEN perdraient de l'autonomie et de l'influence lorsque l'action éducative est déconcentrée (Chapitre 2). Enfin, en conclusion nous mènerons une synthèse des résultats obtenus et nous nous efforcerons d'analyser les limites et perspectives de cette recherche.

Partie 1 :

Construction théorique

Chapitre 1

L'État éducateur français en recomposition

Ce premier chapitre est consacré à la présentation des éléments qui dirigent cette recherche. Le premier élément est la présentation du paradoxe qui l'anime (Section 1.). Puis, en relation avec les outils analytiques qui guideront l'analyse de ce paradoxe, sera développée la question de recherche de cette étude (Section 2) ainsi que les hypothèses que nous testerons par la suite (Section 3).

Section 1 Penser l'État et son action

Saisir l'influence de différents acteurs sur l'action publique ne peut s'effectuer sans avoir préalablement pensé le cadre institutionnel dans lequel ils prennent part. Ainsi, prendre en compte l'État, ses configurations et recompositions est une étape essentielle pour comprendre la manière dont les acteurs étatiques construisent leurs actions.

À la suite de la Révolution française, l'État français s'est structuré à partir d'une conception jacobine. Ainsi, l'objectif est de rendre tous les citoyens français égaux face à la loi et à l'État. Pour cela, l'État se déploie de manière centralisée, c'est-à-dire que la puissance publique et le pouvoir décisionnaire politique relèvent entièrement d'une autorité nationale. Cette organisation étatique se met alors en œuvre grâce à une administration unifiée, hiérarchisée et présente sur l'ensemble du territoire, qui représente l'État et exécute ses décisions (Le Galès & Vezinat, 2014). L'unicité administrative garantit l'égalité de traitement des citoyens face à l'État, la présence des services sur le territoire garantit la mise en œuvre des décisions nationales au niveau local et le contrôle de leur stricte application. Enfin, la hiérarchisation administrative a pour objectif de garantir une action unifiée des fonctionnaires sur les différents territoires.

Dans une telle configuration étatique, les territoires français ne constituent pas un enjeu politique. Une décision nationale est élaborée sans distinction de territoire et sa mise en œuvre a vocation à être uniforme sur l'ensemble du territoire national. Pourtant, les fonctionnaires d'État profitent du faible contrôle hiérarchique sur leurs actions pour adapter les politiques publiques au contexte local qu'ils rencontrent (Dubois, 2008). Ainsi, ils entretiennent des relations avec les

notables locaux qui leur permettent de définir des arrangements politiques locaux (Grémion, 1976). Les fonctionnaires et les élus locaux apprivoisent ainsi le jacobinisme. En effet, dans une telle configuration, si les fonctionnaires n'ont pas de pouvoir décisionnaire, les collectivités territoriales ont également des compétences politiques limitées, les amenant ainsi à échanger pour mettre en œuvre les politiques nationales à l'échelon local.

La centralisation de l'éducation a été une démarche centrale dans le développement de l'État jacobin français. En effet, dès le XIX^e siècle, naît une volonté politique d'instruire les enfants pour en faire « des citoyens français capables d'assumer leurs droits et devoirs » (Prost & Heurdiere, 2017, p.51) et de « les ancrer dans la République » (Ibid.). L'Éducation doit alors concerner l'ensemble des enfants du territoire, et non plus uniquement les enfants des familles bourgeoises. Dans cette perspective, l'État va ainsi progressivement investir le champ éducatif jusqu'à devenir un *État éducateur* (Barroche, Le Bouëdec & Pons (dir.), 2008), à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle. Un *État éducateur* est un État engagé dans un processus d'institutionnalisation politique du système scolaire à l'échelle nationale. En France, cela passe par la centralisation de l'action éducative. Ainsi, l'article 13 de la constitution de 1946, repris par celle de 1958, précise que « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'État »¹.

Pour permettre cette centralisation éducative, l'*État éducateur* s'appuie sur une importante administration chargée de gérer le système éducatif français. À sa tête est placé un ministre ou un représentant du gouvernement français qui prend des orientations éducatives. Cette administration pénètre l'ensemble du territoire français, via un découpage en académie (Buisson-Fenet, 2008), pour assurer la mise en œuvre des décisions éducatives nationales et le contrôle de leur respect. Des corps d'inspecteurs sont organisés dès le XIX^e siècle au sein des académies. Ces « hommes du ministre » (Dickelé, 2005, p. 76) avaient une « mission policière de contrôle d'application de la loi » (Ibid.) dans les écoles. Ils devaient également veiller à ce que les communes n'interfèrent pas dans la mise en œuvre des politiques publiques nationales. En effet, avant la centralisation les communes avaient un rôle éducatif important et influençaient les pratiques pédagogiques des enseignants. La centralisation leur a retiré ces compétences, ne leur laissant que la gestion des locaux et du matériel scolaire. Cette démarche centralisatrice a pour objectif d'asseoir le pouvoir éducatif de l'État sur les territoires. Pourtant, se développe au sein de cette administration un pouvoir discrétionnaire des acteurs sur l'action éducative. En effet, le faible contrôle étatique des actions des fonctionnaires leur

¹ Légifrance, *Constitution du 4 octobre 1958* [en ligne]. 2017. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>

permet d'acquérir une autonomie et une capacité d'influence sur la mise en œuvre des politiques éducatives (Dupuy, 2017). Ainsi, des échanges entre élus locaux et inspecteurs ont permis le développement d'arrangements locaux dans la mise en œuvre de l'action éducative, notamment pour mettre en adéquation les moyens matériels communaux et les pratiques éducatives (Dickelé, 2005).

*

À partir des années 1970, cette configuration de l'*État éducateur* évolue progressivement. En effet, l'État français, comme d'autres États européens, entre dans une phase de recomposition (Le Galès & Vezinat, 2014). Il développe une vision différente des territoires qui l'amène à reconsidérer le paradigme centralisateur de son action. Les territoires, jusqu'alors considérés comme de simples divisions administratives de l'État, sont désormais considérés comme des entités spatiales avec des singularités et une identité propre (Crozier & Thoenig, 1975). Dès lors, le rôle des collectivités territoriales évolue. Elles deviennent progressivement administrateurs d'un territoire grâce aux compétences que leur délègue l'État. Ces collectivités disposent désormais d'un pouvoir décisionnaire et d'une autonomie budgétaire leur permettant de mener des politiques publiques de territoire.

Cette décentralisation de compétences vers les collectivités territoriales n'est pas généralisée à l'ensemble des questions politiques. Seules les compétences dont l'État juge le traitement à un niveau infranational pertinent et n'allant pas à l'encontre de l'unité de la nation sont décentralisées. En effet, l'État veille, en se reconfigurant à ne pas se retirer des territoires jusqu'à devenir un acteur de second rang. Pour cela, il développe un contrôle de légalité et de fortes contraintes institutionnelles sur les collectivités territoriales pour influencer leurs décisions politiques (King & Le Galès, 2011), via un processus de déconcentration de son action (Lascoumes & Le Galès, 2009). En se basant sur le principe de subsidiarité, il délègue des compétences et une certaine autonomie d'action aux services déconcentrés de son administration. L'objectif est à la fois d'améliorer l'efficacité de l'État en favorisant la prise de décision au niveau local et d'avoir une instance étatique locale qui puisse développer des relations avec les collectivités territoriales. Pour évoluer d'un monopole de l'action publique à un oligopole, l'État s'est donc réinventé un rôle et a créé une interdépendance verticale entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés (Duran & Thoenig, 1996) leur offrant une nouvelle légitimité territoriale.

De cette double démarche de recomposition de l'État naît un paradoxe. La décentralisation provoque pour l'État une perte de compétences au profit des collectivités territoriales qui deviennent des décideurs politiques autonomes. Parallèlement, l'État maintient son pouvoir sur les

politiques décentralisées en déléguant aux services déconcentrés des compétences qui leur permettent d'exercer une influence sur les décisions des collectivités territoriales.

Ce paradoxe est particulièrement observable dans l'évolution de la configuration du système scolaire français. *L'État éducateur*, dès la fin des années 1970, repense son organisation centralisée et développe le rôle éducatif des territoires jusqu'à faire des collectivités territoriales des acteurs éducatifs dotés de compétences propres (Barroche, Le Bouëdes & Pons (dir.), 2008). C'est notamment le cas des communes dont les compétences sont élargies à des questions éducatives plus vastes que celles de la gestion matérielle. Ainsi, leur sont déléguées des compétences périscolaires (Derouet, 2017), c'est-à-dire des compétences qui leur permettent de venir en soutien de l'action éducative. Pour Philippe Tournier (2013, p.133), « de phase en phase de décentralisation, l'État se débarrasse, et sans autre logique, de ce qui ne l'intéresse pas mais décentrant toujours plus le système vers les collectivités sans vouloir rien perdre d'un pouvoir initial qu'il a pourtant amoindri ». Pour ne pas perdre son pouvoir éducatif l'État met en œuvre plusieurs stratégies. Tout d'abord, les compétences décentralisées ne concernent qu'indirectement l'action éducative (Tenne, 2013). Il s'agit de compétences organisationnelles et de gestion des temps non scolaires. Aucune compétence concernant les orientations pédagogiques et la scolarité des élèves n'a été décentralisée, permettant ainsi à l'État de conserver l'ensemble de ses compétences scolaires. Ensuite, l'État contrebalance la décentralisation de compétences en développant une déconcentration de certaines compétences éducatives aux académies, services déconcentrés de l'Éducation nationale (Rey, 2013). Les académies développent des compétences de contrôle, de conseil et d'expertise auprès des collectivités territoriales. Les missions des inspecteurs évoluent et formalisent les échanges avec les communes afin de veiller au respect du cadre national dans la construction de l'action publique locale. L'État organise donc paradoxalement la décentralisation de l'Éducation tout en développant des stratégies lui permettant de maintenir son pouvoir éducatif.

Dès lors, cette apparente contradiction interroge sur la manière dont l'État et ses acteurs ont adapté leurs actions aux évolutions de configuration. Comment les services de l'État ont-ils adapté leurs actions éducatives aux nouvelles configurations ? Comment ont-ils trouvé une nouvelle légitimité face aux compétences éducatives des communes ? Ce paradoxe interroge également l'effectivité du pouvoir éducatif de l'État sur les territoires. La déconcentration lui a-t-elle permis de conserver toute son influence ? Mobilise-t-il effectivement ses ressources pour influencer l'action éducative communale ? L'enjeu qu'offre ce paradoxe est alors double. Il s'agit d'appréhender les adaptations réalisées par l'État pour maintenir son pouvoir éducatif et de saisir l'évolution de son rôle effectif dans les politiques éducatives.

Section 2 Saisir l'État par l'action de ses acteurs

Pour comprendre ce paradoxe, cette recherche s'adosse sur plusieurs conceptions théoriques qui nous ont amenées à concevoir la question de recherche centrale.

1. Le pouvoir infrastructurel de l'État

Tout d'abord, nous avons adopté une approche macro théorique de l'État développée par Michael Mann (1986). Ce dernier décrit l'État par l'analyse de son pouvoir. Ainsi, en plus d'un pouvoir despotique, qui se définit comme étant un « pouvoir sur » (King & Le Galès, 2011, p.468) quelque chose ou quelqu'un, l'État possède un pouvoir infrastructurel. Il s'agit de son « pouvoir de » (Ibid.) faire quelque chose. C'est donc la capacité effective de l'État à intervenir pour orienter l'action publique (Soiffer, 2008). Cette dimension du pouvoir de l'État se décline selon deux éléments clés. D'abord, il est lié à la dimension spatiale de l'État. Ce dernier, par définition, ne peut exercer ce pouvoir que sur des territoires où il est souverain. Il est également lié à la nature relationnelle de l'État. Il n'a d'effet que si les acteurs étatiques entrent en relation avec d'autres acteurs afin de leur imposer ce pouvoir.

Afin de mesurer le pouvoir infrastructurel de l'État français dans ses territoires infranationaux, Claire Dupuy et Julie Pollard (2013) proposent une opérationnalisation du concept selon deux critères. Tout d'abord, il s'agit d'analyser les ressources que l'État a à sa disposition pour exercer son pouvoir infrastructurel sur son territoire. Ces ressources sont principalement des dispositifs d'intervention d'ordre normatif, administratif et financier. Cette première analyse permet de saisir les outils que l'État possède pour pénétrer les territoires. Mais il ne s'agit là que d'outils théoriques de gouvernement. Cela ne présage pas de l'effectivité du pouvoir infrastructurel de l'État sur les territoires. Pour mesurer l'effectivité de ce pouvoir, il convient alors de penser sa dimension relationnelle. Ainsi, le pouvoir infrastructurel de l'État serait lié à sa capacité effective à pénétrer ses territoires en coordonnant les acteurs locaux et en contrôlant leur incidence sur l'action publique locale.

Ainsi, prendre en compte les acteurs permet de saisir les effets de leur mobilisation sur l'action publique ce qu'une analyse exclusivement centrée sur les institutions étatiques ne permettrait pas de saisir.

Dans cette perspective, le pouvoir infrastructurel de l'*État éducateur* se mesure à sa capacité effective à influencer l'action éducative dans les territoires en coordonnant les différents acteurs de l'éducation. Sachant qu'il est représenté dans les territoires par des services administratifs, penser le pouvoir infrastructurel de l'*État éducateur* revient à analyser la capacité des fonctionnaires de ces services à établir des relations entre les différents acteurs éducatifs et à influencer leurs décisions éducatives.

2. Les acteurs des services déconcentrés de l'Éducation nationale

✓ Les catégories d'acteurs

Une fois cette approche de l'État adoptée, il est nécessaire de définir les catégories d'acteurs dont les actions permettront de saisir la pénétration effective de l'État dans les territoires. Lorsqu'il s'agit de préciser les représentants de l'*État éducateur* dans les territoires, trois catégories d'acteurs se distinguent.

Tout d'abord, on identifie les fonctionnaires de guichet (*Street Level Bureaucrats*, Lipsky, 1980). Ils sont en contact direct avec les usagers des services publics. S'il est rare de parler d'« usagers » pour évoquer les familles ayant recouru au service public d'éducation, on peut cependant considérer que, par leurs caractéristiques professionnelles, les enseignants sont les agents de guichet de l'Éducation nationale. Ils représentent le plus important corps de cette administration. Malgré l'absence de pouvoir décisionnaire, de nombreux travaux ont démontré leur capacité à influencer la mise en œuvre des politiques publiques en adaptant, détournant les injonctions réformatrices (Spire, 2005). En effet, l'absence de contrôle étatique leur permet de développer une autonomie qui leur offre un pouvoir discrétionnaire (Lipsky, 1980). Cette recherche ne sera pas centrée sur ces fonctionnaires de première ligne dont les pratiques professionnelles et leur influence sur l'action éducative ont été beaucoup étudiées.

On identifie ensuite les cadres intermédiaires. Ce sont des cadres de proximité qui ont une position nodale dans la hiérarchie administrative (Barrier, Pillon, & Quéré, 2015). En termes de positionnement, ils se distinguent des agents de première ligne en exerçant des responsabilités hiérarchiques. En effet, ils possèdent une fonction d'encadrement de proximité qui vise à superviser une équipe de travailleurs de première ligne, dont ils planifient, coordonnent et évaluent les activités. Ils se distinguent également de l'encadrement supérieur par l'absence de pouvoir

décisionnaire exercé sur l'élaboration des politiques publiques. Ils se définissent également par leur capacité à traduire des orientations politico-administratives de portée générale en règles, outils, ou plans d'actions particuliers, destinés à structurer et réguler le travail des professionnels de première ligne. Comme les fonctionnaires de guichet, ils développent une autonomie d'action du fait du peu de contrôle hiérarchique qui leur permet de se construire un pouvoir discrétionnaire. Ils influencent ainsi la mise en œuvre de l'action publique.

Au sein de l'Éducation nationale, les cadres intermédiaires sont représentés notamment par les Inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN). Supérieur hiérarchique des enseignants, ils jouent un rôle central dans les politiques éducatives (Buisson-Fenet, Dutercq, 2015). Ils représentent l'institution scolaire à l'échelle d'une circonscription du premier degré en assurant la mise en œuvre des politiques nationales.

Enfin, hiérarchiquement, l'ensemble de ces acteurs est encadré par les cadres supérieurs des services déconcentrés de l'État. Parfois définis comme des « élites programmatiques » (Genieys, Hassenteufel, 2001) des politiques publiques, ils disposent d'une forte autonomie d'action et d'un pouvoir décisionnaire, plus ou moins étendu en fonction du degré de centralisation, qui concerne la définition de la stratégie des services, la coordination de l'ensemble des activités de la structure administrative, et la répartition des moyens (Bezès, 2009). Si leur autonomie et leur capacité à orienter l'action publique paraît très importante, il est cependant nécessaire de nuancer. En effet, ils agissent dans un cadre précis : ils représentent l'État et ont pour mission de développer au niveau local la politique nationale, qu'ils n'ont pas contribué à élaborer.

Au sein des services déconcentrés de l'Éducation nationale, sont considérés comme cadres supérieurs les Recteurs et les Inspecteurs d'académie(IA)². Le Recteur, nommé par décret du président de la République, est responsable de la totalité du service public d'éducation dans l'académie, de la maternelle à l'université. L'inspecteur d'académie, nommé aussi par décret par le Président de la République, est sous l'autorité du Recteur et le représente sur les territoires départementaux.

Cette recherche portera donc sur le rôle de l'ensemble des cadres des services déconcentrés de l'Éducation nationale, IEN, IA et Recteurs d'académie sur la construction de l'action publique.

² Les Inspecteurs d'académie étant sous l'autorité du Recteur. Ils sont devenus en 2012 Directeur Académique des services de l'Éducation nationale- DA-SEN. Pour simplifier notre propos nous garderons pour l'ensemble des périodes la dénomination « Inspecteur d'académie »

✓ Des acteurs éducatifs en réseau

La recomposition engagée par l'*État éducateur* n'est pas sans conséquence pour l'ensemble de ces acteurs. En effet, la déconcentration opérée pour compenser la décentralisation de compétences vers les communes s'accompagne de nouvelles missions (Toulemonde, 2013). Ainsi, avant le processus de recomposition de l'État, l'administration de l'Éducation nationale était faite de sorte que les Recteurs et IA n'avaient de relations directes qu'avec les IEN qui, eux-mêmes, n'avaient pour mission que la gestion des enseignants. Les échanges avec les communes étaient rares, non institutionnalisés et résultaient de la gestion des problèmes éducatifs locaux et circonscrits dans le temps. Le double processus de déconcentration et décentralisation a modifié cette organisation. Les cadres des services déconcentrés de l'Éducation nationale (Recteur, IA mais aussi IEN) sont désormais en charge de construire un « partenariat éducatif avec les collectivités territoriales au sein duquel ils doivent apporter leur expertise pour la définition et la mise en œuvre des politiques éducatives locales » (Ministère de l'Éducation nationale, 2017). Olivier Rey (2013) observe alors la formation d'une relation triangulaire, ou plus exactement trois séries de relations bilatérales interdépendantes :

- Entre cadres supérieurs et cadres intermédiaires : il s'agit de la relation la plus ancienne, la plus codifiée car elle est inhérente au système administratif hiérarchisé.
- Entre cadres intermédiaires et collectivités territoriales : il s'agit de la relation dont le développement a été le plus important avec la recomposition de l'État.
- Entre cadres supérieurs et collectivités territoriales : il s'agit de la relation la moins structurée, la plus incertaine.

Pour analyser le pouvoir infrastructurel de l'*État éducateur* et ses évolutions, il faut donc prendre en compte ces séries de relations bilatérales et saisir comment les acteurs des services déconcentrés de l'Éducation nationale adaptent leurs actions et utilisent leur autonomie pour interagir avec les autres acteurs, influencer la politique éducative et ainsi maintenir le pouvoir éducatif de l'État sur les territoires. Ces relations, quelles qu'en soient les modalités et la configuration étatique dans laquelle elles prennent part, possèdent pour finalité la construction d'une action éducative sur le territoire. Pour saisir l'évolution du rôle éducatif de l'État et l'influence effective des différents fonctionnaires sur l'action publique, il est nécessaire de porter un regard sur le processus de construction des politiques publiques.

3. La construction des politiques publiques

Jones (1970) établit alors une grille séquentielle qui découpe la construction des politiques publiques en cycle de cinq étapes : l'émergence des problèmes publics, l'inscription à l'agenda, la mise en œuvre, l'évaluation du programme et la terminaison du programme. Cette division par étapes, bien que centrale, rencontre des limites (Muller, 2003). En effet, c'est une vision déterministe qui exclut toute possibilité de rétroaction ou de superposition des étapes. Or elles ne surviennent pas toujours de manière successive et linéaire. En effet, celles-ci peuvent apparaître de manière désordonnée, se superposer ou s'enchevêtrer. C'est le cas, entre autres, de l'étape de l'élaboration d'une politique et de sa mise en œuvre dont la séparation stricte peut être remise en cause. En effet, l'étape de mise en œuvre qui peut être perçue dans un premier temps comme étant apolitique et mécanique, constitue dans les faits une étape politique extrêmement liée à l'élaboration de la politique publique, étant donné le rôle crucial des services déconcentrés de l'État dans la traduction concrète. Elle en est son prolongement par d'autres moyens. Il n'y a pas de véritable scission entre ces deux moments dans la mesure où l'action publique n'existe que par sa mise en œuvre. Mettre en œuvre ne relève pas seulement d'un processus mécanique mais de décisions et de priorisations prises par des acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques publiques (Dubois, 2008). Ces décisions contribuent à l'élaboration des politiques publiques en modifiant des éléments et parfois même le sens. C'est cette conception en étapes perméables de la construction des politiques publiques qui servira de base à l'analyse du rôle des acteurs des services déconcentrés de l'Éducation nationale dans les politiques publiques. Les relations qu'entretiennent les cadres de cette administration entre eux et avec les communes contribuent à la fois à la mise en œuvre de politiques éducatives nationales et à l'élaboration de dispositifs éducatifs locaux. Dès lors, nous interrogerons l'influence de ces échanges entre les acteurs éducatifs sur les politiques éducatives, sans caractériser leur étape de construction.

4. Présentation de la question de recherche

Fortes de ces conceptions théoriques, l'étude du paradoxal maintien du pouvoir étatique sur des compétences décentralisées peut se définir plus précisément. Il s'agit d'analyser l'évolution du pouvoir infrastructural de l'État en étudiant la transformation des relations entre les différents acteurs éducatifs et son influence sur la construction des politiques publiques d'éducation. L'objectif

de cette recherche est donc de comprendre comment les cadres des services déconcentrés de l'Éducation nationale parviennent à maintenir une influence sur la construction de l'action éducative. Comment ont-ils fait évoluer leurs pratiques professionnelles pour maintenir leur influence au-delà des différentes configurations étatiques ? Comment les relations interpersonnelles entre acteurs éducatifs permettent-elles aux acteurs de construire leur influence ? Dans quelle mesure ces interactions permettent-elles réellement un maintien du pouvoir étatique sur les territoires ? Quelles stratégies ont-ils adoptées ? Quelles sont les conséquences et les limites de ce pouvoir discrétionnaire des cadres des services déconcentrés de l'Éducation nationale sur l'action éducative ?

Section 3 *Penser l'évolution des relations éducatives*

Pour approcher l'ensemble de ces questionnements, nous avons adopté la conception relationnelle des acteurs éducatifs développée par Olivier Rey (2013). Ainsi, nous étudierons les évolutions du pouvoir infrastructurel de l'*État éducatif* au prisme de relations bilatérales entre acteurs. Nous avons alors choisi de sélectionner une relation qui témoigne du processus de décentralisation, la relation entre les IEN et les communes, et une relation qui met en scène le processus de déconcentration, la relation entre les IEN et les IA et Recteurs. Cela nous permettra donc d'avoir une vision des deux processus de la recomposition de l'*État éducatif*.

1. Inspecteurs de l'Éducation nationale et communes : Une relation renforcée par la décentralisation ?

En situation étatique de centralisation, Pierre Grémion (1976) analyse les rapports entre centre et périphérie et parle de « jacobinisme apprivoisé » pour définir les arrangements qui s'opèrent entre les représentants de l'État dans les territoires et les notables locaux dans la mise en œuvre des politiques nationales. Le jacobinisme français est alors largement apprivoisé par le local, au travers d'un réseau de relations unissant les services déconcentrés, représentants de l'État, aux notables locaux, permettant ainsi la prise en compte des intérêts locaux dans l'application des règles nationales (Crozier & Thoenig, 1975). Ces relations se basent notamment sur l'échange d'informations et la captation des ressources venues du centre.

Cette structuration relationnelle offre donc un rôle politique important aux acteurs infranationaux de l'État, qui, par la négociation et l'échange, influencent la mise en œuvre de l'action publique étatique au l'échelon des territoires. Mais cela n'est possible que parce-que ces acteurs développent une autonomie d'action qui leur permet d'adapter la mise en œuvre des politiques nationales au contexte territorial et relationnel qu'ils rencontrent (Dubois, 2008). Ils peuvent, dès lors, ajuster l'action publique, la modifier voire en changer le sens. Cette autonomie apparaît alors comme l'élément central de la notion de jacobinisme apprivoisé.

Au sein des services déconcentrés de l'Éducation nationale, les IEN ont adopté cette démarche. En effet, étant les représentants de l'État sur les territoires, au sein de leur circonscription, ils sont identifiés comme tels par les élus municipaux qui les interpellent sur des questions éducatives (Albanel, 2013). Les IEN disposent d'un pouvoir discrétionnaire, rendu possible grâce à l'absence de contrôle étatique de leurs actions, qui leur permet d'échanger avec les communes et de trouver des arrangements à la construction de l'action éducative à l'échelon communal. Dès lors, ils influencent la politique éducative nationale en l'adaptant localement au contexte. Cependant, cette capacité d'influence, bien que pouvant avoir des effets massifs, est contrainte. En effet, il s'agit d'un pouvoir informel qui n'a pas de réalité institutionnelle : la captation de ressources n'a pas de fondement légal et l'échange d'informations n'est pas non plus une obligation institutionnelle. Le pouvoir discrétionnaire des IEN et leur capacité à développer des arrangements avec les acteurs communaux se construisent donc de manière informelle.

La recomposition de l'État entraîne une modification des relations entre ces acteurs éducatifs. Duran et Thoenig (1996) conçoivent la recomposition de l'État comme un vecteur de transformation et de renforcement des services déconcentrés. Bien que privés de leur monopole de l'action publique sur les territoires par la décentralisation, ces services acquièrent une nouvelle compétence : l'animation du partenariat avec les collectivités territoriales. Du fait de leur proximité territoriale, les IEN sont concernés par le déploiement de cette nouvelle compétence (Verneuil, 2013). Ils deviennent ainsi les interlocuteurs de l'Éducation nationale et assurent un rôle d'expert éducatif auprès des communes, qui acquièrent de nouvelles compétences éducatives. Leurs échanges informels prennent dès lors part à une réalité institutionnelle et prennent une toute autre forme. Ainsi, les communes peuvent désormais construire une action éducative au-delà des questions matérielles. Elles ont donc une légitimité éducative qu'elles font désormais valoir lors des échanges avec les IEN. Ces derniers perdent le monopole éducatif à l'échelle communale, pourtant l'influence qu'ils ont créée grâce à l'apprivoisement du jacobinisme est désormais reconnue institutionnellement et devient une mission essentielle. L'absence de ligne directrice précise concernant l'approche et les finalités des relations avec les communes offre aux IEN une nouvelle

forme de pouvoir discrétionnaire à déployer dans leurs échanges avec les communes. L'influence des IEN sur l'action éducative se joue donc dans cette nouvelle configuration paradoxale.

Au regard de cette évolution relationnelle, l'enjeu est de comprendre comment les IEN ont fait évoluer leurs stratégies d'influence de l'action éducative et la nature de leurs relations avec les communes. Il s'agit également de saisir l'évolution de leur influence effective pour appréhender le pouvoir de l'État à influencer les politiques décentralisées. On émet alors l'hypothèse suivante : **l'influence des IEN sur l'action éducative s'accroît avec la décentralisation de compétences éducatives vers les communes.**

2. Inspecteurs de l'Éducation nationale/ Recteur, Inspecteurs d'académie : une hiérarchie renforcée par la déconcentration?

Au cœur de l'État centralisé français, les administrations se sont construites de manière extrêmement pyramidale et unifiée sur le territoire. Les orientations sont prises par le ministère et uniformément mises en œuvre sur l'ensemble du territoire sans que les cadres des services administratifs ne puissent opérer formellement de modification. Ils n'ont pas de pouvoir décisionnaire ni de compétences éducatives réservées. D'ailleurs, au sein de l'Éducation nationale, les 2 catégories de cadres des services déconcentrés se différencient plus par leur position hiérarchique que par leurs compétences : les Recteurs supervisant les Inspecteurs d'académie, eux-mêmes supervisant les IEN. Ils entretiennent alors des relations de type *top-down* (Bezès, Demazières, 2011), chacun se faisant le relais des orientations éducatives ministérielles auprès de l'échelon inférieur. Pourtant, il serait erroné de considérer que leurs relations s'arrêtent à ce cadre formel. Comme il n'existe pas ou peu dans l'Éducation nationale d'évaluation du travail des fonctionnaires et de contrôle de leurs pratiques, les cadres développent une autonomie d'action et un pouvoir discrétionnaire d'influence de l'action publique (Pécout, 2013). Dès lors, des relations plus informelles, moins hiérarchiques se mettent en œuvre entre ces acteurs éducatifs. Elles se développent dans le respect de l'autonomie de chacun et ne sont pas basées sur l'imposition de directives nationales. Cela permet donc aux IEN, subordonnés hiérarchiquement aux Recteurs et Inspecteurs d'académie, de renforcer leur marge de manœuvre et leur pouvoir discrétionnaire sur l'action éducative. L'irrégularité de leurs échanges renforce ce pouvoir. Les IEN et les Recteurs et Inspecteurs d'académie entretiennent donc dans cette configuration de *l'État éducateur* des

rapports qui permettent aux IEN de garantir leur influence sur les politiques éducatives d'État à l'échelon local.

En entrant dans un processus de recomposition, l'État a repensé l'organisation de ses propres administrations pour continuer à exercer un pouvoir malgré la décentralisation opérée. En France, comme dans de nombreux pays occidentaux, cela est passé par des restructurations administratives inspirées par le *New Public Management* (Bezès, 2009). Cela se caractérise par 5 mesures (Bezès, Demazières, 2011) : la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution, la fragmentation des bureaucraties verticales en unités administratives déconcentrées et autonome, la transformation de la structure administrative en renforçant les responsabilités et l'autonomie, le recours aux mécanismes de marché et la mise en place d'une gestion par les résultats.

Au sein de l'Éducation nationale, la mise en œuvre de ces réformes s'est, sous certains aspects, confrontée aux réticences de professionnels et à la construction idéologique et historique des administrations (Normand, 2011). Ainsi, le recours aux mécanismes de marché et à la gestion par les résultats reste très limité dans le système éducatif français (Maroy, Pons, 2016). Des oppositions professionnelles se sont développées contre l'opérationnalisation de cette mesure notamment pour défendre la mission constitutionnelle de gratuité et d'égalité éducative de l'État. Toutefois, des changements perceptibles dans les modes de gouvernance de l'institution scolaire ont été opérés (Rey, 2013). L'administration verticale de l'Éducation nationale a été fragmentée par la déconcentration de compétences aux services déconcentrés. Ceux-ci sont devenus des unités administratives locales, autonomes et compétentes pour la construction de politiques éducatives de territoire. Dès lors, l'État a renforcé leur autonomie et le pouvoir décisionnaire de ces services. Ce sont les Recteurs et Inspecteurs d'académie, responsables des services déconcentrés de l'Éducation nationale, qui jouissent de ces nouvelles compétences. Ils assurent des fonctions de pilotage et de stratégie éducative à l'échelon académique. Cette prise de compétence contribue à renforcer la différence entre les Recteurs et Inspecteurs d'académie, assurant des fonctions de pilotage et les Inspecteurs de l'Éducation nationale, ayant pour mission la mise en œuvre opérationnelle du pilotage éducatif national et académique.

Cette spécialisation des tâches entraîne une évolution de leur relation. En effet, cette nouvelle organisation administrative s'accompagne d'une contractualisation des relations entre les Recteurs et Inspecteurs d'académie et les IEN (Bezès, Demazières, 2011). Les IEN s'engagent dans des contrats d'objectifs avec l'Inspecteur d'académie ou le Recteur dont ils dépendent, afin que ces-

derniers puissent évaluer l'efficacité de leurs actions. Ce contrôle accroît donc la dépendance hiérarchique des IEN aux IA et Recteurs et limite leur autonomie d'action.

Au regard de cette évolution relationnelle, l'enjeu est de comprendre comment les IEN et les Recteurs et Inspecteurs d'académie se sont adaptés à la nouvelle configuration relationnelle et comment ils ont fait évoluer leurs stratégies d'influence de l'action éducative. Il s'agit également de saisir l'évolution de l'influence effective de ces acteurs pour appréhender le pouvoir de l'État à pénétrer l'action éducative à l'échelon local. On émet alors l'hypothèse suivante : **l'influence des Inspecteurs de l'Éducation nationale sur l'action éducative décroît avec la déconcentration du pilotage éducatif vers les Recteurs et Inspecteurs d'académie.**

Chapitre 2 : Méthodologie de la recherche

Ce deuxième chapitre est consacré au développement de la méthodologie d'enquête qui a guidée notre recherche sur le terrain. Dans un premier temps, nous présenterons notre terrain et les raisons qui nous ont poussées à faire ce choix (Section 1). Puis, nous présenterons les méthodes qui ont été utilisées pour mener cette enquête (Section 2).

Section 1 ***Choix du terrain d'enquête***

1. Le paradoxe du premier degré d'enseignement

En France, l'enseignement est divisé en trois secteurs différents : l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. Si leur succession assure la cohérence des parcours scolaires, elles se sont pourtant construites de manières très indépendantes et selon des logiques différentes. L'enseignement primaire, autrement appelé premier degré d'enseignement correspond aux premières années de scolarisation d'un élève, de la maternelle à la fin de l'école élémentaire. Débute alors l'enseignement secondaire, le second degré d'enseignement, du collège à la fin du lycée. Enfin, l'enseignement supérieur correspond aux enseignements dispensés après l'obtention du baccalauréat.

Le premier degré occupe politiquement une place singulière (Buisson-Fenet & Rey, 2016). Tout d'abord, c'est un outil d'action publique important pour l'État. Contrairement à l'enseignement secondaire et supérieur, le premier degré est obligatoire et concerne tous les enfants. Réformer le contenu des enseignements ou sa structure permet donc à l'État de mener une politique avec un fort impact social, médiatique et politique. C'est donc un secteur d'action publique fortement politisé, dont les évolutions trouvent un écho important dans la presse, les programmes politiques et les débats législatifs.

Pourtant, la recherche en science sociale a porté assez peu d'intérêt aux questions liées à l'administration du premier degré d'enseignement. Cela est notamment sensible quand il s'agit de penser la recomposition de l'État dans ce secteur éducatif. Les études portent essentiellement sur

l'évolution du statut des universités et des établissements d'enseignement secondaire, plus directement et profondément modifiés par la recomposition de l'*État éducateur*. Bien que moins visible et scientifiquement analysée, la recomposition de l'État dans l'enseignement primaire a, malgré tout, amené à la transformation de structures, comme nous l'avons détaillé dans le chapitre précédent. Fort de ce constat, nous analyserons donc l'évolution de l'influence des acteurs du premier degré d'enseignement sur l'action éducative, en fonction des configurations que prend ce secteur éducatif.

2. L'académie, un service déconcentré central

✓ L'académie

Analyser l'action et les relations des cadres des services déconcentrés de l'Éducation nationale nécessite de penser, en fonction de son importance et de l'évolution de son rôle, le service dont l'étude sera la plus pertinente. L'académie est alors apparue comme le service infranational de l'Éducation nationale le plus en adéquation avec les enjeux de notre recherche.

Créées en 1808, les académies sont des circonscriptions de l'Éducation nationale au découpage interdépartemental. Elles étaient alors les seules représentantes, pour l'éducation, de l'État sur les territoires. Cependant, le développement de l'instruction obligatoire à l'école primaire puis au collège, dès la fin du XIX^e siècle a créé pour les académies une suractivité qui ne leur permettait pas d'assurer un contrôle sur l'ensemble des établissements et des enseignants (Prost & Heurdiere, 2014). Son organisation administrative a donc été étoffée : des services départementaux sont créés au sein de chaque académie afin d'administrer l'action éducative du premier degré. Cela permet à la fois d'avoir un service spécialisé dans l'action éducative primaire et aussi de développer une gestion de proximité. (Toulemonde, 2013) Ces services départementaux, assurant la gestion administrative des établissements, délèguent le contrôle pédagogique des enseignants à un niveau encore inférieur, la circonscription du premier degré. Tels sont les services infra-académiques. Jusqu'en 2016, aucune entité infranationale n'embrassait les académies. Elles étaient les services déconcentrés de référence, en contact direct avec le ministère de l'Éducation nationale. Mais à partir du 1^{er} Janvier 2016, les académies sont regroupées en régions académiques qui épousent les frontières des régions administratives et qui visent à uniformiser l'action éducative académique en leur sein.

Nous avons choisi comme terrain d'enquête l'académie pour une raison structurelle importante. Jusqu'en 2016, l'académie était le plus important service déconcentré de l'Éducation nationale. La choisir nous permet donc d'observer l'ensemble des services et acteurs déconcentrés d'un territoire et les interactions qu'ils développent entre eux. Il ne s'agit donc pas d'étudier seulement les services et acteurs académiques mais de considérer leurs interactions avec les acteurs infra-académiques, des services départementaux et circonscriptions. Cela nous permettra ainsi d'analyser l'évolution de leurs relations et l'influence qu'elles ont sur l'action éducative.

Se pose alors la question de la pertinence de ce choix après 2016 et la création des régions académiques. Du fait de la faiblesse historique des connexions inter académiques et de la jeunesse de la réforme, la région académique n'a pas encore été complètement investie (IGEN & IGAEN, 2018). L'académie reste donc encore un service déconcentré important dans la construction de l'action publique aujourd'hui. Sans minimiser le poids que les régions académiques pourront avoir à l'avenir et les évolutions administratives en cours, nous continuerons à étudier l'entité académique après 2016. Sur période nous prendrons en compte l'existence de cette entité supra-académique et les relations qui ont pu se développer entre acteurs après sa création.

Une seconde raison nous pousse à choisir l'académie comme terrain d'enquête. Il s'agit de sa persistance à travers les différentes configurations de *l'État éducateur*. Si nous avons déjà évoqué leur rôle majeur dans l'organisation du système scolaire centralisé, les académies n'en sont pas moins centrales dans le processus de déconcentration (Bouvier, 2013). En effet, elles en sont les principales bénéficiaires. Elles ont d'abord été, dans les années 1970, réceptrices des compétences que l'État délestait sur les services extérieurs (Durand-Prinbogne, 1979). Puis, entre 1980 et 2012, ont développé en même temps que les services départementaux des compétences éducatives de plus en plus nombreuses (Toulemontde, 2013). Enfin, depuis 2012, les services départementaux n'ont plus de compétences propres et seules les académies gèrent les compétences éducatives déconcentrées qu'elles peuvent, à leur guise, déléguer aux services infra-académiques. Il apparaît donc opportun de choisir l'académie pour cette étude pour saisir l'évolution de son rôle sur l'action éducative et comprendre la persistance de son importance dans les politiques éducatives. Cela permet également de mettre en perspective son adaptation aux différentes configurations étatiques avec celle de ses services infra-académique dont les compétences ont beaucoup plus fluctué.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous avons donc choisi de concentrer notre analyse sur l'évolution du rôle de l'académie et de ses acteurs sur l'action éducative.

✓ **Les acteurs académiques du premier degré**

Plus que les institutions, ce sont les acteurs et leurs interactions qui sont centraux dans notre analyse. Nous développons dans le chapitre 1, les différents types d'acteurs des services déconcentrés de l'Éducation nationale et évoquons régulièrement les Inspecteurs de l'Éducation nationale, Inspecteurs d'académie et Recteur. S'il existe d'autres acteurs dans les services déconcentrés de l'Éducation nationale (comme les chefs d'établissement par exemple), les IEN, IA et Recteur sont les seuls cadres académiques à intervenir dans le secteur de l'enseignement primaire, d'où notre choix d'évoquer exclusivement ces acteurs.

3. 1960-2018 : un intervalle d'étude et quatre configurations différentes

✓ **1960-2018 : un intervalle de recomposition**

Mener une recherche qui fait appel à la notion d'« évolution » et de « changement » implique de s'inscrire dans une période de temps précise et définie. En effet, étudier le passage d'une situation initiale à une situation finale nécessite de fixer des bornes temporelles dans l'intervalle desquelles se produit une évolution.

Nous souhaitons dans cette recherche analyser les conséquences de la recomposition d'une éducation publique centralisée, à une éducation déconcentrée et décentralisée telle qu'elle existe aujourd'hui en France. Pour ce faire, la période d'étude doit débuter lorsque les politiques éducatives sont marquées par une forte centralisation. Or, les années 1960 sont très fortement empreintes par une gestion centralisée des questions scolaires. En effet, Charles De Gaulle fait de l'école un projet d'État pour asseoir auprès de tous les futurs citoyens une morale et des valeurs républicaines. L'école doit être un moyen d'empêcher durablement une nouvelle guerre et de se rassembler autour d'une culture commune. Pour cela, la structure scolaire est organisée de manière centralisée: les décisions pédagogiques et administratives sont prises au niveau national et appliquée sur le territoire par les services y représentant l'État. Ainsi, cette période de forte volonté centralisatrice apparaît comme un point de départ intéressant pour comprendre les changements du système et sa transformation en un système déconcentré et décentralisé.

La date qui clôt notre période d'étude doit d'abord correspondre à la situation finale que l'on souhaite analyser. Loin de prétendre que le processus de recomposition de l'*État éducateur* est linéaire et fini, nous considérons comme situation finale la dernière configuration que l'*État éducateur* ait connu. La dernière reconfiguration du système scolaire date du 16 janvier 2015 et correspond à la création des régions académiques. La naissance de ce nouveau type de service déconcentré est une transformation majeure dans l'administration de l'Éducation nationale, que nous devons prendre en considération.

Si la jeunesse de cette dernière configuration ne nous permet pas de saisir l'ensemble de ces enjeux et conséquences, il nous paraît essentiel de la mettre en perspective avec les transformations précédentes afin de comprendre l'évolution globale du système scolaire français. Nous avons donc fait le choix de clore notre période d'analyse en 2018, tout en gardant à l'esprit que la transformation de l'organisation scolaire n'est pas achevée et que les conséquences de cette dernière réforme ne sont pas toutes observables à ce jour.

Notre période d'analyse couvrira donc la période 1960-2018.

✓ **Découpage séquentiel**

L'enjeu de cette recherche ne réside pas dans l'analyse processuelle du changement de configuration de l'*État éducateur* sur la période 1960-2018, mais dans la comparaison des pratiques et relations des acteurs au cours des différentes configurations étatiques. Dès lors, notre période d'analyse sera divisée en plusieurs séquences comparables, dont la variable indépendante est la configuration de l'*État*. Les périodes de ce séquençage se caractériseront par des périodes longues qui succèdent et/ou suivent un changement d'organisation administrative afin que nous analysions des périodes stabilisées de fonctionnement. Dès lors, nous avons donc identifié 4 périodes au cours desquelles l'administration scolaire a fonctionné selon une configuration étatique différente.

✕ **1960-1980 : L'Éducation, une mission d'État**

Comme évoqué ci-dessus, la période qui débute dans les années 1960 est une période de forte centralisation. L'*État* fait de l'école un outil de son développement et de sa politique. Les décisions pédagogiques et d'organisation scolaire sont prises au niveau national.

L'administration se construit donc à cette image. Les académies, incarnées par leur Recteur représente l'*État* sur le territoire. Elles s'assurent de la mise en œuvre des politiques d'*État* à

l'échelon local avec le concours des Inspecteurs d'académie et des Inspecteurs de l'Éducation nationale, encore nommés Inspecteurs départementaux de l'Éducation nationale. Elles n'ont alors pas de compétences éducatives propres mais, s'instaure, du fait de la faiblesse des contrôles qui leur sont imposés, une marge d'autonomie qui leur permet d'influencer l'action éducative. Ainsi, les IEN, IA et le Recteur développent un pouvoir discrétionnaire dont les IEN, notamment, se servent pour trouver des arrangements éducatifs locaux avec les communes et influencer ainsi l'action éducative à l'échelle communale. En effet durant cette période, les communes ont en charge la gestion des bâtiments et moyens matériels des écoles. Si elles n'ont pas de rôle direct sur l'éducation des enfants, leur gestion des écoles peut l'influencer d'où l'intérêt pour les IEN d'échanger et de trouver des arrangements avec les élus municipaux.

Cette période se caractérise donc par une double caractéristique : une volonté de centralisation éducative forte et le développement d'un pouvoir discrétionnaire informel des fonctionnaires des services déconcentrés de l'Éducation nationale.

*** 1980-1990 : un soutien communal pour les politiques nationales**

Au début des années 1980, une rupture idéologique s'opère, induisant une nouvelle configuration de l'*État éducateur*. L'État prend conscience des particularités éducatives des territoires et des inégalités qui en découlent. Il reconnaît la corrélation entre l'environnement socio-économique et la difficulté scolaire et souhaite y répondre en faisant évoluer ses principes éducatifs : l'équité géographique doit se substituer à l'égalité territoriale. Ainsi, le 1^{er} juillet 1981 (Ministère de l'Éducation nationale, 1981) une circulaire crée les zones prioritaires, qui sont les aires géographiques « concentrant les plus grandes difficultés sociales et scolaires » (Ibid.). L'État s'engage alors dans un programme d'éducation prioritaire qui vise à investir plus de moyens humains et financiers pour réduire l'échec scolaire de ces zones. Mais cette circulaire est pivot dans l'organisation de l'éducation en France car elle appelle les collectivités territoriales, et notamment les communes, à soutenir les efforts de l'État dans ces zones en développant des interventions éducatives scolaires et périscolaires. La commune intervient désormais directement sur l'action éducative. Cette inclusion des communes à l'action éducative, bien que relevant plus d'un soutien à la politique nationale qu'à l'accès à de véritables compétences, est une première étape de décentralisation du premier degré.

Cette décentralisation s'accompagne d'une déconcentration de compétences vers les académies. Les Recteurs ont dès lors pour compétence la définition des zones prioritaires et la

répartition des moyens supplémentaires alloués en fonction des besoins. Les Inspecteurs d'académie, aidés par les IEN qui ont une connaissance accrue des communes et de leurs spécificités, conseillent les Recteurs sur la définition des zones et assurent la mise en œuvre du dispositif.

Cependant, cette première recomposition prend part dans une politique éducative précise, celle de l'éducation prioritaire. Elle ne concerne donc pas l'ensemble des communes et académies. Il sera donc porté une attention particulière à mettre en regard l'évolution des pratiques des acteurs concernés par l'éducation prioritaire et de ceux qui ne le sont pas.

Cette période se caractérise donc par une nouvelle configuration de l'*État éducateur* où la décentralisation et la déconcentration formalisent les liens éducatifs entre les communes et les services déconcentrés de l'État, dans un contexte précis.

× 1990-2010 : l'Éducation, une mission partagée

Cette troisième période se différencie de la deuxième par l'évolution du rôle éducatif des communes au début des années 1970. Celles-ci ne sont plus seulement un soutien à l'action éducative nationale là où cela est nécessaire, elles deviennent toutes des actrices éducatives en partageant la mission d'éducation avec l'État.

Ainsi, la loi d'orientation sur l'Éducation du 10 Juillet 1989 (Ministère de l'Éducation nationale, 2016) offre la possibilité aux communes de développer des « activités périscolaires prolongeant le service d'éducation sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement de l'État » (Ibid). Ainsi, la mission éducative du premier degré est scindée en deux parts : la scolarité des élèves est une compétence de l'Éducation nationale et l'éducation périscolaire devient une compétence communale. Dès lors, afin d'assurer la continuité éducative, la loi de 1989 introduit la notion de communauté éducative d'une école, qui comprend les parents d'élèves, les communes, les enseignants et l'IEN, qui représente l'État. L'objectif est d'harmoniser les actions et d'investir un projet éducatif commun. Pour cela, sont créés les conseils d'école qui réunissent la communauté éducative une fois par trimestre et débattent des actions éducatives. De plus, dès 1998, des Projets éducatifs locaux (PEL) peuvent être impulsés par les communes pour développer une action éducative cohérente au sien de la communauté éducative. Les partenaires sont alors associés autour d'un contrat éducatif local (CEL) de 3 ans et réunis régulièrement en comité de pilotage.

Pour accompagner cette décentralisation de compétences vers les communes et la mise en œuvre d'une communauté éducative, l'État décentralise des compétences aux académies. D'abord, l'État généralise la déconcentration débutée à la période précédente pour accompagner la politique d'éducation prioritaire. Ainsi, pour éviter un engorgement administratif au niveau académique et permettre une action individualisée pour chaque commune (Ibid), ce sont les services départementaux qui deviennent garants des projets éducatifs partagés. Les IEN doivent donc développer des relations formelles avec les communes pour construire un projet éducatif cohérent, respectueux du cadre national et qui assure une continuité éducative sur les différents temps.

Cette période se caractérise donc par une nouvelle configuration de l'*État éducateur* où le partage de la compétence éducative entre l'État et les communes renforcent les relations formelles entre ces acteurs.

× 2010-2018 : vers une action co-construite localement ?

La période la plus récente ne se caractérise pas par une rupture idéologique mais par un renforcement conceptuel. L'éducation ne doit plus seulement relever d'une compétence partagée mais doit être une politique commune qui se co-construit.

Cette évolution se matérialise par le développement d'un partenariat éducatif entre communes et État. En effet, la loi de refondation, d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013 (Légifrance, 2013) impose la création d'un espace éducatif communal réunissant l'ensemble des membres de la communauté éducative et comprenant l'ensemble des temps éducatifs de l'enfant, scolaire et périscolaire. Cet espace doit être organisé autour d'un Projet Éducatif de Territoire (PEDT). Sa conception, à la charge des communes, doit lier selon des objectifs communs des actions scolaires et des actions périscolaires « dans le respect des compétences de chacun » (Ministère de l'Éducation nationale, 2016). Cette nouvelle configuration de l'action éducative tend donc à la co-construction des actions éducatives à l'échelle communale.

Pour accompagner cette évolution, les missions des IEN se développent. S'ils étaient déjà chargés des relations formelles avec les communes, ils ont désormais une fonction d'expertise éducative à exercer dans le cadre du partenariat avec les communes et doivent s'assurer de sa mise en œuvre effective.

De plus, cette période se singularise par l'évolution de la structure administrative des services académiques et des missions des Recteurs et Inspecteurs d'académie. En 2016, naît la

région académique. Cette nouvelle strate déconcentrée n'implique pas une diminution du pouvoir de pilotage académique du Recteur mais l'intègre dans une cohérence régionale. Les Inspecteurs d'académie, devenus en 2012, directeurs académiques des services départementaux de l'Éducation nationale (DASEN) n'ont plus de compétences et d'autonomie de droit. Ils obtiennent leurs attributions du Recteur d'académie. Cela a pour objectif de simplifier l'organisation administrative en définissant un unique pilote éducatif pour l'ensemble des structures éducatives de l'académie, valorisant ainsi un pilotage global cohérent et les interactions entre l'enseignement primaire et secondaire.

Cette dernière période, certainement inachevée, est marquée par la co-construction politique des actions éducatives locales. Elle se caractérise également par une modification structurelle qui renforce le pouvoir du Recteur.

Section 2 Méthodes et sélection de cas

1. Une étude de cas : l'académie de Lyon

✓ L'étude de cas comme méthodologie

Pour tester l'influence des configurations étatiques sur le rôle des acteurs éducatifs dans la construction de l'action locale, il nous faut adopter une méthodologie qui guidera la récolte de données.

Tout d'abord, les objets de recherche et les interrogations que nous avons soulevés nous poussent d'abord à adopter une démarche qualitative. Il ne s'agit pas d'exclure toute possibilité d'analyse quantitative mais bien d'affirmer qu'une démarche qualitative est plus pertinente pour une première approche de ces questions. En effet, les méthodes qualitatives se caractérisent en deux points (Dumez, 2011) : elles cherchent à comprendre comment les acteurs pensent, parlent et agissent ; et à le faire en fonction du contexte particulier auquel ils prennent part. Une recherche qualitative implique donc à la fois une dimension descriptive (quoi) et une dimension explicative (comment, pourquoi). Or notre question de recherche s'adosse à la fois sur un aspect descriptif (l'évolution des pratiques des acteurs éducatifs et de leurs relations en fonction des configurations)

et sur un aspect explicatif (l'influence de ces différentes configurations sur l'action éducative). Notre recherche se prête donc bien à l'utilisation de méthode qualitative.

Dès lors, notre étude portera sur un petit nombre de cas. En effet, le sens d'une recherche qualitative est d'analyser une ou quelques situations particulières dans leur contexte sans ambition de généralisation des résultats obtenus. Sa portée ne peut donc pas être universelle. C'est pourquoi, nous n'analyserons pas les 30 académies que compte la France mais sélectionnerons certaines d'entre elles. Notre ambition initiale était alors de considérer quelques académies et de comparer l'influence effective des IEN, IA et Recteur de chacune d'entre elles. Cependant, le temps contraint imparti à cette recherche a fait de cette étude d'un petit nombre de cas une entreprise trop ambitieuse. En effet, cela aurait nécessité la réalisation d'enquêtes de terrain dans plusieurs académies. Or, pour mener une récolte de données qualitatives méthodique et détaillée sur une période de près de 50 ans et dans 4 académies différentes, quatre mois ne sont pas suffisants. Nous avons donc opté pour une étude de cas.

Au-delà de la simple faisabilité, l'étude de cas présente des avantages méthodologiques importants et s'inscrit dans la continuité de notre intention initiale. En effet, l'étude de cas possède les mêmes caractéristiques méthodologiques que l'étude d'un petit nombre de cas. Il s'agit d'analyser une situation particulière en fonction de son contexte. Apparaît donc une continuité intéressante puisque cette méthode nous permet de mener les analyses et de tester les hypothèses de la même manière que nous l'aurions fait avec l'étude d'un petit nombre de cas. La seule différence réside dans l'impossibilité immédiate de comparer les évolutions entre cas avec cette méthode.

Cependant, l'étude de cas présente l'avantage méthodologique de nous permettre de ne pas renoncer à cette comparaison mais de la considérer comme une étape postérieure d'un projet de recherche plus large. L'étude de cas, comme première étape d'une analyse, permet de tester nos premières hypothèses, de les invalider le cas échéant, les faire évoluer pour pouvoir ensuite, fort de cette première analyse, construire une comparaison académique pertinente et efficiente. Cela permet aussi d'adapter les données à observer, les préciser ou les faire évoluer. L'étude de cas à cet avantage d'être une méthode qualitative exploratoire qui permet d'inscrire notre étude dans un projet plus global.

✓ **L'académie de Lyon**

Parmi les 30 académies françaises que nous pouvions étudier, nous avons fait le choix de centrer notre analyse sur celle de Lyon. Plusieurs arguments ont présidé à ce choix.

Tout d'abord, nous avons fait le choix de sélectionner une académie démographiquement importante afin d'analyser un système administratif suffisamment développé pour observer des relations interpersonnelles variées. Pour cela, nous avons privilégié les académies qui appartiennent à des régions académiques « pluri-académiques ». Ainsi, cela nous permet de saisir l'évolution organisationnelle dûe à la création des régions académiques, ce qui serait impossible en étudiant une académie formant à elle seule une région académique, comme Rennes ou Nantes par exemple. À l'intérieur de ces régions académiques pluri-académiques, nous avons sélectionné des académies avec plusieurs services départementaux. Cela permet d'observer une structure administrative où plusieurs services départementaux sont développés avec leur identité propre et sans se confondre aux services académiques, permettant ainsi de mettre en regard les pratiques des Inspecteurs d'académie et de leurs services départementaux.

L'académie de Lyon rentre parfaitement dans ces critères. Elle est l'une des 3 académies composant la région académique Auvergne-Rhône-Alpes, la deuxième région la plus importante de France. À l'image de sa région, l'académie de Lyon est démographiquement et administrativement importante. Démographiquement, c'est la 5^e académie française : elle scolarise près de 20% des élèves de l'enseignement primaire de France. Sa structure administrative départementale est donc, de fait, très développée. 3 départements, l'Ain, le Rhône et la Loire la composent.

Un autre critère est apparu essentiel dans notre choix : celui de la persistance des frontières académiques sur notre période d'analyse. En effet, de nombreuses académies à l'image de Créteil, Versailles, Nancy-Metz, ont été créées ou fusionnées entre 1960 et 2018. Cette réorganisation géographique perturbe les relations entre les acteurs éducatifs et modifie leur influence sur l'action publique. Il est alors difficile de distinguer ce qui relève d'une conséquence de la réorganisation géographique de ce qui relève de la configuration de l'État. L'académie de Lyon, dont les frontières n'ont pas évolué sur notre période d'analyse, rentre donc dans ce deuxième critère.

Enfin, la diversité géographique interne à l'académie a été le troisième critère de sélection. En effet, pour pouvoir démontrer une influence de la configuration de l'État sur l'évolution du rôle des acteurs éducatifs, il faut pouvoir mettre en regard des situations géographiques différentes car, dans les années 1980, les premières mesures de décentralisation du premier degré ont pris un caractère géographique. N'était alors concernés par cette reconfiguration que les territoires les plus en difficulté socialement et scolairement, les zones prioritaires. Étudier une académie au profil géographique varié, comprenant des zones d'éducation prioritaires, permet donc d'analyser l'influence de cette réforme territoriale en mettant en regard les différents territoires de l'académie.

L'académie de Lyon présente une diversité géographique très intéressante (Académie de Lyon, 2018). En effet, on peut d'abord différencier ses 3 départements. Le Rhône, très urbain, concentre 58 % des effectifs d'élèves de l'académie et est divisé en 32 circonscriptions. Une partie importante de son territoire est classée en Zone d'éducation prioritaire, aujourd'hui en Réseau d'éducation prioritaire, en faisant le troisième département français le plus concerné par ce dispositif. La Loire et l'Ain sont des départements plus ruraux et beaucoup moins denses en termes de population éducative. Ils concentrent respectivement 22 et 20% des effectifs académiques du premier degré. La Loire comporte 15 circonscriptions et l'Ain 12. Pourtant ces deux départements ont des profils différents. Si la Loire connaît une période de désindustrialisation qui lui fait perdre son poids éducatif, l'Ain est depuis les années 2010 en plein essor du fait notamment de la proximité avec la Suisse. L'Académie de Lyon présente donc des départements aux profils très différents permettant ainsi une analyse précise de l'influence des reconfigurations étatiques à caractère territorial.

Pour tester les hypothèses de cette recherche, nous mènerons donc une étude de cas sur l'académie de Lyon.

2. Méthodes

Pour analyser une période aussi longue que celle de notre recherche, l'utilisation d'une unique méthode de récolte des données nous est apparue extrêmement réductrice. En effet, les sources et les données existantes sur l'action éducative des années 1960 sont très différentes de celles qui concernent les années 2010 par exemple. Dès lors, le fait de diversifier les sources, donc les méthodes de recueillement, est plus approprié pour construire une analyse solidement informée.

✓ La recherche documentaire

Cette méthode bien qu'utilisée pour récolter des données sur l'ensemble de la période d'analyse, a été particulièrement développée pour les années les plus anciennes. En effet, les seules traces restantes de l'action éducative des années 1960 et 1970 dans l'académie de Lyon, sont écrites. Dès lors, nous avons déployé une recherche d'archives pour collecter ces traces écrites. Mener une analyse de ces traces écrites est d'une grande richesse car elle permet, à la fois d'analyser leur contenu, qui exprime les enjeux éducatifs d'une époque, leur contexte de production, qui traduit une organisation éducative, et le discours produit, définissant une posture professionnelle.

Cependant, les documents d'archives ne doivent pas être considérés comme reflétant de manière exacte une réalité passée. En effet, l'ensemble des documents thématiques produits pendant une période n'est pas archivé. Une partie des informations échappe donc à notre analyse. Pour élargir le spectre des informations recueillies grâce aux archives, nous avons donc réalisé une étude croisée de différentes sources. Ainsi, nous avons collecté des données sur l'académie de Lyon et son action éducative auprès de 4 types de sources : des archives académiques, des services départementaux de l'Éducation nationale, des circonscriptions du premier degré ainsi que des archives communales.

Les archives que nous avons collectées pour notre analyse relèvent essentiellement de correspondances, de compte-rendu d'instances éducatives académiques, infra-académiques et communales, de bilans d'activités des cadres de l'Éducation nationale (IEN et IA), de rapports des Inspections générales et documents de communications officielles des services académiques (interne ou à destination des communes)³.

Concernant la méthode de collecte, nous avons photographié les documents apportant des informations en lien avec les questionnements de notre recherche et les avons classés informatiquement, par période et par thématique éducative.

Le choix de nos sources s'est établi selon plusieurs critères. D'abord, menant une analyse sur l'académie de Lyon⁴, la consultation des archives académiques, disponible entre 1800 et 1990, s'imposait.

Ensuite, nous avons récolté des données sur les services départementaux de l'Éducation nationale à partir des archives rhodaniennes. Pour une raison d'archivage d'abord. Le rectorat et les services départementaux du Rhône étant voisins, un lieu commun de stockage des archives a été créé, facilitant le mélange des archives, et notamment les plus anciennes. En consultant les archives académiques nous avons donc consulté les archives départementales, créant parfois quelques confusions sur le rédacteur du document mais permettant surtout une analyse conjointe des documents particulièrement intéressante pour saisir les relations entre ces deux services. Nous avons pu consulter des archives rhodaniennes pour une période allant de 1945 à 1990. Pour une raison d'accessibilité des archives, nous n'avons pas pu compléter cette collection de données départementales avec celles de la Loire et de l'Ain.

³ Voir les sources

⁴ Du fait de l'implantation à Lyon du rectorat, les archives académiques sont conservées au centre des archives départementales et métropolitaines comme celles des services départementaux du Rhône.

Puis, nous avons mené une recherche d'archives dans des circonscriptions du premier degré. Nous avons alors diversifié au maximum les sources, pour saisir les différentes configurations et obtenir, malgré l'hétérogénéité des documents trouvés, suffisamment de données à analyser. Nous avons donc choisi deux circonscriptions rurales, une dans le Rhône (l'Arbresle) et une dans l'Ain (Pays de Gex Sud), une circonscription urbaine (Lyon 5/1^o) et une circonscription urbaine concernée par les dispositifs successifs d'éducation prioritaire (Villeurbanne 1). Les informations alors recueillies s'inscrivent dans une période comprise entre 1982 et aujourd'hui mais avec une importante disparité quantitative car certaines circonscriptions ont été récemment créées, d'autres ont évolué. Pour contrevenir à cela, nous n'avons pu trouver de circonscriptions dont les frontières n'ont pas évolué depuis 1960, ni même depuis 1990.

Enfin, nous avons analysé des archives municipales. Nous avons rapidement constaté que les communes dites petites n'avaient pas conservé d'archives éducatives. Nous avons donc concentré notre analyse sur des archives de villes. Dès lors, les archives ville de Lyon se sont imposées du fait de l'importance démographique et politique de la ville au sein de l'académie. Nous avons également analysé les archives de Villefranche-sur-Saône, sous-préfecture du Rhône, parce qu'elles regroupent les archives de l'ensemble du territoire Beaujolais et de ses villages offrant une occasion d'analyser l'action éducative de petites communes et de les mettre en regard avec celles d'une ville politiquement importante comme Villefranche. Nous avons alors pu trouver dans ces villes des données pour une période comprise entre 1950 et 2005.

La difficulté de cette recherche d'archives réside dans l'hétérogénéité des documents conservés et des périodes consultables. Au sein de l'Éducation nationale, il n'existe pas, ou uniquement depuis une période récente, de politique d'archivage. Les documents archivés sont quantitativement et qualitativement très divers rendant parfois difficile la prise d'informations, notamment pour les périodes les plus anciennes de notre intervalle. Cela a été particulièrement vrai pour les archives de circonscriptions. Les documents les plus anciens dans certaines circonscriptions remontaient à 2008, quand d'autres conservaient des documents datant de 1982. Cette hétérogénéité se retrouve également dans l'archivage des documents communaux. La diversification des sources nous a permis de contourner cette difficulté et de récolter un nombre important de données analysables pour une période comprise entre 1960 et 2000.

Pour compléter cette recherche sur la période actuelle, nous avons mené une enquête documentaire permettant d'obtenir des informations sur cette période. En effet, les archives ne comprenant que peu de documents au-delà de 2000, il nous fallait développer une autre phase de recherche documentaire. Nous avons adopté les mêmes modalités afin d'obtenir des documents

comparables avec ceux des archives. L'objectif était alors de ne pas recueillir des données que nous n'aurions pas pu mettre en perspective faute de données dans les archives et, à l'inverse, de ne pas oublier de collecter certaines données qui résonneraient avec les archives. Pour ce faire, nous avons gardé la multiplicité de nos sources, la collecte par photographie et avons mené cette recherche auprès des mêmes acteurs pour assurer une continuité et permettre une analyse centrée sur les documents d'une même source. Seule différence majeure : l'académie et les services départementaux ne pouvant transmettre certains documents récents, nous avons pour cette période essentiellement analysé leurs documents officiels de communication. Auprès des circonscriptions et des communes, nous avons observé, en plus des traces écrites semblables à celles des archives, des documents plus informels comme des traces de communications, des notes de réunions qui apportent un autre regard sur l'action éducative actuelle.

Enfin, le dernier type de document que nous avons analysé est lié à l'observation participante de 2 mois que nous avons réalisée en 2017 au sein de la circonscription Lyon 5/1^o. Nous avons donc réutilisé les documents, type compte-rendu, que nous avons récoltés alors, ainsi que les notes que nous avons prises et collectées en carnet d'observation lors de nos diverses expériences et échanges.

Cette recherche documentaire a donc permis de compléter les informations issues des archives en apportant des traces écrites plus récentes qui pourront être comparées et mises en perspective avec les archives.

✓ **Entretiens semi-directifs**

La collecte de traces écrites, si elle présente l'avantage d'informer sur des périodes passées, ne permet en revanche pas ou peu de saisir la représentation que se font les acteurs de leurs pratiques et actions. Or, comprendre les représentations des acteurs éducatifs sur leurs pratiques est central pour mettre en perspective leurs missions prescrites avec leurs actions réelles. Cela permet de saisir l'influence effective des acteurs sur l'action éducative. Pour combler cette limite, nous avons donc mené des entretiens semi-directifs auprès de différents acteurs éducatifs de l'académie de Lyon, qui ont été d'une grande richesse pour saisir les représentations relationnelles des acteurs, leurs pratiques individuelles et comprendre les ressorts informels de leur influence.

Les informations collectées via des entretiens semi-directifs sont subjectives, relatives à l'enquête uniquement, et non donc pas de vocation à être généralisée. Cependant, elles peuvent

être comparées pour établir des représentations communes et des différences. Nous avons donc cherché à opérer une telle comparaison en menant des entretiens avec 4 types d'acteurs différents : les Recteurs, les Inspecteurs d'académie, les Inspecteurs de l'Éducation nationale et les élus municipaux.

Pour réaliser ces entretiens, nous avons d'abord envoyé un mail expliquant notre démarche aux personnes que nous souhaitions rencontrer. Nous avons donc contacté la rectrice de l'académie de Lyon⁵, les Inspecteurs d'académie des 3 départements, 40 IEN de l'académie (8 dans l'Ain, 8 dans la Loire et 14 dans le Rhône), et 10 maires (6 dans le Rhône, 2 dans la Loire et 2 dans l'Ain). Nous avons également contacté les acteurs académiques et départementaux en charge de la formation professionnelle⁶. Pour les personnels de l'Éducation nationale, nous avons utilisé l'adresse mail de leur service, présentes sur l'organigramme académique. Pour les communes, nous avons utilisé l'adresse mail de contact de leur mairie. Nous avons effectué une relance indifférenciée plusieurs jours après l'envoi de la première demande. Mais nous avons également effectué des relances ciblées. Quand un IEN ou une commune nous répondait favorablement, nous relançons les acteurs éducatifs du même territoire afin d'avoir un regard croisé sur un même contexte sociogéographique. Nous avons mené un entretien semi-directif auprès de l'ensemble des acteurs ayant répondu favorablement à notre demande. Cet entretien se basait sur une grille d'entretien⁷, identique pour les personnes exerçant les mêmes fonctions mais différentes selon les fonctions. Ainsi, nous avons développé une grille d'entretien différente pour les acteurs académiques, les acteurs départementaux, les acteurs de circonscription et les acteurs communaux. L'objectif était alors de cibler les questions en fonction du type d'acteur et des missions qui lui sont dévolues. Nos entretiens ont eu une durée comprise entre 34 minutes et 1 heure 22 et ont été enregistrés afin d'être retranscrits fidèlement. Nous avons, grâce à ces entretiens, mené une analyse de contenu sur l'ensemble des entretiens, par type d'acteurs et quand cela était possible par zone géographique.

Concernant les entretiens réalisés⁸, au niveau académique nous avons pu rencontrer le directeur de cabinet de la rectrice de Lyon⁹, et le responsable académique de la formation des personnels.

⁵ Après un accord de principe de Madame Moulin-Civil pour nous rencontrer, celle-ci a été remplacée. Nous avons donc fait une demande auprès de Madame Campion, nouvelle rectrice de l'académie.

⁶ Voir Partie 2/ Chapitre 2

⁷ Voir annexe

⁸ Voir liste des entretiens

⁹ Également directeur de cabinet de la rectrice précédente.

Concernant les acteurs départementaux, nous avons rencontré l'Inspectrice de l'Éducation nationale adjointe à l'Inspecteur d'académie du Rhône qui était chargée pour cet entretien de le représenter. Nous avons également rencontré l'Inspectrice de l'Éducation nationale en charge de la mission départementale de formation continue. Cet entretien a permis de mettre en lumière son rôle départemental mais aussi son rôle académique car elle est également doyenne académique des IEN.

Concernant les acteurs de circonscriptions, nous avons rencontré un IEN en retraite ayant exercé entre 1988 et 2006 dans le Rhône notamment. Pour la période actuelle, nous avons rencontré 7 Inspecteurs de l'Éducation nationale en charge d'une circonscription du premier degré : 1 dans l'Ain, 1 dans la Loire et 5 dans le Rhône. Sur les 5 entretiens rhodaniens, 3 ont pu être couplés avec l'entretien d'un ou plusieurs acteurs municipaux de la circonscription. En effet, nous avons rencontré 2 maires de petites et moyennes communes du Rhône ainsi que 2 élus délégués à l'éducation et un fonctionnaire directeur de l'éducation¹⁰. Ainsi, nous avons rencontré des acteurs municipaux de 4 communes.

Une des limites que nous avons rencontrées lors de ces entretiens est le peu de réponses que nous avons obtenu de la part des acteurs de l'Ain et de la Loire (10% de réponses dans ces départements pour près de 60% dans le Rhône). Cela s'explique notamment par le fait que nous avons effectué un stage au sein des services départementaux de l'Éducation nationale du Rhône et présenté les résultats de notre précédente recherche aux IEN et à l'Inspecteurs d'académie de ce département. Bien que nous n'ayons pas d'ambition de généralisation, réaliser plus d'entretiens dans l'Ain et la Loire nous aurait permis de construire une comparaison de contenus entre départements.

Une seconde limite de cette méthode est la difficulté à rencontrer des personnes ayant exercé des missions éducatives par le passé, pouvant évoquer leurs représentations d'alors. En effet, nous n'avons pu obtenir de listes et peu de noms d'IEN, IA ayant exercé dans l'académie de Lyon entre 1960 et 2000. Cette méthode est donc surtout pertinente pour obtenir des informations sur une période récente.

La combinaison de ces deux méthodes nous permet donc d'avoir des données variées et abondantes sur l'action éducative et ses acteurs dans l'académie de Lyon entre 1960 et 2018.

¹⁰ L'entretien avec le directeur de l'éducation a été réalisé en même temps que celui du conseiller municipal en charge de l'éducation de la commune.

Partie 2 :

**Test des hypothèses et
résultats empiriques**

Chapitre 1

Décentralisation d'actions éducatives : quelle influence pour les Inspecteurs de l'Éducation nationale ?

En considérant les relations qu'entretiennent les Inspecteurs de l'Éducation nationale avec les communes, nous nous sommes interrogés sur l'incidence de la décentralisation sur l'action éducative. Nous avons émis l'hypothèse que l'influence des IEN sur l'action éducative s'accroît avec la décentralisation de compétences éducatives vers les communes. Afin de tester cette hypothèse, nous étudierons donc ces relations comme vecteur d'influence de l'action publique. Pour saisir l'évolution de l'influence des IEN sur l'action éducative, il convient d'abord de définir la nature et les enjeux de leurs relations avec les communes (Section 1). Puis il s'agit de démontrer que le processus de recomposition de l'*État éducateur* a développé les relations formelles entre les IEN et les communes sans accroître l'influence des IEN sur l'action éducative (Section 2). Enfin, il convient d'observer que leur influence effective dépend essentiellement de leur pouvoir discrétionnaire (Section 3).

Section 1 De la transformation des relations entre communes et Inspecteurs de l'Éducation nationale

Avant de débiter toute analyse, précisons que nous observerons et analyserons toutes les formes d'échanges entre les Inspecteurs de l'Éducation nationale et les communes. En effet, ceux-ci étant relativement circonscrits sur notre période d'analyse, nous n'estimons pas nécessaire de réduire notre analyse aux échanges ne concernant qu'une politique éducative particulière ou qu'un type d'échanges. Dès lors notre analyse tient compte de l'ensemble des échanges que nous avons pu identifier.

1. Nature et enjeux éducatifs des relations entre 1960 et 1980

Tout d'abord, nous avons évoqué dans la construction de notre hypothèse, l'appropriation du jacobinisme de l'*État éducateur* par les IEN et les communes. Malgré la centralisation de l'éducation et leur absence de compétences éducatives, les IEN développent une autonomie qui leur permet de construire avec les élus municipaux des arrangements et ainsi adapter l'action éducative au contexte local. L'enjeu n'est pas ici de redémontrer l'existence de ces relations informelles mais d'en comprendre les caractéristiques et leurs évolutions.

En étudiant les documents d'archives concernant la période de centralisation de l'action éducative (1960-1980), nous faisons comme premier constat que les échanges entre IEN et communes étaient irréguliers. Dans son bilan d'exercice pour la période 1960-1965, un Inspecteur de l'Éducation nationale décrit ainsi ses relations avec les maires : « De relation [*avec les maires*], je n'en ai guère. Je me suis présenté lors de ma prise de fonction et m'efforce d'être présent lors de la cérémonie de vœux en mairie. Si nous avons à échanger d'autres fois, cela est dû à un incident. » (Mazard, 1965). Sur les 5 autres bilans d'exercice que nous avons pu consulter pour cette période, aucun autre IEN n'évoque de relation avec les communes. C'est seulement en 1984 qu'apparaît de nouveau dans un bilan d'exercice la mention « partenariat avec les mairies » (Girerd, 1982) pour y évoquer, en 3 phrases, des « relations difficiles, décousues et exclusivement pour gestion d'une urgence » (ibid.). Dès lors, la quasi-absence des relations avec les communes dans les bilans d'exercice des IEN tend à démontrer la faible importance quantitative et qualitative qu'accordent les IEN à cette relation lorsque l'action éducative est centralisée.

On constate également dans ces documents que les échanges débutent toujours avec l'émergence d'un problème public éducatif, c'est à dire d'une situation perçue, par les IEN ou les communes, comme différente de ce qu'elle devrait être et pourrait être (Surel & Muller, 1998). Ces échanges sont synonymes de mise sur agenda des problèmes publics. En effet, ils s'engagent par la prise en charge commune d'un problème éducatif afin de trouver un arrangement qui permette son traitement et s'arrête une fois celui-ci effectif. Ainsi, les relations entre les IEN et les communes possèdent un caractère irrégulier expliquant la faible importance que leur portent les IEN.

Nous avons alors identifié deux types de problèmes éducatifs ayant nécessité un échange entre IEN et communes. Tout d'abord, entre 1960 et 1980, les relations se nouent majoritairement lorsqu'émergent des revendications éducatives liées à l'affectation du personnel. Ces revendications prennent majoritairement la forme de pétition ou de lettre de protestation adressée à l'IEN de circonscription. Si l'IEN se saisit de cette revendication, alors le problème est mis sur agenda, et il correspond avec la commune pour trouver un arrangement. Pour l'année scolaire 1975-1976, les services départementaux du Rhône ont consigné 13 mutations d'enseignants afin de répondre à un

problème éducatif constaté par les élus locaux (Division du personnel, 1976). 4 mutations sont liées à un dysfonctionnement éducatif : les maires ont alors alerté l'IEN d'un dysfonctionnement en classe, celui-ci a constaté et appuyé auprès des services départementaux la demande de mutation faite par les maires. 6 mutations ont été réalisées pour permettre aux enseignantes d'exercer dans la même école que leur mari et ainsi pérenniser le couple d'enseignant dans la commune. Enfin, 3 enseignants ont été sélectionnés, sur demande de l'IEN, pour leurs compétences particulières qui permettraient aux communes de résoudre un problème social. Par exemple, une enseignante d'origine portugaise a été nommée à Limas dans le Rhône pour faciliter la scolarité des enfants d'immigrés portugais de la commune. Ainsi, les communes et les IEN échangent pour résoudre des problèmes liés à l'affectation du personnel.

Le second thème, moins développé, des arrangements locaux est le financement des écoles par les communes. En effet, entre 1960 et 1980 les relations se nouent également autour de cette question financière. En analysant des échanges épistolaires, nous avons constaté que les IEN incitent les communes à investir ce qu'ils pensent être des « lacunes éducatives de l'Éducation nationale » (Lugand, 1978). Ainsi, en 1976, pendant la vague d'immigration des années 1970, un IEN informe le maire de la commune de Vénissieux, fortement impactée par l'arrivée d'enfants non francophones, de l'impossibilité de l'administration de l'Éducation nationale à implanter un dispositif d'accueil pour ces enfants et à former les enseignants des écoles concernées (Malet, 1976). Il propose alors au maire d'embaucher des éducateurs spécialisés dont il autoriserait l'intervention en classe. Le maire a investi cette solution et financé des éducateurs pour les enfants allophones entre 1977 et 2014. Cette démarche d'incitation à financer des intervenants extérieurs pour traiter un problème éducatif interne à l'Éducation nationale se retrouve de nombreuses fois au cours des années 1970 et 1980, notamment pour la gestion des activités sportives et artistiques.

Ces échanges qui permettent aux IEN et aux communes de trouver des arrangements de manière discrétionnaire ne sont pas occultés par l'administration nationale. Au contraire, elle en fait un instrument de politique publique. Ainsi, Pierre Louis, le Recteur d'académie de Lyon rédige en 1974 une note leur indiquant la démarche et le comportement à adopter pour trouver un arrangement avec les élus locaux et « maintenir une action éducative apaisée » (Louis, 1974). Ils doivent se montrer intransigeants sur les valeurs de l'école républicaine mais peuvent engager, en dernier recours, des négociations sur l'investissement matériel et financier des communes dans les écoles « afin de convaincre [*les communes*] de la considération que l'État leur porte » (Ibid). L'objectif principal est le maintien de « l'ordre éducatif » (Ibid) même si cela doit s'accompagner d'une réduction de financement. Cette note démontre que le pouvoir discrétionnaire de l'IEN sur l'action éducative est connu du Recteur et reconnu comme un instrument de politique éducative.

Finalement, entre 1960 et 1980, les relations entre IEN et communes s'établissaient exclusivement de manière informelle et irrégulière, dans le cadre du traitement de problème éducatif. Les arrangements qui en découlaient, dont l'intérêt était reconnu par le Recteur, contribuaient à influencer l'action éducative centralisée.

2. Nature et enjeux éducatifs des relations depuis 1980

Il n'y a pas de rupture brutale qui transformerait radicalement les relations entre IEN et communes en 1980 mais c'est à partir de cette date que le processus de recomposition de l'*État éducateur* débute modifiant progressivement la nature et les enjeux des relations. Nous considérons ici les changements qui sont intervenus sur cette période et qui ont fait des relations entre IEN et communes ce qu'elles sont aujourd'hui.

D'abord, on constate, en analysant les documents relatifs à cette période, que la nature de échanges se diversifie. En effet, en plus d'entretenir des relations informelles qui perdurent, les IEN et les élus municipaux échangent aussi dans des instances éducatives formelles. En effet, l'État a accompagné la décentralisation éducative du développement d'instances éducatives à l'échelle locale dont le but est d'assurer la coordination éducative des actions des différents acteurs. Depuis 1981, nous avons identifié 4 instances au sein desquelles nous étudierons les relations entre IEN et communes. Tout d'abord, les conseils de Zep, devenus en 2014 Comité de pilotage des REP, réunissent les élus, personnels de l'Éducation nationale et partenaires impliqués dans la politique d'éducation prioritaire. Cette instance, bien qu'évoluant avec les politiques d'éducation prioritaire, perdure aujourd'hui. Ensuite, depuis 1989, toutes les écoles disposent d'un conseil d'école permettant de coordonner les actions de la communauté éducative d'un établissement du premier degré. Sans évolution majeure, cette instance perdure aujourd'hui. De plus, entre 1998 et 2013, les communes qui se dotaient d'un Projet éducatif local se munissaient en parallèle d'un Comité de pilotage de ce PEL, incluant les élus locaux, les différents partenaires éducatifs du territoire et les personnels de l'Éducation nationale. Enfin, en 2013, cette démarche du projet éducatif local est généralisée sous forme d'un Projet Éducatif de Territoire, qui remplace le PEL et possède un comité de pilotage constitué sur les mêmes modalités. Ainsi depuis 1989, les IEN et les communes siègent ensemble à, au moins, 1 instance éducative pluriannuelle.

Pourtant le développement de relations formelles ne remet pas en cause l'existence de relations informelles entre ces acteurs. S'il est plus dur de trouver des documents qui matérialisent

ces relations informelles du fait du développement des communications par téléphone et plus récemment par mail, tous les IEN et élus municipaux que nous avons interrogés estiment que leurs relations sont aujourd’hui encore essentiellement informelles. Donc, les échanges entre IEN et communes ne muent pas mais se diversifient.

Cette diversification, et plus spécifiquement le développement d’instances éducatives à l’échelle locale, a eu pour première conséquence de rendre ces relations plus régulières. Il est difficile de chiffrer à partir de documents et d’entretiens un nombre moyen d’échanges annuels. Cela dépend à la fois du contexte éducatif, de la participation effective aux échanges et de l’implication des acteurs dans ces relations. Mais le développement quantitatif de ces relations se matérialise dans les bilans d’exercice des IEN. En effet, à partir des années 1990 et du partage de la mission éducative avec les communes, les bilans d’exercice des IEN que nous avons étudiés¹¹ contiennent tous une section « Partenariat avec les communes » dont la description est faite en au moins 1 page. À partir de 2013 et la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires et du PEDT, cette section n’est jamais inférieure à 4 pages (soit 10% environ des bilans d’exercice). La comparaison de ces données à celles de la période 1960- 1980 permet de conclure à une augmentation quantitative des relations et de la place qu’elles occupent dans les actions des IEN.

Le cadre de ces échanges a aussi évolué entre 1980 et aujourd’hui. En effet, ces derniers ne relèvent plus seulement du traitement de problèmes publics et sont aujourd’hui majoritairement liés à la construction de projets d’actions éducatives. En effet, le processus de recomposition de l’*État éducateur* a peu à peu fait de l’éducation une mission partagée puis co-construite, imposant d’abord aux communes d’apporter leur soutien à l’action éducative nationale puis en faisant des actrices centrales de leur construction à l’échelle locale. Cette nouvelle configuration a donc poussé les IEN et les communes à faire évoluer leurs relations, c’est-à-dire à échanger et à coopérer sur la thématique de la construction d’actions éducatives communes. Les IEN et les communes ont alors des échanges à propos de l’ensemble de la construction d’une politique, « de l’analyse des besoins à l’évaluation » (Ministère de l’Éducation nationale, 2016). Dès lors, ces relations ne sont plus le symbole de la mise sur agenda d’un problème et de son traitement, car elles ont désormais vocation à intervenir à toutes les étapes de la construction de l’action éducative. Finalement, ne relevant désormais que rarement du traitement de problèmes éducatifs, le cadre des relations entre les IEN et les communes a aussi évolué.

¹¹ 26 bilans d’exercices de 4 IEN différents entre 1982 et 2018

Cette évolution implique une modification des thématiques abordées qui se diversifient. En effet, la notion d'action publique couvre des actions éducatives de nature très variée, de l'enseignement artistique et culturel à l'accueil des enfants avant le temps scolaire en passant par développement d'un plan numérique par exemple. Il est donc difficile de lister de manière exhaustive l'ensemble de ces thématiques qui ont été abordées en près de 40 ans par les IEN et les communes. Nous avons cependant identifié une thématique centrale liée à l'action publique, qui a fait l'objet de la majorité des échanges relatifs à la construction des actions éducatives que nous avons étudiées entre 1980 et 2018. Il s'agit de l'articulation des différents temps éducatifs. En effet, depuis 1990, les communes peuvent organiser des activités éducatives périscolaires en dehors des temps scolaires. Articuler cette action à l'action éducative scolaire pour que, tout en respectant les compétences de chacun, l'action éducative soit « cohérente et basée sur des valeurs et des règles communes » (Ministère de l'Éducation nationale, 2016). Dès lors, ce partage de la compétence éducative impose d'en penser le cadre et les actions. Ainsi, à Villeurbanne, l'organisation de la pause méridienne des enfants a nécessité l'organisation de 8 séries de « réunion de coordination » avec les élus locaux, l'IEEN, les directeurs d'écoles et les intervenants éducatifs entre 1988 et 2018¹². Et il ne s'agit là que de rencontres formelles. Les inspecteurs ayant exercé à Villeurbanne précisent que de nombreux échanges informels ont complété ces réunions. Ce sujet de l'articulation entre temps éducatifs est d'autant plus présent que leur cadre législatif a beaucoup évolué. Ainsi en 1989, 2000, 2008 et 2013 l'organisation du temps scolaire a pris de nouvelles configurations obligeant ainsi les IEN et les élus locaux à adapter l'action éducative qu'ils menaient à l'échelle communale et à l'adapter aux nouvelles configurations. Donc, ce sont également les thématiques abordées dans les échanges entre IEN et communes qui ont été modifiées.

Finalement, mener une comparaison des relations entre les IEN et les communes, entre ce qu'elles furent lorsque l'*État éducateur* était centralisé et ce qu'elles sont devenues après plusieurs étapes de recomposition, nous permet de constater leur développement. En effet, la création d'instances éducatives à l'échelle locale a ajouté aux relations informelles des rencontres formelles, augmentant quantitativement leur fréquence. Cela a également développé le nombre de thématiques éducatives abordées lors des échanges. On peut donc dire, à ce stade, que la reconfiguration de l'*État éducateur* fait évoluer ces relations. Pourtant, il est encore impossible d'établir si cela permet aux IEN d'avoir une influence accrue sur l'action éducative.

¹² 2 réunions en 1988, 2 en 1989, 4 en 1995, 1 en 1998, 2 en 2000, 3 en 2008, 3 en 2013 et 4 en 2017.

Section 2 Les relations formelles: un vecteur d'influence ?

1. Des relations formelles en trompe-l'œil

✓ Une participation évolutive

La recomposition de l'*État éducateur* a développé des instances éducatives à l'échelle locale dans lesquelles peuvent prendre forme les relations entre les IEN et les communes. Cependant, nous avons constaté que les 4 types d'instances que nous avons analysés ont été diversement investis par les Inspecteurs de l'Éducation nationale. Ainsi, en étudiant leurs compte-rendus entre 1981 et aujourd'hui nous avons constaté des taux de présence extrêmement variables.

D'abord, lors de la création des Zones d'éducation prioritaire et des Conseils de ZEP, les IEN concernés ont été très investis, participant ou se faisant représentés à chaque concertation (18 présences sur 20 compte-rendus analysés en 1981 et 2012). Aujourd'hui encore, lors des comités de pilotage du Réseau d'Éducation prioritaire, les IEN font de leur participation une priorité professionnelle. En effet, les IEN concernés par ce dispositif, estiment de leur « devoir envers les communes » (IEN-3.1) d'y participer car c'est « un dispositif, avant tout, Éducation nationale, où les communes assistent notre action » (Ibid). Un IEN nous a ainsi confié son sentiment de responsabilité envers les communes : « Je représente l'administration qui offre des moyens, oui, mais aussi qui impose des frontières et une image parfois difficile à porter. Alors je me dois d'aiguiller leurs décisions pour que cela devienne positif pour tous » (IEN-1.1). Ils conçoivent donc l'éducation prioritaire comme une politique imposée aux communes et dans laquelle ils se doivent d'intervenir pour apporter leur aide, leur expertise et ainsi influencer l'action éducative. Dès lors, ils investissent les instances d'éducation prioritaire pour construire un échange formel avec les élus locaux qui leur permet d'orienter les actions éducatives.

Cependant, cet investissement des instances éducatives, dans lesquelles peuvent prendre part les relations entre les IEN et les communes, n'est pas homogène. Ainsi, on constate que les PEL ont été très peu investis par les IEN. En réponse au Recteur qui interroge la mise en œuvre de cette réforme, l'Inspecteur académique du Rhône, Jean-Paul Quisefit explique en 2001 que « par défiance » (Quisefit, 2001) les IEN ont peu investi les projets locaux d'éducation. « Craignant sur le long terme une prise de pouvoir du maire » (Ibid), les IEN ont préféré ne pas investir les nouvelles instances éducatives pour symboliser la frontière entre les compétences périscolaires des communes et leurs compétences scolaires. Cette recherche de cloisonnement s'est aussi manifestée

par un refus de certains IEN de conseiller les communes en matière éducative. Ainsi, en 2005, l'Inspecteur d'académie reçoit un courrier d'un Inspecteur de l'Éducation nationale (IEN, 2005), expliquant que les Contrats d'éducation locale de sa circonscription seraient envoyés à l'Inspection académique sans intervention de sa part, étant « missionné pour inspecter les pratiques pédagogiques des enseignants et nullement des maires » (IEN, 2005). Cette fracture est constatée par l'IGEN, en 2000, qui identifie la réticence des acteurs de l'Éducation nationale comme un frein à une action éducative locale cohérente et adaptée (IGEN, 2000). L'engagement limité des IEN ne donne donc pas lieu au développement de relations avec les communes qui leur permettraient d'influencer le projet éducatif local.

La naissance du Projet éducatif de Territoire modifie cette tendance. On constate depuis 2013 la participation des IEN au comité de pilotage du PEDT. Ainsi, les IEN ayant une partie du territoire de ville de Lyon dans leur circonscription se sont réunis en « groupe IEN Ville de Lyon » afin de « coordonner leurs discours dans les différents arrondissements », « avoir un poids sur les activités et les temps éducatifs » (Groupe IEN Ville de Lyon, 2013). Se dessine donc un véritable engagement des IEN dans l'action éducative communale en mettant en avant leur expertise. Cet engagement des IEN dans les relations avec les communes tient essentiellement à la nature des politiques en jeu. En effet, contrairement au PEL où les compétences scolaires et périscolaires étaient indépendantes, la réforme de l'organisation du temps scolaire et la mise en œuvre du PEDT rendent ces domaines éducatifs interdépendants. Ainsi, le choix d'une organisation du temps scolaire par une commune influence les pratiques professionnelles des enseignants et modifie la gestion du personnel enseignant par l'IEN. C'est donc dans l'optique « d'apporter [leurs] concours » (IEN-1.4) et d'influencer les décisions municipales que les IEN participent aux instances de pilotage et renforcent leurs échanges avec les élus. Les élus et IEN que nous avons rencontrés s'accordent pour dire que la mise en œuvre de cette réforme de l'organisation du temps scolaire a accru leurs échanges. Si les avis divergent quant à la persistance de ce développement, ils estiment tous que cela a eu un effet. Nous avons pu constater cela quantitativement. Dans les circonscriptions où les archives avaient été conservées avant la mise en œuvre du PEDT, nous avons constaté une différence majeure. Les comptes rendus témoignent d'une présence en comité de pilotage beaucoup plus soutenue depuis 2013 et notamment dans les communes où le dispositif PEDT a été expérimenté avant sa généralisation, leur permettant ainsi « d'avoir un poids significatif car tout était à inventer, à construire » (IEN-1.2). Dès lors, les IEN investissent les nouvelles instances éducatives pour construire un échange plus abondant avec les élus locaux qui leur permet d'orienter les actions éducatives.

Ces tendances temporelles non linéaires démontrent donc que le développement des relations formelles entre IEN et communes ne s'est pas fait uniformément et progressivement mais a connu des périodes d'accroissement intenses et d'autres d'arrêt.

✓ Une participation stratégique

À l'intérieur même de ces grandes tendances temporelles et notamment dans les périodes d'abondantes relations, on constate une importante diversité de participation des IEN aux instances éducatives partenariales. Nous avons observé que cela n'était pas seulement dû aux aléas des agendas professionnels et des intérêts individuels mais répondait à certains critères collectifs. Tout d'abord, le contexte géographique de la circonscription du premier degré a une influence majeure sur la participation de l'IEN à des instances éducatives avec les communes. En effet, les circonscriptions rurales regroupent parfois jusqu'à 40 communes différentes, ne permettant pas à l'IEN de construire des relations identiques dans chacune d'elles. Il lui faut alors adopter « une stratégie de territoire » (IEN-1.5). Ils choisissent alors d'investir des relations avec les élus des plus grosses communes afin d'influencer l'action éducative « qui touchera le plus d'élèves » (Ibid). Il apparaît plus aisé pour un IEN dont la circonscription urbaine couvre une partie de commune ou un petit nombre de communes d'établir une stratégie relationnelle. Ils n'ont pas de choix stratégiques à faire et peuvent être présents à toutes les instances éducatives et ainsi influencer l'action éducative sur l'ensemble de sa circonscription. Un IEN ayant exercé en situation rurale et urbaine nous faisait ainsi part de cette différence : « Avant [*en circonscription rurale*], je n'intervenais qu'en cas de conflit ou de manquement éducatif mais je ne connaissais pas la politique éducative de mes communes. Il y en avait –il une dans ces villages ? Maintenant [*en circonscription urbaine*], je sais exactement où l'on va, tous. J'ai l'impression d'inscrire mon action dans le territoire. » (IEN-1.1). Le contexte géographique explique donc en partie le développement limité des relations formelles entre IEN et communes.

L'autre critère de participation à des instances éducatives pour les IEN est leur utilité. Si l'on considère l'ensemble des instances auxquelles un IEN siège en 2015, il irait en moyenne à 125 instances (conseils d'écoles et comités de pilotage) par an (IGEN & IGAEN, 2015). Les Inspections générales de l'Éducation nationale concluent alors à « la difficulté d'assumer cette mission pleinement au regard du temps que nécessitent les autres [*missions*] » (IGEN & IGAEN, 2015, p.28). Les IEN doivent donc établir des priorités, qui reposent sur 2 éléments : la gestion de conflit et l'influence sur les décisions éducatives des communes.

Concernant l'influence sur les décisions éducatives des communes, les IEN rencontrés nous ont dit participer aux instances « où [leur] intervention n'est pas uniquement de la représentation mais peut avoir un impact sur le fonctionnement d'une école ou d'un projet » (IEN-2.1), sinon « c'est une perte de temps, la gestion courante est très bien assurée par les enseignants et les directeurs, mieux même. Ce sont eux qui sont sur le terrain au quotidien » (IEN-1.5). Les IEN participent donc aux instances qui précèdent la prise de décision politique par les communes, leur permettant « d'orienter les débats, défendre les intérêts pédagogiques pour les élèves » (Ibid.) et d'orienter ainsi la prise de décision par les élus locaux. C'est pour cette raison que les IEN participent quantitativement plus aux instances liées à l'élaboration de projet et à leur évaluation plutôt qu'au comité de suivi. Ainsi, les 5 réunions recensées en 2013 à Lyon pour élaborer le projet d'expérimentation des rythmes scolaires ont réuni entre 6 et 8 IEN (sur 9 concernés) contre 1 à 4 IEN dans les comités annuels de suivi entre 2014 et 2017. De nouveau, en 2017, les instances d'évaluation et de construction du nouveau PEDT ont réuni 7 IEN. Dans cette même perspective, un IEN d'une circonscription périurbaine avec 19 communes a participé en 2013 à 15 instances d'élaboration des PEDT 2014-2017, à en moyenne 5 instances de suivi (toujours dans les mêmes communes) entre 2014 et 2017. Les IEN développent donc une stratégie d'utilité qui leur permet de participer aux instances dans lesquelles les échanges avec les mairies ont une influence sur l'action éducative.

Concernant la gestion de conflit, nous avons pu constater que les IEN ne participaient aux conseils d'écoles que lorsqu'un conflit éclatait entre membres de la communauté éducative nécessitant l'intervention d'un cadre pour « rassurer sur le traitement de la situation par les équipes éducatives ou défendre les intérêts éducatifs de l'enfant » (IEN-1.3).

Finalement, le développement des relations formelles avec la reconfiguration de l'État se construit en trompe-l'œil. Il n'a pas existé de développement uniforme des relations parallèlement à la décentralisation de compétences. Ces relations sont passées par des périodes de retrait des IEN des instances éducatives et des périodes d'investissement fort. Leur participation à ces instances et le développement des relations formelles qui est lié relèvent de stratégies de participation qui leur permettent d'investir certains échanges en fonction de la capacité d'influence qu'ils pourraient en tirer. Mais les relations formelles entre IEN et communes permettent-elles effectivement aux IEN d'avoir plus d'influence ?

2. Une influence effective limitée

✓ Le rôle du découpage administratif

Dans le cadre de ces instances, l'influence que développent les Inspecteurs de l'Éducation nationale sur l'action publique est limitée.

D'abord, cela réside dans la nature territoriale de ces instances. En effet, nées de la décentralisation, elles ont pour objectif de coordonner l'action éducative à l'échelle d'une commune ou d'une zone d'éducation prioritaire. Dès lors, elles sont ancrées à un territoire pour lequel elles recherchent une identité et un projet éducatif. Or cette division territoriale est très différente des découpages administratifs de l'Éducation nationale. Ainsi, un IEN peut avoir une circonscription avec de nombreuses communes et donc de nombreuses instances ou une circonscription avec une partie seulement d'une commune. Sur 48 circonscriptions de l'Académie de Lyon, seules 2 circonscriptions (Firminy et Villefranche-sur-Saône) ont des frontières identiques aux frontières communales. Cela a des conséquences manifestes sur l'influence des IEN dans les instances éducatives. Au sein des circonscriptions pluri-communales, les IEN sont perçus par les élus municipaux comme des acteurs extérieurs à l'action éducative locale : « Le fait d'avoir plusieurs communes, de ne pas toujours être présent, on est vu comme des théoriciens qui viennent porter la bonne parole et qui ne connaissent pas le terrain » (IEN-1.5). Ils évoquent alors leur capacité à donner des grandes orientations éducatives, à déterminer une priorité éducative par exemple, mais ils n'interviennent pas sur la mise en œuvre du projet local : « On pourrait légalement imposer une activité scolaire à financer mais ce serait discréditer les enseignants qui travaillent toute l'année avec les mairies. Ils n'ont pas besoin de nous pour savoir comment il faut faire » (IEN-3.1). L'influence des IEN perçus comme des acteurs administratifs avec une connaissance limitée du terrain, est donc réduite à des orientations générales, laissant la discrétion de la mise en œuvre effective aux fonctionnaires de guichet, enseignants et animateurs du périscolaire notamment.

A l'inverse, dans les circonscriptions ne comprenant qu'une partie d'une commune, les IEN sont perçus par les élus municipaux comme des acteurs de terrain. En effet, le fait qu'ils n'interviennent que sur une partie du territoire ne leur permet pas d'avoir « un discours cohérent valable pour toute la ville » (IEN-1.2) auprès des élus, ce qui leur permettrait d'avoir une influence sur la construction des projets éducatifs. Leur nombre ne favorise pas leur influence. « Pour avoir un pouvoir discrétionnaire, il faudrait qu'on soit tous d'accord, qu'on ne parle que d'une voix. [À Lyon], nos réalités sont trop différentes pour cela » (Groupe IEN Ville de Lyon, 2015), cette phrase conclut le compte-rendu de la dernière réunion du Groupe IEN Ville de Lyon. Dans cette situation urbaine, les IEN développent donc un pouvoir discrétionnaire essentiellement sur la construction d'activités qui répondent aux orientations éducatives du projet local. « On intervient localement, auprès des

arrondissements, des quartiers, pour proposer des activités cohérentes » (IEN-1.2). Les IEN sont alors perçus comme des agents qui connaissent les réalités éducatives : « On est considéré comme des experts des situations éducatives à cette échelle ! » (IEN-1.1). Dans cette configuration, et à l'inverse des circonscriptions pluri-communales, ces IEN ont donc un pouvoir discrétionnaire qui se développe dans le cadre de la mise en œuvre des actions éducatives plus que dans l'élaboration du projet local en lui-même.

Que se passe-t-il dans les circonscriptions qui correspondent à une commune ? Les 2 IEN concernés par cette situation dans l'Académie de Lyon ont récemment vu la géographie de leur circonscription évoluer passant de plusieurs communes à une seule. Ils conçoivent ce changement comme « extrêmement bénéfique » (IEN-1.3). « Avec 3 communes, je ne m'investissais pas dans les projets locaux s'il n'y avait pas de conflit dans les écoles. Je ne me sentais pas concerné par l'action de la mairie. Si l'on veut construire quelque chose avec une commune-circonscription, mieux vaut le construire ensemble pour avoir un vrai impact » (IEN-3.1). Cet IEN est désormais présent aux comités de pilotage et intervient tout au long de la réalisation du PEDT. Cette différence est aussi marquante pour un élu d'une de ces communes qui insiste sur le développement d'une identité communale éducative, qui était jusqu'alors impossible et le « sentiment naissant d'avoir une reconnaissance de l'Éducation nationale » (CM-C.3).

Il est difficile de conclure avec ces éléments à la plus forte influence des IEN dans certaines configurations géographiques, mais on peut établir que le pouvoir discrétionnaire des IEN sur l'action éducative s'exerce différemment selon la configuration géographique de leur circonscription.

✓ **Des instances aux enjeux de représentation**

Quand on analyse les compte-rendus des 4 types d'instances éducatives, on constate que seul le conseil d'école est une instance délibérative, de prise de décision par le vote. Les autres instances ont essentiellement un rôle d'échange d'informations et de représentation. Les décisions étant prises par le conseil municipal qui en a la compétence.

Pour les instances non délibératives, nous avons constaté que leur structuration est identique. Elles débutent toutes par des remerciements aux personnes présentes. Quand l'IEN est présent, il est alors remercié nominativement. Puis vient une présentation par les élus municipaux des informations relatives à la situation éducative communale. Ces données sont utilisées pour justifier, légitimer le projet éducatif que présente la commune ou le projet en cours. À la fin de cette présentation, s'il est présent, intervient alors l'IEN. Il remercie la commune de son invitation, de son

investissement éducatif, dresse un bilan positif de la collaboration avec les élus et valorise le projet éducatif local. Cette intervention est courte, n'excédant pas les 10 minutes. Puis vient un temps de débat et de questions.

Cette structuration est le symbole de la capacité d'influence limitée des IEN au sein de ces instances. En effet, ils ont essentiellement un rôle de représentation de l'Éducation nationale et doivent donc adopter une attitude qui démontre le respect des compétences éducatives décentralisées : « Les communes sont décisionnaires et je respecte ça, c'est ce que je dois montrer. C'est important de faire passer ce message aux enseignants » (IEN-1.4). Pour l'ensemble des IEN interrogés, c'est donc un contexte qui exclut toute stratégie d'influence : « Ce n'est pas le lieu de discussions, ici c'est une scène où il faut montrer une communauté éducative unie. Si je veux intervenir, m'opposer ou suggérer, je prends mon téléphone » (IEN-1.2). Les instances éducatives ne sont donc pas le lieu de débat entre les IEN et les élus locaux, ne permettant donc pas à ces derniers d'exercer une influence sur l'action éducative.

Finalement, au regard de l'ensemble des analyses sur les relations formelles entre les IEN et les communes, nous ne pouvons pas conclure à un accroissement de l'influence des IEN par le développement des relations formelles. Ces dernières n'ont pas connu un développement croissant parallèle à la décentralisation de compétences éducatives. Elles varient quantitativement en fonction des périodes et des stratégies des IEN. Au sein-même de ces échanges, la capacité d'influence des IEN est limitée par l'enjeu de représentation des instances dans lesquelles elles prennent part et la composition géographique de leur circonscription. Ce n'est donc pas par le biais de relations formelles que les IEN ont accru leur influence sur l'action éducative. Qu'en est-il des relations informelles ?

Section 3 Le rôle majeur des relations informelles

1. Un levier d'influence sur les politiques décentralisées

Dans la Section 1, nous présentions les relations informelles entre les IEN et les communes comme préexistantes au processus de reconfiguration de *l'État éducateur*. D'abord existant uniquement pour résoudre un problème public, elles ont finalement persisté et se sont adaptées aux différentes configurations pour s'engager sur les différentes thématiques de l'action publique

éducative à l'échelle locale. Si le développement des échanges formels n'est pas un vecteur central de l'influence des IEN, ce n'est pas le cas des relations informelles.

Il est difficile d'étudier par des traces écrites des échanges informels dont la majorité est orale et de trouver des témoins de l'influence que ces échanges ont pu avoir dans la construction de l'action éducative. Afin de mener une analyse qui soit le moins possible biaisée par le manque d'informations, nous conduirons donc notre analyse sur l'influence des relations informelles essentiellement sur les périodes les plus récentes (1990-2010 et 2010-2018). Cela nous permet d'avoir à la fois de plus nombreuses traces de ces échanges et de pouvoir interroger les acteurs, encore en exercice, sur leurs perceptions.

Dès lors, nous avons établi deux constats. D'abord, la mise en œuvre de la reconfiguration de *l'État éducateur* en 2013 a été facilitée là où les IEN et les communes entretenaient en amont des relations informelles. Sur les 7 IEN en exercice que nous avons interrogés, les 4 inspecteurs qui disaient entretenir, avant la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République, des relations informelles régulières avec les communes de leur circonscription, estiment tous que cette reconfiguration n'a modifié ni la nature ni la finalité des échanges avec les communes. Les 2 maires dont les communes sont en relation avec l'un de ces 4 IEN ont la même perception : leurs échanges restent identiques. A l'inverse, les 3 autres IEN et 2 autres élus municipaux interrogés estiment que cette loi a renforcé « artificiellement et éphémèrement » (IEN-3.1) leurs relations sans pour autant atteindre une action éducative co-construite. Cette séparation stricte trouve une explication dans la perception de ces relations par leurs acteurs. Ainsi, les IEN (4) et les communes (2) entretenant préalablement des relations utilisent les mots « partenaires » (6 acteurs) « connaissance » (5 acteurs), « confiance » (4 acteurs), « compréhension » (4 acteurs), « respect » (4 acteurs) pour décrire leurs relations. Le discours et les termes choisis pour évoquer ces relations sont largement partagés et basés sur l'interaction. Les échanges ont permis aux IEN de se percevoir comme des partenaires dont l'action et l'expertise est complémentaire. Le passage d'une action éducative partagée à une politique partenariale, en 2013, n'est donc pas entré en contradiction avec leur perception, déjà tournée vers le partenariat. A l'inverse, les IEN (3) et les communes (2) n'échangeant pas informellement avant la reconfiguration étatique décrivent leurs relations ainsi : « artificielles » (2 acteurs), « pauvres » (2 acteurs), « tiroir-caisse et petit chef » (1 acteur), « inexistantes » (1 acteur) et « frontières étanches » (1 acteur). Ces termes péjoratifs sont moins partagés par les acteurs mais le discours est unanimement négatif. Les IEN gardent des communes une vision basée sur le financement matériel et les communes conservent des IEN une image de fonctionnaires qui imposent une politique nationale à tout un territoire. Le passage d'une

action éducative partagée à une politique partenariale, en 2013, est alors rentré en contradiction avec leur perception.

On retrouve cette dichotomie dans la manière dont sont construits les PEDT, symbole de la reconfiguration de *l'État éducateur*. Remplaçants des PEL facultatif, les PEDT s'imposent à toutes les communes et mettent en œuvre la notion de partenariat éducatif. Nous avons étudié les PEDT des 4 communes et mettent en œuvre la notion de partenariat éducatif. Nous avons étudié les PEDT des 4 communes dont nous avons interrogé les élus. Les 2 communes qui avaient des relations informelles avec les IEN ont un projet éducatif de territoire qui mêle scolaire et périscolaire dans les objectifs et les actions menées. Ainsi, l'un des PEDT engage enseignants et animateurs dans une sensibilisation des élèves à l'hygiène bucco-dentaire par l'apport de connaissances en classe et l'éducation aux réflexes quotidiens sur le temps d'accueil périscolaire (notamment un lavage de dents après le déjeuner et le goûter). Le second PEDT précise que les projets sur le temps scolaire ne seront désormais financés que s'ils correspondent aux objectifs de l'un des axes et après accord de l'IEN du PEDT. Il y a donc un engagement commun dans un projet sans cloisonnement des actions en fonction des acteurs éducatifs qui interviennent. On retrouve bien dans les PEDT des communes n'entretenant pas de relations avec les IEN, des objectifs communs mais la déclinaison des actions reste cloisonnée par la frontière entre scolaire et périscolaire. On fait donc le constat que les relations informelles préexistantes à la reconfiguration de *l'État éducateur* en 2013 ont facilité sa mise en œuvre en ayant déjà permis aux acteurs de faire évoluer leur perception de l'action publique.

Le second constat que nous avons établi est le suivant : les échanges informels permettent aux IEN d'influencer les décisions éducatives des communes. Les projets TICE, (Techniques de l'information et de la communication pour l'enseignement) sont particulièrement intéressants pour analyser cela. En effet, ces projets facultatifs possèdent deux dimensions : une dimension matérielle dont la compétence est municipale (achat des ordinateurs, logiciels etc.) et une dimension pédagogique dont la construction est assurée par l'Éducation nationale. L'une des dimensions peut être menée sans l'autre, ou alors aucun projet ne peut être mené²³. C'est un choix discrétionnaire des acteurs.

Nous avons analysé 3 projets TICE qui présentaient cette double dimension éducative. Tous venaient d'une circonscription caractérisée par des échanges informels et les acteurs nous ont spontanément expliqué que ces projets TICE ont été mis en œuvre grâce à ces échanges. Un élu évoque ainsi la naissance du projet : « Les tablettes dans les classes par exemple. Un jour, à 8h,

²³ Les enseignants sont obligés de dispenser des enseignements TICE aux élèves mais les communes ne sont pas obligées de doter les écoles en matériel informatique.

j'étais en voiture, l'IEN m'appelle et me dit : « On a un appel à candidature pour un projet TICE, il faut répondre vite, vous vous engagez pour des tablettes ? » J'ai répondu oui immédiatement » (CM-C4). C'est alors l'habitude des relations, la connaissance des partenaires qui entrent en jeu. L'IEN en charge de ce même projet confirme l'importance des relations informelles : « Il fallait choisir vite. J'ai réfléchi aux élus avec lesquels j'entretenais des contacts réguliers et avec qui je savais que cela se passerait bien. Il fallait choisir dans l'urgence des personnes en qui on avait confiance pour travailler sur 3 ans » (IEN-1.5). Dans une autre commune, un projet robotique expérimental en partenariat avec un centre de recherche est mis en œuvre. C'est l'IEN qui, sensible aux projets TICE, a porté le projet : « Ce projet ne relevait pas d'une priorité éducative de la ville, c'est coûteux et peu pertinent pour les enjeux périscolaires qui préoccupent la mairie mais j'ai su convaincre les élus de son importance éducative » (IEN-1.1). Il explique avoir convaincu les élus de s'investir et d'adapter leurs politiques éducatives grâce aux échanges réguliers qu'ils entretenaient : « Ils me connaissaient, me faisaient confiance. J'ai aussi adapté mon projet aux enjeux qui leur étaient chers [*l'égalité sociale, ndlr*]. Ça n'aurait pas marché, si on ne se connaissait pas. D'ailleurs ça n'a pas marché dans mon ancienne circonscription » (Ibid). Les échanges informels entre un IEN et les élus d'une commune permettent donc aux IEN d'influencer les décisions éducatives et d'orienter l'action publique municipale.

A l'inverse, les communes qui investissent dans un plan de dotation numérique sans que cela ne soit adossé à un projet éducatif spécifique expliquent cette division par un manque d'échanges : « On ne nous dit pas combien il faut d'ordinateurs par classe, ni s'il faut un TNI. À la limite, on en mettrait pas ce serait pareil. En 10 ans, jamais l'IEN n'est venu me dire ce qu'il faudrait comme ordinateurs, ou TNI. Que dalle. C'est que de la bonne volonté politique. On a aucune demande de l'Éducation nationale et si on se trompe dans les choix, et ben tant pis pour les enseignants et les élèves ! » (CM-C.1). Ces décisions ont ensuite des répercussions sur l'action pédagogique et l'investissement des enseignants dans des projets TICE : « Un enseignant avec un TNI et un autre avec un ordinateur de 1990 n'auront pas le même investissement pédagogique de la matière » (IEN-2.1). L'absence d'échanges informels incite donc les communes à effectuer seules des choix éducatifs qui auront une influence sur les actions éducatives des enseignants.

Au regard de ces analyses, les échanges informels entre les IEN et les communes ont permis une adaptation à la reconfiguration de l'État *éducateur* plus rapide et permettent aux IEN d'influencer l'action éducative décentralisée. Quelles sont alors leurs stratégies ?

2. Des stratégies d'influence

✓ Valoriser l'action éducative communale

Pour développer leurs interactions avec les communes et influencer l'action éducative à l'échelle communale, les Inspecteurs de l'Éducation nationale développent différentes stratégies relationnelles. Quand nous avons demandé aux IEN de décrire leurs relations avec les mairies depuis 2013, 8 sur 9 ont évoqué des relations essentiellement informelles. Parmi ces 8, 6 nous ont dit avoir des stratégies afin d'« entretenir sur la longueur » (IEN-1.6) ces relations et « pouvoir investir l'action éducative partenariale » (IEN-2.1). La finalité est toujours la même: être perçu par les communes comme un acteur éducatif du territoire et non comme un administrateur de l'éducation sur leur territoire. Ainsi, l'enjeu est d'être perçu comme un partenaire avec qui construire l'action publique et non pas comme un « chef local » qui imposerait la vision éducative d'un État sans concession.

La stratégie des IEN consiste à valoriser les actions municipales en étant présents à des évènements publics locaux tels que les vœux du maire en Janvier par exemple. Cette stratégie a perduré à travers les différentes configurations de l'*État éducateur*. En effet, dans un bilan d'exercice sur la période 1960-1965, un IEN explique : « Je m'efforce d'être présent lors de la cérémonie de vœux en mairie » (Mazard, 1965). En interrogeant un IEN retraité et des IEN ayant plusieurs années d'expérience, nous avons aussi constaté cette pratique dans les années 1980. 2 IEN témoignent de cette démarche : « Les communes avaient peu de compétences mais il était important de leur démontrer par ma présence la reconnaissance de l'Éducation nationale pour leur investissement financier » (IEN-1.6), qui perdure en 2018 (IEN-2.1). Pour les IEN pratiquant cette stratégie, ces moments sont essentiels pour se construire une image d'acteur éducatif du territoire et influencer les décisions politiques des élus : « Si vous participez à ces moments-là, qui sont importants pour eux [les élus, ndlr], ça crée un tissu de relations. Là, de façon informelle, il se passe et il se dit pleins de choses. On crée beaucoup de projets sur des temps comme ça, très informels. La période de Janvier est très favorable à l'avancée de projets communs que nous formalisons derrière » (IEN-2.1). En effet, les élus locaux rencontrés se disent sensibles à la présence des IEN lors de réunions publiques : « C'est important pour moi. Ça légitime notre action et puis ça démontre leur envie de travailler en partenariat » (CM-C.2). La stratégie des IEN pour influencer l'action publique par la participation à des évènements municipaux publics est donc ancienne et traverse les configurations étatiques.

La valorisation des actions municipales passe également par les projets éducatifs des IEN. Les IEN occupent une position nodale dans la construction de l'action éducative locale : ils sont les

interlocuteurs institutionnels de l'Éducation nationale pour les communes et sont les supérieurs hiérarchiques des enseignants. Ils peuvent donc à la fois intervenir sur la construction de projets éducatifs communaux mais aussi imposer des orientations pédagogiques et valoriser certains projets éducatifs auprès des enseignants. C'est cette position de pivot qui leur sert à valoriser l'action municipale. 2 des IEN que nous avons rencontrés pilotent leur circonscription à l'aide d'un projet de circonscription pluriannuel. Ce projet donne aux enseignants les axes éducatifs à développer dans les écoles de la circonscription. Les actions qui s'y inscrivent ne concernent que le temps scolaire. Or, pour valoriser les actions éducatives « concertées et adaptées au territoire » (IEN-1.2), ces IEN ont pris l'initiative de faire correspondre leurs axes éducatifs à ceux du PEDT. Un enseignant doit dès lors construire ses actions éducatives de manière cohérente avec le projet éducatif de territoire et adapter son action en fonction de son territoire d'exercice. Ainsi, cette mise en adéquation des projets par les IEN permet aux communes de ne financer que des actions scolaires qui intègrent le PEDT. Pour elles, « c'est une vraie reconnaissance de l'institution. Nous sommes des acteurs éducatifs » (CM-C.4). Cette valorisation des communes en tant que partenaires éducatifs permet aux IEN d'influencer l'action éducative des communes : « On se positionne en collaborateur, plus en tyran éducatif qui ne pense qu'au temps scolaire. Du coup, notre expertise est plus souvent sollicitée et écoutée pour choisir les projets qui seront soutenus et financés » (IEN-2.1). En collaboration les élus d'une commune et un IEN organisent annuellement une réunion d'information aux enseignants sur les types de projets qui seront conjointement soutenus par la mairie et l'Éducation nationale. Le choix des projets relève aussi d'une concertation collaborative. Ainsi, la position nodale des IEN leur permet d'influencer l'action éducative des enseignants vers une prise en compte du PEDT mais aussi d'orienter le choix des projets soutenus par les communes. Nous ne trouvons trace de cette stratégie avant 2013 et la mise en œuvre des PEDT, cela témoigne donc d'une adaptation des pratiques des IEN aux nouvelles configurations étatiques pour élargir leur influence.

S'il est difficile de savoir si cette nouvelle stratégie accroît quantitativement l'influence des IEN, il semble pourtant la percevoir ainsi. Un IEN nous a confié, une fois l'enregistrement terminé, se sentir « plus important éducativement » (IEN-1.3) depuis qu'il agit en collaboration avec la mairie. D'autres estiment donner un sens au territoire éducatif quand ils échangent avec les élus locaux sur la construction de l'action éducative.

✓ User de diplomatie

Une autre stratégie consiste pour les IEN à développer avec toutes les communes de leur circonscription des relations « diplomatiques » (IEN-1.4). L'enjeu est de gérer les affaires éducatives courantes avec « habileté et adresse » (IEN-2.1) pour ne pas entrer en conflit avec une commune et préserver des échanges informels qui permettent aux IEN d'influencer l'action éducative des communes. Cet enjeu diplomatique est persistant à travers les reconfigurations de *l'État éducateur*. Chaque circonscription dont nous avons analysé les archives conserve un dossier consacré aux discussions informelles entre mairie et IEN pour débattre de la carte scolaire. Les services départementaux conservent les rapports de ces échanges produits annuellement par les IEN.

Chaque année la redéfinition de la carte scolaire est un enjeu relationnel majeur pour les IEN. Ils doivent conseiller le Recteur sur les mesures à prendre (ouverture, suppression de classe, fermeture d'école) tout en prenant en considération les enjeux démographiques et politiques que cela soulève pour les communes et leurs élus. Une décision de carte scolaire peut entraîner une rupture totale des échanges entre IEN et les élus. Ainsi, en 1975, un IEN écrit à l'Inspecteur d'académie : « Suite à votre décision de suppression d'une classe de maternelle, la commune a cessé tout investissement financier et humain. La situation s'est aujourd'hui considérablement dégradée et malgré mes tentatives de conciliation nous n'avons pas trouvé d'accord » (Brossier, 1975). L'enjeu est donc central pour conserver des relations et maintenir une influence sur les compétences éducatives décentralisées. « Une décision où nous n'avons pas défendu l'intérêt local peut être fatale à l'action éducative locale » (IEN-1.4) prévient un IEN. Les IEN doivent donc user de diplomatie pour prouver aux élus qu'ils ne les « trahissent pas » (Ibid) devant l'Inspecteur d'académie ou le Recteur et « leur faire accepter » (IEN-2.1) une décision qui n'irait pas dans leur sens.

Si l'usage stratégique de la diplomatie ne permet aux IEN d'influencer directement l'action éducative, cela peut leur permettre de maintenir des relations avec les élus et ainsi contribuer à la construction de l'action éducative communale.

Au regard des relations informelles qu'entretiennent les IEN et les communes, celles-ci semblent jouer un rôle majeur dans leur capacité à influencer les décisions éducatives municipales. Faute de traces d'échanges informels pour les périodes les plus éloignées, nous ne pouvons affirmer avec certitude que l'influence de ces échanges s'est quantitativement accrue avec la décentralisation. Nous pouvons conclure que ce sont essentiellement les échanges informels qui permettent aux IEN d'avoir une influence sur l'action publique quelle que soit la configuration de *l'État éducateur*.

Finalement, cette étude nous a permis de démontrer que les relations entre les IEN et les communes dans l'académie de Lyon avaient évolué en fonction de la configuration de l'*État éducateur*. La décentralisation a élargi ces relations en ajoutant à des échanges informels la possibilité d'échanges formels, au sein d'instances éducatives locales. Elle a également élargi les thématiques abordées lors de ces échanges passant de la gestion de problème public à la co-construction d'actions éducatives. Mais, du fait notamment du découpage administratif des circonscriptions et de l'enjeu de représentation des instances, les relations formelles, permettent aux IEN de n'avoir qu'une influence limitée sur l'action éducative déconcentrée. Ils investissent d'ailleurs variablement ces relations selon les périodes et la capacité d'influence qu'ils estiment pouvoir exercer. Ce n'est donc pas à travers l'instauration de relations formelles que l'on peut conclure à une augmentation de l'influence des IEN avec la décentralisation. Les relations informelles, dont la présence est observable dans toutes les configurations qu'a pris l'*État éducateur* entre 1960 et 2018, concentrent une capacité d'influence centrale pour les IEN. S'il nous est impossible avec nos données de juger de la croissance quantitative de l'influence des IEN grâce aux relations informelles, nous pouvons conclure que, dans l'académie de Lyon, ce sont essentiellement les échanges informels qui permettent aux IEN d'avoir une influence sur l'action publique quelle que soit la configuration de l'*État éducateur*, grâce à l'utilisation de stratégies adaptées à la configuration.

À la vue de ces éléments, notre hypothèse selon laquelle l'influence des IEN sur l'action éducative s'accroît avec la décentralisation de compétences éducatives vers les communes ne peut donc être entièrement démontrée.

Chapitre 2

Déconcentration d'actions éducatives : une centralisation académique ?

Après avoir étudié la recomposition de *l'État éducateur* au prisme de sa décentralisation, nous nous proposons d'analyser dans ce chapitre son autre versant : celui de la déconcentration. En considérant la déconcentration à travers les relations qu'entretiennent les Recteurs et Inspecteurs d'académie avec les Inspecteurs de l'Éducation nationale, nous avons émis l'hypothèse que l'influence des IEN sur l'action éducative décroît avec la déconcentration du pilotage vers les académies et leurs cadres dirigeants, les Recteurs et Inspecteurs d'académie. Afin de valider ou d'invalider cette hypothèse, nous étudierons donc les relations entre ces acteurs comme un vecteur d'influence de l'action publique. Contrairement aux relations entre les IEN et les communes, les échanges entre les IEN et les IA et Recteurs ont été nombreux sur notre période d'analyse. Il nous faut donc définir un cadre précis d'analyse de ces relations. Dès lors, nous étudierons ces échanges et leur influence sur l'action publique dans le cadre de la politique de formation continue des enseignants. Ainsi, il convient dans un premier temps de définir l'intérêt d'un tel choix et de saisir les évolutions relationnelles qui s'y déroulent (Section 1). Dans une deuxième partie, il s'agit de constater que ces évolutions entraînent une perte d'autonomie et d'influence pour les IEN (Section 2). Enfin, il convient de s'interroger sur la naissance d'une centralisation académique de la formation continue (Section 3).

Section 1 La formation continue des enseignants, un enjeu de déconcentration

1. Une histoire liée à la construction de l'État

Plusieurs raisons ont présidé à notre choix d'analyser les échanges entre ces acteurs et leur influence à travers les évolutions de la formation continue des enseignants du premier degré. Tout d'abord, nous avons sélectionné la politique de formation continue des enseignants pour son lien

étroit avec la recomposition de l'*État éducateur*. En effet, sur la période 1960-2018, la formation continue a été l'une des composantes principales du processus de déconcentration à l'œuvre lors de la recomposition de l'État. Elle a suivi les mêmes évolutions séquentielles que celle-ci qui l'ont conduite à une académisation. Dès lors, s'intéresser à l'évolution de la formation continue et aux changements relationnels qu'elle impose permet d'analyser des transformations liées à la déconcentration et à la reconfiguration de l'*État éducateur* français. De plus, la formation continue des enseignants du premier degré est un sujet de recherche assez peu développé par la sociologie et particulièrement la sociologie de l'action publique (Maulini, 2015), et ce malgré l'importance politique que ce sujet revêt. En effet, la formation continue est au centre des missions des conseillers pédagogiques et IEN ; la modifier revient à faire évoluer ces métiers. C'est pour cette raison que, récemment, la formation continue des enseignants est devenue un objet de revendication de la part d'enseignants et de syndicats (Claus, 2014) et un enjeu politique majeur. Pour saisir les évolutions liées à la déconcentration et inscrire notre analyse au cœur d'enjeu éducatif contemporain, cette analyse sera donc centrée sur la formation continue des enseignants du premier degré.

Entre 1960 et 1980, alors que l'État éducateur connaît une période de forte centralisation, la formation continue des enseignants et personnels de l'Éducation nationale se développe, dans un contexte particulier. L'absence de directives et discours de l'État centralisé permet aux services déconcentrés d'investir la formation continue des enseignants (Etienne, 2015). Les IEN, alors Inspecteurs territoriaux, développent des « conférences pédagogiques », traitant de pédagogie théorique et pratique, obligatoires pour les enseignants. L'organisation de telles formations n'est soumise à aucune directive nationale en tant que telle, ni pour leur contenu ni pour leur organisation, seule la présence obligatoire des enseignants est décidée de manière centralisée. À partir de 1972, l'État impose de compléter ces formations locales par des formations continues départementales, organisées par l'Inspecteur d'académie. Ce délestage vers les services départementaux et de circonscription peut laisser penser à une forme de déconcentration. Il n'en est rien. En effet, ces formations de circonscription et départementales sont validées et contrôlées par la chaîne hiérarchique de l'Éducation nationale, c'est-à-dire par l'Inspecteur d'académie et le Recteur avant que ce dernier renvoie des données chiffrées au ministère. Plutôt que d'évoquer une déconcentration, il est donc plus juste de parler d'autonomie de l'IEN et de l'IA dans la mise en œuvre de formation continue, grâce aux faibles contrôles et directives imposées par l'État central. Cela peut s'expliquer par la représentation qu'a alors l'État de la formation continue des enseignants (Guibert & Allet, 2015). En effet, si la formation initiale est considérée comme déterminante pour la carrière d'un enseignant et donc centralisée afin que tous reçoivent la même et puissent offrir un enseignement égalitaire aux élèves de France, la formation continue est perçue différemment. Elle

n'est pas considérée « comme un vecteur de changement professionnel » (Guibert & Allet, 2015, p. 134) mais comme une manière « remémorer les connaissances initiales » (Ibid.). Cette conception renvoie donc au faible intérêt politique de la formation continue d'où le désintérêt des services centraux.

Ce n'est pas tant un changement de conception qui pousse l'Éducation nationale à déconcentrer la formation continue des enseignants que des engagements légaux pris par l'État. Ainsi, la loi du 13 juillet 1983 et le décret du 14 juin 1985 certifient aux fonctionnaires le droit à la formation continue personnelle, à la préparation aux concours et examens, et à l'initiative de l'administration. Dès lors, l'Éducation nationale se doit de penser et d'organiser la formation continue des enseignants. Cette dernière va donc devenir l'enjeu de directive nationale, qui impose un volume horaire de formation à offrir aux enseignants et oblige certaines formations thématiques (notamment la préparation aux concours internes) notamment. Son organisation est déconcentrée et confiée aux autorités départementales, sous couvert du recteur, afin de ne pas remettre en cause l'organisation discrétionnaire existante et d'adapter la formation aux besoins locaux (Etienne, 2015). S'organise alors au niveau départemental une administration de la formation continue. Un conseil départemental de la formation continue est créé, sous l'autorité de l'Inspecteur d'académie. Ce dernier décide, après consultation de ce conseil, d'un plan départemental de formation (PDF) annuel, qui donne des orientations de formations et propose différents types d'activités formatives. Des postes d'enseignants remplaçants sont créés pour permettre aux enseignants d'avoir une formation longue. Les élèves-maîtres interviennent pour le temps de leur stage dans les classes des enseignants partis en stages départementaux. Des postes de conseillers pédagogiques départementaux sont également développés pour répondre aux besoins de formations. En parallèle, les IEN sont amenés à élaborer un plan de formation de circonscription qui s'appuie sur les ressources et orientations départementales pour former les enseignants de leur circonscription. La formation continue est désormais obligatoire à hauteur de 10 heures annuelles par enseignant. La période 1980-1990 engage donc une déconcentration de la formation continue qui se construit dès lors au niveau départemental.

La période 1990-2010 se caractérise par un changement de représentation de la formation continue qui a de nombreuses conséquences sur sa construction. En effet, l'État va considérer les instances de formations continues comme un levier pertinent pour la transmission d'informations et l'accompagnement des réformes (Etienne, 2015). Ainsi la circulaire 99-212 du 20 décembre 1999 stipule que « la formation continue de l'ensemble des personnels constitue un enjeu stratégique et un levier du changement ». Cela s'explique notamment par le maelström des réformes contestées par les enseignants (socle commun, aide personnalisée par exemple) dont il faut assurer la mise en

œuvre (IGAN & IGAEN, 2003). L'objectif ayant évolué, les moyens sont modifiés : moins de stages longs sont proposés aux enseignants, les moyens de remplacement supprimés et les formations départementales réduites. La formation continue devient alors un outil de réforme interne à l'Éducation nationale. Cette nouvelle représentation privilégie la transversalité, l'interdisciplinarité et le travail en équipe car une réforme se met en œuvre de manière globale (Guibert & Allet, 2015). Dès lors, l'organisation des formations doit évoluer et s'uniformiser. L'académie, entité administrative déconcentrée de référence, avait déjà en charge la formation des enseignants du second degré. Pour uniformiser la formation des enseignants et garantir la cohérence des réformes, les formations continues des premiers et seconds degrés sont désormais pensées par un seul acteur : l'académie. L'État lui confie alors la charge de la formation continue des enseignants du premier degré et de son financement. Le recteur doit dès lors construire annuellement un plan académique de formation (PAF) en fonction des orientations qu'il souhaite donner et de la répartition des moyens qu'il décide. Ce plan est ensuite opérationnalisé et mis en œuvre au niveau départemental via le PDF et au niveau des circonscriptions via le plan de formation de circonscription. Notons que l'Inspecteur d'académie garde dans ses statuts, malgré l'académisation de la formation continue, la compétence de formation continue des enseignants. Cette période tout en renforçant la déconcentration de la formation continue, contribue à en redéfinir les finalités.

Il est plus difficile de noter une tendance nette pour la dernière période, 2010-2018. Si, dans le premier degré, cet épisode constitue la réalisation effective de l'académisation, on ne peut pas définir clairement l'orientation que prennent les recompositions actuelles.

D'abord, les années 2010 constituent la réalisation effective de l'académisation, car c'est à partir de cette période que le niveau départemental cède effectivement son rôle de formateur à l'académie. Cela s'explique par le changement de statut de l'Inspecteur d'académie qui devient un adjoint du recteur sans compétence propre. Dès lors, il perd ses compétences de formation. L'organisation de la formation continue par l'académie continue donc de se renforcer avec cette reconfiguration. Mais cela ne suffit pas pour conclure au renforcement de la déconcentration. En effet, l'instauration de la région académique n'a pour l'instant aucune incidence sur la politique de formation continue des enseignants du premier degré. Une expérimentation pour harmoniser cette politique à l'échelle de la région académique devrait être lancée par la rectrice de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes à la rentrée 2020. Cette reconfiguration n'a donc pas pour l'instant influencé la formation. De plus, en parallèle de l'académisation de l'organisation de la formation continue, se développe un mouvement de centralisation des contenus de formations de circonscription. Ainsi, pour la première fois depuis le début de notre période de recherche, le ministère de l'Éducation nationale impose, à la rentrée 2018, la thématique de l'ensemble des

heures de formation des enseignants. L'académie a dès lors la charge de proposer des ressources et une organisation de formation répondant aux injonctions du ministère. La nouveauté de cette reconfiguration nous empêche de saisir les évolutions stabilisées qu'elle entraîne sur la formation continue. Nous prendrons en compte cette période dans notre analyse mais veillerons à toujours la considérer avec prudence du fait de notre manque de recul.

2. Un enjeu qui lie Inspecteurs de l'Éducation nationale, Inspecteurs d'académie et Recteurs.

La formation continue des enseignants du premier degré a beaucoup évolué depuis 1960, se modifiant au gré des reconfigurations étatiques. Cela n'a pas été sans conséquences sur les échanges qu'entretiennent les cadres supérieurs, Recteurs et Inspecteurs d'académie, et les cadres intermédiaires, Inspecteurs de l'Éducation nationale.

Dans la configuration centralisée de l'État, entre 1960 et 1980, les échanges étaient peu nombreux et essentiellement fondés sur le partage d'information et la validation des plans de formation des circonscriptions. Ces échanges impliquent essentiellement les Inspecteurs d'académie et les Inspecteurs de l'Éducation nationale d'un même département. Ces derniers planifient des formations pour les enseignants qui leur sont rattachés et ne correspondent avec l'Inspecteur d'académie que pour validation du projet (IGEN & IGAEN, 2003). Dans une lettre adressée aux IEN en 1974, l'Inspecteur d'académie du Rhône précise ses critères de validation : « que le contenu soit pédagogique uniquement » (Faessel, 1974), autrement dit les conférences à message politique sont interdites, « cela doit être varié pour permettre aux enseignants de choisir leur engagement et leur offrir un outil de valorisation personnel et social » (Ibid.), pour le reste « une évaluation des besoins et envies vous aidera à la construction » (Ibid.). Il s'agit donc d'une organisation individuelle de la part des IEN et très déconnectée du plan de formation départemental. Ainsi, le plan départemental est organisé avec ses propres acteurs, les conseillers pédagogiques départementaux, se détachant complètement des formations de circonscription conçues et mise en œuvre par les IEN et les conseillers pédagogiques de circonscription (IGEN & IGAEN, 2003). Les échanges entre IEN et IA s'effectuent également dans le cadre de la présentation du plan départemental aux enseignants et à son organisation, les IEN se font le relais des informations (Ibid.). Ils informent les enseignants des formations départementales et en retour informent l'IA des personnels souhaitant participer. Dans

cette configuration, les plans de formations sont indépendants et les échanges entre IEN et IA restreints à la validation et à l'information.

À partir des années 1980 et la prise en considération étatique de la formation continue, les relations entre l'Inspecteur d'académie et les IEN ont évolué. En effet, la formation continue s'institutionnalise et s'organise au niveau départemental, nécessitant d'avantage d'échanges. Ceux-ci concernent d'abord l'organisation de remplacement des personnels partant en stages départementaux et sont strictement réservés aux IEN et à l'IA. Puis dès le milieu des années 1980, s'installe une porosité dans le développement des plans de formation départementaux et de circonscription (IGEN & IGAEN, 2010). Si les plans de circonscription doivent correspondre aux orientations départementales, ce sont surtout les relations entre acteurs qui définissent cette porosité. Désormais, c'est l'ensemble des acteurs de la formation continue à l'échelle départementale et de circonscription qui s'engage dans des échanges. Ainsi, en 1986, dans le Rhône et dans l'Ain, sont créés simultanément des groupes départementaux des conseillers pédagogiques EPS pour créer des outils communs de formation à proposer dans les circonscriptions et participer au plan départemental de formation (Inspection académique du Rhône, 1986). Ces groupes se généralisent au cours des années 1990 jusqu'à investir l'ensemble des domaines éducatifs. De plus, ces échanges plus réguliers se constatent également avec l'accroissement des demandes d'IEN pour que des conseillers pédagogiques départementaux interviennent dans des conférences pédagogiques ou des stages de circonscription, leurs intervention étant jusqu'alors réservée aux formations départementales. Alors que la DPE du Rhône dénombrait 5 interventions de circonscription de conseillers pédagogiques (tous avec une dominante Arts plastiques) en 1975 ; ce sont près de 45 demandes qui ont été formulées par les IEN en 1985 (DPE, 1988). Celles-ci concernaient alors l'ensemble des conseillers départementaux et des dominantes éducatives qu'ils représentent. S'est donc construit sur cette période une porosité entre les différents plans de formations du fait de l'engagement des acteurs de circonscription dans une démarche départementale et de l'investissement des acteurs départementaux dans les conférences pédagogiques de circonscription.

Dès les années 1990, la situation de la formation évolue, transformant l'objectif de formation en un objectif d'information et d'accompagnement des réformes et offrant à l'académie la compétence d'organisation et de gestion financière des formations du premier degré. Le niveau départemental tend alors à s'amoindrir (IGAEN & IGEN, 2010). Le PDF relève désormais plus de grandes orientations à prendre que de formations concrètes pour les enseignants. Les animations pédagogiques de circonscription doivent donc s'adapter aux nouveaux objectifs et à la disparition des stages départementaux. Cette configuration implique donc une redéfinition des relations entre

acteurs. Ainsi, les groupes départementaux thématiques deviennent plus réguliers et systématiques afin d'adapter les propositions de formations aux nouvelles injonctions d'accompagnement des réformes et d'aider ainsi les IEN dans l'ajustement des plans de formations de circonscription. Ces groupes intègrent d'ailleurs de plus en plus d'IEN et sont désormais sollicités par l'académie dans la construction du PAF. Privés de stages pratiques, les conseillers pédagogiques départementaux concentrent désormais leurs actions sur les animations pédagogiques de circonscription. Le niveau départemental de formation s'amenuisant, les relations à ce sujet entre l'IA et les IEN se tarissent aussi. Seules restent la présentation des orientations du PDF en Conseil d'IEN et la validation des plans de circonscription par l'IA. Les relations entre les IEN et l'IA s'amoindrissent au profit de relation entre ces deux acteurs et les services académiques (IGAEN & IGEN, 2010). Un comité de construction et de pilotage du PAF intègre les Inspecteurs d'académie de chaque département et la Division Académique pour la formation des personnels (DAFOP). Certains IEN ont été appelés à la construction du PAF en fonction des thématiques qu'ils investissent et des circonscriptions qu'ils représentent. Cette période contribue à redéfinir les relations en développant les échanges entre IEN, IA et les services académiques et en réduisant l'importance du niveau départemental dans les relations de formation.

Il est là encore difficile de définir une tendance précise pour la période 2010-2018. L'académisation se renforce en développant les relations directes entre IEN et les services académiques de formation. Sur la période précédente, nous avons recensé seulement 4 rencontres en 10 ans entre les IEN de l'académie de Lyon et la DAFOP. Depuis 2014, déjà 5 séminaires académiques d'IEN pendant lesquels intervenait la DAFOP ont eu lieu. Le pilotage académique de la formation continue connaît une concrétisation et un développement sur cette période. Cependant, nous ne notons pas, par rapport à la période précédente, d'autres différences dans la nature des relations entre IEN- IA et Recteurs. Cela est également valable pour les actions des conseillers pédagogiques départementaux et les groupes thématiques que nous avons évoqué pour les périodes précédentes.

Finalement, la reconfiguration de l'*État éducateur* par la déconcentration de compétences vers les académies peut s'observer par le prisme de l'évolution de la formation continue des enseignants et de la modification des échanges qui en découle. Mener une comparaison des relations entre les IEN et les IA et Recteurs, entre ce qu'elles furent lorsque l'*État éducateur* était centralisé et ce qu'elles sont devenues après plusieurs étapes de recomposition, nous permet de constater leur développement. En effet, le passage d'une action de circonscription à une formation académisée a contribué à faire évoluer les relations entre ces acteurs, passant d'un niveau départemental d'échanges à un niveau académique. On peut donc dire, à ce stade, que la

reconfiguration de l'*État éducateur* fait évoluer ces relations. Pourtant, il est encore impossible d'établir si cela a un rôle sur l'influence qu'exerce les IEN sur la formation continue et plus largement sur l'action éducative.

Section 2 L'Académisation de la formation continue, synonyme de perte d'autonomie et d'influence pour les IEN ?

1. Pilotage départemental : échanges et influences à leur apogée

Lorsqu'il s'agit d'analyser l'évolution de l'influence des IEN sur la formation continue des enseignants entre la première période, centralisée (1960-1980), et la deuxième période qui suit une étape de déconcentration (1980-1990), 2 niveaux d'analyses sont à prendre en compte. D'abord, au niveau individuel, l'influence de l'IEN a tendance à diminuer. En effet, la période 1960-1980 se caractérise par un faible contrôle de l'État sur l'action des IEN, leur offrant ainsi une large autonomie. Dès lors, ils construisent dans leur circonscription des formations qui correspondent à leurs compétences et appétences propres. Ils ont alors un pouvoir sur la formation des enseignants fort voire quasi-total car les formations départementales sont rares dans la carrière d'un enseignant, 1 à 3 fois par carrière seulement (Lugrand, 1969). Dans cette optique, l'organisation d'une formation continue déconcentrée au niveau départemental constitue un frein à l'autonomie de l'IEN. Ce dernier doit désormais composer avec des orientations de formations départementales, et la participation plus régulière des enseignants à des stages de formation départementaux. Cette reconfiguration apparaît donc au niveau individuel comme une perte d'autonomie et d'influence des IEN sur la formation continue des enseignants.

Cependant, si l'on vient à considérer les IEN au niveau départemental, en tant que groupe professionnel, le constat est différent : la reconfiguration semble leur offrir plus de capacité d'influence. Tout d'abord, cela est la conséquence d'une configuration structurelle. La période 1980-1990 en plus d'institutionnaliser la formation continue au niveau du département, est une époque où les moyens humains et financiers, qui y étaient consacrés, étaient importants (Etienne, 2015). Des équipes de remplaçants spécialement constituées et des maîtres-élèves suppléaient les enseignants dans leur classe pendant leur formation. Cette abondance de moyens humains permettait aux IEN

de construire des plans de formation conséquents, où pouvaient figurer des stages de plusieurs jours, voire plusieurs semaines. Ils pouvaient alors avoir une réponse formative « suffisante et adaptée aux besoins réels et individualisés » (IEN-1.6) pour les enseignants de la circonscription, leur offrant ainsi une capacité d'influence sur les pratiques professionnelles des enseignants et de manière plus générale, sur l'action éducative.

Mais ce renforcement de la capacité d'influence des IEN est aussi dû à des échanges plus nombreux. En effet, quand la formation continue est construite par les acteurs d'une circonscription, l'IEN et les conseillers pédagogiques, et est validée par l'Inspecteur d'académie, les échanges sont peu nombreux et la formation est composée selon les ressources internes à la circonscription. L'organisation départementale permet d'atténuer les frontières et de développer les échanges, et ce d'autant plus que le département est le territoire de socialisation des IEN et conseillers pédagogiques (Caraglio & Leloup, 2013). En effet, les IEN sont sous l'autorité hiérarchique de l'Inspecteur d'académie, responsable d'un département, et se réunissent sous sa présidence mensuellement. Ils ont souvent exercé dans plusieurs circonscriptions d'un même département et connaissent les différents contextes éducatifs. Dès lors, des échanges informels, « à la pause déjeuner ou à la fin d'un conseil d'IEN » (IEN-1.6) s'établissent à propos de la formation et « une solidarité naît » (IEN-1.2) : « On connaît les compétences de chacun alors on demande des conseils, ou on demande d'intervenir ponctuellement » (IEN-3.1). Ainsi lorsque l'on analyse les plans de formation des circonscriptions, on constate une diversification des intervenants et thématiques entre 1980 et 1990. Entre 1960 et 1980, les bilans d'activités des IEN font état d'une formation de circonscription construite autour de 3 à 5 thématiques qui sont reproduites plusieurs années durant. Alors que dès les années 1980, les plans de formation contiennent au moins 6 thématiques différentes et font intervenir des conseillers pédagogiques ou des IEN d'autres circonscriptions. Des plans de formation contiennent également des formations mutualisées entre plusieurs circonscriptions afin que les enseignants reçoivent une formation « d'un formateur compétent plutôt que d'un IEN de bonne volonté mais sans expertise dont l'apport sera limité » (IEN-1.6). De la même manière, ce sont les échanges entre formateurs, IEN et conseillers pédagogiques, au niveau départemental qui ont abouti à la création en 1986 des groupes départementaux thématiques. Ces groupes sont des lieux d'échanges et de constructions communes d'actions formatives, qui sont autant de ressources supplémentaires pour la construction des plans de formation de circonscription. Ces échanges qui permettent la collaboration entre pairs et la création de ressources formatives ont donc une influence sur les plans de formations : les IEN peuvent se servir des différentes ressources départementales pour adapter leur plan de formation et ainsi mener des formations continues qui répondent plus spécifiquement aux besoins des enseignants de la

circonscription. Ainsi, ils développent une influence sur les pratiques pédagogiques et donc sur l'action éducative en général.

Si l'on considère le ressenti et la représentation qu'ont les IEN de la formation continue, le niveau départemental est idéal pour influencer l'action éducative via la formation continue des enseignants. En effet, tous les IEN interrogés, qu'ils aient exercé entre 1980 et 1990 ou aujourd'hui, qu'ils exercent dans un grand département aux ressources très développées comme le Rhône ou dans des départements plus petits, sont unanimes pour définir le niveau départemental comme « pertinent pour construire une formation » (IEN1.1). 6 IEN interrogés expliquent cette conception par le fait qu'ils se connaissent et échangent souvent, 2 la justifient par la nécessité « de se regrouper pour avoir des ressources » (IEN-.1) et un IEN invoque la cohérence hiérarchique de construire une formation à l'échelle du territoire de compétence de l'Inspection académique.

Le fait de pouvoir échanger entre pairs et entre formateurs permet aux IEN, en tant que groupe professionnel, d'avoir des ressources formatives plus larges, d'avoir alors une action formative de circonscription plus adaptée aux besoins et donc d'influencer plus efficacement l'action éducative des enseignants.

Au-delà des relations entre pairs, ce sont aussi les relations avec l'Inspecteur d'académie qui permettent aux IEN d'avoir une plus grande influence sur la formation continue lorsque celle-ci est déconcentrée au niveau du département. En effet, nous avons constaté que dans les 3 départements de l'académie de Lyon, aucun plan départemental de formation (PDF) entre 1983 et 1990 ne contenait d'obligations horaires ou thématiques départementales, alors même que cela est une compétence de l'Inspecteur d'académie. Dans son bilan pluriannuel d'exercice, l'Inspecteur d'académie du Rhône justifie ainsi son choix de ne pas user de sa compétence : « Je ne connais pas ou peu les enseignants du Rhône ; c'est le métier des Inspecteurs de l'Éducation nationale. « Ils connaissent les demandes et savent, dans le département, comment construire l'offre [...] Il m'apparaît plus censé de fixer des orientations après discussions plutôt que de suivre ma propre intuition » (Péron, 1986). Ainsi, l'IA, dans le Rhône, a fait le choix de ne pas intervenir pour laisser aux IEN l'autonomie nécessaire pour qu'ils adaptent avec les ressources départementales les formations aux besoins de leur circonscription. Nous avons d'ailleurs observé des convocations annuelles d'IEN à des rencontres avec l'Inspecteur d'académie dont l'ordre du jour visait à préparer le plan départemental de formation pour l'année suivante, était alors demandé aux IEN de présenter leurs besoins et les ressources de leur circonscription. L'Inspecteur d'académie et les relations qu'il entretient avec les IEN de son département peuvent aussi être pour ces derniers une autre source d'influence sur la formation des enseignants.

Finalement, la déconcentration de la formation continue vers les départements a permis aux IEN, en tant que groupe professionnel, de développer leur influence. En développant les échanges entre pairs et avec l'IA, cette déconcentration a rendu possible la construction des ressources communes, l'adaptation des formations aux besoins et ainsi a accru l'influence des IEN sur l'action éducative.

2. L'académisation, la rupture d'un équilibre

Entre 1990 et 2010, la formation continue des enseignants du premier degré a connu une nouvelle phase de déconcentration qui se caractérise par le développement des compétences des services académiques, au détriment des services départementaux dont les compétences propres se réduisent. Cette reconfiguration n'est pas sans conséquence sur les relations entre les IEN, les IA et le Recteur et sur l'influence qu'exerce les IEN sur la formation continue.

Tout d'abord, cet élargissement du niveau de pilotage pour la formation continue modifie les relations entre acteurs. Si les IEN entre pairs avaient réussi, au niveau départemental, à établir des échanges fournis et réguliers pour collaborer sur les questions de formation continue, cela est plus difficile à construire au niveau académique. En effet, l'académie est un territoire moins bien connu et investi des IEN. En témoignent les conseils académiques d'IEN, qui ont vu le jour seulement en 2008 et qui les réunissent de manière très irrégulière, 1 à 3 fois par an. En 2010 68% des IEN en France ne se sentent pas appartenir à une académie (IGEN & IGAEN, 2010). Aussi, les IEN que nous avons interrogés estiment ne pas connaître leurs 70 homologues académiques (5 IEN interrogés l'ont exprimé), leurs compétences et les ressources académiques qu'ils pourraient utiliser. Donc à l'inverse de la création d'un pilotage départemental dans les années 1980, cet élargissement territorial ne s'est donc pas accompagné d'un renforcement des échanges et d'un élargissement des ressources pour les IEN.

De plus, cette reconfiguration éloigne les IEN du pilotage de la formation continue. Avant, en relation avec l'IA, ils avaient la possibilité d'influencer directement les orientations et les actions de formation continue des enseignants. L'académisation a introduit un intermédiaire entre le pilotage académique de la formation continue et les IEN. Dans les instances académiques de pilotage, ces derniers sont représentés par l'Inspecteur d'académie et par les deux doyens académiques. Ils peuvent donc avoir une influence sur l'action académique de formation mais uniquement par le biais de leurs représentants, ce qui, pour les IEN interrogés, limite leur influence

effective : « Il n’y a pas le même poids quand vous êtes 2 IEN qui représentent le premier degré de toute une académie dans une instance qui pilote la maternelle et les universités que quand vous êtes 30 pour défendre votre vision de circonscription face à l’Inspecteur d’académie qui pilote essentiellement le premier degré » (IEN-2.1). Cela implique donc une gestion différente des problématiques traitées en comité de pilotage. Pour un doyen académique, « il faut faire des choix, évoquer les sujets qui concernent le plus de monde. On ne fait plus du cas par cas » (IENF-D.1). Finalement, en introduisant des relations par le biais d’un intermédiaire, la déconcentration de la formation continue vers les académies a réduit la capacité d’influence des IEN sur son pilotage.

L’académisation de la formation continue a aussi pour conséquence de limiter l’autonomie des IEN sur la construction de leur plan de formation de circonscription. D’abord, quand la formation avait une organisation départementale, les IEN se devaient de respecter les orientations données par l’IA au plan départemental de formation. Désormais un échelon se rajoute, les IEN doivent inscrire leurs formations à la fois dans le plan départemental mais aussi au cœur du plan académique de formation. Si cela nous offre à voir de nouvelles contraintes, ce n’est pas ce qui explique la diminution d’autonomie des IEN. En effet, les IEN n’ont qu’à se soucier du PDF pour correspondre aux orientations académiques, car l’Inspecteur d’académie décline les orientations départementales du plan académique de formation.

Ce sont surtout les directives académiques qui contraignent la construction des plans de formation des circonscriptions. En effet depuis les années 2000, ont émergé des obligations académiques, horaires et/ ou thématiques, que doivent respecter tous les plans de formation de circonscription. Ainsi, en 2002-2003, l’académie de Lyon impose aux IEN de proposer au minimum une formation informatique aux enseignants. En 2017-2018, elle oblige les enseignants de cycle 1 (Maternelle) à suivre 3h de formation sur le langage et les enseignants de cycle 2 (CP/CE1/CE2) à se former 3h en lecture-compréhension.

Pour un des cadres académique de l’académie de Lyon que nous avons rencontré, ces directives sont le pendant académique des orientations départementales de la période 1980-1990. L’IA connaissait toutes les circonscriptions, les enjeux et problématiques éducatives et avait un contrôle hiérarchique direct sur les IEN « qui lui permettait de mettre en œuvre sa politique par de simples orientations » (RSA-A.1). L’académie, du fait de sa taille, et de son contrôle hiérarchique indirect sur les IEN aurait besoin de directives « plus fermes et obligatoires, pour s’assurer de leur mise en œuvre effective sans détournement ou arrangements locaux » (Ibid.). Dès lors, pour cet acteur, comme pour les autres acteurs académiques rencontrés, l’enjeu affiché n’est de pas priver les IEN de leur autonomie mais de créer une « identité académique de formation » (DC-A.1) qui permet

à tous les enseignants de l'académie d'avoir « des compétences professionnelles communes et partagées » (RSA-A.1). Ainsi, ces acteurs estiment que les directives académiques ne sont pas plus contraignantes pour les IEN que les orientations départementales.

Pourtant, la perte d'autonomie des IEN, dont les acteurs nient dans un premier temps l'intentionnalité et la réalité apparaît ensuite, dans les entretiens, comme une conséquence de la recomposition de la formation continue. Pour un des cadres académiques, suivre les directives académiques revient, à court terme, pour les IEN à « participer de [leur] propre inutilité » (RSA-A.1) ; charge à eux de se « reconstruire une nouvelle autonomie et de développer des influences différentes » (Ibid.) dans cette reconfiguration. Les autres acteurs sont plus nuancés et préfèrent évoquer une perte d'autonomie et d'influence dans le choix des thématiques et des durées de formation tout en garantissant « une totale autonomie dans la manière de concevoir et de réaliser la formation » (IENA-D.1).

Les IEN conçoivent très nettement cette reconfiguration comme une perte d'autonomie et d'influence. Pendant notre observation participante, en Avril 2017, nous avons assisté à un Conseil académique d'IEN qui présentait les nouvelles directives académiques relatives à la formation continue. 3 IEN ont quitté la salle pour signifier leur désapprobation avec l'instauration de directives académiques, qu'ils jugeaient « disqualifiantes », « irrespectueuses du travail mené en circonscription » et « infantilisantes », pour reprendre les termes d'IEN adressés à la Rectrice et au responsable de la DAFOP de l'académie de Lyon. Cette conception de la reconfiguration de la formation continue, nous en avons également été témoins lors des entretiens menés avec les IEN. Lors de notre première question sur les relations qu'ils entretiennent avec l'académie, sans que nous n'ayons évoqué précédemment la formation continue, tous les IEN en exercice ont spontanément abordé le sujet, démontrant leur attachement à cette question. Cette évocation était à chaque fois liée à la notion de perte d'autonomie (5 fois) ou à celle de dépendance aux services académiques, symbolisant la représentation négative qu'ont les IEN de cette reconfiguration.

Finalement, la nouvelle déconcentration de la formation continue en développant les compétences académiques a rompu l'équilibre départemental construit par les IEN qui leur permettait d'exercer une large autonomie et une influence sur l'action éducative. Dès lors, les échanges entre pairs se font moins nombreux et la participation de ces derniers au pilotage académique de la formation repose sur le pouvoir limité de leurs représentants aux instances académiques, contribuant ainsi à réduire leur capacité d'influence sur la construction de la formation continue des enseignants. Le développement de directives académiques contribue également à réduire l'autonomie des IEN dans cette nouvelle configuration étatique. L'enjeu est désormais de

saisir si les IEN ont adopté des stratégies compensatoires pour maintenir une influence sur la formation continue.

3. Des stratégies d'adaptation récentes

Constatant la perte d'autonomie et d'influence des IEN liée à la recomposition de la formation continue des enseignants, nous nous interrogerons sur les stratégies d'adaptation que ceux-ci mettent en œuvre pour compenser cette perte et l'influence effective qu'ils trouvent à travers cette compensation.

D'abord, nous avons relevé que les IEN datent cette perte d'autonomie entre 2012, année de la perte de compétence de l'Inspecteur d'académie et 2017, année où l'académie de Lyon a imposé des thématiques et horaires aux plans de formation des circonscriptions. Autrement dit, ils ne perçoivent pas leur perte d'autonomie comme résultant directement de la déconcentration de compétences vers l'académie mais l'associent à la prise de décisions contraignantes par l'académie. Cela s'explique par la particularité de l'académie de Lyon. En effet, cette académie étant géographiquement et démographiquement importante, les Recteurs successifs entre 1990 et 2012 ont très peu investi le premier degré et notamment la formation continue des enseignants, en déléguant le pilotage aux Inspecteur d'académie. En 2012, l'Inspecteur d'académie perd ses compétences propres et devient adjoint du recteur, qui lui délègue différentes missions. Dans l'académie de Lyon, la Rectrice a chargé les Inspecteurs d'académie d'opérationnaliser et mettre en œuvre le pilotage académique de la formation continue. C'est donc à partir de cette période que les IEN ont ressenti l'existence d'un pilotage académique et ses conséquences sur leurs pratiques. Dès lors, les stratégies que nous avons observées résultent de ce changement récent. Elles sont donc souvent expérimentales, parfois même elles constituent des projections pour la rentrée scolaire à venir. En tout cas, elles ne sont jamais stabilisées. Nous les évoquons ici pour saisir les adaptations réalisées par les IEN mais nous nous abstenons d'émettre des conclusions quant à l'influence effective que cela leur permettrait d'obtenir.

Lorsqu'ils évoquent l'évolution de leurs pratiques en lien avec la reconfiguration de la formation continue, les IEN estiment ne pas pouvoir lutter contre leur perte d'influence. 2 IEN ont exprimé leur absence de stratégie ou d'adaptation possible. Pour ceux qui adoptent des stratégies, deux aspects différents se dessinent.

D'abord, l'adaptation des pratiques professionnelles des IEN prend un aspect relationnel. Les IEN n'exerçant pas dans le Rhône sont géographiquement éloignés des locaux des services

académiques et pour la plupart éloignés des services départementaux de leur département. Cela limite leurs échanges et leur sollicitation : « Ils nous connaissent peu et on est loin. Alors on échange peu. Ils ne font pas appel à nous mais n'exerce pas non plus de contrôle » (IEN-3.1). Ainsi, si l'éloignement géographique limite les échanges avec les services académiques et donc la capacité des IEN à influencer le pilotage académique, ces derniers estiment que cela est compensé par l'autonomie que cela leur laisse et les arrangements locaux qu'ils peuvent construire. A l'inverse, un conseiller pédagogique ayant exercé en tant que conseiller pédagogique départemental ASH du Rhône avant d'être nommé en circonscription expliquait, lors de notre observation participante, être régulièrement sollicité par la DAFOP pour animer des formations ASH alors même que ce n'était plus dans ces missions. Le fait d'être identifié par les services départementaux et académiques comme compétent sur les questions de handicap fait de ce conseiller pédagogique une ressource académique. Cela lui permet de mener des formations académiques mais aussi de participer à leur construction. Le parcours individuel et professionnel est donc une composante importante de l'adaptation aux nouvelles configurations de la formation continue et de l'action éducative en général. Ainsi, plusieurs IEN ont exprimé le bénéfice qu'ils tirent à avoir travaillé précédemment sur des missions départementales et/ ou académiques. Cela leur permet à la fois de connaître le fonctionnement des services académiques et d'avoir des échanges informels avec des acteurs académiques : « Je retourne voir d'anciens collègues, leur parle de la situation dans ma circonscription [...]. Parfois, cela permet de débloquer une situation ou de faire en sorte qu'elle soit prise en compte par l'académie dans le futur PAF » (IEN-2.1). Le parcours individuel des IEN peut aussi être un facteur d'adaptation pour avoir de l'influence sur l'action académique de formation.

Le second aspect de stratégies relève d'une adaptation structurelle. Les IEN expriment tous le besoin de construire, en plus des formations académiques aux thématiques et horaires, des formations qui répondent aux besoins locaux. Ceux qui exercent dans une circonscription ayant un dispositif d'éducation prioritaire utilisent, ou prévoient d'utiliser les heures de formations supplémentaires liées à ce dispositif, pour développer des formations locales qui répondent au besoin de la circonscription. Ceux qui n'ont pas de dispositif REP dans leur circonscription, ou dont une partie seulement de la circonscription est concernée par le dispositif, utilisent d'autres ressorts. Certains utilisent ou utiliseront à la rentrée prochaine des heures habituellement réservées à la pré-entrée des enseignants ou aux conseils des maîtres pour développer des formations d'école. D'autres estiment ce système « coûteux en temps et en énergie pour former seulement une école de la circonscription » (IEN-1.3) et préfèrent repenser complètement leur système formatif. Dès lors, ils forment les directeurs, pendant les heures de réunion de direction (3 réunions annuelles obligatoires). Ces derniers ont ensuite la responsabilité de transmettre à l'ensemble des équipes

enseignantes les fruits de la formation. Il existe donc plusieurs stratégies d'adaptation envisagées par les IEN pour s'adapter à une nouvelle configuration de la formation continue et maintenir une influence sur sa construction.

Finalement, la déconcentration de la formation continue des enseignants du premier degré vers les départements a permis aux IEN de développer leurs échanges entre pairs et avec les services départementaux, leur offrant ainsi une influence collective plus importante sur la formation des enseignants. L'académisation a perturbé cet équilibre. Les échanges entre pairs se font moins nombreux et leur participation au pilotage académique de la formation repose sur le pouvoir limité de leurs représentants aux instances académiques, contribuant ainsi à réduire leur capacité d'influence sur la construction de la formation continue des enseignants. Le développement de directives académiques contribue également à réduire l'autonomie des IEN dans cette nouvelle configuration étatique. Les IEN ont développé récemment des stratégies d'adaptation. Si on ne peut préjuger de l'avenir, ces changements de pratiques, non généralisés et non stabilisés, ne nous permettent actuellement pas de conclure à une adaptation effective des IEN à la nouvelle configuration de la formation continue, ni d'estimer leur capacité effective d'influence sur cette politique.

Section 3 Une centralisation académique comme perspective ?

Les acteurs que nous avons interrogés, Inspecteurs de l'Éducation nationale, représentants d'Inspecteur d'académie ou acteurs des services académiques, sont nombreux à avoir utilisé le terme de « centralisation » (IEN-1.5, IEN-2.1) de « centralisation académique » (DC-A.1, IENF-D.1, IEN-1.1) ou de « centrale locale » (IEN-1.2) pour évoquer la manière dont ils conçoivent la recomposition en cours de l'*État éducateur* et ses potentiels conséquences. Ils définissent cette évolution comme relevant d'un « fonctionnement *top-down* » (IEN-15) « sans prise en compte des territoires » (IEN-1.1) dans lequel les « directives imposées » (Ibid) font l'objet d'apprivoisement et de « bricolage » (IEN-1.1) de circonscription. Certains conçoivent cette centralisation comme émanant de l'État, d'autres estiment qu'elle prend une forme académique, grâce à une déconcentration de compétences renforcée et une autonomie « quasi-totale » des Recteurs (IEN-1.2). Cette conception partagée et sa prégnance dans le discours des acteurs rencontrés nous ont interrogées. Après

plusieurs périodes de déconcentration, les années 2010 sont-elles synonymes d'une nouvelle configuration centralisée? D'une déconcentration qui prend les traits d'une centralisation régionale? Peut-on déjà observer des modifications dans les pratiques des IEN, IA et Recteur?

1. L'affirmation d'un pilotage académique ?

Comme nous l'avons évoqué dans la section précédente, c'est essentiellement dans la période actuelle (2010-2018) que l'académie de Lyon se saisit des compétences liées au premier degré et notamment à la formation continue des enseignants. Les deux Rectrices qui se sont succédées ont intégré le premier degré dans les projets académiques, au même titre que le second degré ou l'enseignement supérieur. Dès lors, les orientations politiques et les actions menées dans le cadre de l'enseignement primaire ne relèvent plus de décisions départementales mais d'un choix de l'académie. Nous avons déjà évoqué les conséquences sur l'action éducative que cela a, ainsi que la manière dont les IEN perçoivent cette évolution, mais à ce stade, il est également intéressant d'interroger les perspectives de recomposition envisagée et leurs potentielles conséquences sur les relations entre acteurs et leur influence respective.

Au regard des évolutions déjà entreprises depuis 2010 et des préconisations d'évolutions par les Inspections générales, c'est le niveau départemental et infra-départemental qui semble le plus concerné par une recomposition de l'*État éducateur*. Ainsi, le rapport de Mars 2018 des Inspections générales qui évalue la réorganisation territoriale des services déconcentrée de 2016 et dresse des perspectives, confirme la « pertinence d'un pilotage académique du premier degré » (IGEN & IGAEN, 2018, p.20) mais remet en cause le découpage des périmètres académiques qui ne répondent plus aux besoins du fait des évolutions des territoires urbains et ruraux. Dès lors, ce rapport préconise « de construire une chaîne de pilotage et de conseil continue, solidaire et réactive, autour du recteur de la nouvelle académie » (Ibid.).

L'inspecteur d'académie se retrouve en première ligne de ces préconisations. Privé de compétences propres depuis 2012, il est en charge de missions que lui délègue le Recteur. Concernant la formation continue, dans l'académie de Lyon, les Inspecteurs d'académie ont en charge « l'opérationnalisation » (DC-A.1) des décisions académiques. Dès lors, si l'on se penche sur la définition de « cadre intermédiaire » et de « cadre supérieur », l'Inspecteur d'académie s'éloigne de la notion de cadre supérieur, qui possède un pouvoir décisionnaire et une capacité de décision pour se rapprocher de celle de cadre intermédiaire, qui opérationnalise des décisions politiques et les met

en œuvre grâce à un pouvoir discrétionnaire. Les acteurs interrogés s'accordent pour toujours définir les Inspecteurs d'académie, de l'académie de Lyon, comme des acteurs avec un pouvoir décisionnaire mais estiment que l'évolution de leur position a fait évoluer leurs relations avec les IEN notamment. Ainsi, plusieurs IEN estiment que « la dépendance accrue des DASEN aux décisions politiques des recteurs » (IEN-31.) rend le conseil départemental des IEN obsolète : « On ne peut plus obtenir du DASEN une décision, un arbitrage en conseil d'IEN. Tout passe par la rectrice ou son équipe. » (IEN-1.4). Les relations entre les IEN et l'IA, dans un tel contexte perdent de leur influence sur l'action éducative : « On échange des informations mais c'est comme si l'on devenait passif, spectateur de la politique académique qui se déroule sous nos yeux » (IEN-1.4). Le rapport des Inspections générales propose alors une évolution du système « Un IA = un département » pour ne prévoir qu'un IA, adjoint au recteur pour 2 départements voir un unique IA pour l'académie selon sa taille. Cette proposition vise à permettre aux Recteur de confier aux IA des missions académiques transversales sans lien territorial. Cette proposition s'accompagne d'une autre perspective, débattue depuis le début des années 2000 : la refondation des circonscriptions du premier degré. Celles-ci devront être repensées pour limiter les inégalités entre les territoires ruraux et urbains et permettre une certaine mobilité des IEN pour leur permettre d'exercer leurs compétences dans plusieurs territoires.

Les perspectives qui semblent s'ouvrir au système éducatif français renforcent le pilotage académique et repensent les missions des IEN et IA, ce qui pourrait les obliger à faire évoluer leurs relations, entre eux et avec le Recteur. Leur influence respective sur l'action éducative pourrait alors en être modifiée.

2. La réaffirmation d'un pilotage national ?

Face à ces perspectives qui augurent d'un potentiel renforcement de l'échelon académique dans les politiques éducatives, il est intéressant de noter que le chemin n'est pas uniforme, direct et sans méandre. Ainsi, la formation continue des enseignants du premier degré, notamment, connaît depuis 2016 un pilotage –partiel- national. Le ministère de l'Éducation nationale impose des thématiques et une durée de formation pour chaque enseignant. Ainsi pour l'année scolaire 2018-2019, les 18 heures obligatoires de formation des enseignants seront toutes consacrées à des formations imposées par le ministère en fonction du cycle scolaire. Ces formations seront toutes consacrées à la didactique des mathématiques et de la langue française. Ni le Recteur, ni l'Inspecteur

d'académie, ni l'IEN ne peuvent alors orienter la formation des enseignants ou créer des actions formatives dont la thématique ne correspondrait pas à ces domaines d'enseignement. Il leur est impossible de proposer, en dehors du bénévolat, d'autres formations. Ils disposent cependant d'un pouvoir discrétionnaire sur la manière dont sera opérationnalisé et mis en œuvre ces formations. C'est à ce propos que les personnes interrogées ont évoqué l'idée de « centralisation » (IEN-1.5) ou de « recentralisation » (IEN-2.1) de l'action éducative.

Nous n'avons trouvé au cours de nos recherches aucun rapport qui préconise cette centralisation de la formation continue ni aucun texte émanant du ministère qui redéfinit l'organisation déconcentrée de cette compétence. Cela semble donc relever plus d'une décision politique qui sert un projet éducatif gouvernemental que d'une volonté de reconfiguration de l'*État éducateur*. En effet, en devenant un enjeu politique débattu au cours des années 2010 (Etienne, 2015), l'évolution de l'organisation de la formation continue des enseignants du premier degré n'est plus seulement liée à la recomposition de l'*État éducateur* mais devient un outil au service d'une politique éducative (Maulini, 2015), impliquant ainsi des évolutions plus régulières.

Un acteur des services académiques de Lyon que nous avons rencontré conçoit cette évolution comme une étape d'un processus cyclique lié aux institutions politiques nationales. Ainsi, l'arrivée d'un nouveau ministre de l'Éducation nationale, et à plus forte raison l'arrivée d'un nouveau Président de la République et d'un gouvernement, renforcent le nombre et la précision des directives nationales liées à la formation continue. Pour lui, cela s'explique par la volonté d'impliquer les enseignants dans la mise en œuvre du nouveau projet politique et donne l'image d'une implication de l'État. Au fil des années, le projet politique est mis en œuvre progressivement et le ministre de l'Éducation nationale a moins besoin d'outils pour impliquer les enseignants. L'organisation et la conception de la formation continue revient alors à la charge des académies, jusqu'au changement de ministre suivant.

Nous n'avons pas pu tester la réalité de cette conception. Le fait que les mesures de centralisation de la formation continue des enseignants soient récentes, 2016, nous empêche d'avoir le recul nécessaire pour observer un potentiel processus cyclique lié au fonctionnement des institutions politiques. Cependant, tester l'hypothèse selon laquelle les causes de l'évolution de la formation continue des enseignants changent, passant d'une configuration liée à la recomposition de l'*État éducateur* à un outil politique au service d'un projet éducatif global, nous semble intéressant pour compléter cette étude.

Entre déconcentration académique renforcée et recentralisation, les perspectives pour la formation continue des enseignants et plus largement pour l'action éducative sont variées. Il est

donc impossible de conclure sur les recompositions actuelles et futures de *l'État éducateur*, des échanges qui en découleront entre acteurs et de l'influence de chacun.

Finalement, cette étude nous a permis de démontrer que les relations entre les Inspecteurs de l'Éducation nationale, les Inspecteurs d'académie et les Recteurs de l'académie de Lyon avaient évolué en fonction de la configuration de *l'État éducateur*. À propos de la formation continue des enseignants du premier degré, la déconcentration de compétences vers les services départementaux a permis le développement des relations entre IA et IEN et entre les IEN. Ces échanges collaboratifs ont été à l'origine d'un accroissement des ressources formatives à disposition des IEN, impliquant ainsi l'augmentation de leur capacité d'influence sur la formation des enseignants. Le transfert de ces attributions et la déconcentration de compétences supplémentaires vers l'académie a rompu l'équilibre relationnel qui s'était construit et oblige les acteurs à s'adapter et à trouver de nouvelles stratégies pour avoir une capacité d'influence sur la formation continue des enseignants. Cette recherche a mis en lumière le difficile développement d'échanges au niveau académique et une capacité d'influence des IEN sur la formation des enseignants amoindrie. Les stratégies d'adaptation, de la part des IEN notamment, sont récentes et insuffisamment instituées pour être l'objet de conclusions. Concernant la formation continue des enseignants de l'académie de Lyon, cette étude démontre un accroissement de l'influence des IEN lorsque la déconcentration s'établit au niveau départemental et une tendance à la réduction de cette influence lorsque la déconcentration concerne l'académie. Ainsi, à la vue de ces éléments, et concernant la formation continue des enseignant de l'académie de Lyon uniquement, notre hypothèse selon laquelle l'influence des IEN sur l'action éducative décroît avec la déconcentration du pilotage vers les académies semble se confirmer.

Nous ne pouvons être plus affirmatifs car l'académie de Lyon s'est engagée tardivement dans l'académisation de la formation continue et du premier degré d'enseignement plus largement. Les évolutions ne sont pas toutes stabilisées et nous ne possédons pas le recul nécessaire pour présenter une analyse objective des effets des dernières transformations. De plus, rappelons que la validation de notre hypothèse se fait dans la cadre précis de la formation continue, toute validation généralisée serait méthodologiquement indue.

Conclusion

La recomposition de l'*État éducateur* présente en apparence un paradoxe : tout en décentralisant des compétences éducatives vers les collectivités territoriales, celui-ci s'engage dans un processus de déconcentration de compétences vers les services déconcentrés afin de maintenir son pouvoir sur les politiques publiques d'éducation. Pour comprendre les effets réels de cette dualité sur l'action éducative, nous avons étudié, entre 1960 et 2018, les relations qu'entretenaient différents acteurs éducatifs, leurs évolutions en fonction des configurations étatiques et l'influence que celles-ci avaient sur l'action éducative. Dès lors, dans le cadre de l'enseignement primaire de l'académie de Lyon, nous avons testé deux hypothèses.

La première hypothèse vise à saisir, à travers les relations entre les Inspecteurs de l'Éducation nationale et les communes, les effets de la décentralisation sur l'influence des Inspecteurs de l'éducation nationale. L'enjeu était alors de comprendre si le développement des compétences éducatives communales a réduit la capacité des IEN à influencer sur les politiques éducatives. Nos recherches nous conduisent à présenter l'influence des IEN sur l'action éducative comme relevant essentiellement des relations informelles qu'ils ont avec les communes. La décentralisation a développé leurs relations formelles sans offrir aux IEN une influence supplémentaire. Le peu de données disponibles concernant les échanges informels sur les périodes les plus anciennes ne nous permet pas d'en saisir les effets réels. Dès lors, il serait indu de conclure sur l'évolution quantitative de l'influence des IEN.

Cette limite pourrait être partiellement dépassée en menant plus d'entretiens avec des Inspecteurs de l'Éducation nationale et des élus locaux ayant exercé au cours des périodes les plus anciennes. A défaut de pouvoir démontrer les effets des échanges informels, cela présenterait l'avantage de saisir les représentations des acteurs en fonction de la période d'exercice et ainsi comprendre l'évolution des représentations et stratégies en fonction de la configuration étatique.

Le traitement de cette hypothèse présente une seconde limite. Le flou administratif quant à la conservation de données éducatives a orienté cette recherche vers l'unique question de l'influence des IEN. En effet, nous avons trouvé très peu d'archives éducatives municipales et les données récoltées sont très hétérogènes. A l'inverse, en étudiant les archives de circonscription et des services départementaux, nous avons récolté beaucoup d'informations. Dès lors, nous avons adopté le prisme des Inspecteurs de l'Éducation nationale pour analyser les évolutions liées aux reconfigurations étatiques.

Cela ne signifie pas pour autant une absence d'influence des communes qui subiraient leurs relations avec les IEN. Au contraire, nos entretiens avec des élus locaux nous ont permis de découvrir, que, pour la période actuelle, les élus municipaux influencent l'action éducative de l'Éducation nationale par différentes stratégies. Ainsi, par exemple, deux maires dont les communes hébergent dans leurs locaux l'IEN et son équipe ont expliqué avoir déjà négocié avec l'Inspecteur d'académie une ouverture de classe en échange d'une gratuité des locaux. Il serait intéressant de compléter notre étude par une analyse du rapport de force effectif et une étude des différentes influences exercées, en fonction des configurations étatiques. Pour cela, nos données devront être enrichies d'entretiens avec des élus locaux d'anciennes mandatures, des directeurs de l'éducation ayant exercé par le passé. Cela permettra de saisir leurs représentations et de combler, au moins partiellement, l'absence d'archives.

Enfin, la configuration de l'État éducateur et, avec elle, les relations entre les IEN et les communes, sont encore appelées à évoluer. Le plan Mercredi présenté le 20 juin 2018 par Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale, est un volet du PEDT qui vise à organiser l'accueil périscolaire du mercredi matin. Si l'un des objectifs affichés est une cohésion entre les temps scolaires et périscolaires, les enseignants, directeurs d'école et IEN ne sont pourtant pas présentés comme des acteurs de ce plan. Cela aura-t-il des conséquences sur les relations qu'avaient tissé, autour du PEDT, les communes et les IEN ? Les relations informelles permettront-elles aux IEN de conserver une influence sur l'action périscolaire ? Ces questions sont autant de perspectives d'enrichissement des résultats de cette étude.

La seconde hypothèse vise à saisir, à travers les relations entre les Inspecteurs de l'Éducation nationale et les Inspecteurs d'académie et Recteurs, les effets de la déconcentration sur l'influence des Inspecteurs de l'éducation nationale. L'enjeu était alors de comprendre si le développement des compétences éducatives académique a réduit la capacité des IEN à influencer sur les politiques éducatives. Nos recherches nous conduisent à penser que la déconcentration académique, telle qu'elle se présente actuellement dans l'académie de Lyon, a contribué à une diminution de l'influence des IEN sur les politiques de formation continue des enseignants. Dans le premier degré, l'absence d'identité académiques et d'échanges historiquement construits complique l'adaptation des IEN à une configuration déconcentrée, diminuant ainsi leur capacité d'influence. Cependant, le caractère récent de l'implication de l'académie de Lyon dans les politiques éducatives du premier degré ne nous permet pas de conclure de manière définitive à cette perte d'autonomie et d'influence. Ce changement de configuration s'accompagne d'une modification des relations à

laquelle les acteurs doivent s'adapter. Des nouvelles stratégies d'influence pourraient se développer, invalidant alors notre conclusion.

Cette limite pourrait être dépassée en proposant, dans plusieurs années, un complément à cette recherche. Il conviendrait alors de voir comment les Inspecteurs de l'Éducation nationale, les Inspecteurs d'académie et les Recteurs ont fait évoluer leurs échanges et si les IEN sont parvenus à adapter leurs pratiques pour influencer les politiques éducatives déconcentrées. Une seconde perspective permettrait de dépasser cette limite dans un délai de recherche plus court. Il conviendrait de mener une comparaison entre différentes académies françaises. En effet toutes ne se sont pas engagées aussi récemment dans la déconcentration académique des politiques éducatives du premier degré. Ainsi, les académies d'Outre-mer par exemple (Académie de la Réunion et de la Guadeloupe) se sont saisies dès la fin des années 1990 des compétences éducatives que l'État déconcentrait. Dès lors, il serait intéressant d'analyser les relations des IEN et des IA et Recteurs dans ces académies, et ainsi saisir leur influence effective dans une configuration stabilisée. Cette comparaison présente un second intérêt lié à la nature de la déconcentration vers les académies. Ainsi, l'académie de Bordeaux a développé depuis la fin des années 2000, une politique académique de formation continue très différente de celle que nous avons observée dans l'académie de Lyon. En effet, l'ensemble des ressources formatives a été regroupé au niveau académique : les conseillers pédagogiques de circonscription et départementaux interviennent désormais sur l'ensemble de l'académie et les plans de formations de circonscription concentrent essentiellement des formations académiques. Les relations entre les IEN, les IA et le Recteur s'en trouvent modifiées. Dès lors, il serait intéressant de saisir leurs pratiques et leur influence dans cette configuration et de les comparer à celles d'acteurs de l'académie de Lyon. Ces propositions sont autant de perspectives pour enrichir, à l'avenir, cette étude.

Au terme de cette étude, nous sommes conscients que celle-ci présente des limites et des interrogations laissées en suspens mais elle ouvre de nouvelles perspectives de recherche.

D'abord, l'ambition de cette recherche comme en témoignent les méthodes utilisées, n'était pas de présenter un modèle généralisable pour expliquer l'influence des cadres intermédiaires en fonction de la configuration étatique. L'objectif reposait dans la compréhension de cette influence dans l'académie de Lyon entre 1960 et 2018. Il n'a donc jamais été question de rechercher un panel de données d'archives et d'entretiens qui soit représentatif. Pourtant, nous regrettons de ne pas avoir eu un panel de données en meilleure adéquation avec le contexte de l'académie de Lyon. Ainsi, une majorité des entretiens et des documents sur lesquels se fondent nos analyses sont le reflet des

situations éducatives rhodaniennes. En effet, nous avons eu un accès limité aux données émanant des départements de l'Ain et de la Loire. Si le Rhône, de par sa démographie scolaire et l'importance de son administration est à lui seul une part importante de l'académie de Lyon, l'absence de données sur les autres départements ne permet de saisir les problématiques qui leur sont propres. Ainsi, nous n'avons pu interroger la potentielle différence de relation avec l'Inspecteur d'académie ou le Recteur en fonction du département d'exercice d'un IEN. Cela ne permet également pas de savoir si en fonction des caractéristiques départementales, les évolutions ont été différentes. Cette limite n'est pas définitive car elle est surtout née de notre contrainte de temps. En effet, il ne s'agit pas d'une absence de données mais de notre impossibilité dans la période de construction de ce mémoire à mener des entretiens avec les différents acteurs et à avoir accès aux archives départementales, communales et de circonscription dans l'Ain et la Loire.

Une seconde limite méthodologique nous est apparue. Une recherche sur les relations entre différents acteurs éducatifs mérite l'observation de situations d'interactions entre ces acteurs, pour saisir la nature des échanges, les pratiques orales et ne pas uniquement se baser sur des représentations d'acteurs. Lors de notre observation participante en 2017, nous avons été témoin d'interactions des IEN avec des élus locaux et l'Inspecteur d'académie, mais l'objectif de notre recherche n'était alors pas ces relations en elles-mêmes. Il nous a donc été difficile, au-delà de points précis et particuliers, de prendre en compte ces observations. Compléter cette recherche par des observations d'échanges formels et informels peut-être un moyen d'aller au-delà des traces écrites et des représentations subjectives pour apporter de nouvelles analyses à cette recherche.

Comme nous l'évoquions en préambule de ce travail, nous avons construit cette étude de cas de l'académie de Lyon comme une étape exploratoire d'un projet de recherche plus ambitieux. Plusieurs perspectives s'offrent alors à l'issue de ce mémoire. D'abord, nous avons constaté que notre découpage entre le premier et le second degré limitait notre analyse. Si ces deux catégories d'enseignements ont connu une histoire et une construction très différentes, les relations qu'entretiennent les chefs d'établissement avec les Inspecteurs d'académie et les IEN peuvent être éclairantes sur l'influence de chacun. En effet, l'enseignement secondaire a été pensé et construit autour d'une identité académique, saisir l'évolution de leurs relations avec les acteurs du premier degré peut mettre en lumière un autre aspect de la déconcentration et ouvrir cette recherche à de nouvelles analyses.

Mener une étude de cas avait également pour objectif de pouvoir, dans une seconde phase de recherche, mettre en perspective l'académie de Lyon avec plusieurs autres académies. En effet, l'enjeu serait de comparer la manière dont les acteurs s'adaptent aux reconfigurations étatiques et

de saisir si tous ces acteurs, en fonction de l'académie d'exercice, ont la même capacité d'influence. Une telle recherche permettrait également d'analyser le poids de la personnalité d'un Recteur ou d'un Inspecteur d'académie sur le fonctionnement des services de l'Éducation nationale, sur les échanges entre acteurs éducatifs ainsi que sur l'influence de ces acteurs.

Si toutes ces perspectives permettent de compléter cette recherche et d'en dépasser les limites dans le cadre temporel que nous avons défini, des projets de recompositions futures sont à interroger. Ainsi, le Président de la République, Emmanuel Macron, lors de la campagne présidentielle prévoyait de laisser plus d'autonomie aux écoles primaires en faisant des directeurs d'école des pilotes administratifs autonomes à l'image des chefs d'établissements du secondaire. La réalisation de cette mesure de déconcentration vers les écoles serait une nouvelle recomposition de l'*État éducateur* qui modifierait notamment le rôle des IEN, dont la charge serait uniquement pédagogique. Ainsi, par exemple, leur mission d'expertise et d'interlocuteur auprès des communes pourrait être transférée aux directeurs d'école. Dès lors, les échanges entre les IEN, les Inspecteurs d'académie, les Recteurs et les communes seraient modifiés par l'affirmation du directeur d'école comme nouvel acteur porteur de pouvoir décisionnaire. L'influence de l'ensemble de ces acteurs sur les politiques publiques serait alors remise en question par cette nouvelle configuration. Cette potentielle reconfiguration ouvre de larges perspectives pour étudier l'évolution de l'influence des acteurs éducatifs en fonction de la configuration de l'*État éducateur*.

Bibliographie

- **Articles et ouvrages**

Albanel X., 2016, « La face cachée de l'inspection : retour sur le travail réel des inspecteurs pédagogiques régionaux », *Administration et éducation*, n°149, p. 93-97

Barrier J., Pillon J.-M. & Quéré O., 2015, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et Action publique* n°4, vol.4, p. 9-28.

Beaud O., 1999, « Fédéralisme et fédération en France. Histoire d'un concept impossible? », *Annales de la Faculté de droit de Strasbourg*, n° 3, vol.1, p.7-82.

Bezes P., 2005, « Le modèle de l'État stratège genèse d'une forme organisationnelle de l'administration française » in *Sociologie du travail*, n°4, vol.47, p. 431-450.

Bezes P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France.

Bezes P. & Demazière D. (et al.), 2011, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions? », *Sociologie du travail*, n°3, vol.53, p. 293-348.

Buisson-Fenet H., 2008, *L'Administration de l'Éducation nationale*, Paris, Presses Universitaires de France.

Buisson-Fenet H. & Dutercq Y., 2015, « Les cadres de l'encadrement : la gouvernance intermédiaire des systèmes éducatifs en question », *Recherche & formation*, n° 78, p. 9-18. URL: <https://www.cairn.info/revue-recherche-et-formation-2015-1-page-9.htm>. [Consulté le 15/05/2018]

Buisson Fenet H. & Rey O. (dir.), 2016, *La politique doit-elle se mêler d'éducation ?*, Paris, ENS Éditions.

Caraglio M. & Leloup M.-H., « Les inspecteurs chargés d'une circonscription du premier degré : entre conviction et interrogations », *Administration et éducation*, n°149, p. 85-93

Claus P., 2014, « Une formation des maîtres refondée pour répondre aux défis de l'école primaire », *Administration et éducation*, n°144, p. 93-99

Crozier M. & Thoenig J.-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, n°1, vol. 16, p.3-32.

Derouet J.-L., 2017, « Centralisation/ décentralisation », in Van Zanten A. & Rayou P. (dir), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Presses Universitaires de France, p.69-72.

Dickel T., 2005, « Une évolution des pratiques d'inspection. Chez les inspecteurs de l'Éducation nationale chargés d'une circonscription du premier degré », *Informations sociales*, n° 126, vol.6, p.74-83.

Dubois V., 2008, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.

Dumez H., 2011, « Qu'est-ce que la recherche qualitative? », *Le Libellio d'Aegis*, n°4, vol.7, p.47-58.

Dupuy C., 2017, *La régionalisation sans les inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Dupuy C & Pollard J., 2013, « Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France », *Sciences de la société*, n°90, [En ligne], URL :

<http://sds.revues.org/493> . [Consulté le 11/03/18]

Duran P. & Thoenig J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n°4, vol 46, 1996, p. 580-622.

Durand-Prinborgne C., 1979, « Le recours à la déconcentration au ministère de l'Éducation nationale », *Revue Française d'administration publique*, n°12, p. 809-824.

Epstein R., 2013, *La rénovation urbaine : Démolition- reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.

Etienne R., 2015, « Crise, renforcement et refondation de la formation continue en France », in Maulini O. (et al.), *À qui profite la formation continue des enseignants ?*, Paris, De Boeck Supérieur, p. 33-150

Grémion P., 1978, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.

Genieys W. & Hassenteufel P., 2001, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du welfare » ? », *Revue française des affaires sociales*, n°4, vol.4, p.41-50

Guibert P. & Allet M., 2015, « Le rôle des cadres intermédiaires dans la formation continue de proximité des établissements », in Maulini O. (et al.), *À qui profite la formation continue des enseignants ?*, Paris, De Boeck Supérieur, p. 133-150

Jones C., 1970, *An Introduction to the study of the public policy*, Michigan, Wadsworth Publishing Company.

King D. & Le Galès P., 2011, « Sociologie de l'Etat en recomposition ». *Revue française de sociologie*, n°52, vol.3, p.453 – 480.

Le Galès P. & Lascoumes P., 2009, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Le Galès P. & Vezinat N., 2014, *L'État recomposé*, Paris, Presses Universitaires de France.

Lipsky M., 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.

Mann M., 1986, *The sources of social power*, Cambridge, Cambridge University press.

Maroy C. & Pons X., 2016, « Gouverner l'école par ses résultats ? Une comparaison France-Québec », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n°72, [En ligne], URL : <http://journals.openedition.org/ries/5482> . [Consulté le 04/06/18].

Maulini O. (et al.), 2015, *À qui profite la formation continue des enseignants ?*, Paris, De Boeck Supérieur.

Muller P., 2003, *Les politiques publiques*, Paris, presses Universitaires de France.

Muller P. & Surel Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Normand R., 2011, « La profession enseignante à l'épreuve du nouveau management public : la réforme anglaise de la Troisième Voie », *Sociologie du Travail*, n°53, vol.3, p.321-327

Page E. & Jenkins B., 2005, *Policy bureaucracy: Government of a cast of thousand*, Oxford, Oxford University Press.

Prost A. & Heurdier L., 2017, *Les politiques d'éducation en France*, Paris, La documentation française.

Pécout G., 2013, « Les inspecteurs dans le pilotage académique du recteur », *Administration et éducation*, n°149, p.45-52.

Quéré O., 2015, « La fabrique des cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et Action*

publique n°4, vol.4, p. 33-54

Tenne Y., 2013, « La décentralisation à l'école primaire : un long fleuve tranquille ? », *Administration et éducation*, n°140, p.77-84

Toulemonde B., 2013, « La longue marche de la décentralisation du système éducatif », *Administration et éducation*, n°140, pp. 11-16

Toulemonde B. & Le Nevé S., 2017, *Et si on tuait le mammoth ? Les clés pour (vraiment) rénover l'Éducation nationale*, Paris, Éditions de l'aube.

Tournier P., 2013, « Les conventions tripartites : une réponse pragmatique », *Administration et éducation*, n°140, p. 131-137

Rey O., 2013, « Décentralisation et politiques éducatives », *Dossier d'actualité Veille et Analyses*, n°83, [En ligne], URL : <http://ife.ens-lyon.fr/vst/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=83&lang=fr> [Consulté le 31/03/18]

Soiffer H., 2008, "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement", *Studies in Comparative International Development*, n°4, vol. 43, p. 314-333.

Spire A., 2005, *Étrangers à la carte, l'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset.

Van Zanten A., 2014, *Les politiques d'éducation*, Paris, Paris, Presses Universitaires de France.

Verneuil Y., 2016, « IEN et IPR : des histoires contrastées », *Administration et éducation*, n°149, p.13-25

- **Rapports**

IGEN & IGAEN (dir. Septours & Gauthier), 2003, *Rapport n°0313 : Formation initiale et continue des maîtres*.

IGEN & IGAEN (dir. Weil), 2018, *Rapport n° 2018-029 : La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*.

IGEN & IGAEN (dir. Henriot & Granier-Foucquert), 2010, *Rapport n°10-111 : Évaluation de la politique de formation continue des enseignants du premier et second degré*.

IGEN (dir. Leloup), 2015, *Rapport n°2015-025 : Pilotage et fonctionnement de la circonscription du premier degré*.

IGEN (dir. Duval & Dubreuil), 2000, *Décentralisation et projet d'établissement : La place des collectivités territoriales dans la conception et la mise en œuvre des projets d'établissement*.

- **Sitographie**

Académie de Lyon, 2018, *Géographie et chiffres clés*, [En ligne], URL : <http://www.ac-lyon.fr/cid87007/geographie-chiffres-cles.html>. [Consulté le 12/06/2018]

Académie de Lyon, *La région académique Auvergne-Rhône-Alpes*, [en ligne], novembre 2016. Disponible sur : <http://ac-lyon.fr/pid36007/la-region-academiqueauvergne-rhone-alpes.html> [Consulté le 12/06/2018]

Beullac C., 1980, Ma lettre sur le commandement : Circulaire du 7 janvier 1980 [En ligne], URL : http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Publications/politique_encadrement/i_politique.pdf. [Consulté le 23/06/2018]

DSDEN 01, 2017, Liste des circonscriptions du premier degré, [En ligne], URL : <http://www.ac-lyon.fr/dsden01/cid95958/liste-des-circonscriptions-1er-degre.html> [Consulté le 23/06/2018]

DSDEN 42, 2017, Carte des circonscriptions, [En ligne], URL : <http://www.ac-lyon.fr/dsden42/pid33539/circonscriptions.html?dmenu=1&dsmenu=2> [Consulté le 23/06/2018]

DSDEN 69, 2017, Carte des circonscriptions, [En ligne], URL : <http://www.ac-lyon.fr/dsden69/pid32907/circonscriptions.html?dmenu=1&dsmenu=2> [Consulté le 23/06/2018]

Légifrance, 2017, *LOI n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*, [En ligne], URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027677984> [Consulté le 12/06/2018]

Ministère de l'Éducation Nationale, 2005, *Circulaire 99-212 du 20 décembre 1999 relative au nouveau dispositif de formation des personnels*, [En ligne], URL : <http://www.education.gouv.fr/cid101274/loi-d-orientation-sur-l-education-n-89-486-du-10-juillet-1989.html> [Consulté le 18/06/2018]

Ministère de l'Éducation Nationale, 2016, *Circulaire n°81-46 et n°81-238 du 9 juillet 1981*, [En ligne], URL : <https://www.reseau-canope.fr/education-prioritaire/comprendre/reperes-historiques.html>. [Consulté le 09/06/2018]

Ministère de l'Éducation Nationale, 2016, *Loi d'orientation sur l'éducation n°89-486 du 10 juillet 1989*, [En ligne], URL : <http://www.education.gouv.fr/cid101274/loi-d-orientation-sur-l-education-n-89-486-du-10-juillet-1989.html> [Consulté le 09/06/2018]

Ministère de l'Éducation Nationale, 2017, *L'organisation de l'Éducation nationale sur le territoire*, [En ligne], URL : <http://www.education.gouv.fr/cid58999/inspecteur-de-l-education-nationale-ien.html> . [Consulté le 15/05/2018]

Ministère de l'Éducation Nationale, 2016, *Le métier d'Inspecteur de l'Éducation nationale (IEN)*, [En ligne], URL : <http://www.education.gouv.fr/cid58999/inspecteur-de-l-education-nationale-ien.html> [Consulté le 15/05/2018]

Ministère de l'Éducation Nationale, 2016, *Le Projet Éducatif de Territoire (PEDT)*, [En ligne], URL : <http://www.pedt.gouv.fr> [Consulté le 29/05/2018]

Ministère de l'Éducation Nationale, 2017, *L'organisation de l'Éducation nationale sur le territoire* [En ligne], URL : <http://www.education.gouv.fr/cid58999/inspecteur-de-l-education-nationale-ien.html> [Consulté le 29/05/2018]

Archives départementales et métropolitaines, Lyon & Rhône:

- Archives académiques et des services départementaux du Rhône

Série 437 W : Administration générale

- 3092W241- Enseignement, organisation et fonctionnement des services du premier degré (1946-1974)

Louis P., *Posture à adopter avec les notables locaux*, Mars 1974, 3092W241 document 79

Faessel G., *Plan de conférences pédagogiques*, Juin 1974, 3092W241 document 87

- 3092W242- Instruction des affaires par l'Inspecteur d'académie et correspondances (1960-1969)

Colombin P., *Compte-rendu d'activité, 3 mars 1960*, 3092W242 document 34

Mazard J., *Compte-rendu d'activité 1960-1965*, 20 Juillet 1965, 3092W242 document 35

Renauld L., *Compte-rendu d'activité 1962-1968*, 5 Septembre 1968, 3092W242 document 36

Dupuis P.-J., *Compte-rendu d'activité 1963-1966*, 13 Juillet 1966, 3092W242 document 37

Lugrand P., *Compte-rendu d'activité 1966-1969*, 6 Juillet 1969, 3092W242 document 38

- 3092W243- Élection au Conseil départemental de l'école primaire (1951-1969)

Série 3092W : Enseignement public

- 3092W1- Affaires diverses (1969-2000)

Division du personnel, *Mutations prioritaires*, Août 1975, 3092W1 document 26

Brossier M., *Situation scolaire de l'école publique de Saint-Symphorien-Sur-Coise*, Septembre 1975, document 29

Malet F., *Correspondances avec Monsieur le Maire*, Septembre 1976, 3092W1 document 29&30

Lugrand P., *De la gestion de ma circonscription*, Septembre 1978, 3092W1 document 35

Péron J., *Notes en vue du conseil d'inspecteurs départementaux*, Juillet 1986, 3092W1 document 47

Inspection Académique du Rhône, *Échanges sur le fonctionnement des groupes départementaux*, Novembre 1986, 3092W1 document 49

Division du personnel enseignant, *Gestion de formation des CPD 1975-1988*, Octobre 1988, 3092W1 document 71

Division du personnel enseignant, *Convocations 1980-1990*, 1991, 3092W1 documents 100-113

Quisefit J.-P., *Explication à la demande de Monsieur le Recteur*, Avril 2001, 3092W1 document 152

- 3092W2 : Affaires diverses (1968) & Conseil départemental de l'Éducation nationale (1980-1990)

- **Archives municipales de Lyon**

Série 2C400810 : Bilan annuel de la ville : Instruction publique (1881-1975) [en ligne] :
http://www.fondsenligne.archives-lyon.fr/ac69v2/document_administratif.php?PHPSID=03880b619980703cf06ffc4bad8f9208&mode=2

- 2C400810_1960-75- Documents administratifs: Instruction publique (1960-1975) [en ligne]
-

Archives municipales de Villefranche-sur-Saône :

Série 172 W : Généralité – Éducation

- 172W1 : Secteur scolaire et périscolaire : Activités (1990-1996)
- 172W2 : Réunion bilan de l'année : Compte-rendus (1990-1996)
- 172W3-14 : Commission scolaire et périscolaire (1965-2006)
- 172W15-17 : Commission enseignement (1966-1987)
- 172W18-32 : Conseil de ZEP : Compte-rendus (1982-1995)
- 172W34 : École maternelle (1993-2000)
- 172W169 : Enseignement de la natation (1985-2001)
- 172W172 : Rythmes extra-scolaires (1987-2010)

Archives de circonscription :

- **Lyon 5/1°**

Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018)

- ALAE
- PEDT
- Convention IA/Ville de Lyon

Ville de Lyon, *Démarche de construction de l'expérimentation PEDT*, Avril 2013, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 27

Ville de Lyon, *Discussion Expérimentation PEDT*, Juin 2013, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 28

Ville de Lyon, *Réunion Éducation nationale/ Ville de Lyon pour l'expérimentation PEDT*, Septembre 2013, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 29

Ville de Lyon, *Création partenariat et activités PEDT*, Septembre 2013, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 30

Ville de Lyon, *PEDT 2014-2017*, 2013, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 31

Ville de Lyon, *Comité de suivi du PEDT*, Mai 2014, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 34

Ville de Lyon, *Comité de suivi du PEDT*, Mai 2015, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 35

Ville de Lyon, *Comité de suivi du PEDT*, Mai 2016, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 36

Ville de Lyon, *Comité de suivi du PEDT*, Mai 2017, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 37

Ville de Lyon, *Comité d'évaluation du PEDT*, Mars 2017, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 39

- CEL, CUCS

IEN, *Refus d'inspection des PEL*, Janvier 2005, Mairie Lyon 5° (2005-2018) & Lyon 1° (2014-2018) document 48

Conseil d'IEN (2013-)

Conseils d'écoles (2014-)

Groupes départementaux (2013-2015)

Groupe IEN Ville de Lyon, *Compte rendu de formation*, Janvier 2013, Groupes départementaux (2013-2015) document 1

Groupe IEN Ville de Lyon, *Compte rendu de réunion*, Juin 2015, Groupes départementaux (2013-2015) document 2

Plan de formation (2010-)

Bilan IEN (1982-2005)

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Saint-Genis-Laval 1984-1985*, Juin 1985, Bilan d'IEN document 1

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Saint-Genis-Laval 1985-1986*, Juin 1986, Bilan d'IEN document 2

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Saint-Genis-Laval 1986-1987*, Juin 1987, Bilan d'IEN document 3

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Saint-Genis-Laval 1987-1988*, Juin 1988, Bilan d'IEN document 4

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Saint-Genis-Laval 1988-1989*, Juin 1989, Bilan d'IEN document 5

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Saint-Genis-Laval 1989-1990*, Juin 1985, Bilan d'IEN document 6

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Saint-Genis-Laval 1990-1991*, Juin 1985, Bilan d'IEN document 7

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Lyon IV IUFM 1994-1995*, Juin 1995, Bilan d'IEN document 8

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Lyon IV IUFM 1995-1996*, Juin 1996, Bilan d'IEN document 9

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Lyon IV IUFM 1996-1997*, Juin 1997, Bilan d'IEN document 10

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Lyon 5/Sainte Foy/Francheville 13-14*, Juin 2013, Bilan d'IEN document 11

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Lyon 5/Sainte Foy/Francheville 14-15*, Juin 2014, Bilan d'IEN document 12

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Lyon 5/Sainte Foy/Francheville 15-16*, Juin 2015, Bilan d'IEN document 13

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Lyon 5/Sainte Foy/Francheville 15-16*, Juin 2016, Bilan d'IEN document 14

Girerd R., *Bilan année scolaire circonscription Lyon 5/1° 16-17*, Juin 2017, Bilan d'IEN document 15

UPE2A (2015-)

- **Villeurbanne**

Conseil d'écoles (2008-2018)

Mairie

- Classes verte
- Rep/Rep+

Inspection de l'Éducation nationale Villeurbanne, *Compte-rendu conseil de pilotage REP/REP+*, Septembre 2014, Rep/Rep+ document 1

Inspection de l'Éducation nationale Villeurbanne, *Compte-rendu conseil de pilotage REP/REP+*, Septembre 2015, Rep/Rep+ document 2

Inspection de l'Éducation nationale Villeurbanne, *Compte-rendu conseil de pilotage REP/REP+*, Septembre 2016, Rep/Rep+ document 3

Inspection de l'Éducation nationale Villeurbanne, *Compte-rendu conseil de pilotage REP/REP+*, Septembre 2017, Rep/Rep+ document 4

- Réaménagement du Cours Zola
- Rythmes scolaires (archives et projet)

Inspection de l'Éducation nationale Villeurbanne, *Récapitulatif des rencontres et projets*, Juin 2013, Rythmes scolaires (archives et projets) document 5

- Santé

Plan de formation (2010-2018)

Bilan annuel de la circonscription (2013-2018)

Fernandez-Cagna S., *Bilan annuel de circonscription* 2013-2014, Juin 2014, Bilan annuel de la circonscription document 1

Fernandez-Cagna S., *Bilan annuel de circonscription* 2014-2015, Juin 2014, Bilan annuel de la circonscription document 2

Greppo-Chaignon N., *Bilan annuel de circonscription* 2015-2016, Juin 2015, Bilan annuel de la circonscription document 3

Greppo-Chaignon N., *Bilan annuel de circonscription* 2016-2017, Juin 2017, Bilan annuel de la circonscription document 4

- **L'Arbresle**

CTSD (2012-2018)

Groupes départementaux (2009-)

PEDT (2014-2017)

Plan de formation (2016-)

Indemnités péri éducatives (2005-20012)

TICE (2014-)

Bilan (2012-2018)

Vitti R., *Bilan de circonscription* 2012-2013, Juin 2013, Bilan document 1

Vitti R., *Bilan de circonscription* 2013-2014, Juin 2014, Bilan document 2

Potok C., *Bilan annuel* 2014-2015, Juin 2015, Bilan document 3

Potok C., *Bilan annuel IEN* 2015-2016, Juin 2016, Bilan document 4

Potok C., *Bilan annuel IEN* 2016-2017, Juin 2017, Bilan document 5

- **Pays de Gex Sud**

Plan de formation (2015-2018)

Compte-rendu IEN (2015-2018)

Plan de circonscription (2015-)

Ferreira de Souza A., *Premier bilan annuel de la circonscription Gex Sud*, Juin 2016, Plan de circonscription document 1

Ferreira de Souza A., *Bilan annuel de la circonscription Gex Sud 2016-2017*, Juin 2016, Plan de circonscription document 2

Mairies et communautés de communes (2015-)

- Travaux agrandissement et création
- Rythmes scolaires & PEDT

Mairie de Ferney-Voltaire, *Projet éducatif de territoire 2014-2017*, Mai 2014, Rythmes scolaires & PEDT document 5

- **Tarare**

Mairie de Tarare, *Projet éducatif de territoire 2014-2017*, Mai 2014, document informatique envoyé par mail

Liste des entretiens

Enquêtés	Fonction	Institution	Date de l'entretien	Durée de l'entretien	Lieu de l'entretien
DC-A.1	Directeur de cabinet de la rectrice	Éducation nationale	10/04/2018	41 minutes	Rectorat. Bureau du directeur de cabinet
RSA-A.1	Responsable DAFOP	Éducation nationale	04/05/2018	48 minutes	DSDEN du Rhône. Bureau du responsable DAFOP
IENA-D.1	IEN adjoint à l'inspecteur d'académie	Éducation nationale	09/04/2018	35 minutes	DSDEN du Rhône. Bureau de l'IENA
IENF-D.1	IEN formation- Doyen académique des IEN	Éducation nationale	27/04/2018	47 minutes	DSDEN du Rhône. Bureau de l'IEN Formation
IEN-1.1	IEN	Éducation nationale	12/03/2018	58 minutes	Circonscription. Bureau de l'IEN
IEN-1.2	IEN	Éducation nationale	27/03/2018	52 minutes	Circonscription. Bureau de l'IEN
IEN-1.3 *	IEN	Éducation nationale	23/03/2018	34 minutes	Circonscription. Bureau de l'IEN
IEN-1.4 -	IEN	Éducation nationale	26/03/2018	66 minutes	Circonscription. Bureau de l'IEN
IEN-1.5 +	IEN	Éducation nationale	30/04/2018	38 minutes	Circonscription. Bureau de l'IEN
IEN-1.6	IEN retraité	Éducation nationale	15/05/2018	48minutes	Au domicile de l'IEN
IEN-2.1	IEN	Éducation nationale	05/04/2018	82 minutes	Circonscription. Bureau des conseillers pédagogiques
IEN-3.1	IEN	Éducation nationale	09/04/2018	39 minutes	DSDEN du Rhône. Salle de réunion
CM-C.1 -	Maire	Mairie	03/04/2018	38minutes	Mairie. Bureau du maire
CM-C.2 -	Maire	Mairie	09/05/2018	50 minutes	Mairie. Bureau du maire
CM-C.3 *	Conseiller municipal délégué à l'éducation	Mairie	25/04/2018	62 minutes	Mairie. Bureau de l'adjoint au maire
CM-C.4 +	Conseiller municipal délégué à l'éducation	Mairie	23/04/2018	Entretien croisé : 67 minutes	Mairie. Bureau de l'adjoint au maire
DES-C.4 +	Directeur service éducation-jeunesse	Mairie	23/04/2018		

*, -, + indiquent des acteurs exerçant sur un même territoire

Annexes

Annexe 1 : Guides d'entretiens

Annexe 2 : L'Académie de Lyon : Présentation géographique – Rentrée 2017

Annexe 1

Guides d'entretiens

Nous avons réalisé trois guides d'entretien supports : le premier réservé aux Inspecteurs de l'Éducation nationale, le deuxième conçu pour les élus municipaux et le troisième élaboré pour les cadres supérieurs, Inspecteurs d'académie, Rectrices et leurs représentants. Nous avons ensuite complété ces guides supports en fonction des particularités professionnelles de chaque enquêté : mission supplémentaire (doyen des IEN, mission de formation), parcours professionnel (fonction précédemment exercée par exemple).

Ces guides se présentent sous formes de questions centrales et de sous-thématiques à aborder. Ils sont construits de manière volontairement courte et imprécise pour laisser la liberté à l'enquêteur d'adapter ses questions aux propos de l'enquêté.

1. Guide d'entretien IEN (40 minutes estimées)

Présentation de l'enquêteur
Présentation de la recherche
Déroulement de l'entretien

Pour commencer, pouvez-vous vous présenter ?

- Parcours
- Fonction actuelle

Comment décrivez-vous votre circonscription ?

- Description territoire
- Description des actions de circonscription

Relations avec les communes :

Quelles relations entretenez-vous avec la/ les commune (s) de votre circonscription ?

- Formelles (description/ Fréquence/ Participation)
- Informelles (Description/ fréquence/ Initiative)

Comment se manifestent-t-elles ? Quelle est leur nature ?

- Thématiques

Comment vous définissez-vous –*votre position*- dans le contexte de ces relations ?

Avez-vous identifié des évolutions de ces relations depuis que vous exercez comme IEN ?

- Causes/ Description

Ces relations ont- elles une influence sur votre action éducative ? Sur celle des communes ?

- Description
- Exemple
- Évolution : Incidence autres dispositifs

Comment agissez-vous sur ces relations ?

- Stratégies
- Thématiques

Finalement, quelle est la place de l'IEN dans la construction de l'action éducative locale ?

Relations avec les cadres supérieurs:

Quelles relations entretenez-vous avec les services académiques ? Et départementaux ?

Et plus particulièrement l'IA et le Recteur ?

- Formelles (description/ Fréquence/ Participation)
- Informelles (Description/ fréquence/ Initiative)

Comment se manifestent-t-elles ? Quelle est leur nature ?

- Thématiques

Comment vous définissez-vous –*votre position*- dans le contexte de ces relations ?

Avez-vous identifié des évolutions de ces relations depuis que vous exercez comme IEN ?

- Causes/ Description

Ces relations ont- elles une influence sur votre action éducative ? Sur celle de l'académie et du département ?

- Description

- Exemple
- Évolution : Incidence autres dispositifs

Comment agissez-vous sur ces relations ?

- Stratégies
- Thématiques

Comment décririez-vous vos relations dans le cadre de la formation continue des enseignants ?
(Question non posée car la thématique était évoquée avant par l'enquêté ; nous nous sommes alors contentées d'aborder les sous-thématiques)

- Évolution
- Nature
- Position
- Influence
- Stratégie

Finalement, quelle est la place de l'IEN dans la construction de l'action éducative déconcentrée ?

2. Guide d'entretien Communes (30 minutes estimées)

Présentation de l'enquêteur
Présentation de la recherche
Déroulement de l'entretien

Pour commencer, pouvez-vous vous présenter ?

- Parcours
- Fonction actuelle

Comment décrivez-vous votre commune ? Et son action éducative ?

- Description territoire
- Description des actions éducatives

Quelles relations entretenez-vous avec l'IEN de votre circonscription ?

- Formelles (description/ Fréquence/ Participation)
- Informelles (Description/ fréquence/ Initiative)

Comment se manifestent-t-elles ? Quelle est leur nature ?

- Thématiques

Comment vous définissez-vous –*votre position*- dans le contexte de ces relations ?

Avez-vous identifié des évolutions de ces relations depuis que vous êtes élu ?

- Causes/ Description

Ces relations ont- elles une influence sur vos décisions éducatives? Sur celle de l'IEN ?

- Description
- Exemple
- Évolution : Incidence autres dispositifs

Comment agissez-vous sur ces relations ?

- Stratégies
- Thématiques

Finalement, pensez-vous qu'il existe une action éducative locale ?

3. Guide d'entretien Cadres supérieurs (IA/Recteur) (30 minutes estimées)

Présentation de l'enquêteur
Présentation de la recherche
Déroulement de l'entretien

Pour commencer, pouvez-vous vous présenter ?

- Parcours
- Fonction actuelle

Comment décrivez-vous l'académie de Lyon/ Le département du Rhône ?

- Description territoire
- Description des actions éducatives

Quelles relations entretenez-vous avec les services académiques (*pour les services départementaux*) ?
Et départementaux (*pour les services académiques*) ?

Et plus particulièrement l'IA *ou* le Recteur ?

- Formelles (description/ Fréquence/ Participation)
- Informelles (Description/ fréquence/ Initiative)

Quelles relations entretenez-vous avec les cadres intermédiaires ? Et particulièrement avec les IEN ?

- Formelles (description/ Fréquence/ Participation)
- Informelles (Description/ fréquence/ Initiative)

Comment se manifeste-t-elle ? Quelle est leur nature ?

- Thématiques

Comment vous définissez-vous –*votre position*- dans le contexte de ces relations ?

Avez-vous identifié des évolutions de ces relations depuis le début de votre carrière ?

- Causes/ Description

Ces relations ont- elles une influence sur l'action éducative de vos services ? Sur celles des circonscriptions ?

- Description
- Exemple
- Évolution : Incidence autres dispositifs

Comment agissez-vous sur ces relations ?

- Stratégies
- Thématiques

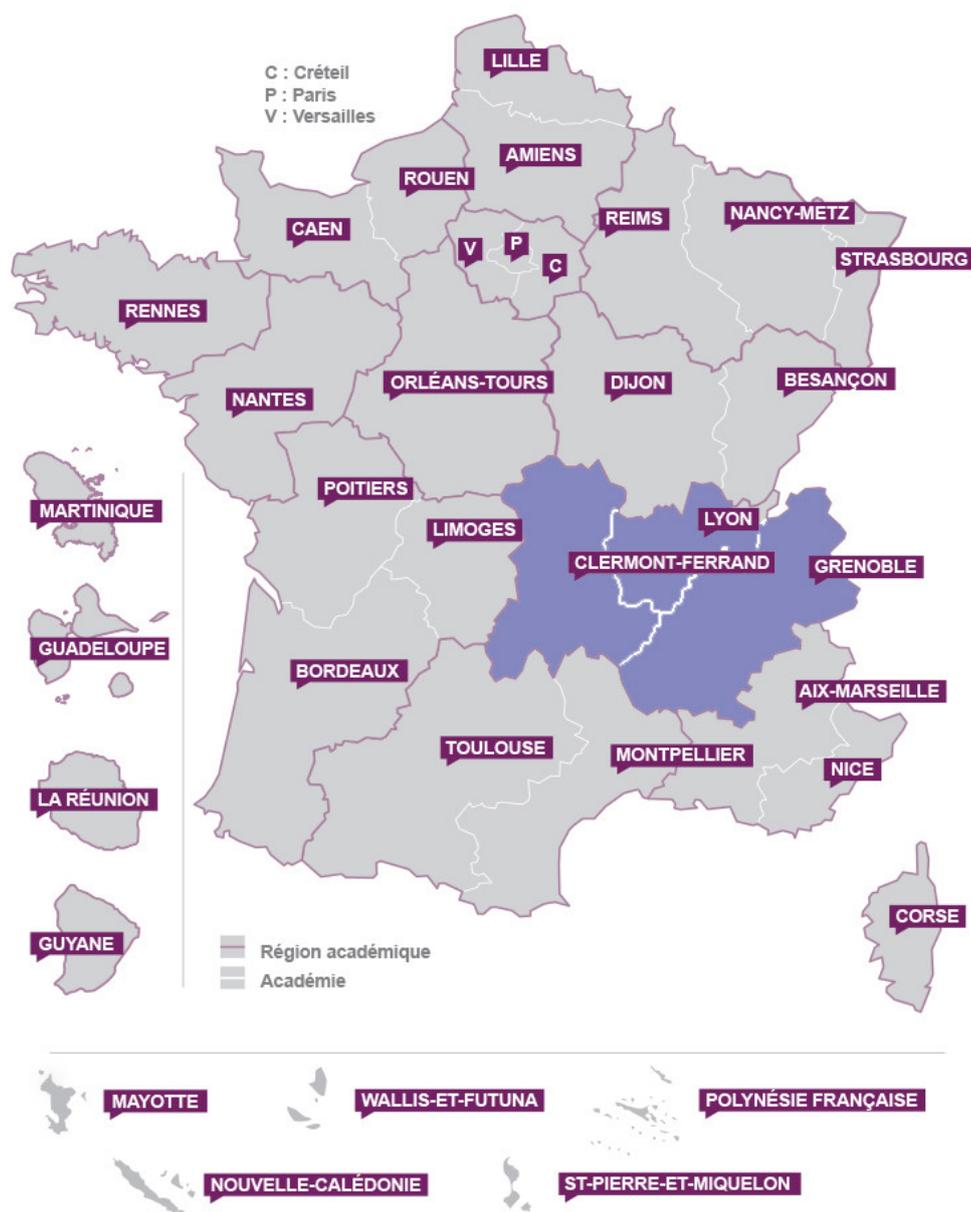
Comment décririez-vous vos relations dans le cadre de la formation continue des enseignants ?
(*Question non posée car la thématique était évoquée avant par l'enquête ; nous nous sommes alors contentées d'aborder les sous-thématiques*)

- Évolution
- Nature
- Position
- Influence
- Stratégie

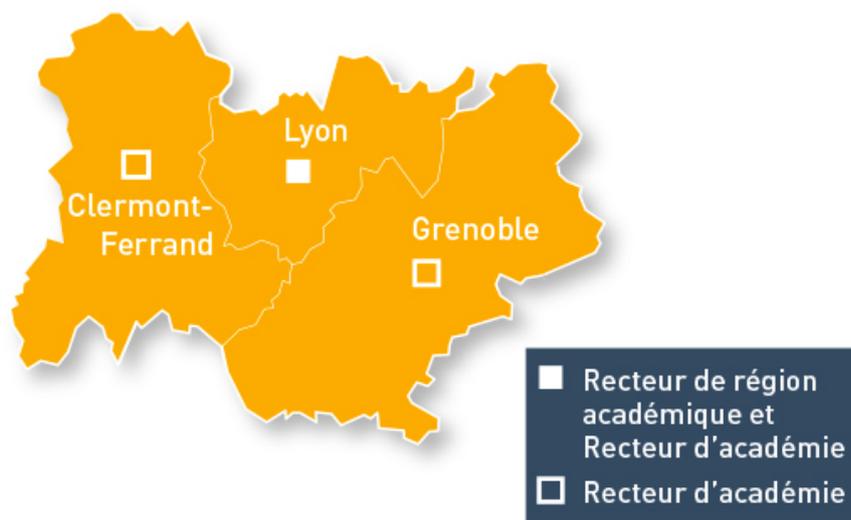
Finalement, existe-t-il une action éducative académique ?

Annexe 2

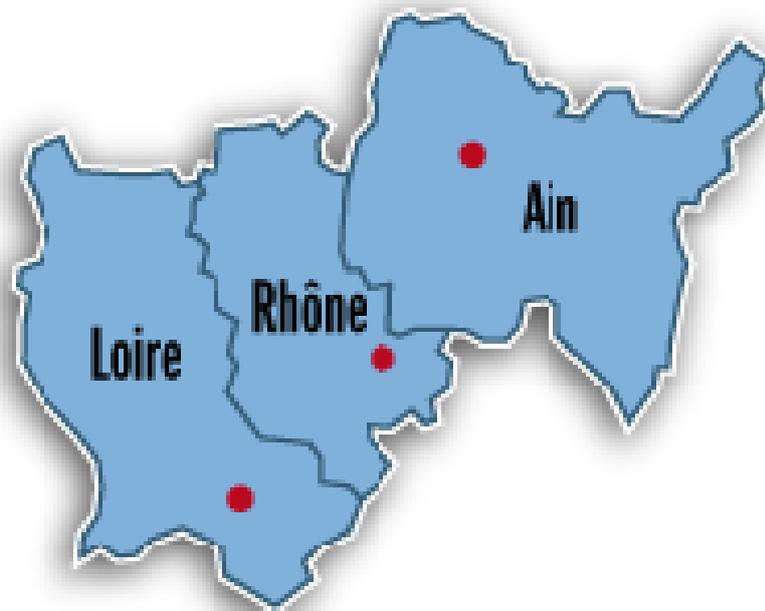
Présentation de l'académie de Lyon –Rentrée 2017



La région académique Auvergne-Rhône-Alpes dans le découpage de la France en région académique- Février 2016
Source : Ministère de l'Éducation nationale

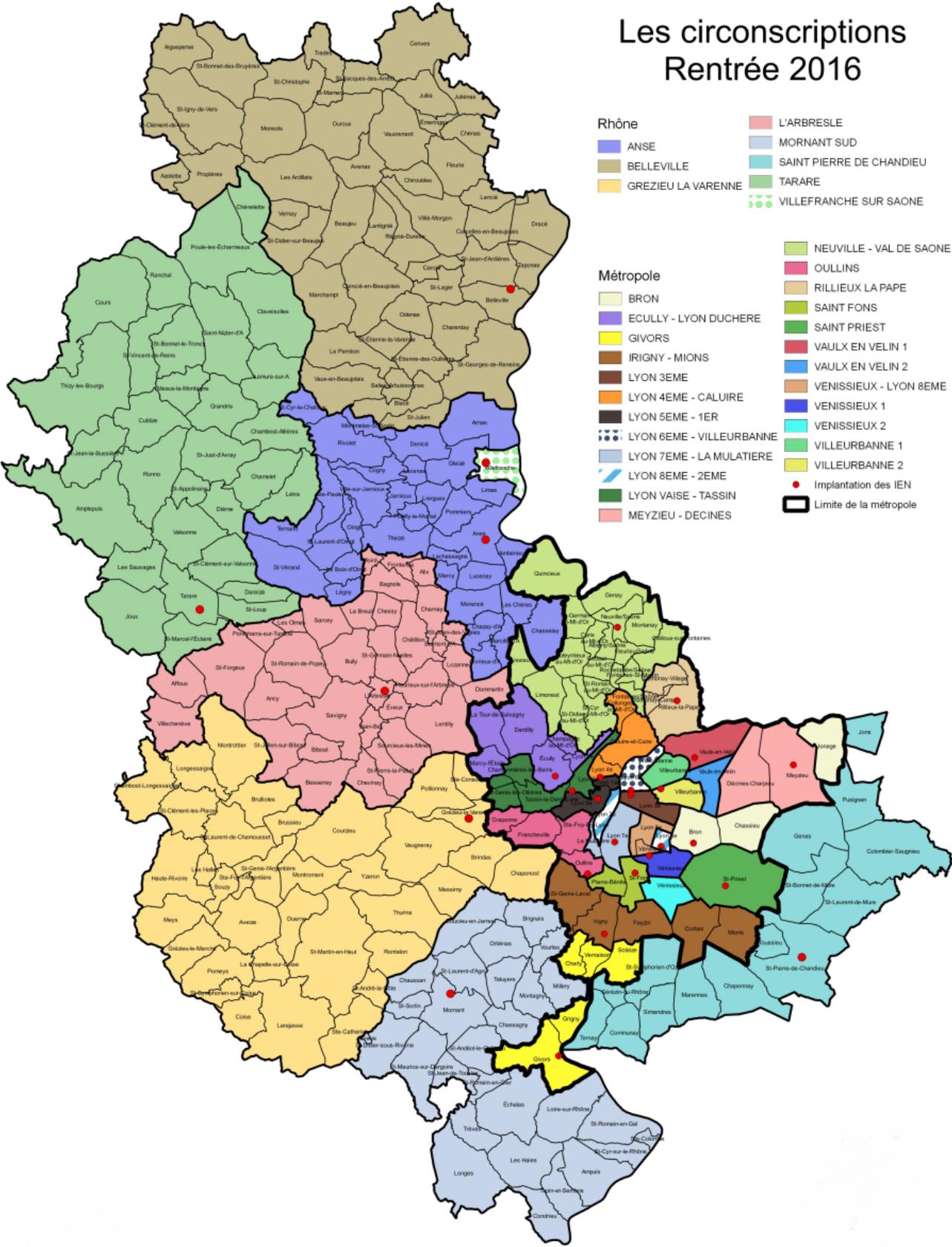


Composition académique de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes – Janvier 2016
Source : Académie de Lyon

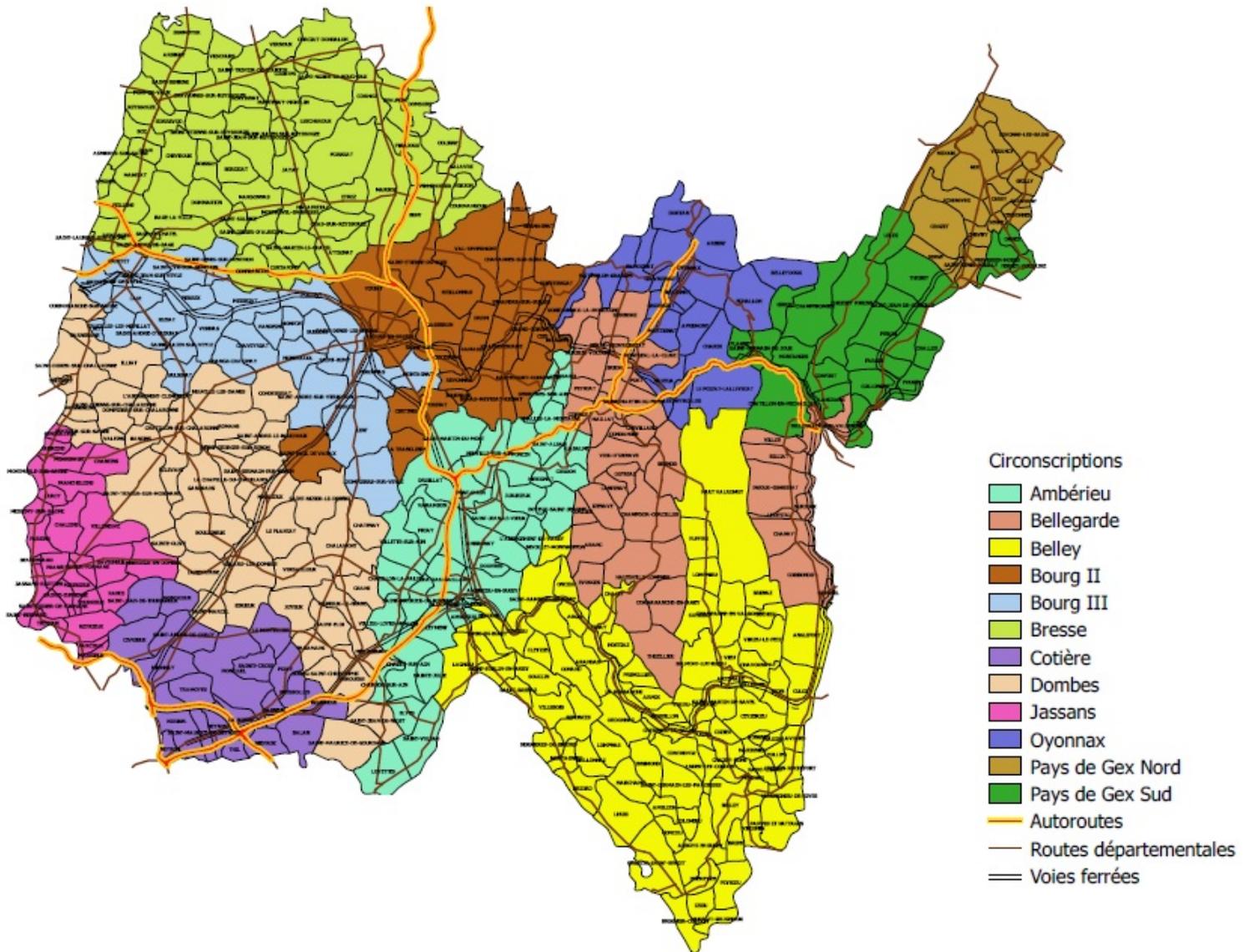


Composition départementale de l'académie de Lyon – Janvier 2018
Source : Académie de Lyon

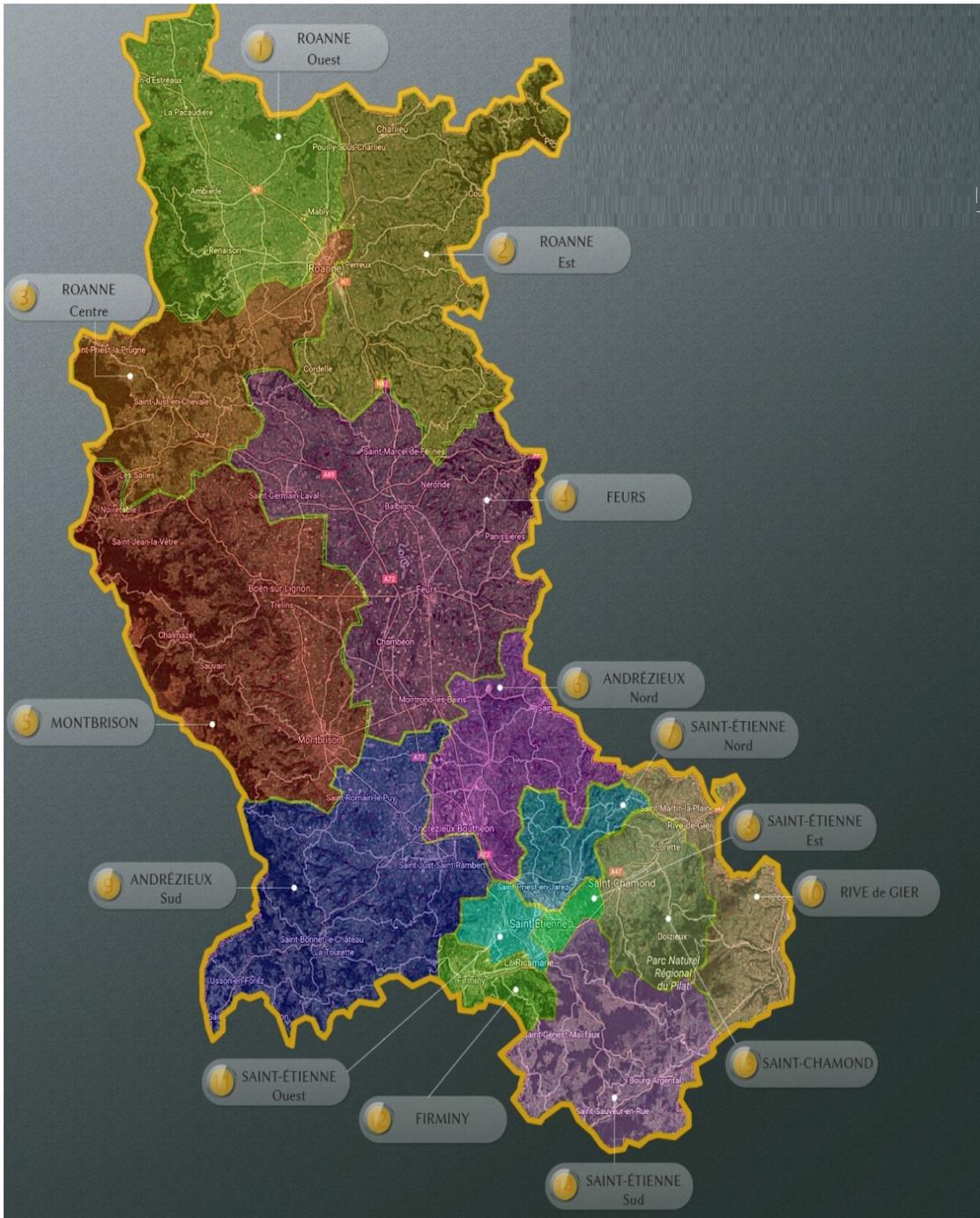
Les circonscriptions Rentrée 2016



Circonscription du Rhône – Juin 2016
 Source : DSDEN du Rhône



Circonscription de l'Ain – Juin 2016
 Source : DSDEN de l'Ain



Circonscription de la Loire – Juin 2017
Source : DSDEN de la Loire

Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	4
Liste des sigles et abréviations	5
Introduction	6
Partie 1 : Construction théorique	9
Chapitre 1 L'État éducateur français en recomposition	10
Section 1 Penser l'État et son action	10
Section 2 Saisir l'État par l'action de ses acteurs	14
1. Le pouvoir infrastructurel de l'État	14
2. Les acteurs des services déconcentrés de l'Éducation nationale	15
3. La construction des politiques publiques	18
4. Présentation de la question de recherche	18
Section 3 Penser l'évolution des relations éducatives	19
1. Inspecteurs de l'Éducation nationale et communes : Une relation renforcée par la décentralisation ?.....	19
2. Inspecteurs de l'Éducation nationale/ Recteur, Inspecteurs d'académie : une hiérarchie renforcée par la déconcentration?.....	21
Chapitre 2 : Méthodologie de la recherche	24
Section 1 Choix du terrain d'enquête	24
1. Le paradoxe du premier degré d'enseignement	24
2. L'académie, un service déconcentré central	25
3. 1960-2018 : un intervalle d'étude et quatre configurations différentes	27
Section 2 Méthodes et sélection de cas.....	32
1. Une étude de cas : l'académie de Lyon	32
2. Méthodes.....	35
Partie 2 : Test des hypothèses et résultats empiriques	42
Chapitre 1 Décentralisation d'actions éducatives : quelle influence pour les Inspecteurs de l'Éducation nationale ?	43
Section 1 De la transformation des relations entre communes et Inspecteurs de l'Éducation nationale.....	43
1. Nature et enjeux éducatifs des relations entre 1960 et 1980	43
2. Nature et enjeux éducatifs des relations depuis 1980	46

Section 2 Les relations formelles: un vecteur d'influence ?	49
1. Des relations formelles en trompe-l'œil.....	49
2. Une influence effective limitée	52
Section 3 Le rôle majeur des relations informelles	55
1. Un levier d'influence sur les politiques décentralisées.....	55
2. Des stratégies d'influence	59
Chapitre 2 Déconcentration d'actions éducatives : une centralisation académique ? .	63
Section 1 La formation continue des enseignants, un enjeu de déconcentration.....	63
1. Une histoire liée à la construction de l'État.....	63
2. Un enjeu qui lie Inspecteurs de l'Éducation nationale, Inspecteurs d'académie et Recteurs.....	67
Section 2 L'Académisation de la formation continue, synonyme de perte d'autonomie et d'influence pour les IEN ?	70
1. Pilotage départemental : échanges et influences à leur apogée.....	70
2. L'académisation, la rupture d'un équilibre.....	73
3. Des stratégies d'adaptation récentes	76
Section 3 Une centralisation académique comme perspective ?.....	78
1. L'affirmation d'un pilotage académique ?.....	79
2. La réaffirmation d'un pilotage national ?	80
Conclusion.....	83
Bibliographie	88
Sources	92
Liste des entretiens.....	98
Annexes	99
Annexe 1 Guides d'entretiens.....	101
1. Guide d'entretien IEN (40 minutes estimées)	101
2. Guide d'entretien Communes (30 minutes estimées)	103
3. Guide d'entretien Cadres supérieurs (IA/Recteur) (30 minutes estimées).....	104
Annexe 2 Présentation de l'académie de Lyon –Rentrée 2017.....	106
Table des matières.....	111