

## Annexes au texte Evaluation et orientation

<i>Code de l'Education</i> .....	2
<i>Claude Pair</i> .....	3
<i>Lise Demailly</i> .....	5
<i>L'argumentation juridique des recours</i> .....	13
<i>Lois sur la motivation des actes administratifs</i> .....	14
Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 .....	14
Traduction dans LegiFrance .....	15
Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 .....	15
<i>PAM : LIEN EVALUATION / ORIENTATION</i> .....	16

# Code de l'Éducation

## (Partie Législative)

### Chapitre III : L'information et l'orientation

#### Article L313-1

Le droit au conseil en orientation et à l'information sur les enseignements, sur l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée dans les conditions définies à l'article L. 115-1 du code du travail et sur les professions fait partie du droit à l'éducation.

Les élèves élaborent leur projet d'orientation scolaire et professionnelle en fonction de leurs aspirations et de leurs capacités avec l'aide des parents, des enseignants, des personnels d'orientation et des professionnels compétents. Les administrations concernées, les collectivités territoriales, les entreprises et les associations y contribuent.

#### Article L313-2

Des relations d'information mutuelle sont établies entre les enseignants et chacune des familles des élèves, au moins jusqu'à la majorité de ces derniers. Elles ont notamment pour objet de permettre à chaque famille ou, s'il est majeur, à chaque élève d'avoir connaissance des éléments d'appréciation concernant celui-ci.

#### Article L313-3

L'orientation scolaire et professionnelle des élèves fréquentant les établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'Etat un des contrats prévus au titre IV du livre IV est assurée, suivant des principes compatibles avec les objectifs retenus pour l'enseignement public, dans des conditions fixées par décret.

Ce décret fixe notamment les conditions dans lesquelles les structures des établissements susmentionnés doivent, pour chacun d'entre eux ou grâce à un groupement de plusieurs d'entre eux, permettre cette orientation scolaire et professionnelle.

#### Remarque :

Y a-t-il quelque part une indication sur le fondement des décisions d'orientation ?

## Claude Pair

PILOTER PAR LES RÉSULTATS, TROP SIMPLE POUR ÊTRE RAISONNABLE  
In ADMINISTRATION ET ÉDUCATIONW 98, 2<sup>ème</sup> TRIMESTRE 2003

... En outre, il n'y a aucune raison pour que la conjonction des décisions locales conduise à un optimum global: par exemple, les formations qui attirent les élèves ne sont pas nécessairement les plus pertinentes pour l'emploi. Dans le pilotage décentralisé, il n'est pas certain que la mise en évidence des écarts entre objectifs et résultats suffise à créer une pression socio-politique suffisante pour contrebalancer les intérêts locaux, la politisation du pouvoir et le clientélisme: il y a donc aussi danger pour l'équité et la continuité.

Ces difficultés conduisent à se demander si un pilotage par les résultats peut bien atteindre son but de rapprocher les résultats des objectifs fixés. Il ne suffit pas pour cela de rendre compte, il faut susciter des décisions et des actions qui, en éducation en tout cas, passent nécessairement par les personnels, en particulier les enseignants. La régulation par les résultats n'agit qu'indirectement, selon les cas, par l'intermédiaire des dirigeants, des usagers ou des collectivités, qui eux-mêmes agissent sur les établissements, chargés d'influencer les personnels. Ce que nous venons de voir est que les agents de régulation ne sont pas toujours des intermédiaires efficaces.

Trois autres questions se posent: Quels résultats sont significatifs ? Le résultat mesuré détermine-t-il les décisions souhaitables ? Les personnels sont-ils alors motivés pour prendre les décisions qui leur incombent ?

En éducation, les résultats ne sont pas faciles à définir et ce ne sont pas les plus simples à obtenir qui sont les plus significatifs. Ils sont souvent déterminés par le système lui-même : par exemple, les orientations à la sortie d'un collège dépendent des décisions qui y sont prises, autant que des connaissances réellement acquises par les élèves. En outre, le résultat d'un élève dépend à la fois de l'école et de l'élève. Qui donc est alors responsable ? Sans doute pas l'élève seul, comme cela a pu être le cas dans les conceptions d'autrefois où celui qui échouait était considéré soit comme paresseux soit comme incapable ; mais pas non plus l'enseignant ou l'établissement seul. Avec l'obligation de moyens qui accompagnait le pilotage administratif, la responsabilité des enseignants et des établissements portait sur l'application des règles, pas sur les résultats obtenus. On tend aujourd'hui vers une obligation de résultats, mais elle ne saurait être totale et elle se heurte au fait que, les élèves n'étant pas les mêmes partout, on ne peut obtenir partout les mêmes résultats.

La responsabilité pose aussi la question des décisions à tirer des résultats constatés. On pense volontiers à des sanctions, positives ou négatives, et c'est ainsi que procède un pilotage hiérarchique, mais aussi le pilotage par le marché. Mais une sanction sera-t-elle efficace puisque les résultats sont difficiles à définir ? Et à qui l'appliquer puisqu'ils ne dépendent pas d'une seule personne ? À l'établissement, mais même à ce niveau collectif, les sanctions sont difficiles à prendre: peut-on le fermer s'il obtient de mauvais résultats ? On peut tirer une conséquence sur les moyens attribués ; mais lorsqu'un établissement a des résultats insuffisants, faut-il diminuer ses moyens, au risque de l'enfoncer encore, ou lui en donner davantage, au risque de récompenser un fonctionnement défectueux ? Pour savoir quoi faire, il est nécessaire de dépasser le constat, ou le contrôle, des résultats pour comprendre les raisons d'efficacité ou d'inefficacité. En outre, les résultats ont un caractère

rétrospectif, alors que, dans un monde en changement rapide, les décisions doivent être éclairées par une analyse prospective.

Enfin, les personnels résistent au déplacement du pouvoir vers les usagers, les chefs d'établissement et les collectivités. Et comme ce sont les dirigeants qui fixent les objectifs et les règles de fonctionnement, ils ont l'impression d'exercer une responsabilité sans réel pouvoir. Ils considèrent que l'évaluation est une sanction qui veut les obliger à transformer leurs pratiques sans qu'ils puissent faire valoir les difficultés qu'ils rencontrent; ce n'est pas favorable à ce que leurs décisions aillent dans le même sens que celles des dirigeants (MacBeath *et al.*, 1999). D'ailleurs, le pilotage par les résultats est associé au comportementisme qui est une conception dépassée et, s'il vient du management des entreprises, l'idée y est aujourd'hui en recul.

### **La situation française**

Pour le système éducatif, les résistances à la décentralisation sont particulièrement marquées en France, à cause de la tradition de symbiose entre l'École et la République "une et indivisible". Trois autres caractéristiques compliquent la situation: la multiplicité des niveaux de collectivités, commune, département, région, sans compter les structures intercommunales ; la faiblesse des moyens de régulation de la décentralisation, que nous avons déjà soulignée ; le cumul des mandats nationaux et locaux, qui a comme conséquence que les décisions de l'État ne sont assumées par aucun élu, mais seulement par des fonctionnaires. Cela peut expliquer que les solutions

retenues soient plus prudentes et plus complexes que dans d'autres pays et que la France ne relève d'aucun des deux modèles précédents.

Dans la décentralisation sur les collectivités territoriales, les compétences transférées sont, jusqu'à présent, modestes. L'État conserve non seulement la définition des objectifs et des règles, mais aussi les décisions sur les *intrants*, comme disent les économistes, c'est-à-dire les éléments nécessaires à la mise en œuvre des missions : les élèves, dont l'inspecteur d'académie effectue l'affectation, au moins dans le secondaire ; les formations délivrées, en particulier professionnelles, dont le recteur détermine la carte ; les personnels, seuls les moyens matériels étant attribués par les collectivités.

pp. 50-51

## Lise Demailly

L'obligation de résultats en éducation,  
Revue de l'AFAE  
ADMINISTRATION ET ÉDUCATION 98, 2<sup>ème</sup> TRIMESTRE 2003  
Pp. 67-84

Extrait p. 68

« Première question : quelle pourrait être la place de l'obligation de résultats dans la régulation des politiques éducatives, ou autrement dit quelle pourrait être la signification légitime de l'obligation de résultats, sachant que cette expression est employée de façon diverse par les chercheurs, qu'elle possède des connotations variées et que, comme on le verra, elle renvoie à des phénomènes qui ont des significations sociales et politiques différentes, selon les configurations institutionnelles et politiques où elle prend place ?

Deuxième question : si l'on admet une certaine place pour l'obligation de résultats dans la régulation des politiques éducatives, quelles méthodes efficaces doivent être imaginées pour qu'elle soit intériorisée par les enseignants, sachant que les cultures professionnelles collectives et individuelles présentent une résistance spontanée à la prise en compte des *résultats*? Et aussi, quelles méthodes politiques et gestionnaires permettraient que les normes professionnelles évoluent en ce sens ? » p. 68

Extrait p71-73

sanction et donc de l'obligation de résultats impérative, au moment où l'évaluation s'est retrouvée posée comme un accompagnement formatif. Pour les REP, ce processus a été encore plus rapide: on est passé en un an d'une philosophie de l'évaluation définie comme contrôle des contrats de réussite à l'idée d'une aide, d'un accompagnement et d'une écoute autour des bilans d'étapes.

Pourquoi cela? En grande partie sous la pression continue implicite ou explicite des enseignants et des personnels d'encadrement pédagogiques, voire des chefs d'établissements dans les REP, qui restent attachés à l'obligation de moyens. En quelque sorte, le système retourne à sa pente naturelle qui est en France l'obligation de moyens comme seule norme impérative possible.

### **Sur le plan conceptuel**

Je viens de décrire une situation de fait. Mais qu'en est-il sur un plan prospectif ? Peut-il en être autrement? Une obligation de résultats impérative est-elle pensable ? Rien n'interdit de penser en principe qu'une politique éducative ne puisse être régulée par une obligation de résultats impérative. Un tel modèle est régulièrement imaginé, voire tenté. Reste à savoir si mettre en œuvre un tel modèle est cohérent, souhaitable, pragmatiquement tenable à moyen terme.

Il faut distinguer le cas de la haute administration et celui des professionnels de base. Pour l'action publique de l'homme politique ou le haut cadre, considérer qu'elle est ou peut être soumise à une obligation de résultats impérative a un sens, ceci pour plusieurs raisons.

Première raison : au niveau national, on peut trouver assez facilement des objets mesurables, *objectivables*, lisibles. Certains objectifs peuvent être chiffrés: faire reculer de tant de pour cent l'illettrisme, l'échec scolaire, la ségrégation sociale et

scolaire, le taux d'absentéisme etc. Deuxième raison : l'éventualité de la sanction fait partie du contrat de départ de l'homme politique ou du haut cadre (*siège éjectable* en ce qui concerne le ministre et les sommets de l'administration, élection pour l'élu). Troisième raison: la transformation du champ politique. La sanction a une légitimité aux yeux de l'opinion publique. Il apparaît normal que les décideurs de l'éducation soient soumis à l'obligation de résultats. Comparaison internationale et pressions de l'opinion publique font que les ministres ne peuvent plus gérer le système éducatif de manière traditionnelle, routinière, con joignant bureaucratie et arrangements personnalisés opaques.

Reste une limite au sens que pourrait avoir une obligation de résultats impérative pour les cadres du système scolaire : c'est l'absence de consensus et de stabilité sur les résultats visés. L'objectif principal est-il par exemple en France la réforme du système ou la paix sociale entre l'État et ses fonctionnaires ? Combien de temps une priorité reste-t-elle priorité à l'agenda national ? Le reste-t-elle suffisamment longtemps pour que les résultats puissent être évalués ? Cette limite de l'obligation de résultats est celle de la possibilité de formulation démocratique de la volonté générale.

### ***Une obligation de résultats impérative?***

Qu'en est-il maintenant pour les enseignants, les équipes, les établissements. Serait-il possible de leur appliquer une obligation de résultats impérative ? Quand des décideurs en parlent, je pense qu'on a plus affaire à de la rhétorique qu'à du réel. Une obligation de résultats impérative me paraît impossible à mettre durablement en œuvre pour plusieurs raisons d'ordre philosophique et d'ordre pragmatique.

D'abord, deux limites philosophiques. La question de la formulation de la volonté générale : au nom de quoi sanctionner les enseignants si les résultats à atteindre ne sont pas posés par une volonté générale légitime, qui a été formée selon des moyens légitimes et qui a un contenu légitime ?

Ensuite, la liberté singulière de chaque apprenant. Il n'est pas question de lui apprendre quelque chose à tout prix. En tant qu'éducateur, ma responsabilité s'arrête à la responsabilité de l'autre. Je peux être responsable de l'autre, pour l'autre, mais pas à sa place. J'ai toujours une part de responsabilité en toute circonstance éducative, mais seulement une part.

Enfin une limite pragmatique, qui varie sans doute selon les pays : il n'est pas possible de changer de corps enseignant, même si celui-ci n'atteint pas les résultats attendus, comme on peut changer de directeur d'administration centrale. On ne change pas de corps enseignant, de même qu'on ne change pas de peuple, il faut faire avec. On peut mieux réguler les sorties pour incompétence et la gestion des carrières, malgré tout, le système des sanctions négatives ne peut que rester marginal, quel que soit le système (avec un degré de tolérance variable selon les pays). La sanction pragmatiquement supportable restera toujours inférieure à la sanction théorique même dans des pays comme l'Angleterre ou les États-Unis. En France, la tolérance à la sanction est très basse. Il est probable qu'un élargissement des sanctions négatives produirait une crise de recrutement (on voit déjà ce qui se passe avec les chefs d'établissement confrontés à des obligations de plus en plus *juridicisées* et *judicialisées*). Dans d'autres pays, où le seuil de tolérance est plus élevé, il reste impensable que, dans le cadre d'une politique durable et qui ne produirait pas à moyen terme de catastrophe sociale ou scolaire, les pouvoirs organisateurs sanctionnent les établissements ou les personnels pour des résultats inférieurs à la moyenne, avec le caractère d'immédiateté, d'automatisme et de généralité qui caractérise par exemple les sanctions pratiquées par les marchés

financiers et les actionnaires à l'égard des entreprises, figure pleinement réalisée de l'obligation de résultats impérative.

L'obligation de résultats pour les établissements et les personnels ne saurait donc être (pour des raisons de pragmatisme) et ne pourrait être (pour des raisons philosophiques), que d'ordre incitatif, ce que l'on peut énoncer, selon les plans d'analyse, comme de l'ordre de l'incitation institutionnelle, de l'injonction morale ou de l'horizon éthique. Nous y reviendrons. Mais attardons nous un instant sur la question : quel est alors le sens des discours qui tendent à faire croire, avec la jouissance de l'héroïsme imaginé, qu'on pourrait ou devrait passer à quelque chose de plus *sérieux* ?

### ***Obligation de résultats et responsabilité***

On peut sur ce point faire l'hypothèse que l'obligation de résultats qui s'est imposée aux ministres et à la haute administration, ils veulent la partager. Certains pourraient même dire : ils veulent s'en défaire. Cette analyse un peu méchante me semble avoir, à l'observation, une part de vérité. Il y a une défausse du haut en bas de l'Éducation, des directions centrales vers les académies, des rectorats vers les chefs d'établissements, qui eux-mêmes se défont de l'obligation de résultats sur leurs enseignants. Au sein des hiérarchies bureaucratiques, l'obligation de résultats est le valet de pique. La diffusion de cette obligation de résultats présentée comme impérative ou pouvant être impérative, joue aussi un rôle idéologique et politique: prouver à l'opinion publique qu'on se préoccupe de qualité de l'enseignement et qu'on ne fait pas n'importe quoi avec les impôts. Elle contribue aussi au développement du consumérisme scolaire (et de l'idéologie néo-libérale) en le légitimant.

Enfin il s'agit, en maniant la menace, de soutenir l'injonction morale, d'essayer de la faire passer dans les mœurs (sans beaucoup de succès d'ailleurs comme je le montrerai dans la seconde partie de ce texte), par une pression symbolique soutenue par la répétition qu'il serait légitime qu'il y ait des sanctions négatives, qu'il serait légitime qu'il y ait une obligation impérative.

La première thèse de ce texte est donc que l'obligation de résultats ne saurait être que de type incitatif pour les établissements et les personnels: soit comme ligne politique régissant une série de mesures concrètes d'incitation institutionnelle, soit comme norme morale exposant à des sanctions symboliques auprès de ses pairs, soit comme éthique personnelle qu'on pourrait appeler sens des responsabilités, refus de se défaire, recherche constante de la qualité, goût du travail bien fait.

Extrait pp. 75-80

identifie des dérives concurrentielles concernant les relations entre établissements: éducation à plusieurs vitesses, ghettos, effondrement de la qualité de l'enseignement, conditions matérielles déplorables dans certains établissements, dégradation de la socialisation dans tous les établissements par diminution de la mixité sociale. La deuxième relève des dérives curriculaires quant au but des enseignements qui pourraient devenir étroitement scolaires d'une part et même se centrer sur les tests et les examens, d'autre part. Cette dérive est favorisée par l'ambiguïté du mot *résultats* dans l'univers scolaire (ce n'est plus seulement l'obligation d'atteindre des objectifs, mais l'obligation d'atteindre des résultats scolaires) et les défenses devant les évaluations-contrôles. C'est ce qu'on trouve dans certaines boîtes de rattrapage qui fonctionnent à l'obligation de résultats seule

et dans tous les segments des systèmes scolaires où domine le bachotage. Enfin la troisième pointe des dérives pédagogiques, comme la technicisation de l'acte pédagogique, ou des formes autoritaires de discipline<sup>1</sup>.

Une obligation exprimée en termes d'objectifs ou de compétences de manière étroitement ou abstraitement opérationnelle rigidifie le geste pédagogique. Au contraire, un enseignant compétent et innovant développe une attention aux effets de son action plus qu'une centration étroite sur les objectifs. L'esprit de responsabilité comprend l'ouverture à l'inattendu. Pour concrétiser l'obligation de résultats dans la pratique de classe, il faudrait parler d'obligation d'attention aux effets, y compris aux effets inattendus, de capacité d'invention, de recherche du geste adéquat.

Je ne m'étendrai pas sur les dérives bien connues de la seule obligation de moyens, telle qu'a pu la connaître la France entre les années soixante et les années quatre-vingt-dix. L'irresponsabilité, la routine, le report de la faute sur l'autre (sur l'élève peu doué ou fainéant, le parent négligent, l'administration stupide et les collègues bornés), l'impossibilité de la responsabilité collective sont les effets pervers habituels de la seule obligation de moyens.

### ***Une solution pour l'institution : le couplage normatif.***

Chaque cadre normatif pris isolément constitue une catastrophe pour la régulation de la politique éducative. Les dérives des deux cadres normatifs peuvent se corriger par le couplage de l'un avec l'autre.

L'obligation de résultats ne peut pas fonctionner sans obligation de moyens, et il serait très dangereux qu'elle le fasse. Il faut rappeler que, au niveau de la classe, tous les moyens ne sont pas bons pour qu'un enfant apprenne quelque chose. Au niveau de l'établissement, tous les moyens ne sont pas bons pour que les résultats scolaires de l'établissement soient bons dans les statistiques (refuser les mauvais élèves et les passer aux établissements voisins par exemple),

Les garde-fous nécessaires à l'obligation de résultats ressortissent de l'obligation de moyens, qui doit continuer à être contrôlée et qui doit donc rester une obligation institutionnelle, dont la transgression déclenche des sanctions négatives, parce qu'on est dans un État de droit, et qu'en cas d'incertitude, il faut agir conformément à la loi<sup>2</sup>.

Le nécessaire cadrage juridique de l'obligation de moyens pour les enseignants s'accompagne aussi de la même obligation sous sa forme éthique, que chaque enseignant doit investir pour son propre compte, Cela parce qu'éduquer et instruire sont des tâches d'ordre éthique aussi profondément que d'ordre cognitif<sup>3</sup>. L'acte d'enseigner suppose une éthique de la relation (comment traiter l'autre?) et une éthique de la connaissance (comment parler en construisant de la vérité ?).

Au niveau de la régulation des politiques publiques, il me semble donc nécessaire d'envisager un couplage entre l'obligation de résultats et l'obligation de moyens. Comment ce couplage pourrait-il être décrit, non plus au niveau des politiques, mais de celui des individus? Du côté des individus, ce couplage normatif signifie bien faire son métier<sup>4</sup>, faire tout pour bien le faire en utilisant les connaissances disponibles, prendre des risques, poser des actes, accepter de se remettre en cause, de se

---

<sup>1</sup> C'est ce qui s'est passé dans un collège de REP. Il avait de meilleurs résultats en mathématiques que les résultats théoriquement attendus sur la base de l'origine sociale de ses élèves, C'était en fait dû à une discipline particulièrement musclée,

<sup>2</sup> Je me situe ici dans le cas d'un État démocratique et de lois convenablement discutées.

<sup>3</sup> Cf Demailly, L., 1999, *Les métiers relationnels de service public : approche gestionnaire/ approche politique, Lien social et politique*, avril

<sup>4</sup> En ce qui concerne les personnels, on pourrait donner le nom "d'obligation de compétence" (Perrenoud).

développer, de se former.

L'introduction de l'obligation de résultats dans le *cocktail normatif* est :

- une obligation d'attention aux effets du comportement pédagogique,
- un sentiment de responsabilité individuelle par rapport à ce qui se passe immédiatement (dans l'acte éducatif) et comme processus dans la classe et l'établissement (même si on est pas responsable à la place des autres) ,
- une recherche de solutions ou de nouvelles manières de faire quand les effets de l'action sont non désirables,
- un sens de la part prise dans les responsabilités collectives (au niveau de l'établissement) et de l'évolution du système éducatif.

### **Quelles méthodes pour la mise en œuvre de l'obligation de résultats ?**

Si le lecteur a accepté le cheminement de mon raisonnement, je l'invite alors à réfléchir à un autre problème pratique: comment l'institution peut elle contribuer à un changement des normes professionnelles de ses agents, à l'introduction de l'obligation de résultats, dans un univers traditionnellement centré sur l'obligation de moyens ?

Je vais donc m'intéresser maintenant à la question de l'efficacité dans les méthodes de diffusion de la culture des résultats et de la culture de l'évaluation, les deux tentatives étant le plus souvent couplées. C'est actuellement un gros problème pour les administrations scolaires: comment faire pour provoquer cette reconnaissance de la norme, sachant que la mise en œuvre de l'obligation de résultats implique que cette norme soit consentie, qu'elle s'intègre effectivement à la culture professionnelle des enseignants ?

Nous savons par différents travaux sociologiques quelles peuvent être les sources de la pratique professionnelle, et donc les moteurs du changement :

- La conformité de la pratique d'un individu à des normes peut d'abord obéir à l'intérêt if produit par les structures (Crozier).
- La conformité aux normes peut aussi advenir par obéissance à un agent extérieur qui a un pouvoir de sanction ou de contrainte pour les imposer.
- Elle peut relever de l'intériorisation de la norme par l'attachement à un groupe spécifique qui reconnaît cette norme par tradition ou par *habitus* (Sainsaulieu, Segrestin, Bourdieu), ou lien à un leader inspiré (le lien charismatique chez Weber).
- Enfin, elle peut relever de l'intériorisation de la norme par l'attachement à un groupe spécifique qui reconnaît ou invente cette norme dans le cadre d'un projet collectif autonome, *instituant* (Touraine, Castoriadis).

L'inculcation peut avoir un impact spécifique (martelage de la *propagande*), mais essentiellement quand elle rencontre un de ces précédents mécanismes.

Dans le cas qui nous occupe, les enseignants n'ont pas intérêt (du moins dans les structures actuelles et à court terme<sup>5</sup>) à mettre en œuvre l'obligation de résultats. J'ai montré que cette norme ne peut pas être de type contraignant. Enfin, elle ne relève visiblement pas de la tradition. Il ne reste, sauf à jouer sur les structures d'intérêt, que le dernier mode: invention ou ré-invention de normes au sein de petits groupes qui construisent des projets.

Avant de défendre plus précisément cette thèse, je voudrais critiquer un certain

---

<sup>5</sup> À long terme, le problème se pose de façon différente. L'intégration de l'obligation de résultats dans la culture professionnelle, comme éthique de la responsabilité, peut être source de développement personnel et professionnel. À court terme, elle est vécue comme une dé-professionnalisation.

nombre de méthodes utilisées par l'administration en France.

### **Critique des méthodes courantes**

Les méthodes courantes, telles que peut les mettre en évidence une microsociologie de l'action administrative, se caractérisent souvent par *l'idéalisme administratif*. Celui-ci consiste à croire qu'il suffit de diffuser des normes pour qu'elles infusent, comme il suffit d'exposer un corps au soleil pour qu'il brunisse. Si la norme ne passe pas (ce qui est généralement le cas), il suffirait de répéter le discours jusqu'à vaincre *les résistances au changement*.

Cette pression normative, parfois assortie de menaces voilées, s'accompagne d'évaluations-contrôles et de l'imposition d'outils postulant que l'intériorisation des normes est déjà faite (le logiciel IPES par exemple<sup>6</sup>, ou le "contrat de réussite" dans les REP postulent une culture de l'évaluation déjà développée et sophistiquée).

La mise en œuvre de la relance de l'éducation prioritaire s'est, dans la première phase du cas observé, accompagnée de cette pression. Le *contrat de réussite* est un document normé, lourd, contenant, dans le cas observé, une partie diagnostic importante avec des données quantifiées et une grille d'écriture des projets. Selon la procédure choisie, les projets furent lus et évalués par un groupe de cadres et l'académie renvoya ensuite à chaque établissement une évaluation écrite sur la qualité de son projet. Cette procédure, si elle a permis de refaire la carte administrative des REP, a globalement été un échec sur le plan de la mobilisation des personnels. Elle a créé tellement de tensions que le responsable du dossier a été remplacé et qu'on a procédé à un changement de style.

Quels furent les effets pervers de ces méthodes, courantes dans l'administration scolaire, sur un terrain régional pourtant innovant et volontariste ?

Tout d'abord, la démobilisation des personnels enseignants. Dans les ZEP, où les conditions de travail sont stressantes, les personnels attendent de l'institution du soutien, de la reconnaissance, des encouragements, plus que de l'évaluation-contrôle. Des outils *froids*, fonctionnant uniquement à la communication écrite (à la différence des audits d'établissements qui comportent beaucoup de communication orale, de-face-à-face), étaient inappropriés à ce besoin de reconnaissance.

Ensuite, pour les enseignants, l'insignifiance conférée de l'autoévaluation. Lors de la rédaction des *bilans d'étapes*, un an après le dépôt des *contrats de réussite*, les équipes n'étaient pas en mesure de produire sur leur propre travail des auto-évaluations lisibles par l'échelon hiérarchique supérieur: ils n'en maîtrisent pas les formes, et la demande était prématurée par rapport à la temporalité de leur action. Il est apparu que le dispositif présentait une confusion entre l'évaluation pour l'académie, celle qui lui était utile pour élaborer son propre pilotage, notamment la liste des REP, et l'évaluation pour les personnels éducatifs, utiles à leur propre travail pédagogique. C'est la différence entre *rendre compte* et *se rendre compte*. L'utilisation systématique des formes du *rendre compte* dévalue le *se rendre compte*<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> IPES: Indicateurs informatisés pour le pilotage de l'établissement scolaire, créés par la DEP du MEN.

<sup>7</sup> . Cf une observation de terrain. Un an après le lancement des contrats de réussite, dans leurs bilans d'étapes, exigés ce coup-ci sous une forme souple, les équipes s'autocensurent en le rédigeant. Elles n'envoient à l'académie que des résultats simples et quantitatifs. Une équipe ne retient pas pour le rapport officiel envoyé à l'académie des paragraphes présents dans les documents de travail et qui me semblaient personnellement fort intéressants. À mon grand étonnement, il me fut répondu: "Ce n'est pas la peine de leur envoyer ça, ils veulent du quantitatif ; ça, c'est entre nous". Et, de ce fait, ces thèmes laissés de côté ne furent ni discutés, ni retravaillés collectivement, ce qui est un appauvrissement de l'auto-évaluation.

Enfin, pour les chefs d'établissement, l'instrumentalisation de l'évaluation-contrôle. J'entends par instrumentalisation de l'évaluation-contrôle la perte de légitimité de la transparence. Des chefs d'établissements, inquiets des connexions éventuelles entre *contrat de réussite* et *moyens financiers* de l'établissement me racontèrent comment ils avaient truqué les statistiques du début du contrat de réussite ainsi que celles d'IPES...

### **Pour des administrations intelligentes**

Les méthodes pour faire bouger les normes professionnelles des enseignants doivent combiner plusieurs axes d'action et plusieurs dispositifs: la formation continue, l'encadrement de proximité, l'organisation de la participation à la fabrication des outils d'évaluation-contrôle, l'extériorité proche dans les dispositifs d'évaluation formative; enfin, la confiance en l'innovation à la base, en appui sur de petits groupes qui inventent leur propres formes pour évaluer les effets de leur action.

Il paraît également important, pour une administration intelligente, de pratiquer la non-confusion des genres et de ne pas rabattre l'obligation d'efficacité sur l'obligation de devoir rendre des comptes. On peut être efficace, se sentir obligé de l'être, tout en ne tenant pas à dire publiquement en quoi, comment et pourquoi. Il s'agit là de deux obligations distinctes et, au sens strict, l'obligation de résultats est avant tout une obligation d'efficacité, pas une obligation de restitution. Contrairement à son habituel espoir de simplification - faire tout en même temps avec le même outil pour gagner du temps<sup>8</sup> - l'administration ne devrait pas utiliser les mêmes formes pour faire produire un document d'évaluation destiné à des lecteurs externes à l'établissement ou un document à l'usage propre de l'équipe.

Dans les méthodes administratives, dans l'action incitative exercée par l'administration sur ses personnels, dans la construction de ses outils et dispositifs, il serait utile qu'elle distingue :

- l'obligation d'efficacité et de qualité,
- l'obligation de se rendre compte, de réfléchir à sa propre action ou à l'action collective,
- l'obligation de rendre des comptes, de se soumettre au contrôle et de corriger les actions de qualité insuffisante,
- l'obligation de rendre des comptes pour fournir au pilotage hiérarchiquement supérieur les informations et les mesures dont il a besoin,
- l'obligation de rendre des comptes dans le cadre du marketing public.

Il serait utile d'être clair sur le plan symbolique dans la communication avec les personnels, sur l'usage concret de tel outil ou de tel dispositif et ne pas chercher à superposer trop de fonctions.

Enfin, il est important de respecter une égalité de traitement entre agents face à l'obligation de résultats, de la base au sommet de la hiérarchie du travail éducatif et de valoriser la responsabilité collective.

### **Conclusion?**

Je voudrais en conclusion à la fois synthétiser les points auxquels ce texte est parvenu, et les situer dans un cadre de réflexion un peu plus vaste, car la question de la régulation des politiques scolaires est à facettes multiples.

J'ai montré la nécessité du couplage normatif *obligation de résultats/obligation de moyens* au niveau des politiques éducatives, du caractère incitatif de l'obligation de

---

<sup>8</sup> Sur le rapport entre la rationalité administrative et la simplification. cf Demailly, L, 1992, *Simplifier ou complexifier ? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique*, Paris, *Sociologie du travail*, n°4,

résultats pour les établissements et les agents de l'éducation, du caractère impératif de cette même obligation pour les hommes politiques et les hauts cadres, ce qui pourrait être résumé dans le tableau suivant.

## L'argumentation juridique des recours

Quelques exemples rappelés ci-dessous :

CE, 10/01/69

Hors le cas d'erreur manifeste d'appréciation, le juge administratif refuse de contrôler les appréciations auxquelles les instances d'orientation se sont livrées, en l'espèce celles qu'un conseil de classe a portées sur l'aptitude d'une élève à poursuivre ses études dans les établissements publics qui dispensent un enseignement général.

TA de Poitiers, 11/10/89

La circonstance que des élèves dont les aptitudes seraient identiques voire inférieures à celle de l'enfant des requérants n'est pas de nature à entacher d'illégalité la décision d'une commission d'appel, cette dernière procédant à un examen particulier des mérites de l'élève en cause effectuée indépendamment de celui portant sur les mérites de ses condisciples.

TA de Bordeaux du 24/10/91

Une commission d'appel, saisie du dossier d'une élève dont la famille avait demandé son inscription en 1<sup>ère</sup> S dans le cadre des procédures d'orientation dans les lycées prévues par le décret n° 85-547 du 20 mai 1985, ne pouvait valablement fonder sa décision de refus d'admettre cette élève dans la classe considérée sur la seule insuffisance de ses résultats scolaires.

Cette commission d'appel ne pouvait, en matière d'orientation scolaire, se fonder sur le niveau général de l'élève, mais devait rechercher, en fonction des aptitudes révélées par appréciations portées sur l'élève, la filière la mieux adaptée, parmi un ensemble de filières entre lesquelles les textes n'établissent aucune hiérarchie. Ainsi en refusant par le motif invoqué d'autoriser la jeune élève à s'inscrire en 1<sup>ère</sup> S, la commission d'appel précitée a entaché sa décision d'une erreur de droit.

TA de Dijon, 11/02/92 (par rapport à décision du 17/06/88)

Considérant droit à être informé (11/07/79)

Considérant décisions administratives ne sont pas motivées

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les décisions attaquées ne contiennent qu'une motivation de fait si générale qu'elle équivaut, compte tenu du niveau scolaire de l'intéressé, à une absence de motivation, alors que, contrairement à ce que soutient le recteur de l'académie de DIJON, elles sont au nombre des refus d'autorisation qui doivent être motivés en fait et en droit conformément aux dispositions législatives sus-rappelées ; que, par suite, M. .... est fondé à en obtenir l'annulation ;

Décide

La décision du conseil de classe et de la commission d'appel sont annulées.

CE = Conseil d'état

TA = Tribunal administratif

# Lois sur la motivation des actes administratifs

## *Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979*

Loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;
- infligent une sanction ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

### Article 1

*Modifié par Loi 86-76 1986-01-17 art. 26 et 29 JORF 18 janvier 1986 en vigueur le 18 mai 1986.*

La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000

Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Chapitre II : Dispositions relatives à la transparence administrative.

### Article 4

Dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté.

Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.

## **Traduction dans LegiFrance**

### **Forme de la motivation**

Elle doit être écrite et comporter les considérations de droit et de fait qui justifient la décision.

Elle doit être circonstanciée et précise et ne pas se limiter à la simple mention des textes de loi.

L'absence ou l'insuffisance de motivation entache la décision de vice de forme, pouvant entraîner son annulation devant le tribunal administratif.

### **Pendant l'examen du dossier**

Si la décision résulte d'une initiative de l'administration et non d'une demande de votre part, vous devez pouvoir présenter des observations écrites, et même, à votre demande, orales (sauf en cas de dispositions légales particulières, ou de demandes répétées et abusives).

Vous pouvez vous faire assister ou représenter (avocat..).

## **Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000**

### **Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations**

NOR:FPPX9800029L

#### Article 1

Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

### **TITRE Ier : Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit et à la transparence.**

#### **Chapitre Ier : Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit.**

#### Article 2

Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens.

Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.

Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.

## **PAM : LIEN EVALUATION / ORIENTATION**

### **Bilan et perspectives**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure PAM, l'appréciation du conseil de classe a vocation à évaluer :

- l'attitude et le comportement scolaires
- la motivation et le degré de maturité du projet personnel
- les qualités et aptitudes personnelles de l'élève au regard des compétences attendues dans la spécialité demandée
- la prise en compte de situations particulières de nature ou non à favoriser l'affectation de l'élève

La PAM permet, par le biais de l'avis du conseil de classe de renforcer le lien entre évaluation et orientation en prenant en compte deux types d'évaluation :

L'évaluation sommative et disciplinaire : compétences et acquis scolaires en rapport avec la spécialité demandée. Selon le vœu formulé par l'élève, certaines disciplines seront ou non retenues pour le classement des candidats et un poids plus ou moins important sera donné à ces disciplines reflétant la spécificité pédagogique de la voie envisagée.

L'évaluation des savoir-faire et des savoir-être : compétences personnelles attendues dans la spécialité demandée et prise en compte de compétences ne relevant pas du registre strictement scolaire. En intégrant ce type d'évaluation, il s'agit d'enrichir le regard porté sur l'élève, de le considérer dans sa globalité. La démarche vise à passer d'une orientation vers la voie professionnelle trop souvent liée à l'échec scolaire à une orientation positive, dynamique, basée sur la valorisation de compétences spécifiques et non scolaires également mises en relation avec la spécialité demandée. Cette démarche permet de passer d'une vision normative de l'ordre du constat à une vision dynamique, mettant l'accent sur ce qui est positif. Ce faisant, on réaffirme le rôle central de l'éducation à l'orientation mais aussi son caractère transversal et pluridisciplinaire. Tous les acteurs du monde éducatif, en tant qu'éducateurs au sens large du terme mais aussi dans leur champ de compétence spécifique peuvent observer, mettre en évidence, valoriser ces aspects.

La délivrance d'une appréciation du conseil de classe par l'établissement d'origine se traduit par un glissement de l'évaluation de l'élève en vue de son orientation dans telle ou telle section de LP des établissements d'accueil vers les établissements d'origine.

Cette responsabilité élargie s'appuie sur l'idée selon laquelle les équipes éducatives de collège (mais aussi de LP ou de LGT dans les cas de 3<sup>ème</sup> TEC ou de réorientations), qui ont vu évoluer le jeune parfois pendant plusieurs années, sont les mieux à même de porter une appréciation sur le jeune.

Cette démarche va dans le sens d'une évaluation formative elle-même étroitement associée à la notion d'enseignement différencié.

Cela passe par la mise en œuvre de supports et de dispositifs pédagogiques diversifiés, propres à l'émergence et à l'évaluation de compétences ne relevant pas d'ordinaire du registre scolaire.

Il s'agit de prendre en compte la pluralité des élèves et de leurs savoir-faire, de mettre en cohérence la diversité des compétences avec la diversité des voies de formation.

Cette démarche s'inscrit à plus long terme dans un objectif d'adaptation de l'enseignement bien avant les échéances liées à une décision d'orientation ;

en effet, il s'agit d'une démarche de valorisation des compétences qui, au même titre que l'éducation à l'orientation, doit s'inscrire dans un processus continu afin de permettre au plus grand nombre d'élèves de poursuivre des objectifs, de prendre conscience des enjeux, de les rendre acteurs dans la construction de leur parcours de formation.

### **EVOLUTION DU LIEN EVALUATION / ORIENTATION A L'ISSUE DE LA 1<sup>ère</sup> ANNEE D'UTILISATION DE LA PROCEDURE PAM ET PERSPECTIVES 2002/2003**

L'objectif principal d'étayer l'orientation vers la voie professionnelle non sur l'échec scolaire mais sur la valorisation de compétences spécifiques remporte une large adhésion.

La mise en œuvre de nouvelles pratiques en matière d'évaluation et d'orientation a nettement enrichi l'évaluation et impulsé une dynamique . Dans leur majorité, les enseignants ont fait preuve d' une forte implication et d'un grand intérêt pour la démarche. On a observé une meilleure préparation des conseils de classe et une intensification du travail en équipe . Le transfert de l'évaluation des établissements d'accueil vers les établissements d'origine s'est traduit par une revalorisation et un renforcement du rôle des équipes éducatives du collège. La démarche a permis un réel renforcement de la classe de 3<sup>ème</sup> dans sa dimension de cycle d'orientation . Cette dynamique a mis l'accent sur la nécessité d'un travail continu et pluridisciplinaire d'éducation à l'orientation .

Pour que les élèves puissent s'approprier la démarche , il est souhaitable de les informer le plus tôt possible de la prise en compte de ces paramètres et de la finalité de ce type d'évaluation (mieux connaître les élèves et les formations pour permettre à chacun de trouver la voie la plus adaptée à son projet, son profil et ses compétences, valorisation de divers profils).

L'évolution des pratiques évaluatives suppose :

- des actions de formation et d'accompagnement des équipes éducatives inscrites dans le cadre des formations à public désigné
- un développement et une systématisation des échanges entre équipes éducatives de collège / LGT et équipes de LP en axant les travaux sur l'enrichissement de l'évaluation :

- o l'évaluation des compétences scolaires : meilleure connaissance des contenus des enseignements en LP , des attentes et exigences dans l'enseignement général en LP

- o l'évaluation formative : compétences et qualités personnelles à développer ; comment travailler , développer et évaluer des compétences non scolaires par exemple en lien avec les itinéraires de formation

l'élaboration d' une banque d'outils contribuant à une meilleure connaissance des LP et LPA

Toutefois la définition des compétences scolaires et non scolaires attendues dans chaque spécialité, la nécessité pour chacun des acteurs de disposer d'une culture commune de l'évaluation suppose un travail sur le long terme , une réflexion et des actions fédérant autour d'un même objectif divers corps d'inspection (IA – IPR/IEN – ET/IEN – IO ...).

L'amélioration du lien entre évaluation et orientation, est indissociable :

- d'une réflexion sur le lien entre l'enseignement général au collège et l'enseignement général en LP, entre enseignement général et enseignement professionnel

- d'une réflexion sur les parcours diversifiés, sur le traitement de la diversité des publics au sein du collège notamment par l'introduction de l'alternance.

Philippe NAUDY (IEN – IO / Délégué régional ONISEP Midi - Pyrénées )

Evelyne MOURLON (COP SAIO – chargée du suivi PAM)