Rapport - n° 2013-060 ▸ Juin 2013

Inspection générale
de l'éducation nationale

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Les effets de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique

Rapport à

monsieur le ministre de l'Éducation nationale

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

———

Inspection générale
de l'éducation nationale

———

Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

———

Rapport sur les effets de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique

Juin 2013

Ghislaine DESBUISSONS
Christian LOARER
Inspecteurs généraux
de l'éducation nationale

Françoise MALLET
Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Résumé

Au-delà de constats communs établis dans toutes les académies, l'enquête a révélé une grande diversité dans l'application du décret du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique. Cette diversité s'explique en partie par l'héritage des pratiques antérieures et en partie par une sorte d'« effet-recteur », la personnalité du recteur influençant la lecture que chacun d'eux peut faire d'un décret non dépourvu d'ambiguïté.

Ce décret a, cependant, initié ou conforté une dynamique caractérisée par quelques lignes de force :

- Les secrétaires généraux d'académie voient leur rôle d'adjoint du recteur conforté et leur responsabilité sur les administrations départementales renforcée ;
- Les DASEN sont confortés comme autorités hiérarchiques directes pour les EPLE et se voient confier la plupart des leviers de gestion opérationnels permettant la gestion des personnels de direction ainsi que le pilotage des EPLE (allocation des moyens, contrats d'objectifs, dialogues de gestion et de performance) ;
- Le pilotage académique du premier degré se développe, notamment à l'occasion des préparations de rentrée, sous forme d'une plus grande coordination des pratiques départementales, sans que ceci remette en cause la responsabilité des DASEN sur la gestion opérationnelle du premier degré ;
- Enfin, une vraie évolution de la gouvernance académique se met en place avec l'institutionnalisation des « comités de direction académiques », qui incarnent une volonté de pilotage plus collégial des académies.

Dans cette phase de transition, la gouvernance plus collégiale qui se met en place favorise incontestablement l'expression d'une intelligence collective mais s'avère aussi très chronophage pour les cadres supérieurs. En outre, l'évolution en cours des responsabilités entre le niveau académique et le niveau départemental ne va pas sans susciter une surcharge de travail et parfois un désordre transitoire dans les services administratifs, ni sans entraîner des interrogations chez les acteurs locaux, voire chez les usagers.

Le rapport met notamment en lumière les interrogations que connaissent les corps d'inspection territoriaux (surtout les IA-IPR), qui se sentent oubliés, voire écartés de la gouvernance académique, ainsi que les DASEN, qui estiment être dotés de responsabilités élargies et d'une charge de travail accrue, tout en ayant perdu en reconnaissance et en autonomie, tandis que les services placés sous leur autorité ont eux-mêmes l'impression de devenir des sous-traitants du rectorat.

Le principal reproche pouvant être adressé à ce décret est qu'il ne se prononce pas sur la manière d'*associer* l'expertise pédagogique à la gouvernance des académies. Plusieurs questions essentielles sont sans réponse explicite : quelle participation des corps d'inspection aux instances de direction collégiales, quelle prise en compte des questions pédagogiques dans les dispositifs de pilotage des EPLE tels qu'ils existent (contrats d'objectifs, dialogues de gestion et de performance), quelles instances infradépartementales pour un suivi des EPLE qui soit vraiment de proximité ?

Les recteurs ont pleinement conscience des enjeux d'un pilotage de proximité efficace mais ils cherchent des solutions à des problèmes structurels : le nombre limité des inspecteurs pédagogiques au regard des tâches à accomplir, leur rattachement hiérarchique au recteur et pas aux DASEN, la difficile représentation au niveau académique des inspecteurs du premier degré et la difficulté à organiser et à faire vivre les bassins d'éducation.

La conclusion du rapport met en évidence le fait que le décret a créé une dynamique favorisant un travail collégial des cadres supérieurs des académies, à la recherche d'une meilleure efficacité de l'action éducatrice. Un an seulement après la publication du décret, ce travail est en cours et les situations ne sont pas figées. Les inspections générales ne recommandent pas une modification du décret, dont il faut d'abord continuer d'observer les effets sur le terrain avant de règlementer plus avant.

La mission propose toutefois plusieurs pistes de travail, certaines à destination de l'administration centrale, d'autre à destination des académies.

Il est recommandé à l'administration centrale de susciter des échanges d'expériences entre académies, seule façon pour elles de se confronter à diverses expérimentations et de repérer des bonnes pratiques.

Il est également recommandé à l'administration centrale de prêter une attention accrue à la nomination et à la mobilité des DASEN et des recteurs, car les départements et les académies ne sont plus tous organisés sur le même modèle.

Il est recommandé aux académies de clarifier les responsabilités opérationnelles de chacun, le principe « au niveau académique la stratégie, au niveau départemental l'opérationnalisation » devant être complété par des directives claires concernant l'organisation du travail entre ces deux niveaux.

Il est aussi recommandé de préciser l'articulation entre ligne hiérarchique et ressources d'expertise et de mettre en place un accompagnement global des établissements scolaires, articulant procédures de gestion et accompagnement pédagogique.

SOMMAIRE

Introduction 1

1. Le décret produit lentement des effets sur le fonctionnement et le pilotage des académies 2

1.1. L'enquête menée révèle une grande diversité dans l'application du décret 2

1.2. Le rôle du secrétaire général d'académie est conforté 4

1.3. Dans le premier degré, un pilotage académique se développe lentement 5

1.4. Dans le second degré, les DASEN s'affirment comme autorité hiérarchique directe pour les EPLE 6

1.4.1. Les DASEN sont fortement impliqués dans l'allocation des moyens, les dialogues de gestion et de performance, les contrats d'objectifs et l'offre de formation 7

1.4.2. Les DASEN sont en première ligne dans la gestion des personnels de direction 9

1.5. Les services interdépartementaux ou mutualisés ont été maintenus sans évolution particulière 9

1.6. Un pilotage plus collectif de l'académie se met progressivement en place 10

1.6.1. Une vraie (r)évolution est en cours 10

1.6.2. Le comité de direction incarne un pilotage collégial de l'académie 11

1.6.3. Une « comitologie » chronophage et complexe s'est mise en place 12

1.7. Des interrogations sur les évolutions en cours 13

1.7.1. Les DASEN souhaitent la coordination plus que la convergence des politiques départementales 14

1.7.2. Les DASEN s'interrogent sur l'évolution de leur pouvoir et de leur image 14

1.7.3. Les corps d'inspection se sentent oubliés 15

2. Le décret ne se prononce pas sur des questions essentielles pour le pilotage pédagogique 16

2.1. Les modalités d'association des corps d'inspection au pilotage académique ont assez peu évolué 17

2.1.1. Les corps d'inspection sont peu mobilisés dans les nouveaux comités de direction académiques 17

2.1.2. Des conseils pédagogiques académiques ont parfois été créés 18

2.1.3. La place des doyens a peu changé dans la nouvelle organisation académique 19

2.1.4. La fonction de directeur de la pédagogie est maintenue dans la nouvelle organisation académique 20

2.1.5. La représentation des inspecteurs du premier degré au niveau académique est difficile à organiser 20

2.1.6. Dans le second degré, les relations entre DASEN et corps d'inspection tendent à se normaliser 22

2.2. Les académies ont besoin de leviers de pilotage pour agir au plus près des élèves 23

2.2.1. Beaucoup d'interrogations sur le rôle des bassins et des réseaux d'établissement en matière d'animation pédagogique 24

2.2.2. Une évolution nécessaire des contrats d'objectifs et des dialogues de gestion pour un meilleur accompagnement pédagogique des EPLE 25

2.3. Les inspecteurs ont besoin d'un cadre de travail explicite et formalisé 27

2.3.1. L'association souhaitable des inspecteurs au pilotage des établissements suppose une évolution de leurs modes d'intervention 27

2.3.2. Le plan de travail académique des inspecteurs doit refléter concrètement cette volonté d'évolution 29

3. Conclusion : une dynamique qui doit encore être confortée 30

3.1. Une dynamique en cours 30

3.2. Le poids déterminant des personnalités des recteurs 30

3.3. Pistes de réflexion à destination de l'administration centrale 30

3.3.1. Provoquer des échanges d'expérience 31

3.3.2. Améliorer la gestion des cadres supérieurs, DASEN et recteurs 31

3.4. Pistes de réflexion à destination des académies 32

3.4.1. Clarifier les responsabilités opérationnelles de chacun 32

3.4.2. Préciser l'articulation entre ligne hiérarchique et ressources d'expertise au niveau académique ... 32

3.4.3. Mettre en place un accompagnement global des établissements scolaires, en priorité ceux en difficulté 33

Annexes 35

Introduction

La présente mission, inscrite dans la lettre de mission annuelle des inspections générales, avait pour objectif de mesurer les premiers effets dans les académies de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique. Les inspections générales se sont attachées à répertorier les choix d'organisation retenus dans l'ensemble des académies et à en analyser la portée.

Le décret précité introduit plusieurs dispositions nouvelles concernant l'organisation interne des académies. Le rôle du recteur, garant de la cohérence de l'action éducatrice de l'État[1], est conforté : il lui revient « *d'arrêter l'organisation fonctionnelle et territoriale de l'académie, ainsi que les attributions des services de l'académie et des services départementaux de l'Education nationale sous son autorité* ». Cette disposition met fin à une situation juridique originale qui voyait les inspecteurs d'académie directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (DASEN) tenir directement du ministre leurs compétences dans la gestion du premier degré alors que, par ailleurs, ils étaient placés sous l'autorité du recteur. Désormais, le recteur est compétent pour le premier comme pour le second degré et peut déléguer ses compétences pour les deux niveaux d'enseignement aux directeurs des services départementaux de l'éducation nationale. Par ailleurs, le décret facilite la mutualisation des services administratifs en donnant une assise juridique à la création de services académiques ou interdépartementaux.

Le décret du 5 janvier 2012 met également en place un pilotage plus collectif de l'académie. Le secrétaire général d'académie et les directeurs académiques des services de l'éducation nationale sont désormais désignés comme les « adjoints du recteur », et un « comité de direction de l'académie », réunissant le recteur et ses adjoints, est constitué.

Enfin, les missions des directeurs académiques des services de l'éducation nationale évoluent : ils sont explicitement chargés de « *participer à l'élaboration de l'ensemble de la stratégie académique (premier et second degrés) et de mettre en œuvre cette stratégie dans les écoles, les collèges et les lycées de leur département* ». Un changement de titre symbolise cette évolution : les anciens inspecteurs d'académie (IA-DSDEN) sont désormais des directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN).

Si le décret du 5 janvier 2012 définit ainsi un nouveau partage des responsabilités entre le recteur et les DASEN et pose le principe d'un pilotage plus collectif des académies, il renvoie aux recteurs le soin de définir les modalités d'application de ces principes. Il revient donc à chaque académie de réfléchir à son organisation interne, c'est-à-dire d'une part à la répartition des pouvoirs entre le recteur et ses adjoints, d'autre part à la manière dont ceux-ci peuvent s'assurer le concours des services administratifs rectoraux et départementaux et mobiliser des corps d'inspection travaillant dans des ressorts géographiques différents.

[1] Le recteur dispose de l'ensemble des compétences relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et au suivi du fonctionnement des établissements qui y concourent.

Ces questions sont beaucoup trop complexes pour avoir été toutes résolues de façon satisfaisante dès cette année. Les recteurs et leurs adjoints sont loin d'avoir déjà tiré au clair toutes les questions permettant de rendre opérationnel le décret du 5 janvier 2012 sur l'organisation académique. Un an après l'entrée en vigueur du décret, la mission a seulement tenté de mesurer les effets de sa mise en œuvre dans les académies. Les entretiens ont été conduits par les correspondants académiques des deux inspections générales[2], selon le protocole joint en annexe[3].

Les correspondants académiques ont analysé l'ensemble de la problématique de la « gouvernance académique », y compris la question de la place des corps d'inspection qui n'est pas abordée en tant que telle dans le décret du 5 janvier 2012. Le présent rapport étudiera d'abord les effets de ce texte sur l'organisation interne des académies, puis les questions relatives à la mobilisation des corps d'inspection, en essayant de décrire les évolutions en cours et les interrogations qui subsistent.

1. Le décret produit lentement des effets sur le fonctionnement et le pilotage des académies

1.1. L'enquête menée révèle une grande diversité dans l'application du décret

Près des trois quarts des 29 académies ayant répondu à l'enquête s'estiment « particulières » au regard des dispositions contenues dans le texte : six en raison de leur contexte, cinq parce qu'elles sont monodépartementales (parfois les deux à la fois), sept parce qu'elles avaient anticipé les dispositions contenues dans le décret et trois parce que le décret n'y a pas encore produit d'effet.

L'organisation académique préconisée dans ce texte prévalait antérieurement à la publication du décret dans près des deux tiers des académies. Cette ligne hiérarchique est jugée peu claire dans le tiers restant des académies. Dans une seule académie, ni l'esprit ni la lettre du décret n'ont été mis en œuvre au moment de sa publication et certains outils de management n'ont pas fait l'objet d'une attention particulière car ils ont été considérés comme des contraintes « bureaucratiques ».

La parution du décret n'a pas modifié l'organigramme des deux tiers des académies. Quatre académies sont en train de procéder à une telle modification. Cinq l'ont déjà fait.

Les modalités du travail en équipe restent inchangées dans les deux tiers des académies. Dans le tiers restant, le décret a eu un impact essentiellement dans la mise en place ou la

[2] Dans chacune des trente académies, chacune des deux inspections générales désigne un inspecteur qui exerce les fonctions de « correspondant académique ».

[3] Dans chaque académie, les principaux interlocuteurs concernés par les entretiens ont été le recteur, le secrétaire général d'académie – adjoint du recteur, les DASEN – adjoints du recteur, les secrétaires généraux des DSDEN, les chefs de service (division) académiques, les chefs de service (division) des DSDEN, le directeur de la pédagogie et les doyens des corps d'inspection, les chefs d'établissement (le panel ayant été déterminé par les correspondants académiques).

reconfiguration du comité de direction. Ce comité de direction est la modalité la plus courante du travail en équipe. Il existe dans neuf académies sur dix (26 sur 29). La composition de ce comité de direction est variable : CODIR restreint dans 20 % des académies, élargi dans un quart des académies, à géométrie variable dans les treize académies restantes.

Les principales autres modalités de travail en équipe rencontrées au cours des enquêtes sont les missions transversales confiées aux DASEN (un quart des académies), la réunion des secrétaires généraux (un quart des académies), un conseil pédagogique ou équivalent (quatre académies).

La modalité de contractualisation la plus répandue est la contractualisation avec les établissements (trois quarts des académies). Dans un tiers des académies, les DASEN ont reçu une lettre de mission. Seuls deux recteurs ont donné une lettre de mission à leur adjoint secrétaire général. Dans une académie sur trois, la contractualisation n'est pas recherchée à tous les niveaux, contrairement à ce que recommande le texte. Une forme de contractualisation entre services académiques existe dans trois académies.

Très majoritairement, la parution du décret a été accompagnée d'une formalisation juridique des choix opérés (23 académies, soit 80 %). Cependant, pour un tiers de ces académies, cette formalisation des organisations se limite aux délégations de signature ou passe par les délégations de signature. Les DASEN exercent donc leurs attributions par délégation de signature de deux autorités distinctes :

- du recteur pour l'exercice des missions relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent ;
- du préfet de département dans un certain nombre de domaines (ordonnancement secondaire des dépenses de l'État, contrôle des actes des EPLE, signature des contrats avec les établissements d'enseignement privé sous contrat…) en raison de la qualité qu'a le DASEN de chef de service déconcentré dans le département.

Hormis des obligations de formalisme (mention de l'autorité délégante sur les décisions administratives, entendues au sens d'acte faisant grief), la délégation de signature donnée aux DASEN n'entraîne en pratique aucun changement dans l'exercice de leurs missions. Plus significativement, le décret a produit un effet que l'on n'attendait sans doute pas : les services départementaux ont remis de l'ordre dans les circuits et pratiques de signature, où de mauvaises habitudes avaient été prises, y compris pour les courriers non constitutifs d'actes décisionnels.

Quand elle existe, la communication autour de cette nouvelle organisation académique est essentiellement interne, limitée à une présentation du texte (une petite moitié des académies). Dans six académies, la nouvelle gouvernance a donné lieu à plusieurs réunions avec les corps d'inspection, les chefs d'établissements, les services du rectorat. Un quart des académies ont estimé que le décret n'ayant pas été à l'origine d'évolution dans l'organisation, il n'y avait en conséquence pas lieu de procéder à une communication sur des réorganisations.

Dans un quart des académies, le décret, dans sa globalité, a été mal accueilli par les corps d'inspection. Ailleurs, d'autres problèmes sont signalés, en particulier l'incompréhension des objectifs du décret, qui arrivait dans le contexte des fusions de service et des réductions d'emplois administratifs.

1.2. Le rôle du secrétaire général d'académie est conforté

Le décret de 2012 est précis sur les attributions du secrétaire général d'académie (SGA) qui est « *chargé, sous l'autorité du recteur, de l'administration de l'académie. Il supplée le recteur en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci* ».

Dans la quasi-totalité des académies, le décret n'a pas provoqué de changement immédiatement perceptible dans la position du secrétaire général. Sa fonction principale est toujours d'assurer la coordination de l'ensemble des services administratifs du rectorat. Toutefois, deux types d'évolution tendent à conforter le rôle du SGA.

Premièrement, l'autorité du secrétaire général d'académie tend à **s'étendre sur les services départementaux**. Cette évolution est conforme à l'esprit d'une réforme qui tend à renforcer la cohérence académique de l'action administrative, et elle s'inscrit dans le droit fil de la création du comité académique réunissant les adjoints du recteur. Le secrétaire général d'académie est naturellement le mieux placé pour coordonner l'action administrative des services départementaux. Comme cela se pratiquait déjà dans certaines académies, des réunions entre secrétaires généraux académiques et départementaux sont donc organisées, même si les académies dans lesquelles ces réunions font l'objet d'une programmation formelle sont peu nombreuses.

Dans le cadre de la préparation de la rentrée, qui mobilise les gestionnaires de moyens et de personnels, les DASEN ont perçu un renforcement de l'action des services académiques s'immisçant dans la ligne recteur / DASEN, avec un fort cadrage des procédures d'allocation des moyens et de gestion des personnels. Ce qui est attendu des services départementaux ne relève plus exclusivement de chacun des DASEN. La stratégie académique, définie au sein du comité de direction, est mise en œuvre par le secrétaire général qui s'appuie sur les services rectoraux, départementaux et interdépartementaux.

Cette évolution est plus ou moins rapide et surtout plus ou moins explicite selon les académies. Elle se heurte en effet à la tradition de relative autonomie administrative des départements, avec des services départementaux qui relevaient exclusivement de leur inspecteur d'académie. Le décret ménage toutes les parties prenantes ; il dispose que les DASEN *« ont autorité sur les services départementaux de l'éducation nationale »* (art. R. 222-24), mais ceci *« dans le cadre de l'organisation fonctionnelle arrêtée par le recteur en vertu de l'article R. 222-19 »*. Peu de recteurs ont explicitement profité de la possibilité qui leur est ouverte par l'article R. 222-19 de modifier *« les attributions des services de l'académie et des services départementaux de l'éducation nationale »*. Toutefois, si l'état du droit a peu changé, dans les faits, les pratiques, c'est-à-dire les circuits d'information et de décision, ont commencé à changer, ce qui est perçu comme assez déstabilisant pour les secrétaires généraux des DASEN (direction académiques) et pour les DASEN (directeurs académiques) eux-mêmes.

La deuxième évolution en germe concernant le secrétaire général d'académie tient à sa qualification officielle d'« **adjoint du recteur** ». On peut penser que sa participation au comité académique « chargé de définir la stratégie de l'académie » peut amener le secrétaire général de l'académie à dépasser le rôle de « chef de l'administration académique » qui lui est donné par le décret. En théorie, il pourrait, par exemple, faire appel directement aux corps d'inspection, comme tout autre adjoint du recteur, une situation inédite pour les corps d'inspection. Sans aller jusque là, il est certain que la participation du secrétaire général d'académie au comité de direction restreint l'amène à participer de manière générale à l'élaboration de la stratégie éducative de l'académie.

Le décret du 5 janvier 2012 a du reste pour fondement la conviction que le pilotage d'une académie repose sur plusieurs types d'expertise qui doivent être coordonnés : expertise politique, administrative, pédagogique. Le comité de direction académique repose sur le dialogue régulier entre les différents cadres supérieurs de l'académie. Il est inévitable que les avis du secrétaire général soient pris en compte au-delà de ses strictes compétences en matière administrative.

Les notes des correspondants académiques signalent une ou deux situations où le secrétaire général d'académie est un élément moteur dans l'élaboration de la stratégie éducative de l'académie. Ces situations sont liées à la personnalité du secrétaire général et n'ont pas de caractère structurel. La situation moyenne correspond à un secrétaire général totalement installé dans sa fonction de direction des services administratifs du rectorat, progressivement installé dans une fonction de coordination des services départementaux, et participant pleinement au pilotage de l'académie à travers toutes les réunions du comité de direction, aux côtés des autres adjoints.

1.3. Dans le premier degré, un pilotage académique se développe lentement

L'importance politique de certains sujets comme la question des rythmes scolaires ou encore l'application du dispositif « plus de maîtres que de classes » ou, les années précédentes, la suppression de moyens dans les RASED, ont conduit les recteurs à s'intéresser de plus près aux politiques du premier degré. Cette évolution avait été entamée dès 2005 avec la création de BOP académiques pour gérer les moyens du premier degré, une déconcentration budgétaire qui avait obligé les recteurs et les secrétaires généraux d'académie à créer des outils de suivi et de contrôle des emplois et de la masse salariale du premier degré.

L'un des effets du décret du 5 janvier 2012 a été de renforcer le rôle des recteurs dans la conduite des politiques du premier degré, qu'il s'agisse des politiques éducatives ou de gestion. La répartition des moyens du premier degré donne désormais lieu à des échanges en comité de direction, renforcés par des indicateurs partagés et des critères harmonisés. Cette évolution peut d'ailleurs renforcer la position des DASEN, susceptibles de s'appuyer sur des consignes académiques dans les instances départementales. Elle peut aussi concourir à davantage d'équité dans les situations départementales.

L'intervention du recteur ou de l'administration rectorale dans la gestion du premier degré est plus particulièrement visible dans certains domaines, notamment le **cadrage de la préparation de rentrée**. Le recteur veille à ce que les objectifs nationaux soient mis en œuvre dans les départements, malgré les contraintes locales (pression de la démographie, des syndicats ou des élus). La consommation des emplois est naturellement suivie de près par le rectorat : contrôle national des emplois, besoins de remplacement, autorisations de recruter des contractuels. Si l'équilibre ineat-exeat reste une décision des DASEN, celle-ci se prend dans le cadre d'une politique académique de régulation entre les départements. Les services départementaux observent aussi que la division en charge de la prospective et des moyens dans le rectorat intervient de plus en plus, depuis un an, dans leur domaine de compétences. On constate plus rarement l'existence d'un travail d'harmonisation des règles du mouvement sous l'égide du directeur des ressources humaines.

Néanmoins, il faut distinguer les éléments de cadrage donnés par le recteur concernant le premier degré, qu'ils soient politiques ou budgétaires, et la **gestion opérationnelle** du premier degré, qui continue de relever entièrement des DASEN. Dans neuf académies sur dix, la gestion des ouvertures et fermetures de classes, par exemple, relève encore du niveau départemental sans aucune intervention des services du rectorat. Il n'y a que trois académies dans lesquelles le recteur a pris la main sur la carte scolaire du premier degré. La tradition séculaire de gestion du premier degré par les inspecteurs d'académie, mais aussi l'émiettement du réseau scolaire (des centaines d'écoles par département) font des DASEN les « patrons » incontestables du premier degré et expliquent le peu d'évolution constaté après la mise en œuvre du décret. On lit, dans une note académique : « *pour la plupart des interlocuteurs et notamment les élus, l'éducation nationale dans le département, c'est l'IA (donc le DASEN) aujourd'hui comme hier* ».

Il faut aussi noter que les services du rectorat sont constitués de gestionnaires du second degré et que les rectorats sont très mal outillés pour suivre et analyser la gestion du premier degré. Les DASEN peuvent retirer l'impression d'être mal compris par des services qui ne connaissent pas les caractéristiques et les contraintes de cette gestion.

Au final, le cadrage académique des politiques du premier degré consiste donc essentiellement à convaincre les DASEN d'aller vers davantage de coordination des pratiques départementales.

1.4. Dans le second degré, les DASEN s'affirment comme autorité hiérarchique directe pour les EPLE

Le décret du 5 janvier 2012 a clairement positionné les DASEN comme autorité de proximité pour les EPLE. Une sous-section entière du décret leur est consacrée. Les DASEN sont décrits comme « *les représentants du recteur dans le département* ». Ils participent à l'élaboration de la stratégie académique, ils ont autorité sur les services départementaux selon le schéma arrêté par le recteur, et ils sont chargés, « *sous l'autorité du recteur, de mettre en* œuvre la stratégie académique *organisant l'action éducatrice dans les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale dans leur département*. »

Il s'agit là d'un apport important du décret. Pour en comprendre la portée, il faut avoir à l'esprit les fondements implicites du décret, à savoir la conviction que dans la gouvernance académique, on doit clarifier la situation entre la ligne hiérarchique et la ligne d'expertise.

La "ligne hiérarchique" est constituée par le recteur, les DASEN et les chefs d'établissement. Selon les termes d'un projet de circulaire d'application du décret, qui n'a jamais été publié, à chacun de ces trois niveaux-clés de responsabilité « *s'applique le principe d'une responsabilité globale de management, traitant à la fois les dimensions de pédagogie, de gestion, d'organisation et d'animation du fonctionnement de la structure* ». Une responsabilité hiérarchique est donc une responsabilité *générale et d'autorité*.

La "ligne d'expertise" dans une académie est constituée de cadres exerçant des responsabilités d'expertise pédagogique ou administrative mises au service des autorités hiérarchiques. Le projet de circulaire précité parlait de l'organisation d'un « service d'inspection » mais ce terme était loin d'être consensuel et l'organisation du travail avec les corps d'inspection a été renvoyée à l'initiative de chaque recteur.

Le décret du 5 janvier 2012 institue donc sans ambiguïté les DASEN comme des responsables hiérarchiques investis d'une « responsabilité globale de management » vis-à-vis des écoles, des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale dans leur département. Leur autorité fonctionnelle sur les services administratifs et pédagogiques, nécessaire pour qu'ils exercent leurs fonctions, n'est cependant pas décrite dans le décret. Toute la difficulté d'application du décret réside dans ce silence, qui doit être comblé par les décisions des recteurs. Or ces décisions ne sont pas faciles à prendre car il y va de la redistribution des pouvoirs au sein de l'académie.

Les notes des correspondants académiques font état d'évolutions déjà observables dans plusieurs domaines. Les différents leviers de pilotage des EPLE sont, pour leur partie opérationnelle, de plus en plus confiés aux DASEN : allocation des dotations, préparation des contrats d'objectifs, animation des dialogues de gestion et de performance avec les EPLE, participation accrue à l'élaboration des cartes de formation. Enfin, les DASEN sont en première ligne dans la gestion des personnels de direction.

1.4.1. Les DASEN sont fortement impliqués dans l'allocation des moyens, les dialogues de gestion et de performance, les contrats d'objectifs et l'offre de formation

Concernant **l'attribution des moyens d'enseignement** aux EPLE, la situation est contrastée, mais la tendance est d'accorder une plus grande responsabilité aux DASEN. Pour les collèges, la situation antérieure prévaut : la gestion de leurs moyens reste de la compétence quasi exclusive des DASEN, à l'exception de deux académies où elle relève du rectorat. La gestion des moyens des lycées par les DASEN reste minoritaire, mais plusieurs recteurs jugent important de faire cesser cette distinction et c'est la voie sur laquelle les académies sont en train de s'engager. Dans le cadre de modèles d'allocation des moyens définis au niveau

académique, les DASEN tendent à être chargés de la négociation finale de la dotation avec les EPLE[4].

Cette évolution repose sur la capacité des DASEN à conduire des **dialogues de gestion et de performance** avec les établissements, dialogues qui leur permettent d'avoir une connaissance de la situation de chaque EPLE. Si les DASEN mènent traditionnellement les dialogues avec les collèges, pour les lycées la situation est plus récente et n'est pas encore généralisée. L'emploi du temps des recteurs ne leur permet pas de piloter eux-mêmes les dialogues de gestion avec tous les lycées de l'académie. Dans ces conditions, mieux vaut confier ce dialogue et la répartition des moyens à des DASEN, ainsi renforcés dans leur rôle d'adjoint du recteur. Cette situation se substitue aux échanges techniques traditionnels avec les chefs de division du rectorat, qui n'occupent pas un niveau suffisant dans la chaîne hiérarchique pour engager le recteur et qui n'ont pas une vue globale de la situation des établissements. Les DASEN sont maintenant présents dans les dialogues de gestion avec les lycées, ils en ont même piloté un bon nombre. À la suite des initiatives prises depuis plusieurs années pour déconcentrer le dialogue de gestion avec les EPLE, les chefs d'établissement apprécient d'avoir un véritable interlocuteur politique pour débattre de la conduite de leur établissement et des moyens qui leur sont accordés. De leur côté, les DASEN, qui sont chargés d'évaluer les proviseurs, sont satisfaits de pouvoir s'intéresser de près à l'un des éléments stratégiques de leur action, à savoir l'évolution des structures pédagogiques de leur établissement.

Le suivi des **contrats d'objectifs**, obligatoires depuis la loi de 2005, relève très généralement des DASEN, dans un cadre défini au niveau académique. Les départements adoptent de plus en plus un mode d'animation fondé sur le dialogue et sur la volonté d'une prise en compte réelle de la dimension pédagogique dans le cadre de la préparation des contrats d'objectifs. Le contenu du dialogue et du contrat est de la responsabilité du DASEN qui peut y imprimer une marque personnelle.

Enfin, on note que les DASEN, dans plusieurs académies, sont progressivement mieux associés au processus **d'élaboration des cartes de formation**. Ce processus reste généralement piloté au niveau du rectorat, ce qui s'explique aisément, car le contrôle de l'offre de formation fait partie de la maîtrise des moyens budgétaires, responsabilité confiée aux recteurs. En outre, le cadre géographique de l'académie parait plus pertinent que le cadre départemental pour déterminer la répartition géographique des formations professionnelles et technologiques en partenariat avec le conseil régional. C'est aussi le cas pour les formations générales lorsque celles-ci doivent être réparties avec parcimonie sur le territoire : spécialités de baccalauréat, options de langues, spécialités rares, sections européennes, sections sportives etc. Si toutefois la décision revient au recteur, les DASEN sont désormais davantage associés au processus de décision qui est, de toutes façons, un processus très partenarial. Ils apportent leur connaissance des logiques territoriales et des procédures d'orientation des élèves.

[4] Cette évolution importante de la fonction des DASEN est le plus souvent appréciée des chefs d'établissement mais elle suscite, en certains endroits, la réticence des proviseurs lorsque tel DASEN, issu du premier degré, leur parait difficilement entrer dans la logique de dotation des formations de lycée

1.4.2. Les DASEN sont en première ligne dans la gestion des personnels de direction

La gestion des personnels de direction s'appuie largement sur les DASEN, même si le niveau décisionnel reste le niveau académique et même national (les CAP sont académiques puis nationales). Sauf dans trois académies, hors celles qui sont monodépartementales, toute la partie opérationnelle de la gestion qui précède la prise de décision académique, puis nationale, repose sur les DASEN.

À chaque étape de la carrière des personnels de direction, lettre de mission pour les chefs d'établissement nouvellement nommés, évaluation des chefs d'établissement au bout de trois ans, opérations d'avancement des personnels de direction, opérations de mutation des personnels de direction, les DASEN et leurs adjoints sont en première ligne. Dans un département de taille moyenne, il s'agit là de centaines d'entretiens à mener chaque année.

Le positionnement des DASEN en qualité de premiers interlocuteurs des chefs d'établissement est jugé globalement positif par ces derniers, dans la mesure où il semble garantir des correspondants accessibles parce que proches, et donc potentiellement plus réactifs. Dans les gros départements, la proximité du DASEN et des personnels de direction est certes assez relative (300 collèges dans le département du Nord par exemple), mais la situation est en partie corrigée par l'existence de DASEN adjoints, eux-mêmes parfois territorialisés. D'une manière générale, la connaissance que le DASEN a de la situation d'un établissement et de son chef est d'autant plus précise qu'il est amené à observer cet établissement à plusieurs reprises et sous plusieurs facettes ; il y a ainsi une logique à confier au DASEN à la fois l'évaluation des chefs d'établissement et la conduite des dialogues de gestion et de performance ainsi que l'allocation des moyens. Ces différents modes d'intervention se « fertilisent » mutuellement.

Par exemple, les DASEN qui ont été impliqués dans la procédure de définition de l'offre de formation des lycées ont apprécié de pouvoir appréhender de manière différente et complémentaire l'activité des proviseurs, alors qu'ils les évaluaient depuis longtemps. Les entretiens qu'ils ont pu mener à cette occasion leur ont apporté un éclairage nouveau sur ces personnels, en particulier sur leur mode de management interne, ce qui a enrichi les éléments qu'ils pouvaient jusqu'ici réunir pour procéder à leur évaluation. La montée en puissance de la mise en œuvre du décret de janvier 2012, qui installe les DASEN en interlocuteurs directs de tous les chefs d'établissement, va accentuer cette professionnalisation.

À ces constats s'ajoute le fait que les DASEN sont souvent les premiers interlocuteurs des personnels de direction en cas de crise, ce qui accentue leur légitimité comme autorité hiérarchique de proximité.

1.5. Les services interdépartementaux ou mutualisés ont été maintenus sans évolution particulière

Le décret du 5 janvier 2012 a donné une base juridique aux services interdépartementaux et aux mutualisations académiques. Les nouveaux projets, même préparés antérieurement, s'inscrivent désormais dans ce nouveau cadre. Le principe est celui de la concentration de tous les services concernés par la gestion d'une fonction en un seul lieu, soit dans un

département soit au rectorat. Une fois l'opération réalisée, la gestion est placée sous la responsabilité de l'autorité désignée par l'arrêté de délégation.

Dans les trois quarts des académies, la situation n'a pas évolué, les services mutualisés sont restés à l'identique ; il s'agit très souvent de la gestion des bourses, des examens, de l'action sociale en faveur des personnels, de la gestion du privé (personnels et moyens). Seules six académies ont reconfiguré leurs services mutualisés à la suite de la parution du décret. Il existe quelques plateformes de gestion mutualisée des personnels du premier degré public et seulement deux académies ont fait le choix de concentrer au rectorat tous leurs services mutualisés. Le seul service systématiquement mutualisé au rectorat, quand il existe, est celui de la tutelle des actes des EPLE. Les DASEN regrettent alors l'information qu'offrait l'exploitation des procès-verbaux des conseils d'administration des collèges. En fait, une étape manque, qui n'est pas du fait de l'académie, celle de la numérisation de l'ensemble des documents grâce à l'application DEM'ACT.

Dans plusieurs académies, aucun cadrage académique n'est formalisé concernant le fonctionnement des services mutualisés, pas même l'éventuel partage des autorités hiérarchique et fonctionnelle entre le niveau départemental et rectoral. Selon la qualité des relations entre gestionnaires, des rétentions d'informations peuvent se produire et fonder une certaine défiance entre services rectoraux et départementaux.

Après une phase d'inquiétudes dans les directions départementales, on peut observer que la politique de mutualisation est bien perçue par les personnels. Alors que les transferts étaient initialement ressentis comme une perte (contrôle des actes, direction des services informatiques académique), les nouveaux services font plutôt, avec le temps, l'objet d'une appréciation positive, avec le constat d'une efficacité accrue, d'une sécurisation de la gestion et de la professionnalisation des agents.

1.6. Un pilotage plus collectif de l'académie se met progressivement en place

1.6.1. Une vraie (r)évolution est en cours

Le décret du 5 janvier 2012 institue un « comité de direction de l'académie constitué du recteur et de ses adjoints » (article R. 222-19-1). Il ne donne pas d'autres précisions sur les fonctions de ce comité mais le principe d'une *direction collégiale de l'académie* est clairement posé.

Même si plusieurs recteurs avaient déjà commencé à mettre en place une telle direction collégiale, le décret du 5 janvier 2012 marque une vraie rupture manageriale en ce domaine. Le recteur ne peut plus se cantonner aux politiques du second degré, ni les DASEN à celles de l'école primaire et du collège. Un autre article du décret précise d'ailleurs que les DASEN « *participent à la définition d'ensemble de la stratégie académique qui met en œuvre la politique éducative et pédagogique relative aux enseignements primaires et secondaires arrêtés par le ministre chargé de l'éducation* » (article R. 222-24).

Il est frappant aujourd'hui, dans les entretiens que les correspondants académiques conduisent avec l'ensemble des acteurs, de constater les progrès que ceux-ci accomplissent dans la connaissance du fonctionnement du système éducatif dans sa globalité. La mise en place de la nouvelle gouvernance académique produit incontestablement des effets sur la connaissance des rouages intimes du système éducatif, à tous les niveaux, et donc nécessairement des effets sur le pilotage de ce système. Le partage de connaissances et d'expertise entre les DASEN, le SGA et le recteur est incontestable et il progresse, sur l'ensemble des politiques éducatives et des procédures de gestion, pour le premier et le second degrés.

Les observations menées par les correspondants académiques en mars 2013 correspondent à la photographie d'une situation en constante évolution. Les acteurs eux-mêmes se sont d'abord montrés sensibles aux difficultés dans la mise en œuvre de la nouvelle organisation et à l'aspect chronophage des réunions qui se sont multipliées. Le présent rapport rend compte de ces difficultés, qui ne doivent pas occulter l'innovation que constitue cette nouvelle gouvernance des académies qui a, dans l'ensemble, mobilisé et intéressé les cadres chargés de sa mise en place.

1.6.2. Le comité de direction incarne un pilotage collégial de l'académie

La définition du rôle du comité de direction académique est laissée à l'initiative de chaque académie. Chaque recteur a donc son idée sur le rôle du comité de direction. Le schéma le plus commun est la réunion d'un comité de direction composé strictement selon les dispositions du décret (recteur, SGA, DASEN). Ce comité de direction en formation restreinte est une instance qui se réunit très régulièrement avec pour objectif l'échange d'informations, l'échange de pratiques et la préparation des décisions de niveau académique. Dans la majorité des académies, le recteur le conçoit comme un lieu d'échanges et de réflexions. Dans une académie, le rôle du CODIR est ainsi décrit : il « *définit et arrête collégialement les stratégies, les objectifs et les indicateurs de performance de l'académie qui constituent la déclinaison territoriale de la politique nationale relative au service public d'éducation* ». Parfois il est aussi un lieu d'arbitrage permettant d'obtenir le consensus sur des sujets comme le schéma d'emplois ou encore la répartition des moyens.

Les DASEN peuvent apporter un éclairage fondé sur les remontées et analyses faites dans leurs départements respectifs, ils sont chargés de mettre en application et de signaler les difficultés éventuelles. Les DASEN soulignent l'intérêt que représente le comité de pilotage restreint au recteur, au SGA et aux DASEN eux-mêmes. Ils y bénéficient de l'attention du recteur et sont associés à la réflexion stratégique rectorale. Les DASEN disent apprécier d'être associés à la prise de décision, même si la plupart jugent que cela alourdit leur charge de travail, s'avouant parfois dépassés par le rythme des choses et disant ne pas avoir toujours le temps de travailler les dossiers en amont. Les correspondants académiques observent cependant que certains DASEN peuvent avoir du mal à donner un avis : cela tient sans doute autant à la conception qu'ils ont de la loyauté et du respect hiérarchique dus au recteur qu'à leurs rapports avec leurs collègues.

À la lecture des ordres du jour des comités de direction, on trouve trois grands types de questions abordées : les chantiers ministériels (durant l'année écoulée, la refondation de l'école, les assises de l'enseignement supérieur, l'organisation du temps scolaire dans le

premier degré, les emplois d'avenir) ; la situation des départements, sorte de tour de table des nouvelles importantes qui permet d'échanger les informations diverses ; le suivi et la coordination de l'avancée des travaux au sein de l'académie (calendrier de gestion, recensement des besoins, dialogue de gestion, arbitrage et allocation des moyens et mise en place des chantiers transversaux).

Dans 90 % des académies, ce CODIR est essentiellement un lieu de stratégie et donc de discussion stratégique, surtout lorsqu'il se réunit en formation restreinte. L'absence d'ordre du jour et de comptes rendus écrits de la très grande majorité de ces réunions des équipes de direction vient appuyer ce caractère stratégique de la discussion. Quand ce comité est aussi un lieu effectivement décisionnel, la réflexion initiée en son sein est davantage formalisée en un relevé de décision communiqué à chacun des participants qui, eux-mêmes, le diffusent à leurs propres adjoints.

En termes de pilotage, l'impact de cette nouvelle organisation sur la prise de décision n'est pas négligeable. La prise de décision paraît plus rapide, l'échange d'informations et la réflexion collective qui en découlent permettent de dégager plus facilement – et collectivement – les pistes d'action les plus pertinentes. Le CODIR fonctionne comme un lieu de mise en cohérence des décisions. Il offre aux DASEN un moment et un lieu où ils doivent s'exprimer en s'obligeant à dépasser les simples logiques départementales. Le comité de direction est donc généralement considéré par l'ensemble de ses membres comme le lieu réellement partagé de la détermination des orientations académiques. C'est également dans cette instance que sont débattus puis adoptés les textes fondateurs de l'action de l'académie, sous la forme de documents de travail soumis à la discussion des participants en vue de la mise au point progressive d'un texte définitif. C'est encore le lieu où le dialogue de gestion avec le ministère est préparé. Comme le souligne l'un des membres de l'une de ces instances, ces réunions permettent de créer une intelligence collective autour des dossiers abordés.

1.6.3. Une « comitologie » chronophage et complexe s'est mise en place

Le comité de direction académique prévu par le décret (traduit parfois dans les académies en comité de direction "restreint") ne suffit pas pour organiser de manière opérationnelle la conduite de tous les chantiers à mener. Il s'accompagne, dans bon nombre d'académies, de la réunion d'autres instances de direction : comité de direction élargi (dans la moitié des académies), réunion de préparation du comité de direction, comités de pilotage divers, autant d'instances qui prennent une place dans les processus de décision académiques. Un schéma fréquent est celui d'un comité de direction restreint qui se réunit chaque semaine et d'un comité de direction élargi, réuni à la même fréquence ou chaque quinzaine. On assiste à la mise en place d'une véritable « comitologie » académique accompagnant la prise de décision en amont et en aval du comité de direction.

Plusieurs recteurs ont mis en place une instance plus légère pour préparer le travail du comité de direction. Il s'agit d'une sorte de bureau du comité de direction qui associe le plus souvent les SG adjoints, le directeur de cabinet et le chef de cabinet. On peut se demander si cette instance préparatoire n'affaiblit pas la place du CODIR ou si la constitution d'un bureau du CODIR, dont la composition est celle du comité mais sans les DASEN, ne contribue pas à marginaliser ces derniers. Les DASEN sont circonspects vis-à-vis de ce phénomène.

La question majeure est celle des circuits de décision. Soit les comités servent simplement à valider une décision déjà prise en amont et leurs membres risquent d'être frustrés, soit ce sont des lieux de débat où chacun peut s'exprimer pour faire avancer la réflexion et les décisions sont prises en aval. Il apparaît que la première solution est celle qui est la plus pratiquée actuellement.

Les acteurs départementaux ne se sentent pas forcément associés aux décisions prises au niveau académique ; ils ont le sentiment d'avoir contribué à l'élaboration d'un projet, pas à la décision prise. Pour certains, les décisions sont « ficelées » au moment où elles sont présentées en comité de direction et il est trop tard pour faire valoir une objection. Les inspecteurs généraux se font l'écho d'un sentiment de lassitude chez certains, d'opposition plus manifeste chez d'autres, face au mode de fonctionnement du CODIR, devenu davantage une chambre d'enregistrement de décisions préparées et présentées en séance qu'un organe délibératif.

L'idée que les DASEN n'ont pas toujours prise sur des décisions qui s'imposent à eux s'est installée, plus ou moins explicitement formulée. Nombreux sont les secrétaires généraux de DSDEN qui estiment que les services départementaux sont désormais plus en retrait et moins associés à des décisions qui concernent les départements.

Les constats opérés dans les enquêtes académiques convergent sur un point : la grande lourdeur du nouveau dispositif de gouvernance académique. Dans la majorité des académies, le CODIR se réunit en présentiel, même s'il existe parfois une alternance avec la visioconférence. Le comité de direction est donc globalement vu comme une instance chronophage, surtout pour les DASEN éloignés du chef-lieu rectoral. La critique la plus souvent formulée est le temps passé en réunions préparatoires, en réunions de concertation, autant de moments qui mobilisent les mêmes acteurs. Il en résulte parfois une tension liée à certaines redondances. Il est indéniable que la charge de travail des uns et des autres, au rectorat comme dans les départements, s'est accrue, avec parfois des doublons dans les chargés de missions ou les procédures.

De nombreux DASEN expriment clairement leur souhait d'un comité de direction restreint qui s'attacherait davantage à opérationnaliser les actions qu'il impulse. Ils souhaitent un meilleur équilibre entre les discussions sur les éléments stratégiques et les orientations académiques d'une part, et les questions d'organisation et de mise en œuvre des décisions prises d'autre part. Cette attente est partagée également par les secrétaires généraux qui peinent parfois à consacrer le temps nécessaire aux deux types de démarches.

Parmi les regrets exprimés par des DASEN à l'endroit de la nouvelle gouvernance, on notera également le sentiment qu'ils ont moins de temps pour être sur le terrain, dans les établissements : « *la nouvelle gouvernance, c'est le management à distance. Le cœur du métier n'est plus l'animation directe* ».

1.7. Des interrogations sur les évolutions en cours

Les évolutions de la gouvernance académique bousculent les habitudes et les organisations en place. Elles suscitent donc des sentiments mêlés chez les acteurs, qui se sentent à un

carrefour. Ces interrogations sont particulièrement vives chez deux catégories d'acteurs : les DASEN d'une part, les corps d'inspection de l'autre.

Ces interrogations se sont exprimées ouvertement dans les académies à l'occasion de la mise en place de la nouvelle gouvernance. Les comités de direction ont parfois été le lieu de confrontations plus ou moins vives et plusieurs notes signalent que des situations tendues se sont fait jour par moment entre les différents acteurs. Il est probable que les tensions s'apaiseront avec le temps, à mesure que les nouveaux schémas d'organisation seront davantage rodés.

1.7.1. Les DASEN souhaitent la coordination plus que la convergence des politiques départementales

Les DASEN ont un attachement principalement territorial, qui a été conforté par le décret du 5 janvier 2012. Cet enracinement départemental ne se réduit pas à une nostalgie pour un mode de gouvernance ancien. Il traduit aussi la volonté de décliner les politiques académiques dans un souci de les adapter aux spécificités du département dont ils ont la charge. La question est posée : une académie doit-elle être considérée comme un territoire unique ou comme une somme de territoires spécifiques, sachant que de nombreuses académies sont constituées de plusieurs départements dont les caractéristiques ne sont aucunement comparables, qu'il s'agisse de leur géographie, de leur histoire, de leur sociologie, de leur attractivité ? La nouvelle gouvernance académique conduit à rechercher davantage de cohérence et d'équité entre les pratiques de gestion départementales, mais doit-elle conduire à supprimer la notion de politiques départementales ? Faut-il, par exemple, nécessairement viser la convergence des politiques départementales d'allocation de moyens aux écoles ou aux collèges ? Ces questions sont débattues au comité de direction académique. Chaque académie peut y apporter des réponses différentes.

1.7.2. Les DASEN s'interrogent sur l'évolution de leur pouvoir et de leur image

Les DASEN ont des responsabilités accrues mais ils ont parallèlement l'impression d'avoir perdu en autonomie et en reconnaissance.

Dans leur propre département, pour des politiques traditionnellement sous leur responsabilité, les DASEN peuvent se sentir désormais considérés comme de simples « représentants du recteur » plutôt que comme les « patrons » du département ; certains le vivent comme un déclassement. À l'inverse, leur qualité d'adjoint du recteur n'est pas encore reconnue par tous au rectorat ; certains conseillers du recteur ou chefs de division s'adressent directement aux chefs d'établissement ou aux enseignants en ignorant les DASEN.

À l'extérieur de l'éducation nationale, les DASEN se perçoivent comme affaiblis :

- le titre de directeur les rapproche des directeurs départementaux des autres administrations, c'est-à-dire des chefs de service dans le département au sens du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements. Les préfets

tendent désormais, lorsque ce n'était pas déjà le cas, à les assimiler à un de leurs chefs de service (directives préfectorales, convocations aux réunions…) ;

– le fait de signer « pour le recteur et par délégation » minore la place des DASEN, les « grands élus » pouvant prendre l'habitude de solliciter directement le recteur – par exemple sur les fermetures de classe dans le premier degré.

Le sentiment de perte d'autonomie décrit plus haut s'observe non seulement chez les DASEN eux-mêmes mais au sein de leurs services. Les services départementaux ont l'impression de devenir les sous-traitants des services de gestion rectoraux. Plusieurs notes signalent des relations plus tendues entre les uns et les autres, surtout lorsque les services rectoraux n'ont qu'une connaissance superficielle des dossiers traités dans les départements mais se perçoivent en grand ordonnateur des pratiques départementales.

Plus généralement, l'identification des responsabilités de chaque niveau administratif s'est brouillée, pour les services comme pour les usagers. Le principe politique sous-jacent de la réforme : « au niveau académique la stratégie, au niveau départemental l'opérationnalisation, de la maternelle au post-bac », n'est pas un principe suffisant d'organisation du travail administratif et ne peut pas être pris au pied de la lettre. Il ne suffit pas à éclairer concrètement sur le "qui fait quoi" au sein de l'administration et doit être complété par des réflexions sur le sujet. Les circuits de décision doivent être précisés, pour le premier comme pour le second degrés, ne serait-ce que pour éviter aux usagers de solliciter par précaution tous les niveaux d'administration : le recteur, s'agissant d'une fermeture de classe, ou le DASEN, s'agissant d'une fermeture de BTS.

1.7.3. Les corps d'inspection se sentent oubliés

Les inspecteurs restent pour le moins circonspects quant à la nouvelle organisation académique. Le décret a permis la mise en place d'un travail plus direct avec les DASEN mais cette perspective ne suscite pas l'enthousiasme des inspecteurs du second degré, notamment les IA-IPR, qui auraient préféré continuer à travailler directement avec le recteur et qui vivent mal ce qu'ils considèrent, eux aussi, comme un déclassement.

Si généralement le positionnement des corps d'inspection du second degré vis-à-vis du secrétaire général n'a pas changé, bien que celui-ci soit devenu adjoint du recteur, il persiste pourtant une crainte d'un éloignement du recteur ou encore d'une inféodation aux DASEN, devenus adjoints du recteur. Les DASEN sont au début d'un processus qui devrait leur permettre, à terme, de solliciter les corps d'inspection sans avoir à passer par le recteur. Les inspecteurs préfèrent unanimement fonctionner dans une relation hiérarchique directe avec le recteur et non dans une relation fonctionnelle avec les DASEN. La question des relations entre IA-IPR et DASEN pour le pilotage et l'animation des EPLE n'est pas vraiment résolue dans la plupart des académies et cette question est revenue de manière récurrente dans l'ensemble des enquêtes académiques.

Les représentants des corps d'inspection rencontrés dans les académies constatent que le décret les a ignorés dans la définition de l'organisation académique. Ils expriment un double regret : « *si le décret fixe le droit et donne une assise juridique à des pratiques, il y manque la*

dimension pédagogique », « *nous estimons ne pas avoir été assez associés aux décisions stratégiques* ». Dans la majorité des académies, la mise en œuvre du texte a donc déclenché des difficultés entre les DASEN et des corps d'inspection qui voudraient occuper un rang égal à celui des DASEN dans la définition de la politique académique. La création d'une instance de direction restreinte ne satisfait pas les doyens des corps d'inspection, qui n'apprécient guère de ne pas appartenir à ce premier cercle. Cette situation génère un sentiment d'exclusion fortement exprimé durant les entretiens.

La plupart des recteurs ont donc pris des mesures de nature à apaiser les tensions.

Certaines académies ont choisi de maintenir les IA-IPR et les IEN-ET-EG sous l'autorité directe du recteur, positionnés hors ligne hiérarchique. Le SGA et les DASEN ne peuvent alors les réunir que sur convocation du recteur. Ce positionnement place clairement les corps d'inspection dans une posture de cadre de l'académie et les met en situation d'être force de proposition sur le plan pédagogique.

Six académies ne fonctionnent qu'avec un unique comité de direction élargi dont font partie les doyens des corps d'inspection. Le choix d'une composition élargie reflète mieux le souci d'une meilleure articulation entre la pédagogie et la gestion. Revendiquant leur place auprès du recteur, ces doyens ont finalement obtenu d'assister au comité de direction et leur place y est désormais acquise. Son caractère élargi traduit le passage à de nouvelles modalités de gouvernance. Cette organisation n'est pas sans poser la question du statut de chacun de ses membres qui, exception faite du recteur, y figurent en tant que pairs.

La solution majoritairement privilégiée pour dissiper les inquiétudes des inspecteurs quant à leur positionnement et à l'exercice de leurs missions, sans pour autant réellement satisfaire leurs doyens, est la création d'un organe spécifique appelé conseil pédagogique académique, ou encore comité pédagogique académique, ou encore conseil scientifique. Sous le pilotage du recteur, il regroupe certains conseillers techniques et représentants des corps d'inspection. Sous des formes diverses, une douzaine d'académie ont retenu cette solution.

Quant aux IEN du premier degré, leur inscription dans une configuration académique relève d'une véritable mutation culturelle et leur situation a peu évolué encore à ce jour. La nouvelle gouvernance académique n'a rien changé à l'exercice de leurs fonctions, à leur travail en circonscription, au travail du collège des inspecteurs. Les conséquences logiques de la nouvelle dimension académique du pilotage sur le travail des IEN du premier degré restent à préciser.

2. Le décret ne se prononce pas sur des questions essentielles pour le pilotage pédagogique

Le décret de janvier 2012 traite du pilotage académique dans son ensemble mais il ne dit rien sur la façon de mobiliser l'expertise des corps d'inspection ni sur la manière d'organiser concrètement le pilotage des EPLE. L'examen de la situation des académies témoigne de la prééminence des questions de réorganisation de la chaîne hiérarchique et pointe l'angle mort de la pédagogie, souvent identifiée comme le parent pauvre de la nouvelle gouvernance. Il

faut cependant prendre garde à une interprétation qui laisserait supposer que le champ de la pédagogie se résume, voire se réduit, à celui de l'expertise des corps d'inspection.

Le mode de définition de la stratégie académique et la clarification des rôles de chacun sont au cœur du décret du 5 janvier 2012. La construction d'une stratégie pédagogique académique est l'une des questions récurrentes posées aux inspecteurs généraux : rôle des acteurs, en particulier les corps d'inspection, périmètres d'action et échelles territoriales retenus comme pertinents, contenus des politiques pédagogiques. La définition d'articulations entre les différents acteurs du champ pédagogique, en dépassant l'idée qu'il relève des seuls corps d'inspection, la mutualisation des informations recueillies, l'intégration du premier degré dans le pilotage académique sont autant de thèmes laissés en marge du décret sur la nouvelle organisation des académies. Pourtant cette nouvelle gouvernance vise à dépasser définitivement la dualité entre la chaîne administrative et la chaîne pédagogique. L'un des points de vigilance consiste précisément à ne pas introduire une nouvelle et artificielle dichotomie entre le champ de l'administration et celui de la pédagogie.

2.1. Les modalités d'association des corps d'inspection au pilotage académique ont assez peu évolué

La question de l'expertise pédagogique n'était pas un objet du décret. Il est toutefois évident que le champ dévolu à l'exercice de cette expertise ne peut être étranger aux modalités d'organisation académique revues par le décret. Se pose d'abord la question de la place des corps d'inspection, souvent en la personne de leurs doyens, au plus près des instances de pilotage et du recteur.

2.1.1. Les corps d'inspection sont peu mobilisés dans les nouveaux comités de direction académiques

Le chapitre précédent a montré que les comités de direction restreints ne comprennent pas les doyens des corps d'inspection, mais que les recteurs les ont souvent associés à des comités de direction élargis.

Dans le cadre d'un comité de direction élargi, le pédagogique renvoie souvent à la mise en œuvre technique de décisions prises dans un cadre politique et stratégique. S'ils sont peu sollicités dans la phase stratégique, les doyens sont, en revanche, systématiquement conviés au comité de direction élargi (ou à ce qui en tient lieu), qui a davantage vocation à partager les décisions prises.

Tous les inspecteurs n'ont pas la même perception de ces comités élargis. Se sentant exclus du premier cercle des collaborateurs du recteur, certains doyens pointent l'absence de vision commune de l'académie et de structuration du niveau de pilotage intermédiaire qui pourrait servir de relais à l'impulsion académique. Ils seraient plus sollicités pour être les courroies de transmission d'une politique à laquelle ils n'ont pas été associés, que pour participer au processus de décision. Pour d'autres, au contraire, l'organisation née à la fois de l'application du décret et de l'arrivée d'un nouveau recteur leur a permis de tisser une relation plus étroite et surtout plus régulière qu'auparavant avec le recteur. Ils disent avoir retrouvé une forme de

reconnaissance de leur rôle et de leur expertise. C'est très net avec les IEN-ET-EG, qui se félicitent alors d'être associés à des décisions pédagogiques qu'auparavant ils se contentaient de répercuter.

En matière de pilotage, le degré réel d'information des acteurs en dit souvent plus que l'apparence des prérogatives qu'on leur accorde : dans ce domaine, les corps d'inspection regrettent d'être traités plus comme des exécutants que comme des experts.

L'examen des modes d'organisation retenus par les académies montre que les corps d'inspection pourraient être davantage mobilisés en amont, afin d'éclairer, par leur expertise, les choix stratégiques. Ils sont parfois associés, par le biais d'un comité d'orientation pédagogique à la préparation des décisions stratégiques ou d'ordre pédagogique qui sont prises par le recteur et ses adjoints. Par ailleurs, ce recours peut susciter de l'aigreur lorsque la décision prise ne suit pas les constats établis comme c'est souvent le cas sur la question, délicate, de la carte des formations.

Le circuit de la prise de décision pose la question du travail de fond, d'ordre pédagogique, qui devrait être conduit afin de nourrir la réflexion stratégique. Le fonctionnement du CODIR élargi montre que la décision de traitement d'un dossier précède l'expertise, qui devrait pourtant éclairer la décision. Cette expertise, dont le besoin est souvent immédiat et ne peut être différé, repose largement sur les doyens des corps d'inspection, plus ou moins armés pour y répondre. Un fonctionnement par anticipation remettrait en question l'habitude prise par les inspecteurs de répondre aux commandes du recteur, habitude qui les sécurise et qui leur permet d'organiser leur charge de travail mais qui compromet aussi leur capacité à produire une expertise hors du champ de ces commandes et à anticiper sur les dossiers appelés, en cours d'année, à prendre de l'importance.

2.1.2. Des conseils pédagogiques académiques ont parfois été créés

Soucieux d'introduire la dimension pédagogique dans la définition de la stratégie et de conforter le positionnement des corps d'inspection dans le pilotage académique, plus de la moitié des recteurs ont enrichi le schéma initial de gouvernance en optant pour des instances dédiées, en créant ou confortant un directeur de la pédagogie ou une délégation académique à la pédagogie ou en exigeant la mise en place de lettres de mission pour tous les inspecteurs pédagogiques de l'académie.

Dans un quart des académies a été créé, souvent en écho direct au décret lorsqu'il n'existait pas déjà, un conseil pédagogique académique (CPA) ou son équivalent, ayant vocation à prendre en charge l'ensemble des dossiers pédagogiques (socle commun, réforme du lycée, question du décrochage). Cette instance, généralement présidée par le recteur, est structurée autour des doyens des corps d'inspection (IA-IPR, IEN-ET-EG, voire IEN premier degré), et/ou du directeur de la pédagogie, lorsque cette fonction existe dans l'académie, du SGA, des DASEN, du chef de service académique de l'information et de l'orientation, du délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue, du conseiller TICE. Outre les inspecteurs responsables d'un dossier particulier, elle peut aussi rassembler des chefs d'établissement et des chefs de services du rectorat. Le CPA nécessite un important travail de préparation, qui est souvent assumé par le doyen des IA-IPR.

La principale question porte sur la vocation du conseil pédagogique académique. Certains recteurs s'appuient beaucoup sur le conseil pédagogique et en ont fait l'élément pivot de groupes de travail thématiques. De l'espace d'échanges, de réflexion, ou de décision sur des dossiers académiques, à un ensemble plus ambitieux chapeautant des groupes pédagogiques académiques et des comités de suivi et d'impulsion, des configurations diverses existent, qui toutes ont comme points communs :

- la perspective de faire travailler ensemble les responsables de l'encadrement pédagogique et administratif de l'académie ;
- la volonté de donner de la lisibilité et de la cohérence au projet académique ;
- le souci d'accompagner et de responsabiliser les acteurs de terrain ;
- l'intention de proposer des repères aux cadres académiques.

2.1.3. La place des doyens a peu changé dans la nouvelle organisation académique

L'une des craintes majeures des corps d'inspection, en particulier des IA-IPR, portait sur la transformation des collèges d'inspecteurs en un service rectoral placé sous la responsabilité d'un chef de service ou d'un directeur pédagogique, un DASEN désigné par le recteur. Attachés à un lien direct avec le recteur, ils s'inquiétaient de devoir répondre aux commandes, aux ordres, d'un directeur relevant précédemment du même corps des d'inspecteurs d'académie, d'une dignité égale à la leur. Le sentiment de déclassement exprimé par nombre d'inspecteurs a traduit ce qui a été perçu alors comme une violence symbolique faite aux inspecteurs, d'autant plus marquée qu'elle a coïncidé avec une remise en cause de l'inspection individuelle des enseignants.

Dans la pratique, force est de constater qu'à quelques rares exceptions près, qui ont depuis été corrigées, les recteurs se sont montrés d'une grande prudence dans les décisions qu'ils ont prises. Pour un ou deux DASEN désignés pour coordonner un pôle pédagogique, ou pour un doyen des IEN second degré nommé par un recteur, nombre de doyens ont été maintenus dans leur fonction. La grande majorité des académies en est restée à un pilotage assez classique des corps d'inspection, avec des nuances, qui existaient déjà, selon le corps concerné.

Dans les académies où la fonction de doyen des IEN du premier degré existait, la mise en place du décret n'a pas nécessairement rendu le périmètre de leur action et leur rôle plus faciles à identifier. Dans les académies où le recteur a suscité cette création, la place du doyen du premier degré reste souvent à définir. Il s'agit de trouver le juste positionnement d'une fonction qui ne doit être perçue comme un nouveau degré hiérarchique ni par les DASEN ni par les IEN-CCPD tout en trouvant une visibilité au niveau académique. Il arrive aussi que le recteur fasse du doyen un conseiller technique de première importance, par exemple, dans cette académie : *« Le recteur, s'affirmant responsable du premier degré, doit désormais décider et répondre directement ... le doyen des IEN, se retrouve très sollicité pour des notes d'aide à la décision. Sa position, à défaut d'être ambiguë, est pour le moins inconfortable à l'égard des DASEN ».*

La fonction étant nouvelle ou encore mal identifiée, il n'est pas rare qu'on oublie d'inviter le doyen du premier degré aux différents groupes de travail qui peuvent exister à l'échelle d'une académie et où sa présence aurait pourtant du sens.

2.1.4. La fonction de directeur de la pédagogie est maintenue dans la nouvelle organisation académique

Une académie sur cinq a un directeur de la pédagogie, parfois depuis longtemps déjà. Selon que la fonction est nouvelle, créée en écho au décret de janvier 2012, ou plus ancienne, la question de l'inscription et de l'évolution de cette fonction dans le schéma de nouvelle gouvernance académique répond à des enjeux différents.

Dans une académie où la direction de la pédagogie existe depuis 2006, elle avait pour mission initiale d'élaborer le projet académique, puis d'en piloter la mise en œuvre. Au fil des années, la direction de la pédagogie a vu ses missions se diversifier. Pourtant, les inspecteurs généraux constatent qu'*« en dépit de cette évolution notable, le positionnement de la direction de la pédagogie dans la gouvernance globale de l'académie, d'une part, dans son pilotage pédagogique d'autre part, et en particulier la question de ses liens avec le premier degré, ne sont pas réglés »*.

Dans d'autres cas, la fonction de directeur de la pédagogie est née de la mise en œuvre du décret, par volonté du recteur d'afficher la dimension pédagogique de la gouvernance académique, d'avoir un interlocuteur unique dans ce domaine, tout en transcendant le cadre habituel de l'encadrement pédagogique de l'académie. Le périmètre de la fonction permet d'englober tous les dossiers à vocation pédagogique, y compris celui de la contractualisation des EPLE et de la formation. La question délicate est celle du titulaire de la fonction. Dans une académie dont la configuration est totalement dans l'esprit du décret de janvier 2012, la responsabilité de « directeur de l'action pédagogique et des inspections », a été confiée au doyen des IA-IPR. Dans une autre académie, où le recteur a le projet de créer la fonction de « délégué académique à la pédagogie », c'est l'un des DASEN qui est pressenti. Le futur délégué sera placé dans l'organigramme académique en tant qu'adjoint du recteur, en charge également du dossier de la contractualisation. Sa mission dépasserait celle de coordonnateur des corps d'inspection, intègrerait le premier degré et intègrerait la gestion des moyens.

Une direction / délégation à la pédagogie peut aider à répondre aux besoins de cohérence à la jonction entre la gouvernance et le pilotage académique, à condition que son rôle soit clarifié. Cette clarification permettrait sans doute de fédérer et de coordonner les travaux des groupes de pilotage académiques, parfois nombreux, l'action des inspecteurs référents, lorsqu'ils existent, et, d'une manière générale, celle des inspecteurs.

2.1.5. La représentation des inspecteurs du premier degré au niveau académique est difficile à organiser

Globalement, on constate que la réflexion sur la place des IEN du premier degré dans la nouvelle organisation académique reste à mener. Leur nombre et leur dispersion géographique rendent ces acteurs difficiles à associer au pilotage académique

La question centrale porte sur le pilotage pédagogique du premier degré. Le CODIR doit permettre à « l'intelligence collective » de se manifester mais le recteur peut vouloir s'attacher les services d'un conseiller ou d'une structure de référence pour le premier degré. Si le recteur ne peut ou ne veut en faire l'économie, comment cet intermédiaire peut-il exercer ses fonctions sans perturber la clarté de la ligne hiérarchique recteur - DASEN et sans affaiblir le pilotage pédagogique départemental ?

Différents modes de fonctionnement sont expérimentés :

- **Le conseiller pour le premier degré**

Dans une académie, le recteur a presque simultanément supprimé la fonction de doyen premier degré et créé un poste de conseiller auprès du recteur pour le premier degré, poste occupé par un IA-PR EVS. Le conseiller pour le premier degré n'a aucun lien avec les corps d'inspection et les IEN n'ont plus de lien direct avec le rectorat.

Toutefois, sans que cela soit lié à la nouvelle organisation académique mais dans une dynamique qui ne peut être que confortée par elle, une réflexion pédagogique de niveau académique se construit sur quelques sujets particuliers : ainsi les six IEN chargés d'une mission départementale TICE, comme les IEN ASH, travaillent ensemble.

- **Le collège académique des IEN du premier degré**

Dans une autre académie, le recteur a souhaité donner une réalité à ce collège, parallèlement au collège des IA-IPR et au collège des IEN-ET-EG, en désignant un doyen des IEN-CCPD qui s'efforce avec doigté de trouver sa place au niveau académique. Les conditions d'élaboration de la lettre de mission du doyen du collège des IEN-CCPD illustrent bien la difficulté qu'il peut y avoir à trouver le juste positionnement d'une nouvelle fonction. Le collège des IEN-CCPD peine à trouver sa place pour plusieurs raisons : il est difficile de le réunir en l'absence de moyens ; le fait que le doyen ne soit pas élu, comme les doyens des IA-IPR et des IEN-ET-EG, mais désigné par le recteur fragilise sa légitimité auprès de ses pairs ; le doyen des IEN-CCPD vient tout juste de trouver le moyen de réunir régulièrement les cinq IEN-A afin d'engager une réflexion sur une nécessaire harmonisation des pratiques à l'intérieur de chaque département ; la fonction étant nouvelle, on oublie encore souvent d'inviter le doyen des IEN-CCPD dans différents groupes de travail (conseil scientifique de la direction de la pédagogie, groupe de travail transversaux avec les IA-IPR, les IEN-ET-EG sur le socle commun, la maitrise de la langue, etc.).

- **Le conseil des IEN adjoints aux DASEN**

Dans une académie, a été créé un conseil des cinq IEN adjoints, dont la présidence est tournante, et qui a pour but d'homogénéiser le pilotage du premier degré et de faire des propositions en ce sens au recteur.

- **Le trinôme académique**

Dans une autre académie encore, le recteur a institué un « trinôme académique », composé des doyens des IA-IPR, des IEN-ET-EG et d'un IEN premier degré désigné par ses soins : le trinôme a pour rôle de travailler à l'harmonisation des pratiques pédagogiques afin d'améliorer les liaisons entre les différents niveaux d'enseignement. On note ainsi que ces diverses tentatives pour faire exister une représentation des inspecteurs de l'éducation nationale au niveau académique témoigne de la difficulté à trouver une solution satisfaisante. L'académie doit pourtant trouver un juste positionnement dans le pilotage du premier degré. Il ne s'agit pas tant, au demeurant, de créer de nouvelles structures que de définir des objectifs pour lesquels le niveau académique est mieux outillé que le niveau départemental (la liaison école - collège ou la formation continue des IEN, par exemple).

Dans l'une des académies, ce besoin est bien exprimé par des IEN qui ressentent le rôle croissant du niveau académique. Ils s'estiment « *assis entre deux chaises* » : entre le niveau académique qui pense et impulse des actions au niveau des bassins et le DASEN qui pilote le département sans savoir à qui ils doivent donner priorité si les attentes ne sont pas parfaitement concertées. Certains pensent vivre une période de transition, où l'inertie de l'ancien système est très présente, mais qui va vers l'effacement du niveau départemental. Ils apprécient en revanche le développement des relations avec leurs collègues du second degré. Ils constatent une nette amélioration des rapports et de l'estime réciproque entre ces deux catégories et affirment que cela se ressent concrètement sur le terrain, lors de travaux collaboratifs comme l'animation des réseaux ECLAIR ou les relations école - collège.

2.1.6. Dans le second degré, les relations entre DASEN et corps d'inspection tendent à se normaliser

Le nouveau positionnement des DASEN a cristallisé les critiques faites par les corps d'inspection au décret de janvier 2012. Les IA-IPR, en particulier, ont exprimé la crainte de ne pas être traités sur un pied d'égalité avec les DASEN, de perdre de leur autorité sur le second degré, de ne pas être suffisamment associés aux décisions portant sur des dossiers qui relevaient précédemment de leur compétence (par exemple la politique des langues vivantes). C'est surtout le changement de nature de la relation égalitaire qui existait auparavant entre IA-DSDEN et IA-IPR qui, sur le principe, est source de problèmes car, en pratique, les relations interpersonnelles entre les DASEN et les inspecteurs se passent généralement assez bien. Le décret a introduit implicitement une forme de relation hiérarchique fonctionnelle qui est mal acceptée.

Une fois dépassée – plus ou moins facilement selon les académies – la phase d'inquiétude initiale, voire de contestation, des IA-IPR, la nouvelle organisation semble permettre la mise en place d'un travail plus direct et plus apaisé des inspecteurs avec les DASEN. Dans un certain nombre d'académies, on ne partait pas de rien puisque ce travail a souvent été initié, ces dernières années, par la collaboration amorcée lors de la contractualisation des EPLE. La question de la légitimité des DASEN à mobiliser l'expertise pédagogique en leur qualité d'adjoint du recteur fait de moins en moins problème aux doyens des inspecteurs. Il est vrai que les DASEN prennent généralement soin de préciser, lorsqu'ils passent commande aux

IA-IPR, qu'ils le font dans le cadre de décisions actées en comité de direction, sous la présidence du recteur. Ils se font donc les relais d'une commande perçue comme collective.

Certaines académies font aussi le choix d'imaginer des fonctions qui vont aider à établir des habitudes professionnelles et créer du lien entre les cadres académiques. Dans une académie, la mise en place de la nouvelle gouvernance a conduit à nommer des vice-doyens (IA-IPR et IEN-ET-EG) auprès des DASEN afin de conforter et systématiser un lien. La plus-value la plus grande réside incontestablement dans le repositionnement des inspecteurs dans la procédure de préparation des contrats d'objectifs et dans la tenue des dialogues de suivi avec les EPLE où ils peuvent désormais totalement apporter leur expertise, à travers, en particulier, leur participation à un comité d'experts mis en place dans le cadre de la préparation des contrats d'objectifs.

Une autre formule intéressante consiste à confier des groupes de travail académiques au copilotage d'un DASEN et d'un inspecteur, le plus souvent un IA-IPR.

2.2. Les académies ont besoin de leviers de pilotage pour agir au plus près des élèves

La recherche de cohérence éducative, la volonté de responsabiliser des acteurs de plus en plus autonomes, la nécessité d'accompagner la mise en place des réformes, la prise en charge des élèves au plus près de leurs besoins obligent les responsables académiques à identifier les clefs d'un pilotage pédagogique efficace, qui ait un impact sur les pratiques les plus communes ; l'enjeu de tout pilotage pédagogique est bien d'arriver au niveau de la classe. Trouver l'échelle territoriale la plus pertinente est l'une de ces clefs. Plusieurs rapports récents des inspections générales ont fait les mêmes analyses et ont abouti aux mêmes conclusions[5]. La mise en œuvre du décret du 5 janvier 2012 a permis, dans la plupart des académies, une réflexion d'envergure sur cette question essentielle.

Les choix témoignent de la volonté de certains recteurs de dépasser les formes habituelles de pilotage pédagogique afin de générer davantage d'efficacité. Le but est de renforcer la part pédagogique du pilotage académique, de coordonner le pilotage du premier degré avec celui du second degré, d'articuler l'action de tous les acteurs, de mutualiser ce qui peut l'être, d'agir à un niveau de proximité qui permet un accompagnement efficace de l'EPLE tout en prenant en compte le collectif d'établissements qui sera en charge du parcours scolaire de l'élève. La pertinence de l'organisation habituelle du pilotage pédagogique, du niveau académique à l'établissement en passant par le bassin d'éducation et de formation est analysée. Dans une académie, ayant constaté que les travaux des groupes académiques de réflexion étaient sans effets sur les établissements, faute de relais par les DASEN ou les chefs d'établissement, et sans accompagnement pédagogique, le recteur a réorienté le travail en installant des groupes de pilotage et d'impulsion ciblés, explicitement missionnés sur des sujets prioritaires (le socle commun, l'égalité filles - garçons, le champ bac – 3 / bac + 3, l'école numérique, la difficulté scolaire, le décrochage, les élèves allophones). Ces groupes

[5] Rapports conjoints IGEN-IGAENR en 2012 sur le pilotage des EPLE, sur la mise en œuvre de la réforme du lycée général et technologique, sur la mise en œuvre de la réforme du lycée professionnel, pour citer les plus récents

associent des chefs d'établissement représentants de districts, des inspecteurs et DASEN adjoints, en remplacement d'instances composées uniquement d'inspecteurs dont les travaux ne se diffusaient pas jusqu'aux établissements.

2.2.1. Beaucoup d'interrogations sur le rôle des bassins et des réseaux d'établissement en matière d'animation pédagogique

Les bassins d'éducation et de formation, ou les zones d'animation pédagogique, existent avec plus ou moins de vitalité dans la plupart des académies. Mais, partout, le bassin est un lieu d'échange de pratiques largement centré sur la gestion des établissements, et les questions pédagogiques y sont peu abordées. Certains bassins, notamment ceux qui correspondent à l'agglomération du chef-lieu de l'académie, se révèlent complexes à animer et ont des difficultés à vivre autrement que sur un mode concurrentiel entre les établissements, en particulier lorsqu'il s'agit des lycées. La présence des corps d'inspection dans les bassins est inégale, traduisant autant des difficultés d'agenda que des incertitudes sur leur utilité réelle dans les bassins. Les travaux les plus accomplis entre les personnels de direction et les inspecteurs tiennent largement à leurs relations personnelles, terreau d'une collaboration professionnelle fructueuse. L'articulation entre le premier degré et le second degrés existe rarement. Les éléments positifs de bilan tiennent surtout aux actions de formation qui peuvent être menées dans le cadre du bassin.

Plusieurs recteurs ont fait le choix de revisiter cette échelle territoriale afin d'en faire un niveau pertinent d'action et de partage éducatifs et un espace de pilotage rapproché, souvent placé sous la responsabilité d'une équipe d'inspecteurs référents : IA-IPR, IEN-ET-EG et IEN du premier degré. Cette politique de redynamisation de bassins ou de districts passe par une réflexion précise sur le rôle et les missions de chacun, en particulier les corps d'inspection. Cette réflexion a parfois pris la forme d'une charte d'animation des bassins, mais sans formalisation suffisante de la mission d'inspecteur correspondant ou référent de bassin. Lorsque cette formalisation existe, par exemple dans une académie où une « charte relative aux missions et à l'organisation des bassins d'éducation et de formation » est entrée en vigueur en janvier 2013, elle ne suffit pas toujours à lever les obstacles.

Dans les académies où les corps d'inspection ont réfléchi aux contours de la mission d'inspecteur référent de bassin, souvent en lien avec une autre mission, celle de référent d'établissement, car les problématiques se croisent, le travail a rarement abouti. La difficulté perçue tient au maintien d'un équilibre entre l'impératif de ne pas prendre la place du (ou des) chefs d'établissement(s), qui reste(nt) le(s) pilote(s) pédagogique(s) et le fait d'être considéré comme un observateur de l'autorité académique, pouvant émettre un jugement sur la conduite des établissements. Certains IEN-ET-EG sont également perplexes sur cette mission de référent d'établissement ou de bassin, dans la mesure où ils ont le sentiment que leur avis est peu sollicité. Pour beaucoup d'inspecteurs, le bassin « *est un lieu de partage de bonnes intentions mais ensuite, c'est chacun chez soi et on ferme les portes* »

Dans une académie, des contrats de bassin sont à l'étude. Il s'agira d'élaborer une stratégie assortie d'objectifs et d'indicateurs précis qui seront déclinés par bassin. Dans cette perspective, certains DASEN s'interrogent sur leur positionnement. Dans l'idéal, ils sont les représentants du recteur dans le département et au plus près des bassins, leur fonction est

difficile à assumer dans une académie très vaste. Chaque DASEN est plus ou moins accaparé par la gestion des chefs d'établissement (entretiens individuels pour évaluation, mutations, contrats d'objectifs…) et n'est pas directement partie prenante dans l'animation des bassins, qui est laissée aux corps d'inspection ainsi qu'aux chefs d'établissement animateurs. Aujourd'hui, le bassin n'est pas dans la ligne hiérarchique recteur - DASEN - EPLE. La contractualisation pourra les inclure à nouveau dans cet ordonnancement, mais les chefs d'établissement semblent redouter cet étage supplémentaire. Ils jugent très utile le niveau du bassin lorsqu'il s'agit d'échanger des bonnes pratiques entre chefs d'établissements mais trop technocratique pour en faire un véritable niveau d'action pédagogique efficace, surtout dans le cadre de bassins étendus géographiquement ou comportant un nombre important d'établissements. Les chefs d'établissement ne ressentent donc pas l'utilité d'une contractualisation au niveau du bassin. Pourtant, dans cette académie, chaque inspecteur référent de bassin a une lettre de mission mettant l'accent sur le travail conjoint de liaison école - collège.

En filigrane de la réflexion conduite dans beaucoup d'académies sur la nature et le périmètre de l'échelon infradépartemental de coordination et de coopération qu'il serait pertinent de retenir, c'est la question de la construction et des conditions d'application d'une réflexion pédagogique collective qui est posée. Cette question peut trouver une forme de réponse dans la mise en œuvre d'une politique de réseaux territoriaux d'établissements. Cette politique est en cours de réalisation. Les réseaux impliqueraient des écoles, des collèges et des lycées sur un territoire de taille variable pour s'adapter aux différents contextes locaux de l'académie.

Pour penser et mettre en œuvre une politique pédagogique de réseau, le rôle des DASEN devrait être primordial. Leur positionnement dans le fonctionnement des réseaux, tout comme celui des chefs d'établissement, devra être trouvé dans une complémentarité avec les corps d'inspection. L'efficacité de ce nouveau levier de pilotage pédagogique en dépend.

2.2.2. Une évolution nécessaire des contrats d'objectifs et des dialogues de gestion pour un meilleur accompagnement pédagogique des EPLE

Le pilotage pédagogique des établissements reste donc un point de progrès sensible dans de nombreuses académies. Il pose une double question : celle des relais de l'action académique ; celle du rôle et des missions des acteurs (chefs d'établissement, inspecteurs, DASEN). Les leviers de pilotage pédagogique existent pourtant.

Il faudrait d'abord mener à son terme la logique de contractualisation des EPLE en pensant l'accompagnement pédagogique des établissements. Dans la plupart des académies, le pilotage des établissements a subi une inflexion depuis le début des années 2010 avec la mise en place des contrats d'objectifs et des dialogues de performance. La contractualisation fait généralement l'objet de toutes les attentions. Elle est considérée comme le vecteur premier de la nouvelle gouvernance. Dans la configuration la plus fréquente, un groupe de travail académique, animé par un DASEN, a été chargé des modalités d'organisation de la contractualisation des EPLE. Un document de cadrage, support des entretiens du dialogue pédagogique et de gestion, a été élaboré. Les inspecteurs du second degré et IEN-IO sont souvent, mais pas toujours, largement associés à la phase préparatoire des contrats d'objectifs, ainsi qu'à la conduite des entretiens avec les équipes de direction des établissements. Cela

représente, pour les personnels rectoraux et les cadres concernés, une opération souvent très lourde à conduire, chronophage, dont ils espèrent l'impact à la hauteur du temps passé. On soulignera toutefois la difficulté de positionnement des inspecteurs référents d'un EPLE qui peuvent s'interroger sur le fait d'être à la fois juge et partie lorsqu'ils doivent participer au dialogue de gestion. Certaines académies ont donc fait le choix de ne pas les associer.

Il reste maintenant, dans beaucoup d'académies, à faire évoluer cette opération de gestion de proximité vers les deux étapes suivantes :

- celle d'une plus grande ou d'une meilleure prise en compte, dans les contrats d'objectifs, de la part pédagogique. La portée du dialogue reste parfois bien en deçà de ce qui est souhaité : « *Les contrats d'objectifs ne donnent pas suffisamment lieu à un dialogue de gestion, ni même à un dialogue stratégique et les réponses faites au niveau des directeurs académiques engendrent parfois beaucoup de déception pour les équipes qui ont travaillé sur le projet* » ;
- celle du suivi concret des préconisations énoncées à l'occasion du dialogue : il est patent que les chefs d'établissement aimeraient souvent que les engagements soient suivis de la part de l'académie.

Le pilotage des EPLE et l'animation pédagogique font l'objet d'attentes fortes de la part des chefs d'établissement en redéfinissant les coopérations entre acteurs. Les personnels de direction n'ont pas toujours perçu les tenants et les aboutissants de la nouvelle organisation académique. Cependant, la vision qu'ils ont de la ligne hiérarchique fait émerger des doutes. Dans les quelques académies où les DASEN n'ont plus, pour le second degré, de capacité à décider, ils perdent, aux yeux des chefs d'établissement, leur qualité d'« *interlocuteurs valables* » tout en étant encore perçus comme les acteurs d'une hiérarchie de proximité.

Une des questions posées par la nouvelle gouvernance, qui reste encore sans réponse, est celle des relations des corps d'inspection avec les DASEN pour le pilotage et l'animation pédagogique des EPLE. Un des intérêts du transfert de la gestion des lycées vers les DASEN réside dans l'exercice du pilotage complet des établissements par les DASEN. Or ces derniers peuvent difficilement, à terme, assurer ce pilotage sans avoir la possibilité de mobiliser l'expertise pédagogique. La préparation d'une lettre de mission ou l'évaluation d'un chef d'établissement devraient sans doute prendre en compte les avis des corps d'inspection. Les académies ne pourront pas faire l'économie d'y réfléchir.

Le positionnement des corps d'inspection dans le pilotage et le suivi des établissements, dans l'appui aux chefs d'établissement, l'impact de ce dialogue sur les missions des inspecteurs référents et le niveau d'accompagnement (EPLE ou bassin) échappent encore à la nouvelle organisation académique. Pourtant, la fonction d'inspection a fortement évolué ces dernières années. Traditionnellement rattachés à un champ disciplinaire ou de spécialité et au suivi du parcours individuel de carrière des enseignants, les inspecteurs doivent de plus en plus conjuguer ces missions classiques d'évaluation et d'animation de leur discipline avec des missions nouvelles d'impulsion et d'accompagnement des réformes, dont la mise en œuvre suppose un travail au plus près des enseignants et des établissements. La charge des corps d'inspection est lourde et les inspecteurs peinent souvent à assurer l'accompagnement ou la veille pédagogiques qui seraient nécessaires aux établissements les plus fragiles. Le propos

qui suit résume la situation d'une majorité d'académies : « *La position des chefs d'établissement est très mitigée sur les IPR, qui leur paraissent toujours aussi centrés sur les évaluations individuelles au détriment d'un rôle de conseiller technique académique qui leur avait été annoncé. Leur rôle au niveau du bassin ne leur paraît pas suffisamment clair ; ils déplorent également leur présence insuffisante dans les petits établissements qui sont nombreux dans l'académie, et l'absence d'échanges avec les inspecteurs référents de bassin. En revanche, les IEN-EG-ET leur semblent beaucoup plus impliqués auprès des chefs d'établissement, constituant une ressource pédagogique efficace* ».

La mise en œuvre du décret sur la nouvelle gouvernance a exacerbé le malaise des corps d'inspection, en particulier les IA-IPR, qui préexistait au décret (la circulaire sur les missions des corps d'inspection de mai 2009 n'a pas permis de répondre aux questions sur l'évolution de leurs missions). En passant sous silence la place de la pédagogie dans la ligne hiérarchique, le décret a conforté les inspecteurs dans l'idée d'un manque de reconnaissance de la place de la pédagogie – et de la place des inspecteurs – dans la vie académique.

2.3. Les inspecteurs ont besoin d'un cadre de travail explicite et formalisé

Potentiellement, les corps d'inspection occupent une place déterminante dans le processus qui doit permettre à une politique éducative de s'incarner dans toutes les classes du territoire. Leur connaissance de la réalité du travail avec les élèves, leur capacité d'analyse des situations de classes les plus diverses, leur légitimité dans l'échange avec les enseignants, leur connaissance fine de la didactique d'une discipline, d'une spécialité, d'un champ disciplinaire associée à une expertise générale dans le domaine de la pédagogie devraient en faire les chevilles ouvrières de toute politique scolaire.

2.3.1. L'association souhaitable des inspecteurs au pilotage des établissements suppose une évolution de leurs modes d'intervention

C'est bien parce que leur rôle est essentiel qu'il faudrait pouvoir faire évoluer leurs modes d'intervention habituels afin de les associer davantage à un pilotage des établissements. Dans plusieurs académies, les recteurs ont fait des choix qui, tout en confortant les inspecteurs dans leur expertise, les conduisent à inscrire leur action dans un cadre renouvelé, plus en phase avec les besoins réels de l'accompagnement pédagogique des équipes, tout en prenant en compte les contraintes qui sont celles de toute politique éducative, pour l'établissement comme pour l'académie.

Les inspecteurs ont une mission de suivi de leur discipline ou spécialité (leur enseignement, la mise en œuvre des programmes, les examens) et des enseignants de cette discipline (formation, évaluation, suivi de carrière). Cette mission contribue à garantir la qualité des enseignements dispensés aux élèves. Ce sont les enseignements disciplinaires qui forment la colonne vertébrale des savoirs, des compétences, de la culture, de la formation intellectuelle des élèves. Mais elle ne suffit pas ou ne suffit plus. L'enseignant travaille dans un collectif, dans le cadre d'un parcours d'élève. Il est donc fondamental de faire naître une compétence collective qui vaudra plus que la somme de ses parties.

L'évolution est déjà engagée dans certaines académies, où les missions des corps d'inspection ont débordé de leur cadre traditionnel :

- dans la contractualisation des EPLE, à laquelle ils ont été associés, les inspecteurs ont souvent engagé une évolution intéressante, en élargissant leur point de vue initial pour envisager la situation des établissements à un niveau plus global. L'impact de cet investissement est toutefois inégal. L'apport des inspecteurs, par leurs éclairages, par la pertinence des questions qu'ils abordent mais aussi par la réflexion qu'ils permettent aux chefs d'établissement d'engager, peut être déterminant dans l'analyse de la situation pédagogique d'un collège ou d'un lycée. En revanche, lorsqu'ils sont trop peu familiers avec les indicateurs de pilotage mobilisés lors des opérations de contractualisation, certains inspecteurs peinent à construire une expertise crédible ;
- dans la mise en place d'inspecteurs référents d'établissement, démarche qui doit toutefois être examinée avec circonspection car la réalité de ses effets se discute. Elle a parfois mis en évidence la difficulté de positionnement de certains inspecteurs : familiers d'une approche disciplinaire, ils manquaient de repères pour passer à une approche plus globale et nécessairement transdisciplinaire du fonctionnement des établissements dont ils avaient été nommés référents. Le déploiement d'inspecteurs référents ne donne sa pleine mesure que si l'accompagnement de l'établissement par un ou des inspecteurs est effectif (certains chefs d'établissement ne connaissent pas l'inspecteur « référent » de leur collège ou lycée), si leur connaissance des établissements est suffisamment globale pour être pertinente et, il faut bien le dire, s'ils abordent cette mission avec conviction mais aussi dans un esprit de dialogue.

Ce type d'organisation reste néanmoins délicat à mettre en œuvre, en particulier dans ses articulations avec les missions des DASEN ; il doit être piloté au plus juste afin de porter ses fruits. Reste une question sensible : en cas de problème dans le fonctionnement d'un établissement, savoir à qui l'inspecteur doit en référer, entre le recteur et le DASEN. Les corps d'inspection peinent encore, visiblement, à inscrire leur expertise dans la ligne hiérarchique telle qu'elle existe désormais.

La recherche d'un pilotage de proximité conduit certains recteurs à souhaiter que l'engagement des corps d'inspection évolue dans plusieurs domaines. L'exemple qui suit est emblématique des changements espérés : « *Le recteur attend des IPR qu'ils abandonnent un positionnement disciplinaire qui pourrait confiner au cloisonnement disciplinaire… Il souhaite que les inspecteurs s'impliquent dans des missions transversales telles que la réduction du décrochage scolaire ou la liaison avec l'enseignement supérieur ou encore le développement du numérique. Dans cette même logique, il souhaite que les IPR mettent moins l'accent sur les inspections individuelles et développent des actions portant sur les politiques d'établissement. De ce point de vue, le recteur estime que les IEN-ET ont un positionnement plus conforme à son attente et se mobilisent davantage. Quant aux IEN de circonscription, le recteur considère que l'évolution de ce corps est indispensable pour permettre la mise en œuvre d'une véritable politique académique et qu'ils ont dans le même temps un rôle*

important à jouer dans le bon fonctionnement du trinôme en charge du pilotage pédagogique des réseaux d'établissements ».

2.3.2. Le plan de travail académique des inspecteurs doit refléter concrètement cette volonté d'évolution

Le pilotage pédagogique d'une académie oblige à définir plusieurs champs d'intervention, tous importants, relevant des inspecteurs. La clef du pilotage réside alors dans l'efficacité de la mobilisation des corps d'inspection. En effet, l'empilement des charges conduit à une action éparpillée, qui perd en efficacité ce qu'elle semble gagner en diversité. Les inspecteurs sont en charge de dossiers qu'ils peinent parfois à traiter de façon suffisamment approfondie, faute de temps.

Il devient donc essentiel de repenser non pas tant les missions des inspecteurs que la manière dont leur travail peut s'organiser. Il serait utile de construire un plan de travail académique conjuguant :

- des priorités d'action, qui peuvent varier selon les territoires considérés ;
- un calendrier de travail réaliste associant différentes temporalités (ce qui doit être fait dans l'année, ce qui nécessite un travail pluriannuel) ;
- des formes de travail efficaces en revisitant, si nécessaire, les habitudes de travail les plus installées : les groupes de pilotage académiques, par exemple, dont la réflexion peine à irriguer en profondeur le terrain si elle n'est pas relayée par des actions ciblées ; la production de ressources à destination des enseignants, dont le sort commun est souvent d'être trop peu connues et sous-utilisées.

Dans la perspective d'un travail faisant directement écho aux priorités académiques, la politique de lettres de mission aux inspecteurs gagnerait à être (re)vitalisée. Dans la situation actuelle, la pratique qui consiste à fixer une lettre de mission à chaque inspecteur est encore peu répandue. Lorsqu'elle existe, elle présente souvent un caractère assez formel. Chaque inspecteur rédige sa lettre de mission, signée par le recteur ; elle reste souvent très générale et tient plus d'un état des activités déjà conduites que d'un guide de travail prospectif.

L'enjeu est pourtant majeur pour mieux articuler l'action individuelle et le travail collectif, disciplinaire ou interdisciplinaire, et pour guider efficacement le travail de chaque inspecteur. Individuelle ou assignée à une équipe d'inspecteurs, annuelle ou pluriannuelle, assortie ou non d'indicateurs, la lettre de mission peut devenir un outil de cadrage précieux pour un recteur.

Il faudrait également distinguer les actions ou dispositifs qui nécessitent la présence des inspecteurs de ceux qui pourraient être pris en charge par des relais des corps d'inspection (conseillers pédagogiques par exemple) tout en engageant la réflexion sur la complémentarité des inspecteurs et la portée de leur travail collectif, qui ne sont pas encore pleinement utilisés comme un levier possible d'efficacité.

3. Conclusion : une dynamique qui doit encore être confortée

3.1. Une dynamique en cours

Le décret du 5 janvier 2012 a confié à chaque académie le soin d'arrêter son organisation fonctionnelle et territoriale. Chacune d'elle avance donc à son rythme et à sa manière. Il faut donc garder à l'esprit que les schémas d'organisation continuent d'évoluer et que les situations ne sont pas figées.

La gouvernance académique est devenue, pour les cadres supérieurs des académies, un sujet de travail et de réflexion qui a sa propre dynamique. Ce constat est encourageant ; il traduit la recherche d'une meilleure efficacité de l'action éducatrice.

Les pistes de travail proposées par la mission tiennent compte de la nécessité de laisser les académies poursuivre les expériences en cours.

3.2. Le poids déterminant des personnalités des recteurs

Les correspondants académiques ont noté la grande marge de manœuvre laissée aux académies pour la mise en œuvre opérationnelle des principes posés par le décret de janvier 2012. Ils souhaitent souligner en regard que la grande diversité des organisations mises en place ne trouve pas d'explication dans l'analyse objective des situations locales, et qu'elle ne correspond pas à une typologie des académies selon leur taille, le nombre ou le poids des départements. Les changements de recteur sont, en revanche, des événements marquants pour la gouvernance académique.

La mission a en effet identifié de nombreux exemples de changements majeurs intervenus suite à la nomination d'un nouveau recteur : inspecteurs associés à des instances de pilotage académique après en avoir été écartés, gestion des moyens des lycées reconcentrée au rectorat après avoir été déconcentrée, contrats d'objectifs avec les lycées repris par le recteur après avoir été suivis par les DASEN, recteur choisissant d'être impliqué personnellement dans la gestion des personnels de direction alors que c'était une responsabilité des DASEN.

L'effet recteur s'ajoute donc fortement à l'effet décret, signe d'une diversité des interprétations possibles du décret du 5 janvier 2012. Dans le silence du texte sur la pédagogie dans la nouvelle gouvernance ou sur la place des politiques départementales au sein de la politique académique, les recteurs apportent des réponses en fonction de leur personnalité, de leur culture professionnelle et des rapports de force locaux.

3.3. Pistes de réflexion à destination de l'administration centrale

Les inspections générales ne recommandent pas la modification du texte règlementaire. Certes, les corps d'inspection apprécieraient d'être introduits explicitement dans un décret traitant de l'organisation académique, mais règlementer l'évolution des missions des corps d'inspection et celle de leurs relations avec les différentes autorités hiérarchiques n'est guère

facile. Le décret de janvier 2012 n'a pas encore produit tous ses effets mais il permet des expérimentations sur le terrain, intéressantes à observer et à analyser avant de règlementer.

3.3.1. Provoquer des échanges d'expérience

Les inspections générales recommandent à l'administration centrale d'analyser les évolutions en cours et de provoquer des échanges d'expérience entre académies, sous forme de séminaires interacadémiques ou nationaux. Seuls de tels échanges sont susceptibles d'aider concrètement les académies à partager certains choix d'organisation qui semblent, plus que d'autres, donner de la cohérence d'ensemble à l'action académique.

Certaines pratiques pourraient être transférables. Par exemple, les relations avec les corps d'inspection semblent apaisées lorsqu'ils trouvent une place dans les instances de direction de l'académie. Outre la mise en place de « comités de direction élargis », plusieurs recteurs ont créé une instance *ad hoc,* le « conseil pédagogique académique », souvent piloté par le doyen des IA-IPR et exclusivement consacré aux questions pédagogiques. On note aussi la nomination de « vice-doyens des inspecteurs » auprès des DASEN, ou encore, dans une autre académie, la mise en place de groupes de travail intercatégoriels copilotés par un DASEN et un IA-IPR. *A contrario*, on notera sans s'y attarder des situations de cohabitation improductives entre inspecteurs territoriaux et DASEN, ou encore des situations de conflit.

3.3.2. Améliorer la gestion des cadres supérieurs, DASEN et recteurs

La réforme de la gouvernance des académies accroît les responsabilités individuelles et collectives des cadres de l'académie, c'est-à-dire le recteur et ses adjoints. Il est fortement recommandé à l'administration centrale de prêter une attention croissante à la gestion des cadres supérieurs des académies, de leur nomination à leur mobilité.

Une réflexion rénovée sur les profils souhaités des recteurs et des DASEN est nécessaire. La grande polyvalence qui leur est désormais demandée requiert de porter une attention accrue à leur parcours antérieur, au moment de la nomination. Par exemple, pour la nomination des DASEN, il faudrait accorder une attention particulière aux candidats ayant exercé une fonction ou une responsabilité dans le second degré.

La gestion de la mobilité des cadres supérieurs doit aussi s'envisager différemment. Dans la mesure où tous les départements et toutes les académies ne sont plus organisées de la même façon, les compétences acquises dans les différents postes ne sont plus équivalentes. Au fil de leurs mutations, les DASEN peuvent être porteurs de changement, par exemple lorsqu'un DASEN ayant expérimenté la gestion de l'ensemble des moyens du second degré est muté dans une académie où ce n'est pas le cas.

Enfin, il est évident pour la mission que certains DASEN affectés dans de gros départements et exerçant des responsabilités de direction importantes au sein du comité de direction académique constitueraient un excellent vivier de futurs recteurs, si les modalités de recrutement des recteurs venaient à changer.

3.4. Pistes de réflexion à destination des académies

Les académies continuent de réfléchir à leur propre gouvernance et à faire évoluer leurs schémas d'organisation. Les inspections générales ne peuvent que signaler quelques points de vigilance qui ressortent de l'étude menée.

3.4.1. Clarifier les responsabilités opérationnelles de chacun

L'enjeu est d'articuler gouvernance fonctionnelle et ligne hiérarchique dans un ensemble saturé par la quantité d'acteurs et de missions à prendre en compte. En fonction du schéma cible retenu dans l'académie, l'objectif est de faire évoluer de manière opérationnelle les circuits de décision, l'organisation des services, les procédures administratives, le fonctionnement des applications informatiques.

- Préciser les responsabilités de chaque niveau d'administration, la plupart des procédures impliquant à la fois les services rectoraux et départementaux, et préciser le rôle de chaque service. Le principe « au niveau académique la stratégie, au niveau départemental l'opérationnalisation » doit être complété par des directives claires établissant la répartition des responsabilités de chacun. Le risque de la période actuelle, qui marque une transition entre deux modes de gouvernance, est d'aboutir à des organisations peu lisibles et épuisantes pour les personnels ;
- Respecter la double fonction du DASEN, à la fois adjoint polyvalent du recteur au niveau académique et représentant du recteur dans un département en veillant, par exemple, à ce que l'éventuelle désignation d'un conseiller du recteur ne vienne pas perturber la ligne hiérarchique recteur - DASEN ;
- lorsque la taille de l'académie s'y prête, transférer aux DASEN le dialogue de gestion et la contractualisation avec les EPLE, ainsi que la responsabilité de l'attribution de leur DHG ;
- transférer à l'échelon rectoral toutes les questions relatives au premier degré pour lesquelles le niveau académique peut apporter une plus-value par rapport à l'action départementale. À titre d'exemple, la liaison école - collège avec la collaboration entre inspecteurs des deux degrés d'enseignement, ou encore la formation continue de certains personnels (inspecteurs, conseillers pédagogiques, enseignants spécialisés dans le handicap).

3.4.2. Préciser l'articulation entre ligne hiérarchique et ressources d'expertise au niveau académique

- Instaurer un collège académique des IEN premier degré, animé par un doyen élu par ses pairs ;
- Associer au CODIR autant que de besoin les trois doyens des corps d'inspection et, le cas échéant, le directeur de la pédagogie ;

– Doter chaque inspecteur d'une lettre de mission explicitant ce qui est attendu de lui en matière d'expertise disciplinaire ou de spécialité d'une part, et comme acteur de la politique pédagogique académique ;

– Définir un plan de travail académique coordonnant l'action des corps d'inspection et des DASEN.

3.4.3. Mettre en place un accompagnement global des établissements scolaires, en priorité ceux en difficulté

– Articuler systématiquement les politiques de dotation (en moyens et en personnels) et l'accompagnement pédagogique des établissements ;

– Mener à son terme la logique de contractualisation des EPLE en définissant et en programmant l'accompagnement pédagogique des établissements ;

– Construire et mettre en oeuvre des politiques locales d'accompagnement pédagogique des établissements.

Ghislaine DESBUISSONS

Françoise MALLET

Christian LOARER

Annexes

Annexe 1 :	Protocole de la mission	37
Annexe 2 :	Liste des COAC - année 2012-2013-	39
Annexe 3 :	Sigles utilisés dans le rapport	41

Annexe 1

Protocole de la mission « Les effets de la mise en œuvre du décret n°2012 – 16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique »

Cette mission s'inscrit dans le cadre de l'évolution du système éducatif et de sa gouvernance. Elle vise à mesurer les premiers effets de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique. La commande est contenue dans la lettre de mission annuelle des inspections générales.

Il s'agit tout à la fois de rendre compte des évolutions réellement intervenues et de traduire la perception de ces évolutions qu'ont les différentes parties prenantes (recteur, adjoints du recteur, services rectoraux, services des DSDEN, corps d'inspection, chefs d'établissement).

Les investigations seront conduites par les COAC IGAENR/IGEN dans toutes les académies.

Cette note contient les éléments de cadrage et accompagne les protocoles d'entretien qui sont fournis aux COAC. L'ensemble des documents sont déposés sur Pleiade dans un site collaboratif dédié.

La note attendue en retour synthétise les entretiens selon le plan ci-après.

1 - Les principes

1.1 L'organisation choisie pour refléter le principe du texte sur la nouvelle gouvernance : « une ligne hiérarchique claire : ministre, recteur, SGA et directeurs académiques, EPLE ».
1.2 Les éventuels changements d'organigramme, selon quel calendrier.
1.3 Modalités du développement du travail en équipe en application du texte ou poursuite de la situation antérieure.
1.4 Existence d'une contractualisation à tous les niveaux et modalités de cette contractualisation, notamment recteur –SGA et recteur-DASEN ou éventuellement lettres de mission.
1.5 Rôle du comité de direction de l'académie dans la mise en œuvre de ces principes.
1.6 Formalisation ou non des choix juridiques opérés.
1.7 Existence d'une communication autour de cette nouvelle organisation.

2 -La mise en œuvre

1.8 Changements dans les modalités de définition de la stratégie académique.
1.9 Création ou non de services interdépartementaux et existence d'un schéma de mutualisation.
1.10 Si un tel service existe, « le responsable et les personnels du service en charge de la mutualisation sont placés sous l'autorité hiérarchique du recteur et sous l'autorité fonctionnelle de chacun des directeurs académiques des services de l'éducation nationale pour lesquels ils exercent leurs missions», la manière dont cela fonctionne.

1.11 Les DASEN interviennent désormais en qualité de délégataire de la signature du recteur : changements éventuels qui en découlent.
1.12 Changements éventuels dans le positionnement du secrétaire général.
1.13 Modifications du rôle du recteur dans une procédure comme la carte scolaire du 1er degré qui relevait exclusivement des anciens IA ou dans la procédure de détermination de l'offre de formation lycée désormais partagée avec les DASEN.
1.14 Changements dans les modalités de l'attribution de la DHG des EPLE.
1.15 Existence ou non de nouvelles modalités dans la GRH des personnels de direction.
1.16 Existence ou non de nouvelles modalités dans le pilotage des EPLE et l'animation pédagogique.
1.17 Eventuels changements dans le positionnement et l'exercice des missions des corps d'inspection

3 - Les gains éventuels

1.18 Existence ou non de gains en termes d'efficacité permis par cette nouvelle organisation (donner des exemples).
1.19 Plus-value apportée par une gestion de proximité.
1.20 Constatation ou non d'une simplification de l'action et d'une nouvelle cohérence de l'organisation.

4 - Appréciation

Existence de marges de progrès, difficultés, éléments facilitateurs.

Il est demandé de bien respecter l'ordre des questions et leur numérotation dans les notes qui seront rédigées en retour, de façon à faciliter le travail de synthèse.

Les entretiens permettant recueil et analyse des données en académie sont à effectuer durant le premier trimestre de l'année 2013.

Les principaux interlocuteurs concernés par les entretiens sont :
- recteur,
- secrétaire général d'académie,
- DASEN (possible en visioconférence),
- secrétaire général de DSDEN (possible en visioconférence),
- chefs de service (division) académiques en une réunion,
- chefs de service (division) des DSDEN (possible en visioconférence),
- directeur de la pédagogie et doyens des corps d'inspection (en une réunion) accompagnés, s'ils le souhaitent, par quelques inspecteurs,
- chefs d'établissement (en une réunion), le panel étant à déterminer par chaque COAC.

Les fiches d'entretien servant de support à la note sont mises à disposition sur Pleiade.

Annexe 2

LISTE DES CORRESPONDANTS ACADÉMIQUES

IGEN – IGAENR

ANNÉE SCOLAIRE 2012 - 2013

ACADÉMIES	CORRESPONDANTS ACADÉMIQUES	
	IGEN	IGAENR
AIX-MARSEILLE	Alain HENRIET	Marie-Pierre LUIGI
AMIENS	Didier VIN-DATICHE	Alain PERRITAZ
BESANÇON	Brigitte HAZARD	Annaïck LOISEL
BORDEAUX	Annie LHÉRÉTÉ	Marc BUISSART
CAEN	Claude BERGMANN	Béatrice CORMIER
CLERMONT-FERRAND	Marie-Blanche MAUHOURAT	Monique RONZEAU
CORSE	Françoise DUCHENE	Jacques HAUDEBOURG Hervé MÉCHERI
CRÉTEIL	Brigitte DORIATH	Bernard POULIQUEN Éric PIMMEL
DIJON	Xavier SORBE	Anne Baratin Jean-François PICQ
GRENOBLE	Françoise GUILLET	Jean-Michel QUENET
GUADELOUPE	Gilles PÉTREAULT	Françoise BOUTET-WAISS
GUYANE	Jean-Pierre DELAUBIER	Patrice BLÉMONT
LILLE	Michel HAGNERELLE	Jean-René GENTY Christine SZYMANKIEWICZ
LIMOGES	Pascal JARDIN	François MONTI

LYON	Marc FORT	Françoise MALLET
MARTINIQUE	Frédéric THOLLON	Alain PLAUD
MONTPELLIER	Daniel AUVERLOT	Jean DÉROCHE
NANCY-METZ	Ghislaine DESBUISSONS	Stéphane KESLER
NANTES	Dominique TARAUD	Frédérique CAZAJOUS
NICE	Catherine BIZOT	Dominique FRUSTA-GISSLER
ORLÉANS-TOURS	Marie MÉGARD	Patrick ALLAL
PARIS	Gilbert PIÉTRYK	Martine CAFFIN-RAVIER
POITIERS	Geneviève GAILLARD	Rémy SUEUR
REIMS	Anne BURBAN	Alain TAUPIN
RENNES	Christian LOARER	Anne-Marie GROSMAIRE Joël SALLÉ
LA RÉUNION	Jean-Louis DURPAIRE	Jean-Charles RINGARD-FLAMENT
ROUEN	Jean-Pierre BELLIER	Annie GALICHER
STRASBOURG	Raymond NICODÈME	Jean-Pierre LACOSTE
TOULOUSE	Catherine KLEIN	Philippe LHERMET
VERSAILLES	Catherine MOISAN	Martine SAGUET Bénédicte DURAND
COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER		

Annexe 3

SIGLES UTILISES DANS LE RAPPORT

CAP	commission administrative paritaire
CPA	comité paritaire académique
CODIR	comité de direction
CNE	contrôle national des emplois
DASEN	directeur académique des services de l'éducation nationale
DSDEN	direction des services départementaux de l'éducation nationale
ÉCLAIR	écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
EPLE	établissements publics locaux d'enseignement
GRH	gestion des ressources humaines
IA-DSDEN	inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale
IA-IPR	inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional
IEN	inspecteur de l'éducation nationale
IEN-ASH	inspecteur de l'éducation nationale pour l'adaptation scolaire et la scolarisation des élèves handicapés
IEN-CCPD	inspecteur de l'éducation nationale, chargé d'une circonscription du premier degré
IEN-EG	inspecteur de l'éducation nationale, enseignement général
IEN-ET	inspecteur de l'éducation nationale, enseignement technique
IPR-EVS	inspecteur pédagogique régional, établissements et vie scolaire
SG	secrétaire général
SGA	secrétaire général de l'académie
TICE	technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement