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.