

Inspection générale de
l'Éducation nationale

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

La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Éducation nationale

Rapport à monsieur le ministre de
l'Éducation nationale,
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*

La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Éducation nationale

JUILLET 2006

Rapporteurs

Jean-Paul DELAHAYE
Martine SAFRA

Pierre ANTONMATTEÏ

Groupe de pilotage

Jean-Marc BARRUÉ
Marc FORT
Laurent WIRTH

Marc BUISSART
Patrice GUY
Luc-Ange MARTI
Nicole PERNOT-CHAFFORT
Yvon ROBERT

SOMMAIRE

INTRODUCTION	11
LE POIDS DE L'HISTOIRE	13
1. L'inspecteur d'académie a d'abord été un pédagogue itinérant et polyvalent	13
1. 1. Des recteurs et des inspecteurs d'académie associés dès l'origine	13
1. 2. Une fonction d'abord itinérante et polyvalente orientée vers l'enseignement secondaire	13
1. 3. Un premier degré initialement peu prioritaire pour l'inspecteur d'académie	14
2. Puis l'inspecteur d'académie en résidence départementale devient un résident administratif	14
2. 1. L'inspecteur d'académie et l'enseignement secondaire	15
2. 2. Le premier degré comme nouvelle priorité	15
3. À partir de 1944, l'inspecteur d'académie tend à devenir directeur des services départementaux de l'Éducation nationale	16
4. Dès 1962, la fonction est marquée par l'émergence de la déconcentration	17
5. L'évolution du recrutement et de la carrière des inspecteurs d'académie	18
LE CADRE ADMINISTRATIF : LA MUTATION DE L'ORGANISATION DE L'ACTION PUBLIQUE	20
1. Les effets sur la fonction d'IA-DSDEN de la décentralisation, de la réforme de l'État et de l'évolution de l'organisation territoriale de l'État	20
1. 1. Des compétences nouvelles confiées aux collectivités territoriales	20
1. 2. La fonction stratégique de l'échelon régional déconcentré renforcé par la réforme de l'État	21
1. 3. L'organisation territoriale de l'État resserrée autour du préfet	23
Le rôle du préfet conforté	23
L'Éducation nationale et les autres services de l'État	23
L'échelon départemental de l'Éducation nationale et les politiques interministérielles	24
2. Les attributions des IA-DSDEN et leur évolution dans ce contexte	25
2. 1. Une triple hiérarchie	25
2. 2. Un écheveau subtil et complexe d'attributions	25
Les attributions que l'IA-DSDEN tient du ministre par délégation directe de pouvoir	25
Les délégations relatives à l'organisation scolaire du premier degré	25
Les délégations relatives à l'enseignement secondaire	27
Les attributions que l'IA-DSDEN tient du recteur par délégation de signature	28
Les attributions que l'IA-DSDEN tient du préfet par délégation de signature	29
LA PLACE ET LE ROLE DES IA-DSDEN DANS LE PILOTAGE DU SYSTEME EDUCATIF	30
1. Les modes d'élaboration des politiques académiques	30
1. 1. Les instances de pilotage	30
1. 2. L'association des IA-DSDEN à l'élaboration de la stratégie académique	32

1. 3. Projet académique et spécificités départementales	32
2. La place des IA-DSDEN dans le pilotage académique	33
2. 1. Dans le pilotage du premier degré	33
2. 2. Dans le pilotage du second degré	34
2. 3. Dans le pilotage de la carte des formations technologiques et professionnelles	35
3. Le pilotage et le suivi des établissements	35
3. 1. L'impulsion politique et la régulation	35
3. 2. La place et le rôle des bassins d'éducation et de formation	36
3. 4. Le contrôle de légalité et le conseil juridique	39
LA PLACE ET LE ROLE DES IA-DSDEN ET DE LEURS SERVICES DANS LA GESTION DU SYSTEME EDUCATIF DECONCENTRE	41
1. Les missions de l'École dans les académies	42
1. 1. Les élèves	42
La scolarisation des élèves et leurs parcours scolaires	42
La vie scolaire	44
1. 2. L'organisation scolaire : la mise en place des moyens d'enseignement et des personnels	44
Dans le premier degré	44
La répartition des moyens	44
La gestion des personnels	45
Dans le second degré	46
En collège, une gestion fortement déconcentrée	46
La gestion des lycées et de la formation professionnelle de compétence rectorale dans la plupart des académies	47
1. 3. Les examens et les concours	48
2. Les fonctions transversales	48
2. 1. Les systèmes d'information : vers une organisation intégrée des équipes informatiques académiques et départementales	49
2. 2. Le suivi de la masse salariale et le contrôle de gestion	50
2. 3. L'évaluation de la performance	51
3. Les relations entre les services	51
3. 1. Le dialogue de gestion	51
3. 2. L'organisation des structures	52
3. 3. Vers une répartition des tâches plus fonctionnelle	53
Des économies d'échelle possibles	53
Vers une cohérence nouvelle pour la gestion des moyens	54
L'INSCRIPTION DES IA-DSDEN ET DE LEURS SERVICES DANS L'ENVIRONNEMENT DEPARTEMENTAL	58
1. L'inspection académique dans son environnement déconcentré	58
1. 1. Le rôle du niveau départemental de l'Éducation nationale	58
1. 2. Un service déconcentré de l'État	59
1. 3. L'IA-DSDEN au sein du collège des chefs de service départementaux	59
1. 4. L'IA-DSDEN dans le Conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN)	60

2. L'inspection académique dans son environnement décentralisé	60
2. 1. La relation avec les élus locaux	60
La commune et le maire	60
L'intercommunalité	61
2. 2. La relation avec le Conseil général	61
3. Les partenaires sociaux	61
LES PARCOURS PROFESSIONNELS DES IA-DSDEN	63
Les corps d'origine des IA-DSDEN	63
Les perspectives de carrière des IA-DSDEN	64
CONCLUSION	66
ANNEXES	70
Annexe 1 : récapitulation des propositions	70
Annexe 2 : table des sigles et abréviations	72
Annexe 3 : liste des personnes rencontrées	74

INTRODUCTION

Dans la lettre de mission qui fixe le programme annuel de travail des deux inspections générales pour l'année scolaire 2005-2006, le ministre de l'Éducation nationale a demandé une étude sur *La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Éducation nationale*.

Les inspecteurs généraux ont étudié le rôle de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale, comme collaborateur conseiller du recteur et comme chef d'un service déconcentré départemental, en s'interrogeant sur la pertinence d'un échelon départemental pour une bonne exécution des missions de l'Éducation nationale.

Ils ont situé le thème proposé dans le contexte des évolutions récentes de l'organisation administrative française – État et collectivités territoriales – et des choix arrêtés pour mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et pour moderniser l'État, notamment avec la stratégie ministérielle de réforme (SMR). Ils ont cherché à préciser l'impact, sur le rôle de l'inspecteur d'académie et sur celui de ses services, du poids croissant de l'administration régionale de l'État, du choix de ce niveau comme pôle stratégique alors que, parallèlement, se maintient une collectivité territoriale départementale forte, voire renforcée par la seconde loi de décentralisation dans des domaines qui touchent à l'École.

Les inspecteurs généraux ont analysé comment, dans ce contexte, sont assurées les missions de l'Éducation nationale, en recherchant quel est le bon niveau d'intervention pour répondre aux besoins des usagers et pour piloter les unités d'enseignement que constituent les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et, dans chaque circonscription primaire, les écoles. Ils se sont attachés particulièrement à observer comment sont remplies les missions d'impulsion et d'animation, d'évaluation et de régulation des établissements, points sur lesquels les rapports d'évaluation de l'enseignement en académie réalisés ces dernières années ont relevé fréquemment d'importantes faiblesses.

Les rapporteurs ont constitué un groupe de pilotage de onze inspecteurs pour mener à bien cette mission. Ce groupe a bien entendu pris en compte toutes les enquêtes déjà publiées et qui concernent le sujet, en particulier le rapport d'inspection générale d'avril 2005 concernant *L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et Rennes*. Il a conduit une enquête approfondie dans six académies réparties sur l'ensemble du territoire et, au sein de chacune d'entre elles, dans deux services départementaux au moins, dont l'un au siège de l'académie.

Les entretiens menés sur le terrain avec l'ensemble des personnels concernés et leurs interlocuteurs habituels ont conduit les inspecteurs généraux à établir un constat de réalité, qui est celui de la force de l'Éducation nationale au niveau départemental. La mission a conscience de s'inscrire dans une perspective qui peut aller à l'encontre de l'approche de certains interlocuteurs qui ont été entendus tant dans les académies qu'à l'administration centrale. Les propositions qu'elle formule visent plusieurs objectifs : mieux mobiliser les unités d'enseignement pour améliorer le service aux élèves et aux familles ; faciliter la participation de l'Éducation nationale aux politiques interministérielles et les collaborations avec les collectivités territoriales ; éviter les redondances entre services déconcentrés et les surcoûts induits, clarifier les champs de compétences de l'inspecteur d'académie pour rendre plus lisibles les fonctions de ses services et mieux définir ses missions propres.

LE POIDS DE L'HISTOIRE

La mission a estimé qu'une approche historique de la fonction d'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale (IA-DSDEN)¹ pouvait aider à comprendre l'importance et la complexité d'une responsabilité qui a constamment évolué depuis sa création.

1. L'inspecteur d'académie a d'abord été un pédagogue itinérant et polyvalent

1. 1. Des recteurs et des inspecteurs d'académie associés dès l'origine

Le décret organique du 17 mars 1808, pris en application de la loi du 10 mai 1806 qui crée l'Université impériale, divise le territoire en autant d'académies qu'il existe de Cours d'appel. À la tête de chaque académie est nommé un recteur assisté dès l'origine par un inspecteur d'académie. Les recteurs, est-il écrit, « feront inspecter et surveiller, par les inspecteurs particuliers des académies, les écoles, et surtout les collèges, les institutions et les pensions, et ils feront eux-mêmes des visites le plus souvent qu'il leur sera possible ». Progressivement, deux inspecteurs d'académie sont nommés dans la plupart des académies.

1. 2. Une fonction d'abord itinérante et polyvalente orientée vers l'enseignement secondaire

La circulaire du 1^{er} février 1810 « relative aux attributions et devoirs des inspecteurs d'académie », signée par le Grand Maître Fontanes, confirme la naissance du titre et de la fonction d'inspecteur d'académie dans le paysage éducatif. Cette fonction est alors essentiellement itinérante et centrée sur une observation très large des établissements : « les mœurs, la discipline, le progrès des études, et le personnel des maîtres et des élèves [...] l'administration et la comptabilité des collèges... ». L'inspecteur d'académie est clairement l'agent du recteur dont le seul objectif est de visiter les établissements : « monsieur le recteur, retenu au chef-lieu de l'académie par les besoins de son administration [...] ne peut, dans un premier moment surtout, visiter les établissements secondaires qui lui sont subordonnés. C'est par vous qu'il peut tout voir, tout entendre, et se rendre présent à la fois sur tous les points de son académie. C'est de vous qu'il recevra les

¹ Il existe très peu de travaux qui abordent la fonction d'inspecteur d'académie dans une perspective historique. Parmi les documents disponibles, nous avons essentiellement utilisé la thèse de Effroy J., *L'inspecteur d'académie en résidence départementale, hier, aujourd'hui et demain...*, Université Paris XIII, 1985. Deux études ont également nourri cette synthèse : Bottin Y., Marchal J. *Inspecteur d'académie : directeur des services départementaux de l'éducation nationale*, revue AJDA, n° 11, 1996 ; Simon J., Lesage G. *Organisation et gestion de l'éducation nationale*, Berger-Levrault, 2004.

renseignements que j'attends de lui pour achever l'organisation des collèges et compléter le système de l'Université ».

En 1838, le ministre Salvandy le confirme pratiquement dans les mêmes termes, l'inspecteur d'académie doit « visiter tous les établissements d'instruction secondaire, collèges royaux, collèges communaux, institutions, pensions, et les écoles normales primaires ».

Quand il n'est pas en déplacement, l'inspecteur d'académie réside au chef-lieu d'académie. En dehors des inspections, l'inspecteur d'académie itinérant se transforme en administrateur résident au service du recteur. En 1838, il est mis « à la disposition du recteur pour « tous les travaux d'administration » que celui-ci jugerait utile de lui confier, par exemple « veiller à une branche spéciale ou d'étude ». Il s'agit de faire acquérir à l'inspecteur d'académie « l'habitude des affaires et les connaissances nécessaires pour occuper un emploi supérieur ». Les inspecteurs d'académie sont recrutés parmi les agrégés, les titulaires d'une chaire dans une faculté ou dans un collège royal, les censeurs ou les proviseurs.

1. 3. Un premier degré initialement peu prioritaire pour l'inspecteur d'académie

Jusqu'en 1833 et le ministre Guizot, les écoles primaires ne sont pas la priorité et ne sont mentionnées que de façon évasive dans les premières lettres de mission des inspecteurs d'académie. De plus, issus du second degré, ces derniers connaissent très mal le primaire. Comme ils étaient le plus souvent un ou deux au maximum dans l'académie, il leur était impossible de suivre de façon satisfaisante le premier degré. L'intervention de l'inspecteur est alors limitée à très peu de choses dans le premier degré : des visites d'écoles, la délivrance des brevets de capacité en 1816 et la création des conférences pédagogiques en 1828. C'est sans doute pourquoi l'inspecteur d'académie n'est pas concerné quand l'instruction primaire devient une affaire d'État sous Guizot. De manière à pouvoir impulser sa politique en faveur du premier degré, le ministre Guizot crée en effet en 1835 un nouveau corps d'inspecteurs, les inspecteurs primaires, nommés à raison d'un inspecteur par département et placés sous la double tutelle du préfet et du recteur. À partir de 1854, le recrutement des inspecteurs d'académie est élargi aux inspecteurs primaires ayant une licence et au moins dix ans d'ancienneté dans la fonction.

2. Puis l'inspecteur d'académie en résidence départementale devient un résident administratif

La loi du 14 juin 1854 fixe le nombre des académies à seize, nombre qui augmentera progressivement par la suite, et précise que « chacune des académies est administrée par un recteur, assisté d'autant d'inspecteurs d'académies qu'il y a de départements dans la circonscription ». Les inspecteurs d'académie sont membres du Conseil académique de l'instruction publique présidé par le recteur et du Conseil départemental de l'instruction publique présidé par le préfet. L'inspecteur d'académie en résidence départementale est placé sous une double tutelle : sous l'autorité du préfet, qui nomme les instituteurs, il instruit les « affaires relatives à l'enseignement primaire dans le département » ; sous l'autorité du recteur, il « dirige l'administration des collèges et lycées et exerce en ce qui concerne l'enseignement secondaire libre les attributions déléguées au recteur par la loi du 15 mars 1850 ».

2. 1. L'inspecteur d'académie et l'enseignement secondaire

Les établissements secondaires du département sont placés par cette même loi du 14 juin 1854 sous la responsabilité de l'inspecteur d'académie : par délégation du recteur, il est chargé de « diriger l'administration des lycées et collèges ». En 1863, un arrêté demande à l'inspecteur d'académie d'inspecter effectivement les établissements secondaires de son département et de vérifier la bonne tenue matérielle et morale, ainsi que la comptabilité des collèges et lycées, le déroulement des études et les examens des élèves.

De fait, les Archives nationales conservent, pour la période 1895-1898, des centaines de rapports d'inspecteurs d'académie qui montrent que certains visitent le plus régulièrement possible les lycées de leur département, accompagnés des proviseurs, et qu'ils y donnent des conseils de pédagogie générale, « sans empiéter sur les prérogatives de l'inspection générale spécialisée »². Par ailleurs, de par la loi Astier de 1919, et jusqu'en 1939, les inspecteurs d'académie sont associés par le ministère à la mise en place de l'enseignement technique et au suivi des établissements de formation professionnelle.

2. 2. Le premier degré comme nouvelle priorité

Cependant, à partir de la fin du Second Empire et du début de la Troisième République, et malgré diverses circulaires, notamment celle du 22 mars 1881, il semble que les inspecteurs d'académie, pris par les tâches d'animation du premier degré, délaissent progressivement le suivi du secondaire. Or, si l'on en croit le recteur Cournot, « l'administration des lycées est devenue si compliquée, si détaillée, que le recteur provincial ne peut guère exercer une surveillance efficace sur de tels établissements, placés si loin de lui. [...] En réalité, les proviseurs ont cessé d'être contrôlés, et ils ne pourraient l'être avec une autorité suffisante que par l'inspecteur d'académie, si celui-ci devenait chef de service et possédait la plénitude des attributions des rectorats »³.

En revanche, l'inspecteur d'académie se voit confier la responsabilité totale de l'enseignement primaire. S'il visite toujours les écoles de son département (il est alors encore un inspecteur qui inspecte), il est assisté d'inspecteurs primaires (un par arrondissement) sur qui repose l'essentiel du suivi de l'enseignement primaire et auxquels il adresse chaque trimestre la liste des écoles à inspecter.

L'inspecteur d'académie a une fonction pédagogique et administrative. Il est autant utile comme homme de terrain que comme administrateur : suivi de la construction des écoles, recrutement des maîtres, instructions pédagogiques en direction des écoles, directement ou par le truchement des inspecteurs primaires, conférences pédagogiques... La montée en puissance de l'enseignement primaire tout au long de la Troisième République va donner « à l'inspecteur d'académie des responsabilités accrues, bien que les collectivités locales aient conservé la charge des écoles »⁴.

Cependant, l'inspecteur d'académie reste bien un assistant du recteur, y compris pour le premier degré. Déjà, Victor Duruy avait rappelé en 1865 aux recteurs que les inspecteurs

² Effroy J. op. cité, p. 99.

³ Recteur Cournot, *Des institutions d'instruction publique*, 1864. Cité par Effroy J., p. 65.

⁴ Simon J., Lesage G. *Organisation et gestion de l'éducation nationale*, Berger-Levrault, 2004, p. 175.

d'académie doivent les « tenir au courant de tout ce qui peut intéresser l'enseignement primaire, dont la surveillance et la direction vous sont confiées »⁵, ce qui était une façon de commencer à situer l'inspecteur d'académie comme un conseiller du recteur. Ainsi, l'article 9 de la loi organique du 30 octobre 1886 indique que « l'inspection des établissements d'instruction primaire publics ou privés est exercée par les recteurs et les inspecteurs d'académie ».

Mais cette loi met aussi en place une répartition des tâches entre les préfets et les inspecteurs d'académies qui ne connaîtra pratiquement pas de changement jusqu'en 1944. Le préfet veille à la construction des écoles et continue de présider le conseil départemental, il nomme, mute et révoque les instituteurs sur proposition de l'inspecteur d'académie qui acquiert suffisamment d'autorité pour s'imposer petit à petit comme « le chef des instituteurs »⁶.

3. À partir de 1944, l'inspecteur d'académie tend à devenir directeur des services départementaux de l'Éducation nationale

L'ordonnance du 20 novembre 1944 retire aux préfets le pouvoir sur les personnels de l'enseignement primaire en disposant que « la nomination des instituteurs titulaires est faite par le recteur sur la proposition de l'inspecteur d'académie ». Elle réintroduit ainsi la gestion des instituteurs dans la sphère de l'Éducation nationale et donne à l'inspecteur d'académie la responsabilité de préparer le mouvement départemental, le recteur signant l'arrêté collectif de mutation.

Dans la réalité, « l'essentiel des actes de gestion continuait à se passer au niveau du département. En outre, les rectorats, encore fort peu développés, n'étaient manifestement pas aptes à assumer la gestion des instituteurs dans un cadre académique. Enfin, la tradition du cadre départemental des instituteurs, avec recrutement local par les écoles normales départementales, était contraire à une telle évolution »⁷.

Un peu plus tard, un nouveau texte, le décret du 28 février 1947, indique que « sous l'autorité du recteur, l'inspecteur d'académie est le directeur départemental de tous les services de l'Éducation nationale ». Devant l'hostilité des inspecteurs d'académie qui manifestent nettement leur opposition à la dénomination de « directeur départemental », considérée par eux comme une mainmise des préfets, cette réforme de 1947 tombe rapidement en désuétude. Le projet de 1975 de nomination sur emploi des inspecteurs d'académie en résidence évoque à nouveau le « directeur départemental de l'éducation », avec possibilité de nomination sur l'emploi d'administrateurs civils, projet lui aussi resté sans suite.

L'obligation de mobilité est mise en œuvre en 1978 par le ministre Beullac qui voulait, selon sa propre expression, faire des inspecteurs d'académie « les préfets de l'Éducation nationale »⁸. D'abord fixée à dix ans, l'obligation de mobilité est réduite à six ans en 1982. La mise sur emploi, qui signifie que l'emploi peut être retiré à tout moment, devient effective avec le décret du 10 septembre 1979. Ce décret crée également la dénomination actuelle

⁵ Circulaire du 6 décembre 1865.

⁶ Effroy J., op. cité, p. 97.

⁷ Effroy J. op. cité, p. 149.

⁸ Cité par Effroy J., op. cité, p. 287.

« d'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale », ce qui revient à abandonner le titre de « directeur départemental de l'Éducation nationale ».

4. Dès 1962, la fonction est marquée par l'émergence de la déconcentration

Le fait « le plus remarquable dans l'évolution du rôle de l'inspecteur d'académie a été [...] l'accroissement continu de ses attributions et de ses compétences dans tous les ordres d'enseignement (sauf l'enseignement supérieur) »⁹.

Les services administratifs des inspections académiques se développent rapidement à partir du moment où leurs tâches de gestion s'accroissent et se diversifient après la seconde guerre mondiale. Ainsi, dans le Cher, il y avait seulement 12 personnes à l'inspection académique en 1945. On en compte 55 en 1965¹⁰ et 73 en 2003-2004¹¹. Entre temps, le ministère a conçu un organigramme type, a normalisé les effectifs administratifs des services et a pris à sa charge le logement de l'inspecteur d'académie. La création en 1962 de la fonction de conseiller administratif des services universitaires (CASU)¹² a constitué un élément déterminant dans la structuration des services des inspections académiques.

Le décret n° 62-35 du 16 janvier 1962 enclenche une importante déconcentration administrative qui transfère aux recteurs de larges attributions et qui permet à ces derniers de déléguer leur signature aux inspecteurs d'académies. Le décret n°64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs du préfet et à l'organisation des services de l'État dans les départements exclut de la compétence du préfet « l'action éducative et les mesures concernant la scolarité, l'administration du personnel, l'organisation, la gestion intérieure et la tutelle des établissements d'enseignement », mais affirme que le préfet est bien le représentant de tous les ministres dans son département et qu'il est habilité à juger la manière de servir de l'inspecteur d'académie¹³. Le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 ne devait pas dire autre chose.

En 1963, la gestion de la carrière des inspecteurs d'académie passe de la direction des écoles à celle des personnels enseignants, ce qui donne une indication quant à la tendance qui s'exprime alors : l'inspecteur d'académie ne peut plus être seulement le « chef des instituteurs », mais il doit, face à l'explosion des effectifs des écoles maternelles comme des établissements du second degré, prendre, sous l'autorité du recteur, toute sa part dans la gestion de l'ensemble de l'enseignement scolaire.

Dans les années qui suivent on assiste à un double mouvement de déconcentration :

- des préfets vers les inspecteurs d'académie ; la circulaire n° 68-169 du 22 mars 1968 par exemple dresse une liste des pouvoirs des préfets « dont la délégation de signature aux inspecteurs d'académie est conseillée » ;

⁹ Simon J., Lesage, G. op. cité, p. 177.

¹⁰ Effroy J., op. cité, p. 182.

¹¹ Les 73 personnes qui entourent l'inspecteur d'académie en 2003 sont 63 personnels administratifs et une dizaine de conseillers techniques et collaborateurs.

¹² Depuis lors, le sigle CASU est demeuré, mais il porte aujourd'hui une autre signification, conseiller d'administration scolaire et universitaire.

¹³ Simon J., Lesage G., op. cité, p. 176.

- des recteurs vers les inspecteurs d'académie ; la circulaire n° 70-199 du 20 avril 1970 pose bien le cadre d'un mouvement qui n'a pas cessé depuis. « La déconcentration administrative s'impose à l'évidence comme une nécessité. Elle consiste d'abord à transférer de l'administration centrale aux rectorats le maximum des pouvoirs de gestion qui ont leur place au niveau régional ; à cet égard, les efforts de déconcentration déjà entrepris par le ministère seront poursuivis avec la volonté d'aboutir aux résultats les plus larges. Mais la déconcentration serait incomplète si elle s'arrêtait à ce niveau ; elle doit se poursuivre de l'échelon rectoral à l'échelon de l'inspection d'académie ».

Mais il ne s'agissait encore que de délégations de signature. Le décret du 11 juillet 1979 va plus loin, qui accorde aux inspecteurs d'académie une délégation de pouvoirs sur « l'ouverture et la fermeture des écoles et classes des enseignements préélémentaire, élémentaire et spécial ; l'implantation des emplois d'instituteurs mis à la disposition du département » (article 1^{er}).

Le décret n° 90-676 du 18 juillet 1990 portant statut des inspecteurs précise que les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale, « sont chargés d'animer et de mettre en œuvre dans le département la politique éducative du ministre chargé de l'éducation ».

5. L'évolution du recrutement et de la carrière des inspecteurs d'académie

En 1906, le ministre Aristide Briand a fixé des modalités de recrutement guère différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui : délégation dans les fonctions pendant deux années et titularisation à l'issue de ces deux années. En 1916, un décret ouvre l'accès à la fonction par liste d'aptitude aux inspecteurs primaires et aux directeurs d'école normale titulaires de la licence, dans la limite de 10 % du corps. Mais, pendant longtemps cette proportion du corps est loin d'être atteinte (5 inspecteurs d'académies sur 86 issus des inspecteurs primaires en 1936). À la Libération la proportion approche les 20 % ; elle monte à 30 % en 1985¹⁴ et atteint aujourd'hui près de 60 %¹⁵.

Actuellement, les IA-DSDEN ont un statut d'emploi déterminé par le décret du 18 juillet 1990. Ils sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du ministre chargé de l'Éducation nationale.

Il apparaît que la fonction d'inspecteur d'académie, créée il y a près de deux siècles, s'exerce depuis un siècle et demi en résidence départementale. Cette fonction était initialement centrée sur le second degré, mais l'inspecteur d'académie s'est vu attribuer pleine compétence sur l'école primaire avec les lois scolaires de la Troisième République.

Le ministère en charge de l'Éducation nationale a ainsi construit progressivement une unité de direction et d'animation du primaire et du secondaire dans les académies sous l'autorité des recteurs, eux-mêmes assistés dans chaque département de leur

¹⁴ Indications données par Effroy J. op. cité, p. 140.

¹⁵ Source direction de l'encadrement.

académie par un inspecteur d'académie responsable de proximité pour l'ensemble des niveaux de l'enseignement scolaire.

LE CADRE ADMINISTRATIF : LA MUTATION DE L'ORGANISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

1. Les effets sur la fonction d'IA-DSDEN de la décentralisation, de la réforme de l'État et de l'évolution de l'organisation territoriale de l'État

1. 1. Des compétences nouvelles confiées aux collectivités territoriales

Le cadre général de la seconde phase de la décentralisation est fixé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui, sur le fondement des principes de subsidiarité et de proximité, renforce le pouvoir des collectivités territoriales. Le Département voit ainsi ses attributions s'accroître et bénéficie d'une compétence quasi exclusive notamment dans le secteur de l'action sociale et de la solidarité, secteur qui a des liens étroits avec celui de l'éducation.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales rappelle que l'État conserve la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement du service public de l'éducation (formations, programmes, contenu des enseignements, diplômes, personnels et répartition des moyens consacrés à l'éducation) dans une perspective d'égalité d'accès au service public. La loi prévoit que l'État organise le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif. La compétence de l'État s'entend sous réserve des attributions conférées aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public national.

Ainsi, la commune, ou le groupement de communes, délibère dorénavant sur la sectorisation géographique des écoles : antérieurement c'était le maire qui, agissant au nom de l'État, fixait le ressort des écoles primaires. La nouvelle loi permet également à une ou plusieurs communes ou à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de mener pour une durée maximum de cinq ans, après avis des conseils des écoles concernés et accord de l'autorité académique, une expérimentation tendant à créer des établissements publics locaux d'enseignement primaire (EPLEP).

Le Département se voit conférer la pleine propriété du patrimoine immobilier des collèges qui était antérieurement mis à sa disposition et dont il assurait les opérations de reconstruction, l'entretien et le fonctionnement. La nouvelle loi transfère également au Département les missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien des locaux, dans les collèges, ainsi que le recrutement et la gestion (et le remplacement) des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) qui y concourent. Mais surtout, le Conseil général délibère dorénavant sur la définition des secteurs géographiques de recrutement des collèges après avis du CDEN, l'IA-DSDEN continuant d'y affecter les élèves. La complémentarité des compétences implique un dialogue étroit entre le conseil général et l'IA-DSDEN.

Hormis la sectorisation des lycées, qui demeure de compétence d'État, la Région se voit confier des compétences correspondant à celles du Département : pleine propriété du patrimoine immobilier des lycées et des établissements d'éducation spéciale, dont les missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien des locaux sont transférées, ainsi que du recrutement et de la gestion des TOS qui y concourent.

Le décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 fixe les modalités du transfert aux Départements et aux Régions des missions d'accueil et de restauration et des services, ou parties de services, du ministère de l'éducation nationale, des rectorats et des inspections académiques qui participent aux missions de recrutement et de gestion des personnels TOS dans les collèges et les lycées. Plusieurs décrets du 30 décembre 2005 ont fixé les conditions d'intégration des fonctionnaires de l'État chargés de ces missions, dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Or, dans la plupart des cas, une partie de la gestion, le plus souvent celle des droits sociaux, concernant les personnels TOS affectés des collèges, était traitée dans les services départementaux de l'éducation nationale. Certaines collectivités commencent à travailler ensemble pour mieux prendre en charge cette nouvelle gestion qui concerne les mêmes catégories d'agents exerçant les mêmes fonctions.

S'agissant des formations, la Région est confortée dans son rôle de chef de file de la planification de l'ensemble des formations : schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées, des établissements d'éducation spéciale et plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), initiales et continues, incluant l'apprentissage.

Enfin, la loi d'août 2004¹⁶ crée l'article L.216-11 dans le code de l'éducation. Elle dispose que, désormais, les collectivités territoriales et l'État peuvent conclure des conventions pour développer des activités communes dans le domaine éducatif et culturel, créer ou gérer ensemble les moyens et services nécessaires à ces activités.

La seconde phase de la décentralisation a ainsi multiplié les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales elles-mêmes. Le mode opératoire des interventions de l'IA-DSDEN est devenu relativement plus complexe dans un domaine où le principe de complémentarité s'est imposé.

1. 2. La fonction stratégique de l'échelon régional déconcentré renforcé par la réforme de l'État

Les politiques visant la réforme et la modernisation de l'État, développées dès les années 1980, étaient déjà concomitantes d'une phase de décentralisation. Elles avaient récemment amené chaque département ministériel à élaborer sa propre stratégie ministérielle de réforme (SMR). Désormais sous l'égide de la direction générale de la modernisation de l'État intégrée dans les services du ministère chargé du budget, elles prennent la forme d'audits visant à organiser une évaluation des coûts des services et une régulation fondée notamment sur le développement de la mutualisation. C'est dans cette configuration que les services départementaux de l'État se trouvent être les plus touchés par la réorganisation de l'administration.

¹⁶ Article 91.

Pour la dernière phase de la stratégie ministérielle de réforme, en 2005, le ministère chargé de l'Éducation nationale a choisi de considérer comme une de ses actions prioritaires le renforcement des liens entre les rectorats et les inspections académiques. Les principes retenus par la SMR pour l'administration territoriale, dans la continuité de ceux déjà posés par la réforme de 1982 et la charte de la déconcentration de 1992, font du niveau régional celui de la stratégie et du niveau départemental celui de l'opérationnel et de la proximité, où s'incarne la politique de l'État.

L'objectif initial de la mesure a cependant visé à faire s'interpénétrer les deux niveaux intermédiaires que sont les inspections académiques et le rectorat, situés entre l'administration centrale et l'établissement scolaire¹⁷. En conséquence, les services académiques, considérés globalement comme constitués des services du rectorat et des inspections académiques, ont été appelés à rationaliser leurs différentes tâches, afin d'améliorer la cohérence et la lisibilité de leur action et à supprimer des doublons. Sont particulièrement concernés le regroupement des tâches pour l'informatique lourde de gestion, la mutualisation de l'organisation des examens et des concours, la centralisation au niveau académique de la gestion des établissements privés et l'intégration de certaines fonctions réparties entre le rectorat et l'inspection académique du département chef-lieu. La reconcentration au rectorat de la gestion des établissements privés pose la question de la cohérence entre l'enseignement public et privé, dans la mesure où les collèges publics sont gérés au niveau départemental.

Ces mesures prévues par la SMR visaient à créer un parallèle avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui devait « conduire également les services académiques à se regrouper davantage encore autour du recteur » (cf. action n°6 – SMR 2005).

La politique de modernisation de l'État s'est en effet également exprimée depuis l'année 2001 par le vote de la LOLF organisant la réforme du budget de l'État. Dans ce cadre, une mission interministérielle « enseignement scolaire » a été constituée. Quatre des six programmes qui la composent, placés sous la responsabilité de directeurs de l'administration centrale, concernent directement l'action des services académiques. C'est le recteur, responsable du pilotage territorial de la politique éducative, qui a été également désigné comme responsable unique du budget attribué à l'académie pour l'exécution de la partie de chacun des programmes liée à son territoire. En cette qualité, le recteur s'engage sur des objectifs et des résultats à court et moyen termes.

Aux programmes concernant l'enseignement scolaire du premier et du second degré et la vie de l'élève sont associés aujourd'hui des objectifs portant majoritairement sur la réussite des élèves. Or, l'action de veille sur les conditions de réussite et l'observation de la progression des objectifs au moyen d'indicateurs, comme l'adaptation au cas par cas grâce des mesures correctrices, peuvent difficilement être réalisées à distance. L'échelon de proximité reste le mieux placé pour répondre aux exigences du suivi des projets annuels de performance (PAP) votés en lois de finances.

¹⁷ On se souvient que la question de l'échelon hiérarchique pertinent entre l'administration centrale et les établissements avait déjà été posée dans le cadre du « Nouveau contrat pour l'école » en 1995.

Ni la SMR, ni la LOLF, n'imposent un mode d'organisation administrative induisant un affaiblissement de l'échelon départemental. Cet échelon demeure le cadre opérationnel d'action pour les politiques de l'État.

1. 3. L'organisation territoriale de l'État resserrée autour du préfet

Le rôle du préfet conforté

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, faisant suite aux décrets du 10 mai 1982 et relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les Régions et Départements, conforte le rôle du préfet de région comme dépositaire de l'autorité de l'État et garant de la cohérence de l'action de ses services. Il réaffirme la place du préfet de département dans la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires, sous réserve des compétences du préfet de région qui en détermine les orientations.

Des circulaires d'application développent les prérogatives des préfets. Celle du 13 mai 2004 relative à la préparation des projets d'action stratégique de l'État (PASE) situe ceux-ci dans la région (PASER) comme étant la référence pour les priorités de l'action stratégique de l'État dans la région et lui assigne un rôle spécifique vis-à-vis des services départementaux et des collectivités territoriales. Le PASE concerne les missions de l'État qui s'exercent sous l'autorité du préfet, mais n'interdit pas, qu'avec l'accord des autorités compétentes, il soit étendu aux missions relatives à l'action éducatrice. Il est ajouté «...qu'il est de bonne administration que le recteur et le trésorier-payeur général, chefs de pôle, ainsi que le procureur de la république soient associés à son élaboration et à sa mise en œuvre. ...». La circulaire du 16 juin 2004 rappelle que les missions qui ne relèvent pas de l'autorité du préfet s'exercent sans préjudice de la participation des services qui les assurent aux politiques interministérielles dont le préfet a la responsabilité.

L'Éducation nationale et les autres services de l'État

L'article 33 du décret 2004-374 maintient l'exception Éducation en excluant des prérogatives des préfets la mission relative au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent, qui reste ainsi de la compétence exclusive du ministre chargé de l'Éducation et de ses services.

En revanche, pour tout ce qui ne relève pas strictement de son cœur de métier, l'Éducation nationale est invitée à travailler de façon plus étroite avec les autres services de l'État, sous l'égide des préfets. Le recteur d'académie est ainsi nommé « chef » de l'un des huit pôles régionaux, le pôle éducation et formation¹⁸. À ce titre, il participe aux réunions de chefs de pôle qui définissent les priorités stratégiques de l'action de l'État dans la région et s'assurent de leur mise en œuvre. Comme les autres chefs de pôle, les recteurs ont reçu une lettre de mission du préfet de région.

Le développement des politiques publiques qui associent l'Éducation nationale aux autres acteurs publics, met largement à contribution les IA-DSDEN. Du reste, le pôle éducation et formation comprend l'ensemble des services académiques. Le dispositif mis en place renforce ainsi l'exigence de cohérence entre le niveau académique et le niveau départemental. C'est notamment le cas quand des actions de nature interministérielle visent

¹⁸ Dans les régions comportant plus d'une académie, chaque recteur est responsable du pôle pour l'académie qu'il dirige.

la réussite éducative ou concernent le domaine social et celui de la solidarité, car elles mettent alors en jeu les autorités du Département dont les compétences ont été renforcées sur ces points par la loi d'août 2004.

L'échelon départemental de l'Éducation nationale et les politiques interministérielles

Le niveau départemental est reconnu comme le niveau idoine pour le traitement des politiques interministérielles qui, en imposant une complémentarité dans les actions conduites par les divers acteurs publics et notamment le Département, inscrit les opérations communes dans un ancrage territorial défini. Plusieurs dispositions législatives interministérielles récentes font appel aux différents acteurs publics de niveau communal ou départemental.

Il s'agit notamment de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui place comme priorité l'accessibilité à la scolarité des enfants handicapés ainsi que leur accompagnement et qui prévoit la mise en place de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Ces mesures touchent la vie scolaire et concernent des instances et des personnels agissant au niveau départemental. Elles sollicitent essentiellement, au titre de l'Éducation nationale, l'IA-DSDEN et ses collaborateurs.

C'est aussi le cas de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 portant loi de programmation pour la cohésion sociale qui ouvre la possibilité de réorganiser l'accompagnement des élèves en difficulté en coordonnant les politiques éducatives locales avec les dispositifs de soutien de l'éducation nationale. Les dispositifs de réussite éducative, qui concernent des actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degrés et de leurs familles dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social et sanitaire, peuvent être mis en œuvre, dès la maternelle, soit, par un EPLE, un EPL de coopération éducative, la caisse des écoles, soit encore par un GIP. Là aussi, la principale autorité académique concernée par ces mesures est l'IA-DSDEN.

Enfin, la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances ouvre la possibilité pour les élèves ayant atteint l'âge de quatorze ans d'entrer en apprentissage. Elle renforce les dispositifs de la politique de la ville prévus par la loi de 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville en redonnant une nouvelle impulsion à la politique d'éducation prioritaire. En cas d'absentéisme scolaire, elle crée un contrat de responsabilité parentale, proposé aux familles par le président du Conseil général sur l'initiative, notamment, de l'inspecteur d'académie. Là encore pour l'application de cette loi, l'Éducation nationale est essentiellement représentée par l'IA-DSDEN.

On peut noter également que le décret n°2005-1621 du 22 décembre 2005, pris en application du décret du 29 avril 2004 précité, institue des préfets délégués pour l'égalité des chances dans les départements. Bien que, dans un premier temps, trois de ces préfets aient été placés auprès des préfets de grandes régions, le texte prévoyait initialement leur nomination aux côtés du préfet de département.

La coordination des politiques interministérielles par le préfet de département implique la collaboration de proximité entre les directeurs des services départementaux. Le projet d'action stratégique de l'État dans le département (PASSED) en est le cadre. L'IA-DSDEN a alors une compétence spécifique pour assurer la cohérence éducative de l'action conduite.

2. Les attributions des IA-DSDEN et leur évolution dans ce contexte

L'IA-DSDEN dépend de trois autorités hiérarchiques. Ses fonctions se caractérisent par un enchevêtrement aussi subtil que complexe d'attributions.

2. 1. Une triple hiérarchie

La première autorité hiérarchique est celle du ministre chargé de l'Éducation nationale qui nomme l'inspecteur d'académie, gère sa carrière et sa mobilité, met fin à son détachement, qui peut lui déléguer des compétences et lui adresser des directives et des instructions pour l'exercice de ses attributions.

La deuxième autorité hiérarchique est celle du recteur d'académie que l'inspecteur d'académie représente dans le département, qui peut lui déléguer sa signature et lui adresser des directives et instructions pour administrer l'enseignement dans le département, qui formule une proposition pour sa notation, qui gère certains de ses congés.

La troisième autorité hiérarchique est celle du préfet de département qui peut déléguer sa signature à l'inspecteur d'académie pour certains des domaines relevant de sa compétence et lui adresser à ce titre des directives et des instructions, qui formule une proposition pour sa notation.

L'originalité de cette situation qui allie un positionnement hiérarchique vertical et un positionnement hiérarchique horizontal rend bien compte de la dualité de l'action administrative conduite par l'IA-DSDEN.

2. 2. Un écheveau subtil et complexe d'attributions

L'article R. 222-24 du code de l'éducation dispose que les IA-DSDEN sont chargés d'animer et de mettre en œuvre dans le département la politique éducative du ministre chargé de l'Éducation. Ces termes sont repris de l'article 1^{er} du décret portant statut d'emploi des IA-DSDEN et demeurent inchangés.

Les attributions que l'IA-DSDEN tient du ministre par délégation directe de pouvoir

On rappellera qu'une telle délégation de pouvoir réalise un transfert de compétence en faveur de l'IA-DSDEN qui prend seul ses décisions dans le domaine transféré. Ces délégations portent sur l'organisation scolaire du premier degré et sur certains champs du second degré.

Les délégations relatives à l'organisation scolaire du premier degré

- La carte scolaire

C'est en 1979 que fut consacrée la compétence de l'IA-DSDEN dans le domaine de l'enseignement du premier degré : par le décret du 11 juillet 1979 modifié¹⁹, le ministre lui a

¹⁹ Article premier (modifié par le décret du 19 novembre 1990). – Délégation de pouvoirs est donnée aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Education, à l'effet de prendre, en ce qui concerne l'enseignement public, les mesures relatives :

1. À l'ouverture et à la fermeture des écoles et classes des enseignements préélémentaire, élémentaire et spécial ;
2. À l'implantation des emplois d'instituteur et de professeur des écoles mis à la disposition de chaque département.

délégué directement le pouvoir de prendre les mesures relatives d'une part à l'ouverture et à la fermeture des écoles (compétence modifiée depuis par les lois de décentralisation) et des classes des enseignements préélémentaire, élémentaire et spécial et d'autre part à l'implantation des emplois d'instituteurs mis à la disposition du département.

L'IA-DSDEN recevait alors directement du ministère la dotation en emplois d'enseignants pour le premier degré de son département. Cependant, la circulaire n°79-392 du 14 novembre 1979 avait prévu l'intervention du recteur dans la distribution des moyens entre les départements de son académie et l'avait ainsi placé comme interlocuteur direct du ministre sur ce point. Mais c'est vraiment à compter de la préparation de la rentrée scolaire de 1987, que, par les dispositions de la note de service n°87-068 du 25 février 1987 et « afin de lever les ambiguïtés qui pourraient encore subsister », le ministre a adressé au recteur la notification globale des moyens de la rentrée pour son académie en lui confiant le soin d'assurer la répartition des créations et des retraits d'emplois d'instituteurs entre les départements, ainsi que les transferts interdépartementaux éventuellement nécessaires.

Cette dévolution d'attribution en faveur du recteur ne modifie pas fondamentalement le champ des compétences de l'IA-DSDEN dans le secteur de l'enseignement primaire. Le code de l'éducation, en son article L 211-9, définit la compétence actuelle de l'IA-DSDEN en matière de carte scolaire : « Le nombre moyen d'élèves accueillis par classe et le nombre des emplois par école sont définis annuellement par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, compte tenu des orientations générales fixées par le ministre chargé de l'éducation, en fonction des caractéristiques des classes, des effectifs et des postes budgétaires qui lui sont délégués, et après avis du comité technique paritaire départemental ».

La circulaire n°2003-104 du 3-7-2003 relative à la préparation de la carte scolaire du premier degré rappelle cette compétence en la situant dans le cadre de la politique académique : « L'inspecteur d'académie répartit, après mise en œuvre des différentes procédures de concertation et de consultation des partenaires intéressés, les moyens qui lui sont alloués et définit les mesures d'aménagement du réseau scolaire qui en découlent, à partir des orientations fixées par le ministre de l'éducation nationale et des priorités définies par le recteur ».

- Les circonscriptions des inspecteurs chargés du premier degré

L'arrêté du 29 mai 1987 délègue à l'IA-DSDEN le pouvoir de déterminer l'étendue des circonscriptions d'inspection départementale de l'Éducation nationale, dans le cadre des dotations d'emplois d'inspecteurs attribués au département et celui de décider du lieu de résidence administrative des IEN dans les limites de ces circonscriptions. C'est sous l'autorité des IA-DSDEN que les IEN ont compétence sur les écoles publiques et privées de leur circonscription, mais ils sont affectés en circonscription ou auprès de l'IA-DSDEN par le recteur²⁰. Sur ce dernier point, il faut relever que dans la réalité, la direction de l'encadrement continue à affecter les IEN non pas dans une académie, mais dans une circonscription.

²⁰ Article R222-12 du code de l'éducation : Par décision du recteur d'académie, les inspecteurs de l'éducation nationale peuvent notamment être chargés d'une circonscription d'enseignement du premier degré ou exercer des fonctions de conseil auprès de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, dans les domaines des enseignements primaire, technique, professionnel et de l'apprentissage, de l'information et de l'orientation, de l'adaptation, de l'intégration et de la psychologie scolaires.

- La gestion des personnels du premier degré

Le décret n°85-899 du 21 août 1985 modifié pose en effet les conditions selon lesquelles le ministre peut déléguer par arrêté aux recteurs d'académie et aux IA-DSDEN tout ou partie de ses pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des personnels titulaires, stagiaires et non titulaires de l'État qui relèvent de son autorité. Il prévoit également les conditions dans lesquelles les autorités déconcentrées peuvent, par arrêté et dans le cadre des délégations de pouvoir qui leur seront alors consenties, déléguer leur signature. Ainsi, pour des opérations de gestion de personnels, le recteur d'académie peut notamment déléguer sa signature à l'IA-DSDEN, de même que le recteur d'académie et l'IA-DSDEN peuvent, par arrêté, déléguer leur signature aux chefs d'établissement.

Le ministre a ainsi confié directement et depuis 1988 à l'IA-DSDEN la quasi-totalité des compétences à l'égard des instituteurs, puis des professeurs des écoles (1990), à l'exception de l'octroi des congés bonifiés et de certaines décisions concernant les stagiaires. L'arrêté du 16 juillet 2001 porte également délégation de pouvoir à l'IA-DSDEN pour recruter par contrat des intervenants extérieurs pour l'enseignement des langues à l'école primaire. Enfin, l'arrêté du 11 septembre 2003 donne compétence à l'IA-DSDEN pour attribuer certains congés aux agents non titulaires recrutés par le recteur et affectés dans les services administratifs de l'inspection académique.

Les délégations relatives à l'enseignement secondaire

- En matière de gestion des collèges

Pour l'enseignement secondaire, la compétence directe de l'IA-DSDEN s'exerce de manière globale en faveur des collèges, à l'exception de la gestion des personnels. Par l'arrêté du 30 juillet 1987 le ministre a habilité l'IA-DSDEN à prendre les décisions concernant, d'une part, l'organisation, le fonctionnement et le contrôle administratif et financier des collèges de leur ressort (projet d'établissement, tutelle pédagogique, administrative et financière...) et d'autre part, la répartition, entre ces mêmes collèges, des moyens en emplois de direction, d'éducation, de documentation, d'enseignement et de surveillance.

De plus, s'agissant des compétences partagées avec le Conseil général et concernant les collèges, l'arrêté du 30 juillet 1987 prévoit que l'IA-DSDEN exerce les attributions dévolues à « l'autorité académique »²¹. À ce titre, et aujourd'hui, l'IA-DSDEN arrête chaque année la structure pédagogique des collèges.

Enfin, le décret n° 87-32 du 23 janvier 1987 confie à l'IA-DSDEN l'organisation du diplôme national du brevet.

- En matière de suivi de la pédagogie, de vie scolaire et de gestion des élèves

Les décrets (et leurs circulaires) d'application des lois de 1983 sur la décentralisation, de 1989 (loi d'orientation sur l'éducation), et de 2005 (loi d'orientation et de programmation pour

Lorsqu'ils sont chargés d'une circonscription du premier degré, les inspecteurs de l'éducation nationale, sous l'autorité des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, ont compétence sur les écoles publiques et privées sous contrat du premier degré et leurs personnels.

²¹ Était visée à cette époque la loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, mais cela concerne de la même manière aujourd'hui les dispositions du code de l'éducation - L.211 et L.213 - récemment modifiées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (précitée).

l'avenir de l'école) confient directement à l'IA-DSDEN, soit la responsabilité de mettre en œuvre les mesures concernant les élèves (affectation des élèves lors de l'accès au cycle supérieur...), la pédagogie (actions innovantes, politiques éducatives locales, ...), soit, la présidence de commissions intervenant au niveau départemental ou en appel des procédures conduites par les EPLE. Par ailleurs, l'avis de l'IA-DSDEN est sollicité pour l'essentiel des questions concernant le système éducatif.

Dans certains cas, la définition des compétences respectives du niveau académique et du niveau départemental est peu claire et porteuse de confusion. Depuis 1962 a été posé le principe de la déconcentration des compétences du ministre en matière d'enseignement secondaire vers les autorités académiques. Ainsi, l'article D.222-27 du code de l'éducation prévoit que le recteur d'académie peut être habilité à prendre certaines décisions concernant l'organisation et le fonctionnement des établissements d'enseignement et d'éducation de son ressort, l'éducation des élèves, la vie scolaire, la promotion de la santé des enfants et des adolescents en milieu scolaire et l'aide de l'État aux élèves et étudiants. En outre, l'article D.222-28 prévoit pour l'IA-DSDEN la possibilité de prendre les mêmes décisions dans les mêmes domaines de compétence, hormis celui de l'aide aux étudiants. Dans les deux cas, ce sont des arrêtés du ministre qui doivent fixer les modalités d'application des mesures de déconcentration.

Quasi-exclusive pour l'enseignement du premier degré, la compétence de l'IA-DSDEN est importante pour l'organisation du collège, hors le champ des attributions propres à l'EPLE autonome. Dans l'ensemble de l'enseignement scolaire, elle concerne essentiellement la gestion de la scolarité des élèves. Dans certains champs de la vie scolaire, elle est plus souvent partagée de manière approximative entre les deux niveaux déconcentrés.

Les attributions que l'IA-DSDEN tient du recteur par délégation de signature

Pour l'administration du second degré, les délégations par lesquelles le recteur peut autoriser l'IA-DSDEN à signer relèvent, on l'a vu ci-dessus, soit, des domaines visés à l'origine par le décret de 1962 relatif à l'organisation du système éducatif, soit des domaines visés à l'origine par le décret de 1985 relatif à la gestion des personnels. Cependant, ces délégations sont formalisées ou, le plus souvent, admises simplement de fait. Généralement elles interviennent dans les secteurs de la vie scolaire (assiduité des élèves, voyages scolaires), des examens (BEP, CAP), de l'évaluation des chefs d'établissements,...

On rappellera que les délégations de signatures doivent avoir été publiées pour être régulières et qu'elles conservent à leur auteur toute sa compétence, et ainsi le droit à tout moment de décider à la place du délégataire. L'insécurité et l'instabilité des situations sont les conséquences les plus néfastes produites par la non publication des délégations de signature.

Proposition

Rassembler dans un texte réglementaire toutes les attributions de l'IA-DSDEN

Veiller à publier et à renouveler à chaque changement de bénéficiaire toutes les délégations de signature

Les attributions que l'IA-DSDEN tient du préfet par délégation de signature

Le préfet de département est l'unique ordonnateur secondaire : il peut déléguer sa signature à l'IA-DSDEN pour la gestion des crédits afférents au fonctionnement du service relevant de son ressort. Il peut aussi donner délégation à l'IA-DSDEN pour assurer ses fonctions au titre de la tutelle financière des collèges, ce qu'il fait le plus souvent.

La seconde phase de la décentralisation a renforcé les compétences du Département, dans des domaines qui touchent à l'école.

La SMR et la LOLF consacrent l'échelon rectoral comme stratégique. Pour autant, elles n'imposent pas un affaiblissement de l'échelon départemental. Cet échelon demeure, pour tous les départements ministériels, le cadre opérationnel d'action pour les politiques de l'État.

La compétence de l'IA-DSDEN reste quasi-exclusive pour l'enseignement du premier degré et elle est reconnue comme étant dominante pour le collège, hors le champ de l'autonomie de l'EPL. S'agissant des lycées, sa compétence est limitée et le plus souvent partagée de manière approximative entre les deux niveaux déconcentrés.

Il vient d'être montré que les attributions des IA-DSDEN ont été définies au fil du temps par de nombreux textes qu'il n'est pas toujours aisé de rassembler. Une actualisation et une synthèse d'ensemble s'imposent aujourd'hui.

Les politiques éducatives, au-delà de l'action éducatrice qui correspond au domaine de l'enseignement proprement dit, peuvent associer d'autres départements ministériels, sous la responsabilité du préfet, ainsi que des collectivités territoriales. L'IA-DSDEN a la responsabilité d'assurer au niveau départemental la cohérence des actions engagées par les divers acteurs publics au titre de la réussite éducative.

LA PLACE ET LE ROLE DES IA-DSDEN DANS LE PILOTAGE DU SYSTEME EDUCATIF

La place des IA-DSDEN dans l'académie n'est pas aujourd'hui stabilisée. Elle varie d'une académie à l'autre et peut être remise en cause par un changement de personne.

Les recteurs ont entendu le message du ministre et considèrent les IA-DSDEN comme leurs plus proches conseillers. Pour autant, la place réelle des inspecteurs d'académie au sein de l'équipe de direction de l'académie n'est pas toujours nette, compte tenu des interférences dans la décision de groupes de travail divers, de chargés de mission, ou de certains chefs de service.

1. Les modes d'élaboration des politiques académiques

Au cours de leur enquête, les inspecteurs généraux ont constaté qu'aucun acteur de terrain ne conteste que l'échelon rectoral soit le lieu de l'élaboration stratégique de la politique académique et de la mise en cohérence de son application. Cette mission, reconnue par tous, recteurs comme IA-DSDEN, est aujourd'hui renforcée par la mise en œuvre de la LOLF.

Sur le principe, la plupart des recteurs considèrent que les IA-DSDEN sont de véritables adjoints, tant dans la définition que dans l'application de la politique académique. Ils insistent donc sur la nécessité d'un pilotage concerté. Les IA-DSDEN estiment de leur côté que la réalité telle qu'ils la vivent n'est pas toujours en accord avec les principes annoncés. C'est la raison pour laquelle l'examen du fonctionnement des instances où s'élabore cette stratégie académique est riche d'enseignement.

1. 1. Les instances de pilotage

Les réunions des équipes de direction académiques sont de nature et de composition très diverses selon les académies : outre le recteur, le secrétaire général d'académie (SGA) et les IA-DSDEN, ces réunions regroupent un nombre variable de collaborateurs du recteur (directeur de cabinet du recteur, doyens des corps d'inspection, CSAIO, DAET, etc.). La configuration la plus répandue est celle d'une réunion comptant entre douze et quinze membres, auxquels s'ajoutent des participants occasionnels suivant les sujets traités. La périodicité de ces réunions est souvent hebdomadaire, parfois bimensuelle. La plupart du temps, elles suivent immédiatement les réunions de recteurs organisées par l'administration centrale. Ces réunions alternent parfois avec d'autres élargies aux chefs de division du rectorat.

Plus la composition d'une équipe de direction rectorale est large et fluctuante, moins elle joue véritablement un rôle d'équipe de direction et plus les IA-DSDEN ont le sentiment que les débats et décisions importants ont lieu dans un cadre plus resserré où parfois ils ne figurent pas. Ce sont parfois des conseillers techniques qui prennent des décisions au nom

du recteur, parfois des comités *ad hoc* qui, dans des conditions de relative confusion, assument une partie du pilotage académique. Les IA-DSDEN sont alors court-circuités du fait de ces glissements de compétence.

Par ailleurs, les réunions de direction rectorales sont loin de se centrer systématiquement sur des sujets essentiels. La pratique courante est plutôt de traiter les urgences, de croiser les agendas et les procédures en cours. Le fait que la plupart du temps ces réunions ne donnent pas lieu à des comptes rendus écrits renforce l'impression qu'elles ne sont pas toujours des lieux de réelle décision sur les aspects stratégiques de la politique académique. Il est en outre frappant de constater que ces réunions sont rarement utilisées pour confronter les pratiques de gestion des inspections académiques, bien que la situation soit en train de changer en ce qui concerne le premier degré (cf. *infra*).

Il convient toutefois de souligner que l'élaboration d'une stratégie académique dans ce type de réunions est d'autant plus difficile que la vie des rectorats est largement ponctuée par les exigences et les contrôles de l'administration centrale : le temps passé à informer, à répondre à des enquêtes, et à rendre compte en laisse sans doute trop peu pour réfléchir, piloter et évaluer.

À ces réunions formelles entre recteurs et IA-DSDEN s'ajoutent, dans certaines académies, des contacts informels directs ou téléphoniques bilatéraux sur telle ou telle question ou pour procéder régulièrement à un point sur les dossiers et événements en cours. Sur la forme, les IA-DSDEN, surtout ceux des départements éloignés du chef-lieu de l'académie, mettent l'accent sur les difficultés de gestion du temps qui sont les leurs. S'ils apprécient de pouvoir rencontrer régulièrement le recteur, ils soulignent qu'à certains moments de l'année, ils doivent se rendre au rectorat trois ou quatre fois par semaine, avec à chaque fois jusqu'à plusieurs heures de trajet en voiture. Ces réunions se télescopent souvent avec celles organisées par le préfet.

De leur côté les secrétaires généraux d'académie réunissent parfois les secrétaires généraux des inspections académiques, sans que cette pratique soit régulière et vraiment organisée, et sans que les inspecteurs d'académie en soit nécessairement informés, ce que regrettent ces derniers.

Par ailleurs, les chefs de division et les conseillers du recteur sont généralement réunis périodiquement par le recteur, le secrétaire général d'académie réunissant de son côté les chefs de division avec une fréquence variable. Les chefs des grandes divisions rectorales (DOS, DPE, etc.) regroupent périodiquement auprès d'eux leurs homologues départementaux, parfois sans informer les inspecteurs d'académie ou même les secrétaires généraux des inspections académiques.

Dans la plupart des cas, les IA-DSDEN reproduisent ce schéma en ce qui concerne leurs propres équipes de direction, réunissant, en général de manière hebdomadaire leur adjoint, le secrétaire général, l'IEN adjoint et les chefs de divisions, cependant que les secrétaires généraux peuvent, pour leur part, organiser des réunions de travail des chefs de divisions avec une périodicité aléatoire.

De façon générale, la mission a entendu les IA-DSDEN et leurs services reprocher à l'échelon rectoral de se modeler sur les pratiques les plus critiquées de l'administration centrale : longs silences sur certains dossiers suivis de phases de brusque activisme, réunions convoquées à la dernière minute sans préparation suffisante, volontarisme soudain

au détriment d'un travail de fond, déficit d'explication auprès des établissements et des personnels, délais irréalistes qui rendent formelles un certain nombre de démarches, etc.

1. 2. L'association des IA-DSDEN à l'élaboration de la stratégie académique

Sauf de rares exceptions, les IA-DSDEN considèrent qu'ils ont été insuffisamment associés à la mise en œuvre de la LOLF, si ce n'est par les secrétaires généraux d'inspection académique interposés. Quelques chefs de division des inspections académiques ont parfois participé aux travaux. Le caractère resserré du calendrier de la mise en application de la LOLF a sans doute contribué pour beaucoup à cette situation vécue comme peu satisfaisante par les IA-DSDEN.

La plupart des IA-DSDEN sont associés à la conception et à la mise en œuvre des projets académiques, mais à des degrés divers : ainsi, dans telle académie, l'élaboration du projet académique a été participative, grâce notamment à des groupes de travail spécialisés, mais la mise en œuvre du projet peut être confiée à des conseillers techniques dans des domaines qui sont de la compétence des inspecteurs d'académie. Ailleurs, le recteur qui porte une grande attention à la réécriture du projet académique, s'est attaché à ce qu'il soit porté par les IA-DSDEN.

La plupart des recteurs ont entrepris de confier à des IA-DSDEN et à leurs adjoints des missions transversales : dispositifs relais et AIS, carrière des personnels de direction, suivi de l'éducation prioritaire, présidence du concours de recrutement des professeurs des écoles, dossiers de la maîtrise du langage et des langues vivantes, scolarisation des enfants nouvellement arrivés en France (ENAF), etc.

La préparation du programme de travail académique (PTA), qui fixe le plan de travail des corps d'inspection, n'associe pas suffisamment les IA-DSDEN. Le PTA ignore en général l'activité des IEN chargés de circonscriptions et eux-mêmes l'ignorent.

Proposition

Clarifier la situation des IA-DSDEN dans le pilotage stratégique de l'académie

Constituer autour du recteur des équipes restreintes, chargées de le conseiller dans ce pilotage

Engager les cadres du système éducatif dans une démarche de management participatif

1. 3. Projet académique et spécificités départementales

De manière générale, les recteurs, et plus encore les secrétaires généraux d'académie, considèrent que, la politique académique devant être une, il ne peut y avoir de projet départemental propre. Cela se traduit parfois par la disparition des analyses statistiques portant sur le niveau infra académique. Cette situation est regrettable. En effet, le projet académique lui-même, ne peut reposer seulement sur des moyennes. Les actions à concevoir pour faire évoluer une académie se fondent nécessairement sur une analyse fine du territoire et des EPLE. En outre, les inspecteurs d'académie ont besoin, pour suivre l'évolution de leur département et celle des EPLE comme pour en rendre compte, de

statistiques fines. C'est tout le pilotage qui peut être affaibli par un défaut de telles statistiques.

L'administration centrale demande désormais aux recteurs de concevoir une politique académique sur l'ensemble de l'enseignement scolaire. La mise en place du budget opérationnel de programme du premier degré leur impose un suivi précis des moyens et singulièrement de la masse salariale (cf. *infra* p. 42). Dans le domaine pédagogique aussi, les recteurs prennent des initiatives nouvelles. C'est ainsi que la plupart d'entre eux ont organisé des séminaires du premier degré, parfois en présence d'IA-IPR, traitant par exemple de l'enseignement des sciences, de l'apprentissage des langues et de la maîtrise de la langue. Ils ont réuni les IEN qui ont apprécié cette rencontre avec le recteur.

Le projet académique doit évidemment concerner l'ensemble de l'enseignement scolaire. Il doit prendre en compte les réalités locales et s'appuyer sur une démarche associant les personnels des inspections académiques et, au-delà, les personnels de l'Éducation nationale du département. Une démarche participative s'exerce nécessairement dans un cadre proche du terrain. Elle est indispensable à l'élaboration d'un projet académique impliquant les EPLE et les écoles.

Cette démarche requiert une réelle collaboration, aujourd'hui aléatoire, entre les cadres de terrain que sont les inspecteurs territoriaux à compétence pédagogique et les IA-DSDEN. Les regards gagneraient à être davantage croisés sur l'évaluation du fonctionnement des établissements, sur l'efficacité de tel ou tel dispositif ou bien encore, sur les formations spécifiques qui constituent le débouché des publics en difficulté en collège. Une parole commune ou concertée entre IA-DSDEN et les corps d'inspection à compétence pédagogique sur les questions pédagogiques abordées en réunion de chefs d'établissement serait également de nature à renforcer les impulsions données.

Propositions

Considérer qu'une démarche de projet appliquée au niveau départemental est une condition de la mobilisation nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre effective du projet académique

Inciter les IA-DSDEN et les corps d'inspection à compétence pédagogique à adopter réellement une stratégie et une pratique de travail collectif et de communication des informations

Associer les IA-DSDEN à la préparation des PTA

2. La place des IA-DSDEN dans le pilotage académique

2. 1. Dans le pilotage du premier degré

Dans l'état actuel des choses, et sous réserve de ce qui a été énoncé plus haut, l'IA-DSDEN est clairement identifié comme responsable de l'ensemble du 1^{er} degré autant par les usagers que par les personnels. Pour l'utilisateur du premier degré, l'horizon est départemental. Pour les directeurs d'école, la référence est d'abord l'IEN et ensuite l'inspecteur d'académie.

Les IEN sont demandeurs d'un pilotage pédagogique assuré par les IA-DSDEN et marquent leur satisfaction lorsqu'il est bien conduit : échanges sur les pratiques d'inspection et harmonisation de celles-ci, attention portée aux manuels, à des disciplines rarement inspectées (histoire et géographie), etc. Les IEN sont en quête de stratégies communes. La plupart souhaitent que des réponses harmonisées puissent être données dans toutes les circonscriptions sur les grandes questions qui concernent l'école.

Les conseils d'IEN ont une portée variable d'un département à l'autre. Ils sont souvent conçus en deux temps : une demi-journée avec l'IA-DSDEN, axée sur l'organisation et l'autre demi-journée, en général pilotée par l'IEN adjoint, consacrée à un travail pédagogique. Les inspecteurs veulent aussi communiquer sur leurs difficultés à mettre en mouvement, motiver et rassurer les équipes de terrain. Ils demandent à ce qu'il y ait, en conseil, de l'information ascendante et une réflexion commune sur ces difficultés. Le conseil d'IEN peut ainsi constituer un vrai lieu de travail, de débats, d'échanges et de décisions, où les IEN peuvent demander et obtenir des clarifications et des positions officielles assurées.

Autre outil essentiel du pilotage du premier degré, les lettres de mission des IEN. Les inspecteurs d'académie commencent à les rédiger. Ils se fondent sur les rapports d'expertise de l'inspection générale et, souvent, sur un diagnostic de circonscription établi par l'IEN. Ces lettres apparaissent le plus souvent bien pensées et de nature à mobiliser les IEN sur des champs précis, adaptées au terrain et centrées sur les résultats des élèves. Leur élaboration est l'occasion d'un entretien entre l'inspecteur d'académie et l'IEN, ce qui est apprécié des inspecteurs.

2. 2. Dans le pilotage du second degré

Dans le second degré l'image de l'inspecteur d'académie est aujourd'hui moins clairement assurée.

En règle générale, l'inspecteur d'académie est reconnu comme le responsable des collègues, du fait de la compétence qui est la sienne dans la répartition des emplois. En revanche, la dichotomie postes/personnels est mal comprise des usagers qui s'adressent à lui comme à un décideur, pour un dysfonctionnement dans une classe par exemple, et qui ne peuvent obtenir une réponse immédiate puisque la gestion des personnels est assurée au rectorat. Pour autant, la proximité d'un interlocuteur de l'Éducation nationale est nécessaire à l'utilisateur, qui a besoin de cette interface, dût-il attendre un peu une décision et une réponse.

Les principaux de collège sont quant à eux parfaitement au clair sur cette dualité de compétences et ne se privent pas de demander l'appui de l'IA-DSDEN pour des questions relevant de la compétence du rectorat.

Pour le pilotage des lycées, le positionnement de l'inspecteur d'académie est ambigu et inégalement reconnu. Certes, les proviseurs de lycée sollicitent parfois des conseils et un appui mais ils court-circuitent volontiers l'inspecteur d'académie. Certains proviseurs ne considèrent l'inspecteur d'académie que s'ils ont besoin de lui. En tout état de cause, le recteur, dont l'autorité est incontestée, ne peut connaître et piloter seul tous les lycées. Les services rectoraux, pour compétents qu'ils soient, ne sont pas légitimes devant les chefs d'établissement. Certains lycées ont parfois tendance à devenir ce qu'un inspecteur d'académie appelle des « principautés indépendantes ».

Là où les recteurs ont déconcentré la gestion des lycées aux IA-DSDEN, ces comportements paraissent avancer dans la bonne direction.

2. 3. Dans le pilotage de la carte des formations technologiques et professionnelles

L'évolution des structures de l'enseignement professionnel et technologique, qui s'inscrit dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) élaboré par la Région, est menée à l'échelon rectoral, en collaboration avec les services de la Région. Elle ignore presque totalement l'échelon départemental. On se prive ainsi de la connaissance fine du tissu économique et des partenaires professionnels que peuvent avoir acquis les inspecteurs d'académie : dans les départements, la relation à l'emploi mobilise en effet bien des énergies sous l'autorité des préfets qui conduisent un travail collectif réunissant les organismes consulaires, les organisations professionnelles, le conseil général et les services déconcentrés.

De plus, quand le traitement de la carte des formations s'effectue au seul niveau académique, sans concertation avec les inspecteurs d'académie, cela peut conduire à gérer imparfaitement certaines situations comme l'articulation entre les formations de LP et celles dispensées en collège dans les classes de SEGPA, de 3^{ème} d'insertion et de 3^{ème} de découverte professionnelle six heures (DP6).

Proposition

Demander aux recteurs d'associer effectivement les IA-DSDEN aux travaux préparatoires au PRDFP et surtout aux ajustements annuels auxquels il est procédé dans le cadre de la préparation de rentrée

3. Le pilotage et le suivi des établissements

3. 1. L'impulsion politique et la régulation

De manière générale, les proviseurs de lycée et les principaux de collège s'accordent à souligner la complémentarité des deux messages académique et départemental, même si les principaux connaissent moins l'échelon rectoral. Dans la plupart des cas, le recteur préside les réunions de rentrée des chefs d'établissement en présence des IA-DSDEN et de ses conseillers techniques. À cette occasion, il explicite les grands chantiers nationaux et académiques. Les IA-DSDEN reprennent le message, sans redondance ni télescopage, en dressant le bilan de rentrée dans leur département et en présentant la préparation de la rentrée suivante.

La relation des autorités académiques avec chacun des établissements est compliquée et ambiguë. Ainsi un grand usage est-il fait du terme de *politique contractuelle* pour des procédures qui n'ont de contractuel que le nom. Signifier des moyens à un établissement est une des prérogatives normales de l'autorité hiérarchique, sous réserve que les critères de répartition aient été clairement explicités aux intéressés. Assortir cette attribution de

contreparties attendues si générales qu'elles n'ont aucune signification n'apporte pas d'élément vraiment positif.

Les projets d'établissement font l'objet de procédures de validation, assumées pour les LEGT et les LP au niveau académique par les IA-IPR, sans les IA-DSDEN, pour les collèges, le plus souvent par l'IA-DSDEN sans la participation des IA-IPR de discipline. Dans l'un et l'autre cas, la coordination fait défaut. Mais surtout, on peut s'interroger sur la pertinence et l'efficacité d'une démarche de "validation" *a priori* des projets d'établissements, héritée de l'époque où d'importants crédits d'accompagnement des projets étaient alloués aux établissements.

En effet, on passe partout beaucoup de temps à valider les projets, on en consacre beaucoup moins à évaluer les politiques conduites dans les établissements et l'effet sur les élèves du projet d'établissement. Dans certaines académies, des évaluations croisées des corps d'inspection sont toutefois mises en place. C'est une réponse intéressante, mais ces évaluations sont très loin d'être en nombre suffisant. Il serait tout à fait utile d'inverser la logique actuelle et de substituer aux lourdes procédures de validation des projets une évaluation régulière des établissements. Cela impliquerait évidemment une réflexion solide sur les modalités d'une telle évaluation et une confrontation des expériences conduites ici ou là.

Une autre approche de la régulation nécessaire des établissements est la présence effective des autorités académiques sur le terrain et la confrontation des informations réunies par les corps d'inspection, les inspecteurs d'académie et le recteur lui-même. Il apparaît à la mission que les IA-DSDEN ne vont pas assez dans les circonscriptions et les établissements scolaires, que les « inspecteurs » d'académie n'inspectent plus beaucoup, notamment dans les gros départements où le nombre d'adjoints est insuffisant pour que le pilotage puisse être effectivement assumé.

Il est donc important que les IA-DSDEN soient incités à aller davantage dans les établissements, à prendre le temps des échanges indispensables avec l'équipe de direction et avec les personnels sur le bilan des politiques conduites et sur les difficultés rencontrées. C'est à ce prix que le pilotage des établissements peut prendre sens, les impulsions, si pertinentes soient-elles ne suffisent pas, pas plus qu'un contrôle *a priori* des projets.

Propositions

Engager les IA-DSDEN à rendre prioritaire leur présence dans les circonscriptions et dans les établissements

Demander aux équipes de direction académique de concevoir des procédures d'évaluation régulière et de régulation du fonctionnement des établissements ; confier ce suivi aux IA-DSDEN

3. 2. La place et le rôle des bassins d'éducation et de formation

La circulaire n° 2001-114 du 20 juin 2001 a donné une place centrale aux bassins dans le fonctionnement du système éducatif, sans pour autant l'inscrire dans l'organisation administrative hiérarchique : « la réussite des grandes orientations de politique publique pour

l'Éducation nationale dépend largement de la qualité du pilotage, et singulièrement du pilotage pédagogique, à tous les niveaux du système éducatif, de l'administration centrale jusqu'aux établissements et aux écoles [...]. L'affirmation du rôle majeur que joueront désormais les bassins d'éducation et de formation, comme le niveau infra départemental d'animation de la politique pédagogique, s'inscrit dans cette exigence double du pilotage et de la prise en compte des attentes de nos concitoyens, au plus près des écoles et des établissements ».

Sur le terrain, la pratique des bassins est d'une très grande diversité qu'il s'agisse de leur découpage et de leur statut ou de leur fonction et de leurs modalités d'animation.

La question du découpage des bassins est difficile et suppose toujours des compromis entre les contraintes : il est nécessaire de trouver un moyen terme entre la cohérence des territoires de l'école (RPI, circonscriptions, secteurs de collège, districts, bassins) et la coïncidence avec les autres découpages administratifs (arrondissements et établissements publics de coopération intercommunale notamment). Aujourd'hui les périmètres des uns et des autres se chevauchent et se télescopent rendant parfois illisible pour les usagers l'action publique infra départementale.

L'articulation du bassin avec les autres territoires conduit à poser la question du statut des bassins, sur laquelle les acteurs locaux s'expriment peu au demeurant. Pourtant la question de l'existence d'un échelon infra départemental, voire de sa substitution au département²², est parfois évoquée par les acteurs de terrain. Dans la mesure où l'entité territoriale départementale existe, avec force d'ailleurs, l'Éducation nationale ne peut seule s'engager dans la substitution à l'échelon départemental actuel d'un échelon infra départemental institutionnel.

Les bassins sont en revanche un cadre adapté et accepté pour la concertation entre les EPLE, en particulier sur la carte des formations. Le niveau rectoral y joue un rôle important, le CSAIO et le DAET étant fréquemment présents. Ils exercent également une fonction d'animation reconnue, au moins pour le second degré, avec la participation d'IA-IPR. Les IEN du premier degré ne s'y reconnaissent guère, les ordres du jour les concernent peu et le bassin ne sert pas la cohérence entre le premier et le second degré.

Les chefs d'établissement rencontrés sont partagés sur le fonctionnement du bassin. Ils soulèvent l'ambiguïté de son pilotage. Dans certains cas, les bassins sont des entités vivantes qui réfléchissent à la mise en œuvre du projet académique en fonction des spécificités et besoins locaux. Ainsi, dans tel département visité, après la présentation par le recteur du dispositif retenu pour l'option de découverte professionnelle à 6 heures en troisième, la mise en œuvre a été commentée par l'IA-DSDEN et, *in fine*, les échanges au niveau du bassin ont facilité la prise en charge de la réforme par les équipes pédagogiques.

Ailleurs, le rôle des bassins peut être moins net. La question de leur pilotage est posée. Les chefs d'établissement ne reconnaissent pas volontiers le rôle dévolu à l'animateur de bassin et leurs représentants expriment très clairement leur souhait d'une participation régulière et effective des IA-DSDEN, en soulignant l'intérêt d'une présence physique de l'IA-DSDEN ou de son adjoint. Il y a là une demande très claire d'un échelon hiérarchique identifié.

²² Pair, C. *Faut-il réorganiser l'Éducation nationale ?* Hachette éducation, 1998.

Les IA-DSDEN et leurs adjoints doivent donc considérer le pilotage des réunions de bassins comme une tâche essentielle. Cela signifie que l'administration centrale doit continuer à adapter le nombre d'adjoints aux IA-DSDEN en fonction du nombre de bassins, en partant d'hypothèses réalistes, par exemple qu'un cadre supérieur de l'Éducation nationale ne peut encadrer sérieusement plus de trois à quatre bassins.

Propositions

Donner aux IA-DSDEN une place claire dans le fonctionnement des bassins, leur demander de présider systématiquement une partie des réunions de bassin, personnellement ou via leurs adjoints

Augmenter le nombre d'inspecteurs d'académie adjoints aux IA-DSDEN en fonction du nombre d'établissements dans les départements

3. 3. L'évaluation des chefs d'établissement

Outil majeur du pilotage du second degré, l'évaluation des personnels de direction est une procédure récente qui est seulement en cours de stabilisation. Elle est encadrée par les instructions ministérielles et très suivie par le recteur et son entourage. Il règne dans ce domaine une certaine confusion, liée à la multiplicité des intervenants dans la procédure et au fait qu'un responsable hiérarchique ne peut évaluer sérieusement qu'un nombre limité de personnels.

La plupart du temps, les IA-DSDEN ont en charge la lettre de mission et l'évaluation des principaux, mais en général la lettre de mission est co-signée par le recteur et parfois même signée par le seul recteur. Il arrive aussi que les lettres de mission soient relues par des collaborateurs du recteur et dans certains cas amendées sans l'accord de l'IA-DSDEN.

De même, au moment de l'évaluation, l'avis de l'IA-DSDEN n'est pas toujours pris en compte. Sa crédibilité peut être mise à mal si les avis qu'il donne sont modifiés sans son accord par des collaborateurs du recteur, au motif que « le recteur ne pourrait l'accepter », a-t-il été entendu dans une académie.

En ce qui concerne l'évaluation des proviseurs de lycée la pratique est variable, allant d'une assez large délégation en la matière aux IA-DSDEN à une pratique où le recteur tient entièrement la main, l'IA-DSDEN étant consulté pour la forme.

Les recteurs associent étroitement les IA-DSDEN au mouvement des chefs d'établissement, tout en demeurant évidemment responsables de l'équilibre global de l'académie et du bon fonctionnement d'ensemble du service.

Proposition

Charger les IA-DSDEN, sous l'autorité du recteur, de l'évaluation des chefs d'établissements, pour les lycées comme pour les collèges, avec l'appui des responsables académiques concernés (services, corps d'inspection, DRH, etc.)

3. 4. Le contrôle de légalité et le conseil juridique

La question du suivi des actes administratifs des établissements est posée de façon contradictoire sur le terrain. Le contrôle de légalité est effectué par les inspections académiques pour les collèges, par les rectorats pour les lycées. Cette répartition, corollaire des anciens blocs de compétences, est mise en cause par certains rectorats, qui doutent de la capacité des inspections académiques à assurer cette mission, et par certains agents comptables et gestionnaires rencontrés, pour qui chaque département de l'académie contrôle les budgets des collèges à sa manière. Ils disent ne pas constater de suites à ces contrôles et ne guère obtenir de remarques sur leurs budgets. D'autres affirment ne jamais recevoir de courrier spécifique de l'inspection académique, qu'ils voient comme une simple courroie de transmission du rectorat. Même s'ils perçoivent bien les difficultés que cela pourrait entraîner avec le Conseil général, les gestionnaires sont plutôt partisans d'un seul échelon hiérarchique, qui est pour eux le rectorat.

Le suivi des actes administratifs va au-delà des actes budgétaires. Il concerne tous les actes administratifs et implique donc le contrôle de légalité et le conseil aux établissements. Pour ces mêmes gestionnaires, seul l'échelon rectoral apporte la sécurité nécessaire sur le plan technique et juridique. De fait, le rôle de conseil juridique est assuré par le rectorat, les services des inspections académiques ne sont pas assez étoffés.

Inversement, certains inspecteurs d'académie s'inquiètent de l'hypothèse de concentrer au rectorat le suivi des actes des collèges. Ils soulignent qu'ils vont au-delà du contrôle des actes *stricto sensu*, en lisant eux-mêmes les procès verbaux des conseils d'administration. Ils se donnent ainsi les moyens d'une meilleure connaissance du fonctionnement effectif des établissements. C'est alors un réel outil de pilotage.

Propositions

Concentrer au niveau académique l'expertise spécialisée, juridique et budgétaire

Confier aux services rectoraux l'instruction du contrôle des actes et charger les IA-DSDEN de la responsabilité de s'assurer, le cas échéant, de la réforme de l'acte, dans l'ensemble des EPLE

Charger les IA-DSDEN du suivi des procès verbaux des conseils d'administration de l'ensemble des EPLE

La place et le rôle des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale, sont aujourd'hui mal définis. Ils varient d'une académie à l'autre, voire en fonction de changements de personnes. Parallèlement, le suivi des EPLE est incertain, le plus souvent insuffisamment assuré.

Il est nécessaire d'impliquer de manière effective, par un meilleur management participatif, les IA-DSDEN dans le pilotage en académie du système éducatif. Le travail collectif et l'échange d'informations, au sein d'une équipe de direction académique

restreinte comme avec les corps d'inspection, constituent un élément décisif d'un pilotage efficace.

L'autre point-clef consiste à organiser les missions des IA-DSDEN et de leurs adjoints, de façon à leur permettre de prendre en charge l'animation de terrain, ce qu'ils sont les seuls à pouvoir réellement faire. Il faut qu'ils prennent en charge l'évaluation de la politique des établissements et des personnels de direction de même que l'animation des établissements, notamment via une meilleure utilisation des bassins, la détermination des critères de ces politiques relevant naturellement de la seule autorité rectorale.

LA PLACE ET LE ROLE DES IA-DSDEN ET DE LEURS SERVICES DANS LA GESTION DU SYSTEME EDUCATIF DECONCENTRE

La question du pilotage des académies conduit à définir la place des inspecteurs d'académie comme collaborateurs immédiats du recteur, membres d'une équipe de direction responsable des choix stratégiques, de l'évaluation et de la régulation du système éducatif académique. La question de la gestion déconcentrée renvoie au directeur des services départementaux de l'Éducation nationale et à la place de ses services dans l'organisation académique.

Depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, la répartition des compétences au sein de l'Éducation nationale a reposé sur une logique de blocs de compétences, assez claire pour les acteurs du système, qui associait les collectivités locales et les services de l'État intervenant sur un même territoire. À la compétence du Conseil général sur les collèges répond ainsi celle de l'inspecteur d'académie, à celle de la Région sur les lycées, celle du recteur, les inspections académiques gardant la responsabilité globale du premier degré et les rectorats assurant la gestion déconcentrée de l'ensemble des personnels du second degré. Certes, les collaborations entre services pouvaient être inégalement consensuelles, mais globalement les frontières des compétences étaient claires.

Les transformations récentes de l'organisation territoriale de l'Éducation nationale ont ébranlé ces répartitions et ont souvent déséquilibré les relations entre les services, régionaux et départementaux, et entre les rectorats et les directeurs de service départementaux que sont les IA-DSDEN. Les changements, profonds, qui sont intervenus ces dernières années, ont été renforcés par la mise en œuvre de la LOLF. Les choix qui ont présidé à l'application de la LOLF ont privilégié l'échelon régional comme lieu d'élaboration et de régulation des stratégies de mise en œuvre des politiques publiques, au sein de l'Éducation nationale comme dans les autres services de l'État. Ainsi y a-t-il un budget opérationnel de programme (BOP) par programme et par académie, ce qui fait du recteur le responsable des choix stratégiques et de leur traduction budgétaire. L'échelon départemental constitue un échelon opérationnel – les inspections académiques étant des "unités opérationnelles" de la LOLF.

Cette répartition n'est mise en cause par personne, l'ensemble des cadres des administrations de l'État soulignant l'importance pour les directeurs de programme des administrations centrales d'avoir un nombre limité d'interlocuteurs de terrain chargés des orientations stratégiques, du suivi budgétaire et de l'évaluation de résultats du système, selon les indicateurs de performances des différents programmes de la LOLF.

Pour autant, les conséquences tirées de ces principes dans la gestion de l'Éducation nationale varient considérablement d'une académie à l'autre. Les évolutions récentes

conduisent à repenser les répartitions de compétence mais l'analyse de l'état actuel des grands champs d'intervention de l'administration déconcentrée conduit à relever des disparités, que ne suffisent pas à expliquer les spécificités locales. Les effets de ces évolutions sur le fonctionnement du système, sur sa perception par les personnels et les usagers, méritent attention.

Cette question sera abordée sous l'angle des missions qui incombent aux services déconcentrés pour répondre aux besoins de la scolarisation, donc au regard des actes de gestion nécessaires au fonctionnement de l'École : la scolarisation et la gestion des élèves de chaque niveau (école, collège et lycée), et la gestion des moyens et des enseignants ; en deuxième lieu les fonctions transversales induites par ces missions ; enfin le fonctionnement des services déconcentrés.

1. Les missions de l'École dans les académies

1. 1. Les élèves

La scolarisation des élèves et leurs parcours scolaires

La politique d'orientation des élèves est un élément de la politique académique²³. Pour autant, l'action des IA-DSDEN demeure très forte en matière d'orientation et de gestion des flux d'élèves, en parfaite cohérence avec la stratégie académique. Mais l'influence de l'IA-DSDEN est moindre en lycée dans la mesure où il n'a pas la maîtrise des structures pédagogiques.

Les inspecteurs d'académie ont traditionnellement compétence sur la gestion des élèves, hormis pour ce qui concerne l'affectation des élèves de l'école primaire, qui incombe au maire.

Les inspecteurs d'académie interviennent ainsi dans pratiquement tous les domaines de la scolarité des élèves et leurs services ont en charge les actes de gestion correspondants : dérogation à la règle d'accueil à cinq ans minimum en classe enfantine²⁴, traitement des recours engagés par les parents d'élèves des classes primaires contre les propositions du conseil des maîtres en matière de poursuite de scolarité (redoublements et sauts de classe)²⁵, affectation des élèves du second degré (collège, LEGT, LP), et appel des décisions d'orientation dans le second degré²⁶. De même, l'inspecteur d'académie est compétent pour les affectations des élèves dans les formations implantées dans le département, qu'il s'agisse des collèges ou des lycées, des LEGT et des LP.

²³ Nous renvoyons au rapport conjoint des deux inspections générales n° 2005-101 d'octobre 2005, *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, et notamment à la partie intitulée « Au niveau académique, un manque de fermeté et des approches contrastées », dans laquelle les inspecteurs généraux constatent que « le rôle et l'organisation interne du pôle d'analyse et d'expertise (CSAIO et IEN-IO), placé auprès du recteur d'académie et des IA-DSDEN pour les assister dans la conduite de la politique académique d'information et d'orientation, mérite clarification ». (P. 42).

²⁴ Les sections enfantines scolarisent les enfants de cinq ans au sein d'une classe scolarisant des enfants d'âge élémentaire. Par dérogation de l'inspecteur d'académie, des enfants de quatre ans peuvent être admis. Cette règle, toujours en vigueur, tend, dans la pratique, à tomber en désuétude.

²⁵ Décret n 90-788 du 6 septembre 1990 modifié : *Les recours formés par les parents de l'élève, ou son représentant légal, contre les décisions prises par le conseil des maîtres sont examinés par une commission départementale d'appel présidée par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale.*

²⁶ La commission d'appel statuant sur les recours formulés est présidée par l'inspecteur d'académie ou son représentant.

Les textes d'application de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école confirment ces attributions²⁷. L'orientation et l'affectation dans une section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) demeurent également sous la responsabilité de l'inspecteur d'académie. Seul le domaine de la scolarisation des enfants handicapés a évolué de façon importante depuis la promulgation de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : les décisions d'orientation et d'attribution de prestations sont désormais prises par la Commission des droits et de l'autonomie, organisée par la Maison départementale des Personnes handicapées (MDPH), elle-même placée sous la responsabilité du président du Conseil général.

Sur le principe, la compétence des inspecteurs d'académie sur la scolarisation et la scolarité des élèves n'est pas mise en cause. La nécessité d'un dialogue avec les usagers et les partenaires, fondé sur la connaissance du terrain, s'impose ici à l'évidence. Les divisions des élèves au sein des inspections académiques sont des services de proximité par excellence qui, a-t-on dit à la mission, « apportent de l'humanité », loin des services considérés comme « centraux » du rectorat. C'est le plus souvent l'IA-DSDEN qui s'attelle aux gros problèmes et qui débloque les situations difficiles.

Pour autant, les réalités peuvent être plus complexes. Si on ne relève aucun défaut de cohésion des impulsions données aux niveaux académique et départemental en matière de politique d'orientation, l'imbrication peut y être difficile.

Ainsi, la convention cadre avec le Conseil général pour la mise en place de la MDPH a prévu que le recteur soit le signataire du texte pour l'Éducation nationale. Dans les faits, ce sont les inspecteurs d'académie et les IEN spécialisés qui ont œuvré en la matière. Cependant, le principe de la signature de la convention par le recteur a pu affaiblir des inspecteurs d'académie, sans que la question du handicap soit réellement pilotée au niveau académique.

Les décisions d'affectation sont fortement marquées par l'usage qui est fait du logiciel en vigueur, dont les paramètres sont souvent définis par les inspecteurs de l'information et de l'orientation, dont la place, entre le CSAIO, conseiller du recteur, et l'inspecteur d'académie n'est pas toujours bien définie, ce qui constitue un facteur de confusion.

L'affectation est évidemment fonction des capacités d'accueil et cela impose une forte coordination entre les services lorsque les décisions déterminant les structures des établissements sont prises au niveau académique. C'est le cas des lycées et des LP dans la plupart des académies aujourd'hui, et donc de l'affectation des élèves entrant en classe de seconde de LEGT et de LP ou de celle des redoublants de terminale.

De plus, dans certaines académies, les IA-DSDEN sont peu associés à l'élaboration de la carte des formations, alors qu'en fin d'année, ou même à la rentrée, ils doivent trouver une affectation à tous les élèves. Une concertation insuffisante entre les responsables de niveau départemental et académique peut renforcer les risques d'inadaptation des structures aux besoins et d'affectations inappropriées.

²⁷ Décrets d'application de la loi du 23 avril 2005 *d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*.

La vie scolaire

La vie scolaire est l'affaire de plusieurs intervenants : les inspecteurs d'académie et leurs adjoints, auxquels les chefs d'établissement, principaux mais aussi proviseurs, s'adressent volontiers ; les proviseurs vie scolaire (PVS) placés auprès du recteur ou de l'inspecteur d'académie parfois ; les IA-IPR établissements et vie scolaire. Les situations de crise, telles que celles qui ont marqué les établissements en 2005-2006, concernent au premier chef les inspecteurs d'académie et, au nom des recteurs, les directeurs de cabinet, tous en prise directe avec l'évolution de la situation des établissements. Pour le traitement des cas de violence dans les EPLE, le positionnement de l'IA-DSDEN, en charge de ces questions, est en règle générale clair. Mais il arrive que la cellule vie scolaire du rectorat, voire la cellule spécifique d'aide aux établissements, soit saisie la première des faits. Le manque de clarté des attributions peut donner une impression d'incohérence. De fait, les chefs d'établissement choisissent leur interlocuteur ou effectuent des saisines parallèles.

Disposer de moyens humains en nombre suffisant est ici indispensable. Les inspecteurs d'académie qui n'ont pas de proviseur vie scolaire relèvent la surcharge qui est la leur en période de tension et soulignent le besoin de pouvoir s'appuyer sur davantage de collaborateurs, tels que les proviseurs vie scolaire départementaux créés dans l'académie de Créteil.

Proposition

Créer progressivement des postes de proviseur vie scolaire dans tous les départements d'une certaine importance.

1. 2. L'organisation scolaire : la mise en place des moyens d'enseignement et des personnels

Dans le premier degré

La gestion du premier degré a cessé d'être l'apanage exclusif des inspecteurs d'académie. Naguère très largement dévolue à ces derniers – carte scolaire²⁸ et gestion complète de la carrière des enseignants et du remplacement –, elle devient une compétence partagée entre le niveau académique et le niveau départemental. La mise en place d'un BOP premier degré unique pour l'académie et la nécessité de maîtriser l'enveloppe salariale imposent de fortes coordinations et, dans certains cas, des décisions centralisées. Partout, les rectorats ont commencé à intervenir de manière significative dans le premier degré.

La répartition des moyens

L'administration centrale délègue les moyens du premier degré aux recteurs, chargés des arbitrages interdépartementaux et désormais ses seuls interlocuteurs.

Dans certaines académies, les prévisions d'effectifs sont d'ores et déjà élaborées au niveau rectoral. Ainsi, dans une grande académie de province, les bases de données concernant le

²⁸ Implantation et retraits des emplois d'enseignants, longtemps délégués directement par l'administration centrale.

premier degré ont été transférées au rectorat, la répartition interdépartementale étant effectuée par la division de l'organisation scolaire (DOS) et le service statistique rectoral (SSR). Ailleurs, en revanche, les prévisions d'effectifs demeurent départementales et agglomérées au niveau académique, le rectorat ne manquant pas de souligner les erreurs de telle ou telle inspection académique. La prise en compte des erreurs éventuelles de prévision de l'année N n'est pas clairement assurée dans la répartition des moyens de l'année N+1. Les redistributions interdépartementales supposent pourtant un calcul sur la totalité des effectifs et pas seulement sur le flux.

Dans les académies visitées, une fois l'enveloppe attribuée, les inspecteurs d'académie ont en général la maîtrise de la répartition interne à leur département. La gestion de la carte scolaire représente pour eux une responsabilité centrale et ils y consacrent un temps considérable, avec les parents d'élèves, les personnels et les élus locaux.

Les modalités d'élaboration de la carte scolaire diffèrent d'un département à l'autre, parfois au sein d'une même académie : certains départements disposent de peu d'outils, d'autres au contraire prennent appui sur des grilles très élaborées, mais tous estiment faire du « cousu main », en se fondant sur une connaissance fine du terrain. Partout, même lorsque des responsables rectoraux montrent un souci de régulation très fort, on convient que les IA-DSDEN, leurs services et les IEN sont les mieux à même de mener la concertation indispensable à une bonne préparation de rentrée.

Certes, les élus locaux de petites communes ne connaissent pas tous leur inspecteur d'académie, mais les situations compliquées sont toujours assumées sous leur responsabilité et le dialogue nécessaire est conduit, selon le besoin, par l'IEN ou par l'inspecteur d'académie lui-même. Si chaque année on observe ici ou là des situations de crise, globalement, le dialogue conduit permet d'assurer convenablement la répartition des emplois entre les écoles. En tout cas, il n'est pas de responsable rectoral qui souhaite avoir à procéder directement à ce type de négociations dont chacun convient qu'elle doit être menée au plus près du terrain.

La gestion des personnels

Les contraintes de maîtrise de la masse salariale conduisent à harmoniser la gestion des personnels du premier degré. Dans la plupart des académies – une seule des académies visitées ne l'a pas encore fait –, on procède à une harmonisation académique des opérations qui pèsent sur la masse salariale : au minimum le recrutement sur liste complémentaire, mais aussi le calibrage des concours et les prévisions de départs à la retraite, l'affectation des sortants d'IUFM, la gestion des entrées/sorties, notamment la politique des ineat/exeat, et la gestion de l'indemnité de sujétions spéciales de remplacement (ISSR). Cette méthode vise à éviter qu'un département ne fasse prendre en charge son déficit par les autres. Un rectorat n'exclut pas d'harmoniser les règles du mouvement départemental, sans que l'on discerne bien les raisons de cette hypothèse.

La direction générale des ressources humaines (DGRH) renforce cette tendance : elle incite les recteurs à s'impliquer davantage dans la gestion des personnels du premier degré et retient l'échelon académique comme premier interlocuteur pour le mouvement²⁹.

²⁹ Réunion des correspondants académiques des inspections générales de décembre 2005.

Pour autant, si une gestion académique des personnels du premier degré est considérée en rectorat comme techniquement possible, la concentration au rectorat de la gestion des personnels n'est pas réellement envisagée sur le terrain, la gestion administrative des personnels apparaissant peu dissociable de la carte scolaire et la gestion du remplacement restant très ancrée sur le terrain et « de culture départementale ».

Le président de la conférence des recteurs estime que l'opération est administrativement et techniquement possible mais il souligne que son coût politique pourrait se révéler trop élevé. Seul un secrétaire général d'académie (SGA) estime que le rectorat pourrait offrir aux inspecteurs d'académie une prestation de service, en recentrant par là-même la préparation et le suivi des décisions.

Concentrer au rectorat la gestion des personnels pourrait permettre des économies d'échelle. Mais cela conduirait à faire des IA-DSDEN plus des chefs de service du rectorat que des responsables départementaux et on risquerait alors de perdre le bénéfice de la proximité qui est la leur.

Dans le second degré

La distinction de la gestion déconcentrée des moyens des collèges et de ceux des lycées, parallèle à la répartition de compétences entre les collectivités territoriales – Département et Région –, est ébranlée par la mise en place d'un BOP second degré unique. La séparation entre gestion des moyens et gestion des personnels, qui permettait au niveau départemental de gérer les moyens des collèges délégués par les recteurs alors que les personnels étaient gérés au niveau académique, est également remise en cause par l'existence d'un BOP second degré.

À l'heure actuelle, seule l'académie de Bordeaux a fait évoluer les répartitions traditionnelles de compétences en déléguant aux IA-DSDEN la gestion des moyens des lycées. Celles de Toulouse et de Versailles s'engagent dans une voie similaire. Pour la première fois dans l'académie de Toulouse, la dotation 2006 des collèges, des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels est attribuée par les inspections académiques qui assurent la répartition entre les établissements dans le cadre d'une enveloppe départementale.

Ailleurs, les services rectoraux élaborent des clés de répartition des moyens du second degré, effectuent le partage entre les moyens des collèges et ceux des lycées, définissent les dotations départementales des collèges et ventilent les dotations des lycées, des sections de technicien supérieur (STS) et des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Les inspections académiques attribuent les moyens des collèges de leur département.

Les services rectoraux ont souvent développé une très forte expertise technique qui leur permet de fonder solidement les prévisions sur les données de rentrée, les taux de passage apparents, des taux directeurs académiques, etc. Ils retiennent des orientations pour l'ensemble du second degré visant à améliorer la gestion et optimiser les moyens.

En collège, une gestion fortement déconcentrée

L'attribution des moyens des collèges demeure fortement déconcentrée. Les divisions d'organisation scolaire des inspections académiques (DOS) comme les chefs

d'établissement insistent sur la qualité du travail conduit conjointement. Les chefs d'établissement ont souligné à plusieurs reprises combien ils appréciaient l'appui des services aux opérations de préparation de rentrée et le dialogue conduit avec les inspecteurs d'académie sur les prévisions de rentrée et les structures prévisionnelles. Ces échanges sont l'occasion de faire le point sur le fonctionnement du collège et d'apporter une aide à l'élaboration du projet d'établissement. On souligne également dans une académie l'intérêt des répartitions départementales qui permettent une prise en compte plus fine de la situation spécifique des établissements, du poids de l'éducation prioritaire et des élèves primo-arrivants.

Ce sont là des effets positifs de la répartition des moyens par les inspecteurs d'académie. En revanche, on relève aussi très fréquemment des divergences difficilement explicables dans les modalités de répartition des moyens des collèges entre départements, y compris au sein d'une même académie : on se fonde tantôt sur une répartition à la structure, tantôt sur le H/E, sans explication convaincante (on parle de spécificités départementales, alors même que les structures des établissements sont proches), et surtout sans qu'il y ait concertation entre les inspecteurs d'académie qui peuvent ignorer ce qui se fait dans le département voisin.

La déconcentration de la gestion des moyens des collèges est remise en cause par certains services rectoraux qui souhaitent, par souci de cohérence de gestion, que l'attribution des moyens des collèges s'effectue au niveau académique, en raison, d'une part du caractère unique des corps d'enseignants, d'autre part du lien entre organisation scolaire et gestion des enseignants.

On relève parfois des défauts de cohérence entre la gestion académique des personnels et celle, départementale, des moyens. La répartition actuelle (les moyens à l'inspection académique et les personnels au rectorat) impose une concertation étroite et en temps réel entre les services concernés.

La gestion des lycées et de la formation professionnelle de compétence rectorale dans la plupart des académies

La gestion des moyens des lycées par les rectorats est installée dans le paysage administratif depuis plus de vingt ans. Elle est cohérente avec la compétence des Régions sur les lycées et sur la formation professionnelle. Elle ne soulève guère de questions, sinon celle, classique, qui met en cause la répartition des enveloppes collèges et lycées par les rectorats, considérés comme juge et partie. Parfois également souligne-t-on le besoin d'un responsable de proximité compétent pour l'ensemble du scolaire. Des proviseurs relèvent aussi que les collèges ont un accès direct à l'inspecteur d'académie pour l'attribution des moyens alors que les lycées ont les services rectoraux pour interlocuteurs : la compétence technique de ces derniers n'est nullement mise en cause, mais les chefs d'établissement expriment le souhait d'avoir un dialogue de politique pédagogique.

L'enseignement professionnel demeure hors du champ des inspecteurs d'académie. Il est piloté par le niveau rectoral. Même à Toulouse, si les IA-DSDEN sont présents aux réunions de bassin centrées sur les évolutions de la carte et participent à la synthèse de ces réunions, le pilotage de l'enseignement professionnel est effectivement le fait, pour l'essentiel, du DAET et du CSAIO, aux côtés du recteur.

La gestion des personnels du second degré par les rectorats n'est pas mise en cause. Cependant, il est parfois souligné que les inspecteurs d'académie sont saisis de problèmes de terrain sur lesquels ils n'ont pas de prise directe. Le remplacement des enseignants du second degré s'effectue au niveau académique, dans un souci de meilleure utilisation du potentiel de remplacement. Ainsi est évité le sous-emploi des remplaçants lié aux frontières départementales. Le système est perçu comme peu compréhensible pour les partenaires qui comprennent mal la césure entre emplois et personnels.

Sans doute pourrait-on améliorer la lisibilité de l'ensemble pour les usagers si l'on chargeait explicitement les inspecteurs d'académie de la relation avec l'extérieur, y compris dans les domaines de compétence rectorale. Les services départementaux de l'éducation nationale joueraient alors le rôle de guichet unique, à l'instar de ce qui a été mis en place dans d'autres administrations, charge à eux de faire le lien avec le service compétent du rectorat.

1. 3. Les examens et les concours

La mutualisation des examens et concours ne pose aucun problème d'efficacité, car ces opérations n'ont pas d'ancrage territorial réel.

Dans la plupart des académies, les examens et concours ont été progressivement concentrés au niveau académique ou sont en cours de regroupements, comme cela était prévu par la SMR. L'ensemble des examens et des concours est en effet le plus souvent géré par la division des examens et des concours du rectorat ou bien, dans certains cas, par une inspection académique assumant cette mission pour l'académie et rendant directement compte au recteur. Cela facilite une gestion plus cohérente des convocations d'enseignants, une économie d'échelle avec un regroupement des services et, le cas échéant, peut permettre de confier à une inspection académique de petit département une mission transversale, lui conservant ainsi des services un peu étoffés, ce qui est appréciable dans les zones de faible dynamisme économique et démographique.

Seul le cas du brevet des collèges fait exception : on évoque souvent alors le nombre de candidats et les besoins importants en locaux. En fait, cela implique simplement, comme au baccalauréat, que les chefs de centre soient au clair sur les instructions à suivre, que celles-ci émanent de l'inspection académique ou du rectorat. La question de la correction sur place ne paraît pas suffisante pour justifier une gestion départementale : rien n'interdit de prévoir plusieurs centres de correction dans une académie pour éviter des déplacements inutilement coûteux de correcteurs. Étendre la mutualisation académique au brevet ne paraît pas devoir soulever de réels problèmes : que les seuils de rattrapage soient les mêmes dans tous les départements d'une académie paraît relever du bon sens, cela dût-il mettre en évidence des écarts de résultats au sein d'une même académie.

2. Les fonctions transversales

Un certain nombre de fonctions, non perceptibles des usagers et des partenaires, conditionnent le bon accomplissement des missions de l'École dans les académies. Il s'agit des outils de la gestion et du pilotage des moyens : systèmes d'information, pilotage et suivi de la masse salariale et contrôle de gestion.

2. 1. Les systèmes d'information : vers une organisation intégrée des équipes informatiques académiques et départementales

Jusqu'à une époque récente, on a cherché à rapprocher l'informatique des utilisateurs, d'où une forte décentralisation voire une atomisation des moyens informatiques. Les inspections académiques revendiquaient leur autonomie informatique et seuls les moyens rares et chers étaient mis en commun.

À partir de 2005, les responsables nationaux³⁰ et académiques se sont orientés vers une réorganisation conduisant à la création d'un pôle informatique académique. Un recteur souligne dans une lettre à ses inspecteurs d'académie que « la localisation des ordinateurs [...] est de moins en moins pertinente au regard de la qualité du service donné ». Dans cette perspective, le pôle académique comporte un service de proximité et une mise en commun des applications nationales. Dans telle académie, on vise ainsi pour fin 2006 une mutualisation des grandes applications nationales, un informaticien implanté dans l'un ou l'autre des services de l'académie assurant l'exploitation de l'application et le conseil aux services.

Une évolution de ce type, envisagée dans plusieurs académies, est rendue réaliste par le développement de la communication par internet et par l'évolution probable des ordinateurs qui tend à substituer aux postes classiques de simples terminaux, ce qui réduira fortement les défaillances techniques. Elle permet de réelles économies d'échelle mais exige évidemment une harmonisation des pratiques et des calendriers. Il demeure néanmoins opportun que subsiste un service de proximité dans les départements.

Liée à la question de l'informatique, mais distincte et relevant parfois de services différents, celle des statistiques fait débat. Certains petits départements font état de leur inquiétude, estimant que leur service statistique ne répond pas aux besoins du pilotage. Ils envisagent alors un lien avec le rectorat, dans une relation de client à prestataire. De plus gros départements affichent au contraire leur hostilité à un regroupement des statistiques au niveau académique, soulignant l'importance pour le pilotage d'un traitement local de l'information et d'un tableau de bord de proximité.

Quoiqu'il en soit, les services, tant départementaux qu'académiques, ont besoin de disposer de données communes et fiables. Un pôle statistique unique constitue une réponse intéressante. Mais cela suppose que ce pôle, quel que soit son lieu d'implantation (et ce sera vraisemblablement les rectorats), réponde aux besoins de l'ensemble des services, c'est-à-dire que les inspecteurs d'académie et leurs services puissent effectuer directement les requêtes nécessaires sur les bases académiques et soient en mesure, le cas échéant, de demander des compléments d'analyse. Actuellement, très souvent, les services statistiques rectoraux (SSR) font partie intégrante du premier cercle du rectorat. Une mise en commun des services statistiques requiert que les SSR répondent de la même façon aux demandes des inspecteurs d'académie.

³⁰ Note du DPMA dans le cadre de la préparation de la SMR.

2. 2. Le suivi de la masse salariale et le contrôle de gestion

Les rectorats disposent tous d'un contrôleur de gestion. Des académies ont mis en place des réseaux de contrôleurs de gestion au rectorat et dans les inspections académiques, tant la situation de la masse salariale est particulièrement tendue.

Faire assurer le suivi de la masse salariale par les services du rectorat est conforme à la logique de plafond salarial imposée par la LOLF et à la responsabilité académique des BOP. Cela suppose néanmoins que les IA-DSDEN aient la capacité à suivre effectivement les dépenses de rémunération. Si, dans certaines académies, ils se félicitent de la qualité et de la clarté croissante des documents qui leur sont fournis, ce sentiment n'est toutefois pas général. Dans certains départements, on se trouve dans l'incapacité de mesurer les dépenses de rémunération, seul l'état des consommations en matière d'indemnité étant communiqué régulièrement. Il est nécessaire que les outils traditionnels de gestion, KHEOPS en particulier, ne soient pas seulement adaptés au niveau des responsables des BOP académiques, mais aussi à l'échelon des unités opérationnelles. La maîtrise du BOP 1^{er} degré passe nécessairement par la responsabilisation de ces dernières. Il est nécessaire que cette mise à disposition d'outils pour l'échelon départemental, envisagée initialement dans le cahier des charges national et qui semble actuellement en sommeil, devienne effective.

La situation présente fait perdre au niveau départemental une part des responsabilités qui sont les siennes. La nécessaire maîtrise de la masse salariale conduit très normalement à jouer sur les recrutements. Ainsi, en cas de risque de dépassement au dernier trimestre de l'année civile (prévision de surnombres), les recteurs demandent aux départements de sous consommer au premier semestre en ne pourvoyant pas les postes vacants à l'aide de la liste complémentaire. Outre qu'une insuffisante responsabilisation des unités opérationnelles sur ce point a pour effet de faire payer les inspections académiques « vertueuses » pour celles qui le sont moins, les IA-DSDEN se trouvent dans l'obligation de laisser vacants les postes de remplacement, ce qui diminue le potentiel de remplacement et conduit à multiplier le nombre des classes sans maîtres. Il est indispensable que les inspections académiques puissent accéder complètement au suivi de la masse salariale pour pouvoir assumer leurs responsabilités en ce domaine.

De même, les dépassements de la masse salariale entravent la capacité d'initiative des inspecteurs d'académie dans la mise en œuvre des politiques pédagogiques. Les crédits de fonctionnement sont en forte diminution, avec notamment une réduction drastique des crédits pédagogiques et de ceux de la formation continue³¹.

Si le contrôle de gestion est très normalement rectoral dans la plupart des académies, il importe que les inspections académiques soient pleinement engagées dans la LOLF³², en disposant des éléments d'information nécessaires pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités.

³¹ Tel département d'une académie visitée a vu les crédits consacrés aux classes APAC passer de 11 167 € à 414 € entre 2005 et 2006 ; dans tel autre ce sont les crédits TICE qui dans la même période passent de 25 929 € à 5 500 ou encore, ailleurs, l'ensemble des crédits pédagogiques a été divisé par huit, passant de 80 000 à 10 000 €. Partout les crédits de la formation continue connaissent de lourdes ponctions.

³² Ce qui suppose également que soient résolues progressivement les questions de sous évaluation de la masse salariale, évoquées dans les académies.

2. 3. L'évaluation de la performance

La LOLF crée de nouveaux besoins d'évaluation de la performance académique. Cela ne peut que conduire à concevoir le croisement de données scolaires et des données d'ordre budgétaire et financier³³, ce qui requiert la constitution de bases académiques de pilotage. Ce sont des services qui se constituent actuellement en fournissant, d'ores et déjà, des données en nombre de qualité, qui permettent souvent d'affiner la pondération des résultats scolaires par des données socio-économiques.

Il est bien évident qu'en ce domaine, la constitution de bases de données infra-académiques et infra-départementales est indispensable.

3. Les relations entre les services

3. 1. Le dialogue de gestion

Dans les académies visitées, on observe de forts contrastes. Les arbitrages académiques sont très inégalement préparés. Les services des rectorats peuvent se montrer très centralisateurs et peu participatifs ou au contraire avoir le souci d'établir des procédures efficaces et reconnues de concertation.

Le dialogue de gestion au sein de l'académie est parfois construit et solide dans de grosses académies. Certaines académies ont élaboré des analyses à critères multiples et consensuelles, pour la répartition des emplois. La recherche d'un retour progressif et concerté à un équilibre interdépartemental des moyens premier degré, effectuée dans une académie, est saluée par tous les acteurs.

En revanche, ce dialogue peut revêtir une forme très descendante. Les services rectoraux réunissent leurs homologues des départements, pour « cadrer » leur action, selon l'expression d'un chef de DOS académique. La communication aux inspecteurs d'académie des choix élaborés à l'échelon rectoral peut ainsi être intitulée concertation. Si les inspecteurs d'académie connaissent les critères de répartition retenus, les modalités de critérisation ne font pas toujours l'objet d'un dialogue entre les services des rectorats et ceux des IA-DSDEN et les réunions de concertation ne font guère évoluer les propositions initiales. Les inspecteurs d'académie expriment fréquemment un malaise croissant, en soulignant l'absence de décision concertée.

Dans certains rectorats visités, on ne dit pas autre chose : « On tient les inspecteurs d'académie informés », « On garde en général les hypothèses du rectorat [lors des réunions de concertation] ». Ou bien encore, on explique que les répartitions interdépartementales sont effectuées par la DOS et le SSR « sur la base de critères connus des inspecteurs d'académie et présentés en CTPA », c'est-à-dire sans concertation sur ces critères, ni avec les inspecteurs d'académie, ni avec les partenaires.

³³ Points mis en évidence par B. Simler, *Les dossiers des inspections générales*, N° 5, avril 2006, "La LOLF et le pilotage du système éducatif".

3. 2. L'organisation des structures

La recherche nécessaire d'économies d'échelle conduit à poser la question du maintien d'une inspection académique dans chaque département.

La suppression de l'inspection académique des départements les moins peuplés et au chef lieu d'académie peut se concevoir en termes de rationalité de gestion. Dans le premier cas, le maintien d'une structure administrative constitue un coût important pour la gestion d'une population scolaire certes souvent dispersée, mais numériquement faible. Dans le second, ce sont les redondances avec le rectorat qui font débat. Certains recteurs et préfets de région estiment que cette dualité n'a plus lieu d'être : selon, eux, elle rend l'organisation de l'Éducation nationale illisible de l'extérieur et provoque des doubles emplois, des gaspillages, voire des incohérences. Ils préconisent donc de retenir une solution du type « préfet de région, préfet de département », qu'ont d'ailleurs adoptée sans difficulté majeure d'autres départements ministériels, comme l'équipement, l'agriculture et la jeunesse et les sports qui reproduisent ainsi le schéma de l'administration préfectorale.

À cela s'ajoute la question des personnels des services des inspections académiques. Plusieurs inspecteurs d'académie soulignent leurs difficultés à obtenir des nominations de cadres bien au fait de l'administration moderne. Cela en particulier au chef lieu d'académie, où les fonctionnaires les plus expérimentés sont souvent tentés de rejoindre le rectorat.

La force de ces arguments ne doit pas être écartée d'un revers de main. Pour autant, il faut analyser l'impact que pourrait avoir sur le bon fonctionnement de l'École la suppression de l'échelon départemental de l'Éducation nationale.

Hors chef lieu d'académie, l'inspection académique constitue le seul lieu de proximité pour les usagers du système, mais aussi pour les collectivités territoriales. Cela pèse lourd lors des opérations de préparation de rentrée, qu'il s'agisse de répartir les emplois ou de répondre aux questions des parents. Les départements ruraux connaissent chaque année des ajustements non négligeables de l'offre scolaire. Ce sont ceux où les conseillers généraux, souvent très impliqués dans la vie locale aux côtés des maires, veillent le plus attentivement au bon fonctionnement de l'école. Il paraît difficile de proposer aux usagers comme aux partenaires de l'école de se rendre au chef lieu d'académie pour traiter avec les services du rectorat des questions qui les concernent.

Au chef lieu d'académie, la fusion avec le rectorat présente un risque important de voir sacrifié le service de proximité assuré par l'inspection académique, en particulier dans l'enseignement primaire, mais également au-delà. Il demeure important pour les proviseurs et les principaux de pouvoir travailler avec le responsable de politique pédagogique que constitue l'inspecteur d'académie et pas seulement avec les services, quelle que soit la compétence de ces derniers. De même, il est important pour les parents que les questions liées à la scolarité des élèves soient traitées par un service identifié et par un responsable accessible.

Le nombre des établissements et des usagers sur lesquels s'exerce la responsabilité de l'Éducation nationale ne plaide pas non plus dans le sens d'une suppression de services à l'échelon départemental. La masse même de l'Éducation nationale entraîne des contraintes que ne connaissent guère d'autres départements ministériels.

Une autre difficulté résulte de l'organisation administrative française actuelle. Le poids des politiques déconcentrées de l'État conduites par le préfet requiert la possibilité d'identifier le niveau départemental dans les domaines où l'action de l'État reste forte.

Enfin, le renforcement des compétences du Département qui résulte de la seconde décentralisation appelle le maintien d'un échelon État de même niveau. Il est important pour l'Éducation nationale de pouvoir gérer aisément avec le Conseil général les questions qui imposent une coordination étroite, comme la scolarisation des enfants handicapés ou celle du découpage des secteurs de collège.

Le regroupement des services se justifie probablement pour des départements ministériels dont des pans entiers d'attributions ont été décentralisés auprès des collectivités territoriales. Ce regroupement n'apparaît pas opportun pour l'Éducation nationale, dans l'état actuel de l'administration territoriale, compte tenu de l'importance de son réseau d'écoles et d'établissements, du nombre et de la dispersion des usagers de l'École et des négociations qu'imposent les besoins d'ajustements annuels. Il ne faudrait pas minimiser le coût politique d'un désinvestissement de l'État de ses fonctions de proximité. Ce qui n'exclut pas du tout, bien au contraire, de rechercher toutes les économies d'échelle possibles.

Le maintien de services départementaux impose de conduire une politique de ressources humaines adaptée. Proximité et modernité ne sont pas antinomiques. Les services départementaux de l'Éducation nationale accompliront d'autant plus professionnellement leurs tâches que l'administration centrale poursuivra une politique de qualité dans le recrutement de leur encadrement.

Proposition

Prendre et annoncer la décision de maintenir dans les départements chefs-lieux, comme dans les autres, des entités administratives déconcentrées distinctes du rectorat

Faire des inspections académiques le guichet unique pour les usagers du service public de l'Éducation nationale au niveau départemental, tel que cela est prescrit dans le cadre de l'organisation territoriale de l'État

3. 3. Vers une répartition des tâches plus fonctionnelle

Si la suppression de services n'apparaît pouvoir être réalisée sans dommages importants pour le service et sans difficultés accrues pour les usagers et les partenaires de l'École, la répartition des tâches mérite analyse.

Des économies d'échelle possibles

Tout d'abord, quelques modifications à la marge ne posent guère problème. Un certain nombre de tâches accomplies dans les services académiques, comme nous l'avons évoqué plus haut, n'ont pas un ancrage territorial affirmé. C'est le cas de la gestion des examens et concours, comme cela a été précisé plus haut, qui peut être regroupée et implantée dans l'une ou l'autre des structures académiques (le rectorat ou une inspection académique), selon les besoins d'aménagement du territoire. Cette évolution est d'ailleurs déjà largement engagée.

Il en est de même des systèmes d'information, du pilotage et du suivi de la masse salariale et du contrôle de gestion qui peuvent être regroupés également sans dommage pour le système, sous réserve que les inspecteurs d'académie puissent effectuer les requêtes nécessaires dans les bases de données et procéder à des demandes spécifiques au service ainsi mutualisé.

Il apparaît également possible à la mission de rationaliser la gestion en regroupant également la paye du premier degré au rectorat. Néanmoins, si les inspections académiques continuent à assurer la gestion des personnels du premier degré, en cohérence avec la carte scolaire, cela suppose que soient mises en place des procédures de transmission des actes de gestion des personnels au service de la paye en temps réel.

La mission n'a pas exploré la possibilité de mutualiser certaines fonctions entre les services de l'État dans un même département. Mais, pour certaines fonctions logistiques, il serait intéressant pour l'Éducation nationale, notamment dans les départements ruraux, de s'inscrire dans la logique de la circulaire du 2 janvier 2006, relative à la mise en œuvre de l'administration de l'État.

Proposition

Poursuivre et faciliter la mutualisation de certaines fonctions logistiques et informatiques pour réaliser des économies d'échelle, y compris avec d'autres services départementaux de l'État

Vers une cohérence nouvelle pour la gestion des moyens

Les transformations actuelles, conduites selon des principes et des modes d'organisation qui diffèrent d'une académie à l'autre, déstabilisent les inspections académiques et leurs directeurs, sans que la sécurité de gestion soit mieux assurée. La confusion des rôles et l'incertitude sur les compétences respectives ne sont évidemment pas de nature à assurer une gestion efficace et solide du système. Il apparaît aujourd'hui nécessaire et urgent de clarifier les rôles et de préciser les champs sur lesquels l'inspecteur d'académie intervient au titre de conseiller et de collaborateur du recteur et ceux dans lesquels la décision est de sa pleine responsabilité.

Plusieurs hypothèses peuvent être examinées :

➤ *Le statu quo*

Hérité des blocs de compétence des années quatre-vingt, il a le mérite d'être clair pour les partenaires des collectivités territoriales, mais il ne résout en rien les difficultés de gestion liées à la LOLF. Il n'assure nullement la cohésion du BOP second degré, d'une part, ni le lien entre postes et personnels indispensable à une gestion par la masse salariale, d'autre part.

Le statu quo suppose que les inspecteurs d'académie soient consolidés dans leur rôle et en mesure d'assurer pleinement leurs responsabilités de gestion. Il faut pour cela, à tout le moins, que soit établie partout une concertation renforcée associant les inspecteurs d'académie à l'élaboration des paramètres de la décision, que les modalités de dialogue entre les services académiques soient considérablement améliorées et consolidées, que les responsables des inspections académiques soient réellement associés aux décisions dont ils

ont à rendre compte dans les départements, qu'ils disposent d'accès directs et aisés aux bases académiques et que les documents de suivi de la gestion soient clairs et adaptés.

- Concentrer toute la chaîne de gestion du second degré au rectorat

Cette solution présente l'avantage de réaliser des économies d'échelle et d'assurer les coordinations entre collèges et lycées, entre emplois et personnels, rendues encore plus indispensables par la LOLF. Dans certains rectorats, on évoque même la possibilité pour les services rectoraux d'instruire pour les inspecteurs d'académie la gestion du premier degré, ou, au moins, la gestion des personnels du premier degré. Dans cette perspective, les inspecteurs d'académie deviennent d'abord des animateurs du système, fonction actuellement insuffisamment assumée (cf. § sur le pilotage). Dans une note adressée aux inspecteurs généraux, un SGA justifie en ces termes ce type d'hypothèse d'organisation par la responsabilité des BOP qui incombe aux recteurs :

« La LOLF confie aux recteurs la responsabilité des BOP. On ne peut donc que constater que le responsable est bien le recteur. En droit financier, il existe un principe essentiel qui veut que, sans texte, la qualité d'ordonnateur ne se délègue pas. Pour ordonnancer les dépenses, il est nécessaire de les maîtriser. Confier aux IA-DSDEN une responsabilité spécifique dans la gestion de leurs moyens pourrait être considérée comme une entorse à ce principe. Si dans l'académie deux départements sur quatre « dérapent » dans l'utilisation des moyens, c'est bien le recteur qui est responsable devant le ministre. Le degré d'autonomie de l'IA-DSDEN doit tenir compte de ce nouveau contexte, dans lequel la gestion de proximité devra naturellement trouver sa place ».

Mais cette hypothèse se heurte à des difficultés qu'on ne peut négliger :

- En premier lieu, la difficulté à assurer le lien toujours plus nécessaire avec les usagers et les collectivités territoriales. La décentralisation de la sectorisation des collèges rend en effet encore plus indispensable une collaboration étroite avec les conseils généraux pour mettre en relation sectorisation, capacités d'accueil, attribution des moyens et affectation des élèves. Il conviendrait de veiller à ce que les soucis d'économies de personnels administratifs et de suivi rigoureux, évidemment non contestables, n'aboutissent pas à faire perdre de vue la complexité des territoires et à produire des rentrées scolaires mal assurées ;
- en deuxième lieu, le risque de perdre en qualité de dialogue de terrain, dans un niveau du système éducatif, le collège, particulièrement sensible actuellement. Les difficultés qui ont pu affecter des académies difficiles conduisent à souligner l'importance d'un interlocuteur de terrain qui soit aussi capable de prendre des actes de gestion ;
- enfin, on peut s'interroger sur la capacité d'un inspecteur d'académie, dépourvu des leviers de gestion, à exercer l'animation et la régulation du système.

- Développer les modes d'organisation déjà adoptés à Bordeaux et en cours d'installation à Toulouse.

La répartition de la DHG de l'ensemble des EPLE est déconcentrée dans les inspections académiques, les grands choix stratégiques comme le pilotage de la carte des formations demeurent de compétence académique, en liaison avec la Région. Le bilan des expériences conduites à Bordeaux et, plus récemment, à Toulouse et Versailles serait nécessaire. En tout état de cause, les directions d'administration centrale n'ont pas relevé de difficultés particulières de gestion.

Pour l'un des inspecteurs d'académie concernés, ce mode de gestion académique présente de réels points forts : la déconcentration de la gestion des DHG se révèle un facteur d'unité académique ; elle donne une vraie cohérence territoriale parce que c'est un système piloté, avec des outils communs, des régulations, des points de rencontre, des directives précises et des critères partagés. Les règles du jeu sont claires et appliquées par tous les niveaux. Le recteur conserve la maîtrise de la carte des formations et des options, mais il y associe étroitement les inspecteurs d'académie ainsi que le secrétaire général d'académie, le responsable du pôle pédagogique et les SG adjoints.

L'inspecteur d'académie est en mesure d'effectuer une régulation entre les trois niveaux, avec une marge d'autonomie évaluée entre 1% et 3% de la dotation départementale. Une des conditions de la réussite tient à la technicité des services des inspections académiques, qui s'est construite peu à peu depuis cinq ans. La question de la taille critique des petits départements se pose néanmoins.

En tout état de cause, il est nécessaire de procéder à l'évaluation des expériences conduites dans les académies de Bordeaux, Toulouse et Versailles, en analysant les conséquences de ces évolutions tant sur la gestion que sur le pilotage du système. En second lieu, il serait intéressant d'étudier, en fonction des résultats de cette évaluation, les conditions d'extension de la déconcentration vers les IA-DSDEN de la gestion des moyens des lycées.

Si la détermination de la stratégie académique comme la responsabilité des équilibres financiers relèvent sans conteste de l'échelon rectoral, il convient de donner plus de cohérence et d'efficacité à la gestion de proximité qu'assurent les services départementaux dans différents domaines (scolarité des élèves et gestion des moyens de l'enseignement secondaire) et de veiller à la qualité de l'encadrement des services départementaux.

Les inspections académiques doivent devenir le guichet unique pour les usagers du service public de l'Éducation nationale au niveau départemental.

En parallèle, toutes les politiques qui visent, en concentrant les capacités d'expertise en général à l'échelon rectoral, à accroître l'efficacité de l'appareil éducatif dans différents domaines (paye, examens et concours, systèmes d'information, logistique etc.) doivent être encouragées.

Enfin, quelle que soit les solutions de gestion retenues, il faut éviter les doublons, faire en sorte que le dialogue de gestion soit plus équilibré et veiller à ce que les délégations soient claires, les rectorats devant s'abstenir d'intervenir dans les compétences déléguées.

L'INSCRIPTION DES IA-DSDEN ET DE LEURS SERVICES DANS L'ENVIRONNEMENT DEPARTEMENTAL

L'environnement institutionnel, déconcentré et décentralisé, dans lequel s'inscrivent l'action des IA-DSDEN et celle de leurs services évolue de façon rapide, associant dans un double mouvement une concentration régionale nouvelle et une décentralisation renforcée.

1. L'inspection académique dans son environnement déconcentré

1. 1. Le rôle du niveau départemental de l'Éducation nationale

L'administration de l'État se réorganise en renforçant son échelon régional. Cela pose la question, aujourd'hui au cœur des préoccupations des IA-DSDEN comme de bon nombre de préfets de département, de l'avenir du département.

Du point de vue des préfets, la plus-value d'un service départemental de l'éducation est d'abord la capacité à conduire la concertation avec les élus locaux sur les évolutions du réseau des écoles, qu'il s'agisse d'ajuster aux besoins le nombre des classes ou des écoles, de construire un regroupement pédagogique intercommunal (RPI) ou de mettre en place un réseau d'écoles. Que la négociation soit conduite directement par l'inspecteur d'académie, dans les situations complexes, ou sur ses instructions par les inspecteurs de circonscription, le temps passé à négocier peut être considérable. L'échelon régional est ici trop loin et des décisions prises hors contexte seraient susceptibles de provoquer des incompréhensions et des crises.

Pour le président de l'Association du corps préfectoral, « territorialiser les politiques, c'est d'abord, pour les services de l'État, donner plus de responsabilité d'application de ces politiques, plus de créativité aux acteurs de terrain pour leur permettre de mieux répondre aux sollicitations des acteurs locaux ». Il ajoute, ce qui peut être compris comme une définition de la déconcentration, que « ce que veulent les Français, c'est un État central unitaire, mais avec du desserrement là où c'est nécessaire pour rendre les services plus conformes aux attentes des citoyens »³⁴. C'est, en d'autres termes, l'idée déjà exprimée dans la SMR de la nécessité d'un échelon de proximité dans la gestion de l'Éducation nationale, en mesure de répondre aux besoins des usagers.

Le niveau départemental, au contact direct avec les usagers et les élus, maires et conseillers généraux, est selon un préfet de région celui de « l'enclenchement d'actions ». Au quotidien, l'IA-DSDEN est le premier interpellé sur les dysfonctionnements du système en général et les problèmes de vie scolaire en particulier. Tel est le cas sur la plupart des sujets épineux ou, plus généralement, sur tout ce qui relève de la rentrée scolaire.

³⁴ Journée d'étude du syndicat national des inspecteurs d'académie, le 25 novembre 2005.

1. 2. Un service déconcentré de l'État

En termes d'appellation, l'expression « inspection académique » a survécu aux réformes administratives et ne renseigne plus guère aujourd'hui sur l'activité des services. Il n'est pas rare d'entendre encore des parents, des élus et autres partenaires associatifs, dirent qu'ils vont « à l'académie » en parlant de l'inspection académique. Pour tous ceux qui ne sont pas au fait des subtilités de l'organisation territoriale de l'Éducation nationale, la confusion est réelle.

On pourrait sans doute contribuer à donner aux services départementaux de l'Éducation nationale une meilleure lisibilité en leur attribuant une appellation qui explicite mieux leur identité (Éducation nationale) et leur positionnement territorial (département). Les inspections académiques pourraient ainsi devenir, par exemple, des *Directions des services départementaux de l'Éducation nationale* (DI.SDEN).

Proposition

Changer l'appellation d'« Inspection académique » en celle de « Direction des services départementaux de l'Éducation nationale »

1. 3. L'IA-DSDEN au sein du collège des chefs de service départementaux

En règle générale, l'IA-DSDEN est l'interlocuteur naturel du préfet pour tout ce qui a trait à l'Éducation. La conduite de certaines actions du PASED est d'ailleurs parfois confiée par le préfet à l'IA-DSDEN.

Au sein du collège des chefs de services départementaux, l'IA-DSDEN informe des politiques éducatives. Il exerce une action importante d'explicitation des objectifs et des enjeux de ces politiques auprès de responsables locaux proches du public, services de l'État, mais aussi associations ou organismes consulaires.

L'action interministérielle est aujourd'hui au cœur de l'administration déconcentrée. Elle implique des liens forts entre les services concernés. Certains partenariats sont mis en œuvre depuis des années, par exemple, les relations fructueuses construites entre les services de l'Éducation nationale et ceux de la justice, de la police et de la gendarmerie. Les partenaires concernés, notamment les procureurs, soulignent les relations de confiance qu'ils entretiennent avec les IA-DSDEN. Les textes récents renforcent la nécessité d'une collaboration entre les services départementaux de l'État. Ainsi, la loi de cohésion sociale et celle du 11 février 2005 en faveur des personnes handicapées amènent les IA-DSDEN à s'impliquer fortement dans des actions conduites en liaison étroite avec les autres départements ministériels et avec les collectivités territoriales.

Dans le cadre de la LOLF, la mise en œuvre des programmes d'action prioritaires (PAP) et des actions permettant d'atteindre les objectifs de performance vaut pour chacun des départements ministériels. Or, les priorités définies dans chacun des PAP n'ont pas été concertées *a priori* entre les services : la conduite cohérente des actions communes locales requiert donc une collaboration de proximité entre les directeurs des services départementaux. Le traditionnel domaine des activités périscolaires qui rapprochent les

services de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des sports, de l'Intérieur, parfois de la Santé, montre la voie à cet égard.

En règle générale, les recteurs voient dans l'interministériel et dans ce nouveau rôle des IA-DSDEN, une façon d'affirmer la place de l'Éducation nationale. Ils ne mesurent toutefois pas toujours la charge de travail que représente l'interministériel pour les IA-DSDEN ou, du moins, ils ne prennent pas suffisamment en compte les contraintes d'agendas qu'elles impliquent. Les IA-DSDEN le relèvent et soulignent les difficultés qui en résultent pour eux.

1. 4. L'IA-DSDEN dans le Conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN)

À la charnière des politiques de déconcentration et de décentralisation, le CDEN est resté inchangé depuis les décrets de 1985. Bien que les préfets ne soient que très peu associés aux travaux de préparation de la rentrée, si ce n'est en matière de sécurité pour gérer les éventuels troubles que peut occasionner la carte scolaire, ils président souvent, assistés des IA-DSDEN, les réunions du CDEN comportant des ordres du jour « État ».

Dans l'ensemble des situations observées, les acteurs s'accommodent généralement assez bien de cette dualité préfet/IA-DSDEN. L'opinion des préfets sur ce rôle de co-président – avec le président du Conseil général – qui leur est conféré par la loi est contrastée d'un département à l'autre. Certains estiment y avoir toute leur place. Quelques-uns suggèrent même à leur IA-DSDEN de s'appuyer davantage sur le préfet pour éviter de trop s'exposer. D'autres expriment le sentiment d'être parfois en porte à faux sur des questions à la frontière de l'action éducative dans laquelle ils ne veulent pas intervenir.

Le CDEN est devenu une instance formelle, tribune plus que lieu de débats, reproduisant le plus souvent les travaux du comité technique paritaire départemental, voire le caricaturant dans une enceinte plus large. Il devrait être réformé dans sa composition et ses finalités, de façon à devenir un lieu de dialogue entre l'État et ses partenaires sur l'état de l'école dans le département, sur les évolutions envisagées et les politiques à conduire pour faire évoluer l'école dans le département à moyen terme.

2. L'inspection académique dans son environnement décentralisé

2. 1. La relation avec les élus locaux

La commune et le maire

La compétence et la responsabilité des IA-DSDEN en matière de carte scolaire du 1^{er} degré ne peuvent s'exercer qu'à travers un étroit partenariat avec les maires.

En l'espèce et très concrètement, la place et le rôle des IA-DSDEN sont ceux d'un responsable chargé de travailler en première ligne, avec les élus, aux transformations du réseau scolaire. Dans cet exercice, l'IA-DSDEN, ou par délégation l'IEN de circonscription, est l'interlocuteur naturel des maires. Souvent la relation informelle permet de nouer les contacts utiles et de créer des relations de confiance. La plupart des maires relèvent volontiers qu'on ne voit dans les médias que les problèmes qui émergent mais pas tous ceux, bien plus nombreux, qui sont résolus par le dialogue avec les élus et les parents.

L'intercommunalité

L'école reste encore et avant tout l'affaire du maire : c'est pourquoi l'intercommunalité ne se saisit encore que rarement de la compétence scolaire. Les IA-DSDEN ont, dès lors, toute leur place auprès des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour les convaincre de se saisir de la compétence scolaire et les y aider, afin notamment de réorganiser, en le rationalisant, le réseau des écoles. L'intercommunalité est devenue, en effet, le levier indispensable de l'aménagement du territoire en général et de l'espace rural en particulier.

Parallèlement, les IA-DSDEN doivent tenter de remédier, pour une meilleure lisibilité du maillage local, à la non-concordance des territoires de l'École (circonscriptions, bassins, RPI, secteurs, districts, etc.) avec les nouvelles structures intercommunales (communautés de communes et d'agglomération).

2. 2. La relation avec le Conseil général

La compétence nouvelle du Conseil général sur la sectorisation des collèges interfère avec les responsabilités propres de l'Éducation nationale. Le Conseil général « arrête la localisation des collèges, leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement et le mode d'hébergement des élèves ». Cette mesure concernant la sectorisation qui a l'avantage de faciliter la cohérence avec les transports scolaires, dont les conseils généraux ont déjà la charge, imposera vraisemblablement aux IA-DSDEN de renforcer encore leur partenariat avec la collectivité, puisque eux-mêmes gèrent les moyens horaires et gardent la compétence de l'affectation des élèves et des dérogations. De la sectorisation dépendent les effectifs qui sont eux-mêmes à la base du calcul des moyens.

Les assemblées départementales commencent à se saisir de ce dossier qui est sensible dans la mesure où il sous-tend la mixité sociale, en s'appuyant assez souvent sur les IA-DSDEN, via des partenariats variables d'un département à l'autre. Pour certains départements, la situation des IA-DSDEN risque d'être plus délicate notamment lorsque la collectivité envisage de recourir, en la matière, à des audits externes.

Les collectivités territoriales souhaitent un interlocuteur « Éducation nationale » unique et responsable, dans une logique de compétences partagées. Nombre d'élus locaux ne manquent pas de dénoncer le paradoxe qui consisterait pour l'État, d'un côté, à rapprocher les décideurs des usagers en poursuivant la décentralisation et, de l'autre, à les en éloigner en reconcentrant ses propres services sur l'échelon régional. Ils soulignent volontiers que les élus départementaux demeurent les maillons structurants de la vie politique française - les parlementaires étant souvent maires ou conseillers généraux. Ils ajoutent qu'à défaut d'interlocuteur départemental à leur mesure, ils pourraient être conduits à solliciter directement l'administration centrale pour « régler » leurs problèmes.

3. Les partenaires sociaux

Les représentants des personnels du premier degré ont de grandes habitudes de travail avec les IA-DSDEN et avec leurs services, échelon de proximité pour les questions générales comme individuelles.

En ce qui concerne le second degré, les représentants du personnel soulignent la complexité de la situation, avec deux interlocuteurs pour eux selon les sujets. Les représentants syndicaux insistent sur l'intérêt de la proximité de l'IA-DSDEN, interlocuteur au courant et accessible, ce qui n'est pas toujours la perception qu'ils ont des services rectoraux.

Les parents d'élèves soulignent également qu'ils sentent bien que, depuis plusieurs années, le lieu de prise des décisions s'éloigne. Cela entraîne, de leur point de vue, un recul de la concertation. Ils prennent pour exemple l'insatisfaction laissée par le fonctionnement du CDEN qu'ils considèrent « comme une chambre d'enregistrement ». Ils souhaiteraient être davantage consultés avant les décisions. Ils estiment que la situation actuelle n'est pas satisfaisante pour les parents » et que leur « place dans le système régresse ». Il paraît essentiel aux parents que l'inspection académique conserve suffisamment de compétences pour demeurer une structure proche des habitants. Bref, l'organisation du système doit tenir compte des besoins des usagers. Si les recteurs ont désormais des décisions lourdes à prendre en matière de répartition des emplois dans tous les degrés d'enseignement, il faut qu'ils prennent l'habitude de consulter ou, à tout le moins, d'informer au préalable les parents au niveau pertinent.

L'Éducation nationale ne saurait se passer d'un échelon départemental consistant : d'abord en raison de l'importance du réseau de ses établissements ; ensuite à cause du nombre et de la complexité des problèmes à gérer avec doigté dans une relation de proximité lors de chaque rentrée scolaire ; également du fait du renforcement des politiques interministérielles au niveau départemental ; enfin parce que l'accroissement des prérogatives du Département et les perspectives de l'action intercommunale dans le domaine éducatif nécessitent des services départementaux solides, crédibles et lisibles comme interlocuteurs des collectivités locales.

LES PARCOURS PROFESSIONNELS DES IA-DSDEN

De l'analyse qui précède et notamment des besoins du système éducatif et des missions à accomplir au niveau départemental, il résulte que la fonction d'IA-DSDEN est une fonction exigeante. Elle requiert des aptitudes multiples car l'IA-DSDEN doit à la fois piloter un réseau départemental et mobiliser des énergies pour favoriser la réussite des élèves, faire de l'animation de terrain, négocier avec de multiples acteurs et gérer des ressources humaines et des moyens financiers.

Dans le même temps, il doit inscrire son action, sous l'autorité du recteur de l'académie, dans le cadre d'une politique académique qu'il contribue à élaborer par ses conseils et son expertise au sein de l'équipe de direction de l'académie. L'IA-DSDEN est, depuis toujours et plus que jamais un inspecteur *d'académie*, ce qui implique le goût et la volonté d'un travail conduit en équipe. À de très rares exceptions près, les IA-DSDEN l'ont bien compris.

C'est donc une fonction qui exige des cadres polyvalents de haut niveau et qui, compte tenu de la diversité du champ couvert, doivent avoir des origines suffisamment diversifiées. Par ailleurs, les perspectives de carrière doivent être suffisamment attractives pour permettre un recrutement de qualité.

Les corps d'origine des IA-DSDEN

A l'heure actuelle, Les IA-DSDEN sont largement issus des corps de l'enseignement³⁵. C'est le cas de près de 90 % des IA-DSDEN en fonction aujourd'hui. En 2005, sur 97 IA-DSDEN, 50 avaient été IEN du premier degré et 7 IEN chargés de l'information et de l'orientation. Il est utile au système que des IEN, des chefs d'établissement et des IA-IPR deviennent IA-DSDEN. Mais il est nécessaire d'assurer, mieux qu'aujourd'hui, l'équilibre des corps d'origine ainsi que d'étendre les possibilités offertes à d'autres catégories de personnels d'accéder à cette fonction.

Certaines voies ont déjà été explorées (classement des départements en fonction de leur importance, NBI et primes). Pour diversifier davantage les recrutements, il est proposé de :

1 - Veiller à ce que les fonctions de DSDEN soient professionnellement attractives : le statut d'emploi des IA-DSDEN prévoit que les emplois d'IA adjoint comme d'IA-DSDEN soient ouverts aux IA-IPR titulaires³⁶. Cela laisse entendre qu'un chef d'établissement reçu au concours de recrutement des IA-IPR devra attendre deux ans avant d'être adjoint et rend bien lointain l'accès aux fonctions de DSDEN. Dans les faits, des sortants du concours sont chaque année chargés des fonctions d'adjoints et nommés dans cette fonction lors de leur titularisation. Un affichage clair est susceptible de rendre les fonctions plus accessibles.

³⁵ En 2005, sur 86 dans ce cas, 34 avaient été agrégés, 23 certifiés, 13 PEGC, 15 professeurs des écoles, 1 maître auxiliaire, de source DE.

³⁶ Ce qui est très normalement indiqué sur le site de la direction de l'encadrement, mais peut être dissuasif.

Il faudrait permettre aux personnels qui sont reconnus capables d'assumer ces fonctions d'y accéder dans des délais et dans des conditions qui ne découragent pas les volontés de prendre des responsabilités. À cette fin, on pourrait :

- développer l'accès aux emplois concernés d'IA-IPR de disciplines et de personnels de direction par détachement,
- modifier le statut d'emploi des IA-DSDEN pour permettre un détachement direct sur un emploi d'adjoint à l'issue du concours.

2 - Accroître la proportion de femmes, actuellement faible (10 sur 97 IA-DSDEN)³⁷,

3 - Revoir les modalités de recrutement de manière à rajeunir l'âge d'entrée dans ce corps, afin de donner une réelle perspective de carrière à ceux qui deviendront IA-DSDEN ;

4 - Faire en sorte que le quota de 5 % ouvert aux administrateurs civils dans le corps soit effectivement atteint (il y a seulement 3 administrateurs civils actuellement), pour ensuite l'élargir progressivement.

Les perspectives de carrière des IA-DSDEN

Force est de constater que, en fin ou en sortie de fonction, les perspectives de carrière des IA-DSDEN sont relativement limitées. Depuis 2002, onze ont retrouvé une autre des fonctions dévolues aux IA-IPR³⁸, un a été détaché dans une collectivité territoriale et trois sont devenus inspecteurs généraux de l'Éducation nationale.

Il est donc indispensable de mener une politique active de recherche de débouchés professionnels, notamment en développant la mobilité entre les cadres de l'Éducation nationale et ceux des autres administrations de l'État comme des collectivités territoriales.

De plus, au sein même de services déconcentrés de l'Éducation nationale, il apparaît nécessaire de s'inscrire dans une perspective de décloisonnement des responsabilités et de créer des passages entre les fonctions de directeur des services départementaux de l'Éducation nationale et celles de secrétaire général d'académie, dans les deux sens, ce que pourrait faciliter un système de cotation des postes (cf. administration préfectorale).

Enfin, il serait souhaitable que soient repris les travaux engagés il y deux ans sur l'élargissement de l'accès à la fonction de recteur et d'étudier la manière de permettre à ceux des hauts fonctionnaires de l'Éducation nationale qui y ont exercé d'importantes responsabilités, notamment la fonction d'IA-DSDEN dans les plus gros départements, d'accéder à la fonction rectorale, même s'ils ne détiennent pas un titre de docteur d'État.

Décloisonner ainsi les fonctions permettrait au ministère de l'Éducation nationale de s'appliquer à lui-même les règles de la validation des acquis de l'expérience qu'il promeut par ailleurs. De surcroît, créer de telles communautés de destins ne peut que renforcer la cohésion des cadres des services déconcentrés.

³⁷ La première femme nommée inspectrice d'académie en résidence l'a été en 1966 dans le département des Ardennes. Aujourd'hui, il y a 10 femmes sur 97 IA-DSDEN en fonction et 5 sur 48 en ce qui concerne les adjoints.

³⁸ Dans les flux annuels moyens sur 5 ans des sorties de l'emploi d'IA DSDEN, ceux qui redeviennent IA-IPR (11) se répartissent globalement de la manière suivante :

3 sont affectés à l'administration centrale, comme sous-directeur.

1 devient DAFCO

2 partent à la retraite dans les mois qui suivent, 4 en ont fait la demande

1 retrait d'emploi.

Propositions

Renforcer l'attractivité de la fonction d'IA-DSDEN, diversifier l'accès à cet emploi

Dans une perspective de décloisonnement des responsabilités déconcentrées, créer des passages entre les fonctions de directeur des services départementaux de l'Éducation nationale et celles de secrétaire général d'académie, dans les deux sens.

Offrir aux hauts fonctionnaires de l'Éducation nationale ayant exercé des responsabilités importantes, entre autre la direction des services départementaux dans les gros départements, la possibilité d'accéder à la fonction rectorale

CONCLUSION

Les évolutions de l'organisation de l'État et la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ont entraîné des modifications importantes dans les responsabilités des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale, et dans l'organisation des services déconcentrés de notre ministère. La stratégie ministérielle de réforme (SMR) et la LOLF n'imposent pas un mode d'organisation administrative induisant un affaiblissement de l'échelon départemental.

Pour autant, les équilibres traditionnels entre le niveau académique et le niveau départemental de l'Éducation nationale ont été ébranlés en profondeur. L'IA-DSDEN est au cœur de deux mouvements qui entrent en tension : un mouvement de décentralisation qui transfère des compétences et des décisions au plus près des citoyens ; un mouvement de modernisation de l'État et d'optimisation de la dépense publique qui pousse à la reconcentration des services de l'État.

La définition des rôles est très inégalement assurée sur le terrain. Cela rend malaisée la situation des inspecteurs d'académie et de leurs services. L'analyse confirmée par la SMR – le niveau académique est celui de la stratégie, le niveau départemental est celui de la proximité – est interprétée de façon très diverse.

Tous les cas de figure se rencontrent, allant d'une répartition claire des compétences à un flou regrettable. Le niveau académique peut ainsi assumer les responsabilités stratégiques (pilotage, définition des orientations politiques et budgétaires, suivi et contrôle de gestion), le niveau départemental étant clairement chargé de la gestion interne du système, de l'animation et de la concertation de proximité ainsi que de la mise en œuvre des politiques partenariales. À l'autre extrême, lorsque les champs sont mal définis, la place des inspecteurs d'académie et de leurs services devient très incertaine, leur crédibilité sur le terrain peut être entamée par des interventions du rectorat dans les domaines qui leur sont dévolus. C'est notamment ce qui arrive quand des chargés de mission interfèrent dans la mise en œuvre départementale des actions et court-circuitent de fait les IA-DSDEN. La question même de l'existence de services départementaux est sous-jacente aux inquiétudes perceptibles sur le terrain.

Les fonctions essentielles dévolues aux services déconcentrés sont inégalement assurées. D'un côté, une organisation maîtrisée se met en place, qui accroît le poids des fonctions techniques : l'ensemble des services déconcentrés se montre très attentif à la rigueur de la gestion, la mutualisation de certaines fonctions contribue à mieux maîtriser la dépense en permettant d'assumer les missions de base du système et de suivre beaucoup plus précisément que naguère les dépenses engagées. D'un autre côté, ce mouvement s'opère en partie au détriment du pilotage pédagogique du système et des unités d'enseignement :

on passe beaucoup de temps à gérer, à administrer ou à réagir dans l'urgence, et pas assez à piloter et à animer, personne n'étant spécifiquement chargé de cette responsabilité.

Certains responsables rectoraux estiment, certes, que les inspecteurs d'académie devraient essentiellement se consacrer à l'animation, mais sans préciser sur quels leviers ils pourraient prendre appui pour assumer cette mission de façon crédible auprès des EPLE. C'est ainsi une fonction essentielle à la cohérence du système, plus encore dans le cadre de la LOLF et de la recherche d'une efficience accrue, qui est mal assumée.

Des réponses institutionnelles claires sont aujourd'hui nécessaires. Il apparaît urgent de clarifier les rôles et de préciser les champs sur lesquels l'inspecteur d'académie intervient au titre de conseiller et de collaborateur du recteur et ceux dans lesquels la décision est de sa pleine responsabilité. Une ligne directrice doit être définie, quand bien même on ne rechercherait pas une organisation identique sur l'ensemble du territoire.

Au préalable, la question du maintien d'un échelon départemental de l'Éducation nationale doit être tranchée. La mission estime que l'Éducation nationale ne saurait s'engager seule dans un affaiblissement, ou, *a fortiori*, dans une disparition d'un échelon dont la nécessité est apparue très nettement aux inspecteurs généraux. Ce qui justifie pleinement l'échelon départemental, c'est d'abord le nombre et la dispersion sur le territoire des établissements, des écoles et des élèves, mais c'est surtout une proximité avec les usagers et les personnels de l'Éducation nationale, avec le préfet et avec les autres services de l'État, comme avec les élus. Tous ont besoin d'un service et d'un cadre de l'Éducation nationale responsable et disposant de compétences clairement identifiées. Ce dernier doit être un interlocuteur crédible tant des acteurs de terrain de l'Éducation nationale que des collectivités territoriales et doit être en mesure de faire entendre la logique pédagogique des politiques interministérielles ou partenariales dans la concertation avec les élus et avec les autres directeurs de services départementaux.

Toute nouvelle définition des rôles et des responsabilités doit viser une meilleure réponse aux besoins du système et être lisible tant des acteurs du système que des partenaires et des usagers. Le recteur est responsable de la cohérence académique de l'action : c'est lui qui, prenant appui sur l'équipe de direction de l'académie, procède au diagnostic, définit la stratégie d'ensemble, donne les objectifs et les moyens de les atteindre et s'assure que ces objectifs sont atteints. L'IA-DSDEN a en charge la mise en œuvre de la politique académique à travers un choix d'actions adaptées à la situation départementale. Il doit être investi d'une délégation claire, en rendre compte et assumer les conséquences de ses choix.

La situation de l'IA-DSDEN doit être mieux définie dans ses deux dimensions : il est un collaborateur direct du recteur, membre de l'équipe de direction de l'académie. Il est en même temps le directeur des services départementaux et incarne l'autorité hiérarchique pour les inspecteurs de l'Éducation nationale, chargés d'une circonscription du premier degré, et pour les chefs d'établissement du second degré.

Dans cette perspective, la mission propose de faire de l'inspecteur d'académie l'interlocuteur premier des établissements. Il est en effet suffisamment proche du terrain (ou doit le devenir) pour exercer effectivement les missions indispensables d'impulsion et d'évaluation. Il est proposé à cette fin :

- de confier explicitement aux IA-DSDEN l'animation, le suivi et la régulation des EPLE, comme c'est déjà le cas des circonscriptions primaires ;

- de les installer plus nettement, sous l'autorité des recteurs, dans le rôle de responsables des personnels de direction, de la lettre de mission à l'évaluation ;
- d'étendre le cas échéant, après évaluation des expériences conduites dans quelques académies, la politique de déconcentration de la gestion des moyens des lycées vers les inspections académiques, la définition de la stratégie académique et l'élaboration de la carte des formations demeurant évidemment rectorales ; en ce cas, l'inspecteur d'académie assurerait au plus près du terrain le travail de répartition des moyens et de négociation avec les partenaires et les personnels.

La mission suggère ainsi des évolutions dans trois domaines :

1. Le pilotage du système

- définir autour du recteur une équipe de direction restreinte dans chaque académie chargée du pilotage stratégique ; engager les cadres du système éducatif dans une démarche de management participatif ;
- confier aux inspecteurs d'académie la responsabilité d'assurer un pilotage réel des établissements : analyse de leurs performances, évaluation de leur fonctionnement et régulation chaque fois que nécessaire, animation structurée au niveau des bassins ;
- les installer plus nettement, sous l'autorité des recteurs, dans le rôle de responsables des personnels de direction, de la lettre de mission à l'évaluation ;
- renforcer l'encadrement du système en développant le nombre des inspecteurs d'académie adjoints à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale.

2. L'organisation de l'administration déconcentrée

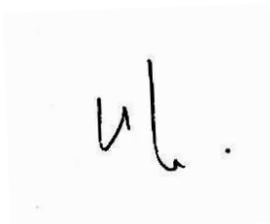
- ne pas minimiser le coût politique d'un désinvestissement de l'État de ses fonctions de proximité et affirmer nettement l'importance d'un service départemental de l'Éducation nationale solide ; conserver dans les départements chefs-lieux comme dans les autres des entités administratives déconcentrées distinctes du rectorat ;
- faire des inspections académiques le guichet unique pour les usagers du service public de l'Éducation nationale au niveau départemental, tel que cela est prescrit dans le cadre de l'organisation territoriale de l'État ;
- poursuivre et faciliter la mutualisation de certaines fonctions logistiques et informatiques pour réaliser des économies d'échelle, y compris avec d'autres services départementaux de l'État ;
- spécifier les compétences de gestion dévolues au niveau départemental ; se tenir aux répartitions ainsi définies ;
- étendre le cas échéant, après évaluation des politiques conduites dans quelques académies, la déconcentration de la répartition des moyens des lycées vers le niveau départemental.

3. Les parcours professionnels des IA-DSDEN

- dans une perspective de décloisonnement des responsabilités déconcentrées, créer des passages entre les carrières des IA-DSDEN et celles des secrétaires généraux d'académie, dans les deux sens ;
- offrir aux hauts fonctionnaires de l'Éducation nationale ayant exercé des responsabilités importantes, entre autres la direction des services départementaux de gros départements, la possibilité d'accéder à la fonction rectorale.



Jean-Paul DELAHAYE



Martine SAFRA



Pierre ANTONMATTEI

ANNEXES

Annexe 1 : récapitulation des propositions

Rassembler dans un texte réglementaire toutes les attributions de l'IA-DSDEN

Veiller à publier et à renouveler à chaque changement de bénéficiaire toutes les délégations de signature

Clarifier la situation des IA-DSDEN dans le pilotage stratégique de l'académie

Constituer autour du recteur des équipes restreintes, chargées de le conseiller dans ce pilotage

Engager les cadres du système éducatif dans une démarche de management participatif

Considérer qu'une démarche de projet appliquée au niveau départemental est une condition de la mobilisation nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre effective du projet académique

Inciter les IA-DSDEN et les corps d'inspection à compétence pédagogique à adopter réellement une stratégie et une pratique de travail collectif et de communication des informations

Associer les IA-DSDEN à la préparation des PTA

Demander aux recteurs d'associer effectivement les IA-DSDEN aux travaux préparatoires au PRDFP et surtout aux ajustements annuels auxquels il est procédé dans le cadre de la préparation de rentrée

Engager les IA-DSDEN à rendre prioritaire leur présence dans les circonscriptions et dans les établissements

Demander aux équipes de direction académique de concevoir des procédures d'évaluation régulière et de régulation du fonctionnement des établissements ; confier ce suivi aux IA-DSDEN

Donner aux IA-DSDEN une place claire dans le fonctionnement des bassins, leur demander de présider systématiquement une partie des réunions de bassin, personnellement ou via leurs adjoints

Augmenter le nombre d'inspecteur d'académie adjoint aux IA-DSDEN en fonction du nombre d'établissements dans les départements

Charger les IA-DSDEN, sous l'autorité du recteur, de l'évaluation des chefs d'établissements, pour les lycées comme pour les collèges, avec l'appui des responsables académiques concernés (services, corps d'inspection, DRH, etc.)

Concentrer au niveau académique l'expertise spécialisée, juridique et budgétaire

Confier aux services rectoraux l'instruction du contrôle des actes et charger les IA-DSDEN de la responsabilité de s'assurer, le cas échéant, de la réforme de l'acte, dans l'ensemble des EPLE

Charger les IA-DSDEN du suivi des procès verbaux des conseils d'administration de l'ensemble des EPLE

Créer progressivement des postes de proviseur vie scolaire dans tous les départements d'une certaine importance

Prendre et annoncer la décision de maintenir dans les départements chefs-lieux, comme dans les autres, des entités administratives déconcentrées distinctes du rectorat

Faire des inspections académiques le guichet unique pour les usagers du service public de l'Éducation nationale au niveau départemental, tel que cela est prescrit dans le cadre de l'organisation territoriale de l'État

Changer l'appellation d'« Inspection académique » en celle de « Direction des services départementaux de l'Éducation nationale ».

Poursuivre et faciliter la mutualisation de certaines fonctions logistiques et informatiques pour réaliser des économies d'échelle, y compris avec d'autres services départementaux de l'État

Renforcer l'attractivité de la fonction d'IA-DSDEN, diversifier l'accès à cet emploi

Dans une perspective de décloisonnement des responsabilités déconcentrées, créer des passages entre les fonctions de directeur des services départementaux de l'Éducation nationale et celles de secrétaire général d'académie, dans les deux sens.

Offrir aux hauts fonctionnaires de l'Éducation nationale ayant exercé des responsabilités importantes, entre autre la direction des services départementaux dans les gros départements, la possibilité d'accéder à la fonction rectorale.

Annexe 2 : table des sigles et abréviations

A PAC	(Classe) Classe à projet artistique et culturel
BEP	Brevet d'études professionnelles
BOP	Budget opérationnel de programme
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CASU	Conseiller administratif des services universitaires puis Conseiller d'administration scolaire et universitaire
CDEN	Conseil départemental de l'éducation nationale
CLG	Collège
CPGE	Classe préparatoire aux grandes écoles
CSAIO	Chef des services académique d'information et d'orientation
CTPD	Comité technique paritaire départemental
CTPA	Comité technique paritaire académique
DAET	Délégué académique à l'enseignement technique
DDASS	Directeur départemental de l'action sanitaire et sociale,
DDJS	Directeur départemental de la Jeunesse et des Sports
DDTEFP	Directeur départemental du Travail de l'Emploi de la Formation professionnelle
DESCO	Direction de l'enseignement scolaire devenue DGESCO Direction générale de l'enseignement scolaire
DGH	ou DHG, Dotation globale horaire
DOS	Division de l'organisation scolaire
DPE	Division des personnels enseignants
DPMA	Direction des personnels, de la modernisation et de l'administration
DP3	Découverte professionnelle 3 heures / semaine
DP6	Découverte professionnelle 6 heures / semaine
DRH	Directeur des ressources humaines
ENAF	Élèves nouvellement arrivés en France
EPL	Établissement public local
EPLE	Établissement public local d'enseignement
GIP	Groupement d'intérêt public
GVT	Glissement vieillesse et technicité
H/E	Nombre d'heures d'enseignement par élève
IA-DSDEN	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale
IA-Adjoint	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale adjoint.
IA-IPR	Inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional
IA-IPR-EVS	Inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional, établissements et vie scolaire

IEN	Inspecteur de l'éducation nationale
IEN-AIS	Inspecteur de l'éducation nationale pour l'adaptation et intégration scolaires
IEN-CCPD	Inspecteur de l'éducation nationale chargé de circonscription du premier degré
IEN-ET-EG	Inspecteur de l'éducation nationale de l'enseignement technique, de l'enseignement général
ISSR	Indemnité de sujétions spéciales de remplacement
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
KHEOPS	Application informatique de gestion financière
LEGT	Lycée d'enseignement général et technologique
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LP	Lycée professionnel
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
PAP	Projet annuel de performances
PASE	Plan d'action stratégique de l'État
PASED	Plan d'action stratégique de l'État en Département
PASER	Plan d'action stratégique de l'État en Région
P/E	Nombre de postes pour 100 élèves
PRDFP	Plan régional de développement des formations professionnelles
PTA	Programme de travail académique
PVS	Proviseur vie scolaire
RPI	Regroupement pédagogique intercommunal
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SGA	Secrétaire général d'académie
SGA-A	Secrétaire général d'académie- adjoint
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
SSR, SSA	Service des statistiques du rectorat, ou service statistique de l'académie
STS	Section de technicien supérieur
TICE	Technologie d'information et de communication éducative
TOS	Technicien, ouvrier, de service
ZUS	Zone urbaine sensible

Annexe 3 : liste des personnes rencontrées

La mission a réalisé l'enquête de terrain dans les académies et des départements suivants :

- académie de Créteil, départements du Val de Marne et de la Seine-Saint-Denis ;
- académie de Lyon, départements du Rhône et de l'Ain ;
- académie de Toulouse, départements de Haute-Garonne, du Tarn et du Gers ;
- académie de Rouen, départements de la Seine-Maritime et de l'Eure ;
- académie de Nancy-Metz, départements de Meurthe-et-Moselle et des Vosges ;
- académie de Poitiers, départements de la Vienne et de la Charente-Maritime.

Dans chaque cas, un grand nombre d'interlocuteurs y ont été rencontrés :

- le recteur, le secrétaire général du rectorat, les chefs de division du rectorat les plus concernés par le sujet ;
- le président du Conseil régional ;
- l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale (IA-DSDEN), l'inspecteur d'académie adjoint s'il existe, l'inspecteur de l'Éducation nationale adjoint (IEN adjoint), l'inspecteur de l'Éducation nationale chargé de l'adaptation et intégration scolaire (IEN-AIS) ;
- les chefs de division et de service des services départementaux ;
- le collège d'IEN ou un panel représentatif par département, un panel de directeurs d'écoles, un panel de principaux de collèges, un panel de proviseurs et un panel de gestionnaires, chacun par département ;
- les représentants des organisations syndicales et des organisations de parents d'élèves représentatives dans le département ;
- le préfet du département, le cas échéant préfet de région, et le secrétaire général de la préfecture ;
- le procureur de la République, les responsables de la police et de la gendarmerie, le directeur départemental de la jeunesse et des sports (DDJS), le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales (DDASS), le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ;
- le président du Conseil général, le directeur des affaires scolaires des services du Conseil général, le maire de la commune chef-lieu et un panel de maires de moyennes et petites communes dans le département.

Enfin, le groupe de pilotage a entendu plusieurs responsables présents ou passés du système éducatif : le recteur de l'académie de Bordeaux et l'inspecteur d'académie de la Gironde, des directeurs de l'administration centrale, des organisations syndicales, le président de la conférence des recteurs, le président de l'association des membres du corps préfectoral ainsi que des personnalités ayant exercé antérieurement l'une ou l'autre de ces fonctions.