

Rapport n° 2009-045 ▶ JUIN 2009

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

La réorganisation des services académiques

Rapport à

Monsieur le ministre de l'Éducation nationale,
porte-parole du Gouvernement



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

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

La réorganisation des services académiques

JUIN 2009

Jean-François CUISINIER

Jean-Pierre LACOSTE

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

S O M M A I R E

Avant-propos	1
1. La réorganisation des services académiques est conçue et mise en œuvre plus en fonction des impératifs budgétaires que d'orientations stratégiques sur le pilotage académique	2
1.1. Les objectifs ministériels : amélioration du service rendu et suppressions d'emplois...	2
1.2. Une liberté d'action laissée aux académies pour un exercice indirectement encadré....	5
1.3. Un investissement réel dans l'ensemble des académies.....	6
1.4. Des objectifs centrés sur les économies d'emplois, mais une demande d'orientation stratégique nationale	7
2. Un processus de mutualisation très engagé mais qui soulève beaucoup de questions	8
2.1. La démarche de mutualisation et les plateformes de gestion académique.....	9
2.1.1. <i>Les domaines de mutualisation</i>	9
2.1.2. <i>Les choix d'implantation des plateformes</i>	12
2.2. La problématique des plateformes en inspection académique	13
2.2.1. <i>Les aspects juridiques</i>	13
2.2.2. <i>Les aspects de ressources humaines</i>	14
2.2.3. <i>Les aspects d'organisation relationnelle</i>	14
2.2.4. <i>Les risques du dispositif</i>	14
2.3. Une mutualisation particulière : le rapprochement des services de l'IA du chef-lieu de l'académie et du rectorat	15
2.3.1. <i>Quelles ambitions stratégiques pour une fusion ?</i>	16
2.3.2. <i>Les niveaux de rapprochement et la place de l'IA DSDEN du chef-lieu de l'académie</i>	16
2.3.3. <i>Les niveaux de rapprochement et la gestion interdépartementale</i>	17
3. Des interrogations et des clivages sur la répartition des rôles entre recteurs et IA-DSDEN	18
3.1. Les missions des IA-DSDEN : des approches diverses et parfois ambiguës.....	18
3.1.1. <i>L'IA, échelon de proximité ?</i>	18
3.1.2. <i>L'IA-DSDEN, acteur du pilotage ?</i>	19

3.2. Les paradoxes de la nouvelle répartition des compétences entre IA et rectorat	22
3.2.1. <i>Les départements les plus importants sans IA de plein exercice ?</i>	22
3.2.2. <i>La situation critique des inspections académiques de taille restreinte et leur devenir</i>	22
3.2.3. <i>Des inspections académiques de moins en moins services départementaux</i>	23
ANNEXES	25

Avant-propos

Conformément au programme de travail des inspections générales pour l'année 2008-2009 et à la lettre de cadrage du 24 novembre 2008, le présent rapport constitue une contribution de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche à la réflexion sur la réorganisation en cours des services académiques.

Cette réorganisation repose sur une démarche déconcentrée et expérimentale qui n'impose pas aux académies de modèle d'organisation commun à atteindre à une échéance donnée.

L'objet de la mission de l'IGAENR n'était donc pas de contrôler la mise place de normes mais d'analyser les stratégies et les actions mises en œuvre par les académies et leur impact sur l'organisation des services.

À cette fin, il a été demandé aux trente correspondants académiques de rédiger une note portant sur le mode de pilotage de cette politique, sur un premier bilan des actions mises en œuvre, et sur les projets à court et moyen termes ; les leviers de transformation utilisés et les difficultés rencontrées devaient en outre être précisés (un extrait du protocole figure en annexe).

Le présent rapport s'appuie sur ces contributions et tient compte également des réunions interacadémiques organisées par le secrétariat général du ministère en mars et avril 2009 sur ce thème.

De l'observation des stratégies et des réalisations des académies, il ressort trois grandes problématiques :

- la réorganisation des services académiques est conçue et mise en œuvre plus en fonction d'impératifs budgétaires que d'orientations stratégiques ;
- le processus de mutualisation de gestions est très engagé mais soulève beaucoup de questions ;
- des interrogations et des clivages apparaissent sur la répartition des rôles entre recteurs et IA-DSDEN.

1. La réorganisation des services académiques est conçue et mise en œuvre plus en fonction des impératifs budgétaires que d'orientations stratégiques sur le pilotage académique

1.1. Les objectifs ministériels : amélioration du service rendu et suppressions d'emplois

La « réorganisation des services académiques » s'inscrit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)¹, opération lancée en juillet 2007 et qui « vise à identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'État, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques » (publication du Premier ministre). Son objectif affiché est donc à la fois d'améliorer la qualité du service et de réaliser des gains de productivité, à l'instar de ce qui est conduit dans les autres administrations de l'État.

Si elle a été présentée aux académies comme l'une de leurs priorités, cette réorganisation n'a pas donné lieu à des textes réglementaires ni à une circulaire cadre. Elle est évoquée régulièrement lors des réunions de secrétaires généraux d'académie et elle a fait l'objet de séminaires interacadémiques organisés par le service de l'action administrative et de la modernisation (SAAM) placé auprès du secrétaire général du ministère. Ce service produit cependant des documents à usage interne qui présentent des hypothèses de travail.

Au premier trimestre 2008, chaque académie a transmis à l'administration centrale un plan de modernisation. Une synthèse en a été réalisée et présentée par le SAAM mais les plans n'ont pas fait l'objet d'une validation individuelle.

En revanche, les suppressions d'emplois administratifs, effectives à partir de 2004, se sont depuis poursuivies chaque année : 3 240 emplois auront été retirés des services académiques de 2004 à 2009² et 1 000 suppressions supplémentaires sont prévues au total pour 2010 et 2011.

Les académies sont incitées à prendre des initiatives à leur rythme autour de deux grands objectifs :

- mutualiser un certain nombre de fonctions de gestion (notamment en créant des plateformes techniques et en rapprochant si possible services rectoraux et services départementaux de l'éducation nationale du chef lieu académique) ;
- développer le rôle de l'échelon départemental dans le pilotage des établissements.

¹ La RGPP s'inscrit dans la continuité de réformes qui sont rappelées *infra* dans l'encart consacré à la modernisation des services, pages 3 et 4.

² Dont 953 transférés aux caisses d'allocations familiales et aux collectivités territoriales de rattachement des EPLE.

La modernisation des services : une histoire interministérielle longue et mouvementée

La réorganisation en cours des services académiques s'inscrit dans un mouvement de modernisation de l'administration inauguré dès les années 1960 et qui n'a pas cessé depuis ; elle provient donc de ce mouvement, elle bénéficie de ses apports, mais le contexte dans lequel elle doit s'opérer aujourd'hui est différent.

Les années 1960

La première démarche explicite, celle d'une activité « organisation et méthodes », apparaît en 1959. Il s'agissait de développer des techniques d'organisation et de simplification inspirées des principes de Taylor et permettant de créer « les conditions d'une meilleure efficacité dans l'exécution des tâches administratives³ » ; ainsi, on a pu voir jusque dans les années 1980, fonctionner dans certains rectorats un bureau « O et M ».

Les années 1970 et 80

L'introduction dans les années 1970 de la rationalisation des choix budgétaires (RCB), elle aussi inspirée d'un modèle américain marque une seconde étape ; elle inaugure une démarche de modernisation qui trouve son origine dans la volonté de gérer autrement les finances publiques. La commission RCB⁴ avait pour objectif d'élaborer une procédure budgétaire permettant de dégager des décisions et des arbitrages réputés rationnels. Préfiguration de la démarche induite par la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF), cette procédure reposait sur trois volets : expression des objectifs recherchés, étude des moyens d'action, recherche de la meilleure adéquation des moyens aux objectifs ; le cycle devait se poursuivre bien sûr avec l'exécution, puis – et c'était nouveau – avec la mesure des effets de l'exécution (l'évaluation) ; enfin, en tant que de besoin, elle pouvait s'achever par des réajustements des programmes, voire des objectifs. Dans les années 1980, la démarche de RCB a été accompagnée, au ministère de l'éducation nationale comme ailleurs, par une autre démarche, la « démarche qualité », toujours vivace aujourd'hui, explicitement ou non.

Les années 1990

En février 1989, une circulaire du Premier ministre lance la politique dite de « **renouveau du service public** ». Elle repose sur quatre axes : « une politique de relations du travail rénovée, une politique de développement des responsabilités, un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers ». Puis en 1992, le **mouvement de déconcentration** s'engage : pour renforcer le rôle des services territoriaux de l'État dans le nouveau contexte né de la décentralisation, ces textes organisent un fort mouvement de déconcentration des administrations de l'État, sur la base d'une nouvelle répartition des compétences entre services centraux et territoriaux ; c'est dans ce cadre que les pouvoirs des recteurs commencent d'être renforcés, ce qui commande une autre organisation pour les services.

³ Lettre de mission du service central d'organisation et méthodes, organe interministériel créé en 1959.

⁴ Commission interministérielle créée par décret du 25 mai 1970.

En juin 1998 paraîtra une circulaire du premier ministre relative à la « préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations ». Ces programmes avaient pour objet de « déterminer les orientations stratégiques du ministère, de formaliser une volonté collective d'assurer avec efficacité les missions entrant dans ses attributions ».

Les années 2000

Le 1^{er} août 2001, est promulguée **la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**, votée par le Parlement à la quasi unanimité ; elle marque un tournant réputé décisif en réformant très profondément le dispositif établi en matière budgétaire par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Expérimentée en 2004, son application se généralise à compter de 2006 à l'éducation nationale. Au-delà d'une nouvelle architecture du budget de l'État, cette réforme met en place **de nouveaux modes de gestion dans les administrations, reposant sur la performance**.

En 2003, le Premier ministre publie une circulaire⁵ relative aux stratégies ministérielles de réforme (SMR) : « recentré sur le cœur de ses missions et s'appuyant sur des structures, une organisation et des méthodes rénovées, l'État doit, **au meilleur coût pour la collectivité**, apporter **un meilleur service aux Français et une plus grande satisfaction à ses agents** ». La SMR devait être mise en œuvre selon quatre axes : la déconcentration, la réduction du nombre de corps, la reconnaissance du mérite, la gestion prévisionnelle des postes, emplois et carrières. La même année, **la décentralisation s'accentue**, en particulier dans le domaine de l'éducation nationale : le transfert aux collectivités des compétences concernant les personnels assurant dans les EPLE les missions d'accueil, d'entretien et de restauration est engagé.

En 2005, est créée la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) ; rattachée au ministre chargé du budget, elle succède à diverses structures qui animaient la réforme de l'État. En même temps, est lancé un ambitieux programme d'**audits de modernisation**, qui visent à améliorer la qualité et l'efficacité du point de vue des usagers, des agents ou des contribuables. Pour l'éducation nationale et l'enseignement supérieur, quinze audits de modernisation seront conduits, soit dans des domaines très précis (la gestion des frais de déplacement par exemple ou celle des examens), soit dans des domaines généraux (« le pilotage du système éducatif à l'épreuve de la LOLF » ou encore « la contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif »).

Enfin, en juillet 2007, le Premier ministre lance l'opération de la RGPP, la révision générale des politiques publiques (cf. 1.1 *supra*).

De manière continue depuis plus d'un demi-siècle, les services du ministère de l'éducation nationale ont donc eu la volonté de s'adapter et de s'améliorer, en recherchant une efficacité accrue et un usage meilleur de l'argent public. L'effort est d'autant plus significatif que ces démarches de modernisation ont dû être conduites dans un contexte de complexification sans cesse accentuée par des mesures ou des dispositifs nouveaux : la révolution informatique (aussi facilitatrice que difficultueuse) ; la gestion de plus en plus précise et contrainte des moyens et des personnes avec le développement et l'assouplissement du temps partiel et

⁵ Circulaire du 25 juin 2003.

l'entrée en application de la LOLF ; la mise en œuvre de nombreuses réformes des enseignements, la déconcentration vers les rectorats et la décentralisation qui, en particulier depuis 2004, n'a pas facilité la gestion ; la prise en compte explicite de l'usager (l'agent géré, le parent d'élève, l'EPLE,...).

Cependant, les réductions d'emplois engagées depuis 2004 créent un contexte plus contraint qu'auparavant ; s'ajoutant à des changements quasi permanents mais pas toujours aboutis, elles ont tendance maintenant à atteindre la motivation de beaucoup de personnels, qui s'interrogent désormais sur la place qui leur est donnée.

1.2. Une liberté d'action laissée aux académies pour un exercice indirectement encadré

Le ministère, tout en mettant les académies dans l'obligation de rendre chaque année des emplois administratifs, n'a pas défini les principes et le cadre selon lesquels devraient progressivement fonctionner les services académiques : il a laissé les académies maîtresses du rythme et des modalités de leurs opérations et il a limité son rôle à un accompagnement du changement.

On observe à cet égard, chez les acteurs académiques, à la fois une satisfaction de décider eux-mêmes des solutions à apporter et, en même temps, une grande difficulté à donner du sens à ces évolutions, donc à expliquer, notamment aux personnels, quel est l'horizon de cette réorganisation.

Le choix de l'administration centrale d'une démarche non directive a donné aux académies la possibilité de trouver des solutions adaptées à leur contexte ; de plus, cette démarche a eu le mérite de ne pas surajouter de nouvelles contraintes, plus ou moins réalistes, aux fortes contraintes déjà existantes.

Les académies ont conduit leur réflexion de façon autonome en considérant qu'elles avaient une marge de manœuvre importante puisqu'il n'y avait pas de texte prescriptif ni de modèle d'organisation commun à atteindre à une échéance donnée. Elles ont donc avancé à leur rythme.

Pourtant, les responsables des académies ont conscience que, par ailleurs, l'exercice a bien été encadré :

- en premier lieu, les suppressions annuelles d'emplois administratifs leur imposent de réaliser les gains correspondants ;
- de plus, certains projets nationaux structurent ou vont structurer fortement leur action, comme la mise en place de CHORUS ou la perspective d'un opérateur national de paie (ONP).

Ajoutons les quelques objectifs généraux qui, sans être présentés comme coercitifs, sont impulsés par l'administration centrale (et sur lesquels celle-ci « suggère » parfois à telle académie d'être expérimentale) : par exemple, mutualiser certaines tâches de gestion et revoir

leur répartition entre rectorat et inspections académiques (notamment en créant des plateformes techniques ou en rapprochant rectorat et IA du chef-lieu académique) ;

- plus constamment, le secrétaire général du ministère et le responsable du SAAM ont insisté dans leurs propos sur le développement souhaitable du rôle de l'échelon départemental dans le pilotage de proximité ;
- enfin, dans la mesure où les interrogations sur la pérennité des inspections académiques ont été levées par le ministre, les académies ont reçu mandat de trouver des solutions sans remettre en cause l'existence de l'échelon départemental.

En résumé, les académies ont choisi les leviers de leur stratégie de modernisation dans la panoplie qui leur était proposée, ou que certaines avaient déjà conçus et parfois déjà utilisés ; leur choix s'est porté d'abord sur les leviers susceptibles de les aider le plus efficacement à rendre chaque année un nombre conséquent d'emplois administratifs.

Pour ce qui est de l'accompagnement ministériel, impulsé par le secrétariat général et avec l'implication du SAAM, on retiendra en particulier deux moments forts :

- en 2007, les quatre séminaires qui ont réuni les responsables des services académiques ; il s'agissait de favoriser les échanges et de cibler les pistes de travail prioritaires de modernisation des services ; les quatre thèmes abordés ont été les suivants : les services académiques et le pilotage en contexte LOLF, les relations rectorat-inspections académiques, les relations avec les établissements publics locaux d'enseignement (E.P.L.E.), les leviers de la politique des ressources humaines ;
- en 2008 et 2009 la réflexion sur l'évolution des services académiques qui s'est poursuivie dans le droit fil des travaux des séminaires tenus en 2007, avec la tenue de quatre réunions interacadémiques en mars et avril 2009, dont l'objectif était triple : « dresser le bilan des actions de modernisation en cours, réfléchir ensemble sur les problématiques communes et les projets à développer, fournir les outils et les leviers d'action ».

1.3. Un investissement réel dans l'ensemble des académies

Les recteurs, tout en déléguant la conduite du chantier au secrétaire général de l'académie, entendent arrêter les choix stratégiques, dès lors qu'il s'agit en particulier de l'organisation de leurs responsabilités (répartition des rôles dans la gestion des moyens d'enseignement et dans le suivi des EPLE, projet de s'engager ou non dans le processus de rapprochement du rectorat et de l'inspection académique chef-lieu) ; ils sont attentifs aux conséquences des mesures de réorganisation sur les personnels, en particulier ceux des inspections académiques.

Le secrétaire général de l'académie, responsable du chantier, s'appuie le plus souvent sur l'un de ses adjoints nommé chef de projet. La conduite du chantier se fait dans des conditions de collégialité variables : dans quelques cas, la démarche est très centralisée par le recteur et le secrétaire général de l'académie, au point d'être considérée comme opaque par les responsables des services rectoraux eux-mêmes et a fortiori par ceux des IA ; dans la majorité

des cas, on constate une association étroite et régulière des IA-DSSEN et des SG d'IA ; dès lors, on voit s'affirmer le rôle des secrétaires généraux des inspections académiques auprès du secrétaire général de l'académie, ce qui tend à faire émerger à ce niveau les prémisses d'une véritable équipe académique.

Selon des modalités diverses (groupes de pilotage et de travail, bulletins de liaison, séminaires d'encadrement...) et dans la plupart des cas, l'ensemble des cadres du rectorat et des IA a donc été associé. Cela a permis de prendre en compte les interrogations des personnels des inspections académiques dont les inquiétudes se sont progressivement déplacées de la question de la pérennité de la structure – confirmée par l'autorité ministérielle – vers l'évolution de leurs postes ou de leurs fonctions.

L'association des IA-DSSEN et de leurs secrétaires généraux à la conduite de ce chantier a été un facteur déterminant pour limiter jusqu'à présent les inquiétudes des personnels et pour orienter les choix du recteur, au regard de la problématique que pose la réorganisation des services sur le devenir et les missions des personnels des inspections académiques. Selon les académies, les IA-DSSEN ont pu jouer un rôle déterminant dans les orientations prises par le recteur : abandon de projets de concentration de la gestion des moyens des collèges au rectorat, déconcentration de la gestion des moyens des lycées sur l'IA, implantation de plateformes mutualisées dans les IA plutôt qu'au rectorat, projet (retenu ou non) de rapprochement entre l'IA chef-lieu et le rectorat, ... Certes, il n'en a pas été ainsi partout, comme dans une académie où les IA-DSSEN ont appris en réunion bilatérale annuelle à Paris la mise à l'étude d'un projet de rapprochement du rectorat et de l'IA du chef-lieu de l'académie.

1.4. Des objectifs centrés sur les économies d'emplois, mais une demande d'orientation stratégique nationale

La priorité des autorités académiques a été de trouver les moyens de réaliser les économies qui permettent de supprimer des emplois. Que ce soit dit sous une forme ou sous une autre, le fil conducteur des projets en la matière est de concentrer davantage les tâches de gestion et de redéfinir ainsi la répartition des tâches entre rectorat et inspections académiques. Mais les acteurs académiques ont conscience des limites de cet exercice, qui s'effectue bien souvent indépendamment d'une réflexion sur l'organisation du pilotage académique, en particulier du rôle des IA-DSSEN, sujet sur lequel il n'y a pas de ligne nationale explicite.

L'analyse des actions mises en œuvre par les académies montre que la gestion sous contrainte (ici, celle des suppressions d'emplois) a ses avantages : elle oblige à faire preuve d'imagination, « sans tabou ni a priori » pour reprendre la formule du Premier ministre à propos de la RGPP, et à mettre en œuvre au plus tôt les mesures retenues. Elle a aussi ses limites, voire ses risques de contre production, lorsque l'on finit par prendre la contrainte pour un objectif.

La première appréciation – et sans aucun doute la plus importante –, à la suite de l'observation des académies par les inspecteurs généraux de l'administration au cours de l'année 2008-2009, porte précisément sur ce point. Les acteurs académiques ont le sentiment

qu'au-delà de la « réussite » des suppressions d'emplois (avec le moins de dommages possibles en matière de ressources humaines) il n'y a pas de stratégie fondamentale clairement exprimée qui détermine vers où il importe d'aller.

La réponse à la question a un intérêt très pratique : si l'on doit conduire des réductions d'emplois et des réformes de structures, comment s'assurer que l'on ne se trompe pas de domaine quand on ne sait plus quel est l'objectif fondamental à atteindre ?

En reprenant les conséquences stratégiques attendues de la LOLF dans le domaine de la performance, on sait que celle-ci doit s'appuyer sur la responsabilisation des acteurs au plus près du terrain, car ce sont eux qui doivent être à même de trouver les solutions les plus adaptées à la bonne mise en œuvre des objectifs ; la responsabilisation passe par une autonomie accrue des acteurs (acteurs académiques, acteurs des écoles et des EPLE), et l'atteinte des objectifs par la contractualisation (contractualisation ministérielle avec les académies, contractualisation académique avec les écoles et EPLE).

Si tant est que soient claires partout la notion et la volonté d'une plus grande autonomie des acteurs et celles d'une démarche de contractualisation sur des objectifs, l'ambition du pilotage peut dessiner la direction dans laquelle les académies doivent s'engager ; dès lors, c'est à l'aune du pilotage du système éducatif que les mesures de réorganisation peuvent être choisies, de même que les secteurs sur lesquels les réductions d'emplois peuvent porter, sans que l'atteinte de l'objectif soit remise en cause.

Les acteurs académiques sont demandeurs d'un discours ministériel fort sur le pilotage du système éducatif au niveau déconcentré. Dans ce pilotage, qui doit être celui des écoles et des EPLE, quels sont les rôles respectifs du recteur et des IA-DSDEN, des services rectoraux et des services des IA ? Jusqu'ici, ce message a été peu tenu et seulement de manière interne et sous forme d'hypothèses de travail.

Recommandation n° 1 : arrêter au niveau ministériel une position forte et claire sur le pilotage du système éducatif au niveau déconcentré.

2. Un processus de mutualisation très engagé mais qui soulève beaucoup de questions

La nouvelle organisation des services qui émerge dans les académies au bout de plusieurs années de réorganisation et avec l'accélération que celle-ci connaît depuis 2004 conserve des traits communs, au moins parce qu'elle s'appuie toujours, d'une manière ou d'une autre, sur un rectorat et des inspections académiques. Mais elle tend à se différencier de façon sensible selon les académies, en fonction notamment du rôle que le recteur entend donner d'une part aux IA-DSDEN, d'autre part aux services des inspections académiques.

2.1. La démarche de mutualisation et les plateformes de gestion académique

Toutes les académies (à l'exception bien sûr des académies monodépartementales) se sont engagées, dès 2004 pour certaines, dans des opérations de mutualisation des services entre IA et rectorat ; ce mouvement s'est accentué depuis et des mutualisations sont encore prévues pour la rentrée 2009 et les deux suivantes.

La mutualisation a des effets immédiats d'économie d'échelle et, selon les domaines choisis, les « gains » permettent jusqu'à présent d'absorber les suppressions d'emplois ; c'est bien ce qui d'abord était recherché par les autorités académiques. Sa mise en œuvre a eu dans beaucoup de cas des effets de réelle amélioration du service public : les procédures de gestion des IA étaient en effet assez fréquemment différentes, quelques (rares) fois fautives. La mutualisation a obligé au préalable à analyser le domaine, la réglementation et les pratiques, à mettre en place des procédures homogènes, garantes d'une meilleure clarté et d'une équité interdépartementale renforcée. En même temps, la constitution de plateformes de gestion uniques par domaine a permis de constituer plus facilement des équipes professionnalisées ou en voie de professionnalisation grâce à une formation appropriée.

2.1.1. *Les domaines de mutualisation*

Le principe de bon sens veut que l'on concentre les gestions de masse ou très spécialisées lorsque la proximité du lieu de gestion n'apporte pas à la qualité de l'acte et à l'usager un « plus » caractérisé. C'est, dans la plupart des cas, ce principe qui a guidé les réflexions académiques.

Les domaines sont beaucoup plus variés qu'on ne l'imagine a priori :

- les examens,
- les bourses du second degré,
- les personnels de l'enseignement privé sous contrat,
- les frais de déplacement et de changement de résidence (tous personnels),
- les pensions des personnels du premier degré public,
- le forfait d'externat,
- le contrôle de légalité des actes des EPLE,
- les allocations pour perte d'emploi (tous personnels),
- les services informatiques,
- certaines fonctions « support », en particulier entre IA du chef-lieu de l'académie et rectorat (standard, reprographie),

- la fonction achats et marchés avec la mise en place obligée de CHORUS⁶,
- la gestion administrative et financière des personnels du premier degré,
- l'action sociale en faveur des personnels,
- la gestion des moyens d'enseignement, comme on vient de le voir au § 3.1.

Certaines plateformes se retrouvent (ou vont à court terme se retrouver) dans toutes les académies : pour les examens, les bourses du second degré, les personnels de l'enseignement privé sous contrat, la fonction achats et marchés avec la mise en place de CHORUS. Il s'agit essentiellement de domaines qui relèvent de traitements de masse et qui bénéficient de modalités et de règles de gestion bien établies.

D'autres sont encore peu répandues mais devraient l'être assez vite car elles nécessitent souvent une haute technicité, qu'une plateforme unique et des procédures communes seront à même de créer : les frais de déplacement et de changement de résidence (tous personnels), les pensions des personnels du premier degré public, le forfait d'externat, les allocations pour perte d'emploi (tous personnels). On peut y ajouter le service informatique académique centralisé, tout en reconnaissant la nécessité de conserver sur chaque site un technicien correspondant. On peut enfin classer dans cette catégorie l'action sociale en faveur des personnels, étant entendu qu'un échelon départemental de proximité doit être maintenu (rôle des assistants sociaux).

On observera que certains domaines n'ont pas encore fait partout l'objet d'une réflexion poussée : c'est en particulier le cas des services d'études et statistiques. La technicité est pourtant très « pointue » et ne peut pas se retrouver facilement à la fois dans chaque IA et au rectorat ; de plus, tous les acteurs académiques ont été confrontés à des chiffres divergents parce qu'ils venaient de sources différentes (IA, rectorat) et selon des approches hétérogènes. Le partage de bases académiques uniques et fiabilisées est pourtant un enjeu majeur du pilotage.

On pourrait y ajouter l'affectation des élèves du second cycle du second degré, tant il est vrai qu'avec les procédures informatisées de type AFFELNET, ce qui demeure au niveau départemental est d'une plus value relative.

Recommandation n° 2 : analyser au niveau académique de manière systématique les activités pour repérer tous les champs utiles de mutualisation.

La création de certaines plateformes mérite réflexion : celle concernant le contrôle de légalité (en projet pour 2009 à Nancy, Poitiers, Rouen, ...) et, dans un tout autre domaine, celle concernant la gestion collective et financière des personnels du premier degré (en projet à Rennes, en expérimentation en janvier 2010 à Dijon).

⁶ À noter que la mise en place de CHORUS, avec ses procédures telles qu'elles apparaissent aujourd'hui, ne sera pas source d'économies d'emplois, au contraire ; mais il est vrai que son but premier n'était pas la simplification de la gestion mais la certification facilitée des comptes.

Sur les plateformes du contrôle de légalité, on peut comprendre que la technicité de ces questions nécessite de former des spécialistes et que, dans certains cas, le nombre d'EPLE ne justifie pas l'investissement d'une ou plusieurs personnes par département. Toutefois, ce contrôle, au-delà de son aspect juridique, a un intérêt notable comme outil d'aide au pilotage des EPLE, par la lecture et l'analyse des procès verbaux des CA ; selon le rôle que le recteur entend donner aux IA-DSSEN, cette plateforme peut conduire à créer de vrais doublons de gestion : lecture et analyse des procès verbaux et des actes à la fois en IA et en rectorat,.... Dès lors, sa création a des effets contraires à ceux attendus en terme d'économie d'emplois et le nécessaire accompagnement de proximité se fait moins bien.

Recommandation n° 3 : veiller en académie à ce que les mutualisations ne conduisent pas à de nouveaux doublons de gestion.

Quant à la création de plateformes de gestion administrative et financière du premier degré, beaucoup d'académies, au niveau rectoral, y ont songé, mais peu s'y sont pour l'instant impliqués. Le premier degré est depuis longtemps le domaine propre des IA-DSSEN ; dans un contexte où ceux-ci et leurs services se sentent fragilisés, la mutualisation (même partielle) de la gestion des personnels du premier degré peut être perçue comme une atteinte. Pourtant, le domaine mérite d'être exploré, c'est ce qu'a fait en particulier l'académie de Dijon. Dans cette perspective, il ne s'agit pas évidemment de déposséder les IA-DSSEN de leur délégation de pouvoirs reçue du ministre ; il s'agit de voir comment gérer de façon homogène, pour certains actes comme la paie et les actes qui la soutiennent, un grand nombre de personnels et au « meilleur coût ». Nous sommes bien dans la problématique d'une gestion de masse et l'expérience en la matière que donne la gestion des personnels du second degré permet d'envisager une réelle qualité de service. L'académie de Dijon estime qu'une gestion du premier degré concentrée au mieux pourrait, à terme, permettre d'économiser près de la moitié des emplois aujourd'hui consacrés à cette gestion.

Aujourd'hui, l'évolution du statut départemental des professeurs d'école n'est pas envisagée ; toutefois, si leur gestion individuelle est sous la responsabilité des IA-DSSEN, leur recrutement est académique et le recteur est seul responsable du budget opérationnel de programme sur lequel ils sont rémunérés. Entre la gestion telle qu'elle est maintenant et une gestion qui serait entièrement académique, il y a des degrés possibles et des évolutions juridiques qui pourraient être choisis pour favoriser au mieux la création de plateformes académiques du premier degré, gages d'une gestion certes économe, mais aussi et surtout d'une efficacité accrue, harmonisée et équitable entre les départements.

Recommandation n° 4 : étudier au niveau national les évolutions réglementaires et au niveau académique les évolutions de gestion permettant une administration moderne et efficace du premier degré.

2.1.2. *Les choix d'implantation des plateformes*

Mutualisation verticale et mutualisation horizontale.

Le premier mouvement spontané pour choisir l'implantation d'un service académique a été bien entendu le rectorat de l'académie (mutualisation dite verticale) ; c'était dans la logique traditionnelle du fonctionnement. Mais la quasi-permanence des suppressions annuelles d'emplois a accéléré les mutualisations, et les académies se sont vite trouvées devant la difficulté de maintenir en département des services d'inspection académique dont la taille puisse être qualifiée de viable. L'autre difficulté, plus pressante encore, tenait dans la réaffectation des personnels des IA touchés par des mesures de carte ; en effet, si les premières suppressions d'emploi ont pu être absorbées par les vacances de postes, les départs à la retraite et le volontariat, ce n'est plus vraiment le cas maintenant.

Ces contraintes, ajoutées à l'incitation ministérielle de porter attention au devenir des services des IA, ont conduit les recteurs à choisir d'implanter certaines plateformes de mutualisation au niveau des inspections académiques (mutualisation dite horizontale) ; cette solution a pu recevoir une justification organisationnelle originale, fondée sur la volonté de considérer les services rectoraux et les services des inspections académiques comme des services académiques uniques : « Chaque inspection académique a désormais vocation à remplir une mission pour l'ensemble de l'académie alors qu'auparavant, leurs missions étaient intégralement territorialisées dans chaque département » déclare en avril 2009 à l'AEF le secrétaire général de l'académie de Nancy-Metz. Il importe enfin d'ajouter que la réglementation actuelle commande que certains actes de gestion soient pris sous la responsabilité d'un IA-DSSEN, qui a délégation de pouvoirs en la matière⁷.

La variété dans les choix d'implantation.

Aujourd'hui, les situations sont extrêmement diverses selon les académies.

Pour ce qui concerne les examens, toutes les solutions ont été mises en œuvre : mutualisation au rectorat (c'est le cas le plus fréquent), mutualisation sur une IA, mutualisation sur plusieurs IA (chacune alors étant spécialisée dans un type d'examen). La gestion des bourses lorsqu'elle est mutualisée est confiée à une ou deux IA (il y a là problème de compétence, les IA-DSSEN ayant délégation réglementaire en la matière ; au demeurant, cela n'empêcherait pas que le service soit implanté physiquement dans un rectorat). La plateforme du contrôle de légalité est confiée soit au rectorat (cas le plus fréquent), soit à une IA ; de même pour la plateforme d'action sociale, la gestion des personnels du premier degré privé sous contrat et de leurs pensions, la gestion des frais de déplacement, ... Pour des raisons juridiques, la plateforme de gestion du premier degré que l'académie de Dijon va mettre en place sera formellement placée auprès d'un IA, celui du chef-lieu de l'académie.

⁷ Il s'agit aujourd'hui, par délégation du ministre, de la gestion des personnels du premier degré, de la carte scolaire du premier degré, de celle des circonscriptions d'IEN, de l'affectation des élèves et des bourses du second degré, de la conduite des politiques éducatives locales.

En fait, sont mutualisées seulement en rectorat la plateforme CHORUS (mais c'est une obligation de fait), la plateforme des allocations pour perte d'emplois (technicité particulière et dossiers en plus grand nombre au niveau rectoral), les services informatiques académiques, les fonctions support (entre IA chef-lieu et rectorat).

Certaines académies ont même fait le choix, pour assurer le maintien des services dans les IA, de répartir systématiquement les plateformes de telle sorte que chaque IA en accueille, notamment (mais pas seulement) les IA hors chef-lieu. Ainsi à Bordeaux ou Clermont-Ferrand :

BORDEAUX	
Tous examens	Rectorat
Bourses du second degré	Pyrénées atlantiques
Gestion des personnels du privé sous contrat	Dordogne
Frais de déplacement et changement de résidence	Lot et Garonne
Pensions des personnels du premier degré public	Landes
CRPD	Gironde

CLERMONT FERRAND	
Examens	Rectorat
Bourses	Haute Loire
Pensions des personnels du premier degré public	Allier
Gestion des personnels du privé sous contrat	Haute Loire
Forfait d'externat	Haute Loire
Contrôle de légalité	Cantal

2.2. La problématique des plateformes en inspection académique

2.2.1. *Les aspects juridiques*

L'implantation en IA de plateformes académiques a besoin d'un cadre juridique particulier, afin que les opérations puissent se dérouler dans l'immédiat et en l'état actuel de la réglementation. Lorsque les champs de mutualisation dépendent de la délégation de pouvoirs ou de signature des IA-DSDEN, la formule de la délégation de gestion (entre autorités de même niveau) est celle qui est généralement retenue ; la plateforme est alors juridiquement placée sous l'autorité d'un IA. La solution de centres de services partagés ne concerne que les opérations matérielles et chaque IA garde alors sa signature ; elle est facile à mettre en œuvre mais elle entraîne des relations complexes entre la plateforme et les IA. La solution du service interdépartemental est peu lisible : le service est sous l'autorité fonctionnelle de tous les IA mais ils déléguent leur signature à l'un d'entre eux.

Lorsque le domaine de gestion ne relève pas de la délégation réglementaire à l'IA, le recteur peut en général déléguer en tant que de besoin sa signature. On voit bien là la rigidité actuelle de la réglementation qui partage les compétences, selon les actes, entre les IA et le recteur.

Il y aurait le plus grand intérêt à simplifier à terme le dispositif, par exemple en ramenant les délégations de pouvoirs au seul niveau du recteur, qui est désormais le seul responsable des budgets opérationnels de programme (BOP) académiques, y compris celui du premier degré ; en contrepartie, le champ des délégations de signature du recteur aux IA serait réglementairement étendu.

Recommandation n° 5 : simplifier les dispositions relatives aux délégations de pouvoir et de signature entre recteur et IA-DSSEN.

2.2.2. *Les aspects de ressources humaines*

De plus, la concentration de certaines fonctions dans les inspections académiques pose la question de la qualité de l'encadrement administratif et des personnels chargés de les prendre en charge. En effet, dans beaucoup de cas, les fonctions mutualisées sont prises en charge par les personnels qui géraient avant d'autres dossiers et ont été maintenus en poste tout en changeant d'attributions. La qualification nécessaire a besoin dans beaucoup de cas d'être acquise par une formation parfois lourde dont les effets ne sont pas forcément immédiats.

2.2.3. *Les aspects d'organisation relationnelle*

Par ailleurs, les relations hiérarchiques et fonctionnelles en cas de plateforme académique en IA ne sont pas simples : quelles modalités retenir entre les IA DSSEN puisque aucun d'eux n'est le supérieur hiérarchique des autres ? Quelles modalités retenir entre le secrétaire général de l'académie et le secrétaire général de l'inspection académique ? Jusqu'à présent, les conflits ont été rares et chacun s'est attaché à les résoudre ; mais si l'existence de telles plateformes se maintient ou s'étend, il y aura là plus grand intérêt à arrêter conventionnellement les modalités de travail et de relations.

Recommandation n° 6 : régler par convention écrite les modes de relations entre services des IA et services rectoraux en cas de plateformes mutualisées.

2.2.4. *Les risques du dispositif*

Enfin, il n'est pas certain que les plateformes de mutualisation en IA soient à moyen terme la meilleure des solutions de gestion, ni le plus sûr moyen de maintenir des services de taille significative en inspection académique. Il est clair que la solution actuelle a très souvent été dictée par le souci, certes légitime, de maintenir partout un environnement administratif auprès de chaque IA-DSSEN et des emplois dans chaque département (certains présidents de conseil général sont intervenus en ce sens auprès des recteurs ou du ministre).

Mais cette organisation tend à privilégier une « monoculture » dans les services concernés ; or, si pour des raisons impérieuses d'amélioration de la gestion et/ou d'absorption des suppressions d'emplois, (suppressions dont on sait qu'elles vont se poursuivre dans les années

à venir), un recteur est contraint de retirer la gestion d'une plateforme à une inspection académique dont une part majeure des agents est l'employée, comment cela va-t-il se passer ? Une situation assez similaire s'est présentée cette année ; une académie avait décidé de créer une plateforme de gestion des examens pour trois départements dans une IA de taille moyenne ; celle-ci avait perdu au cours des six années précédentes une quinzaine d'emplois ; le recteur pour diverses raisons a dû renoncer à l'implantation de cette plateforme ; dix-sept emplois de plus seront retirés à la rentrée 2009.

De plus, le nouveau caractère académique des services en IA peut prévaloir dans beaucoup de cas sur leur caractère départemental, et réduire l'utilité d'une implantation de services académiques en département.

Le dispositif de plateformes de gestion en IA peut donc se révéler fragile à plus d'un titre.

Recommandation n° 7 : s'assurer au niveau académique de la soutenabilité sur le long terme des mesures de mutualisation conduisant à des plateformes implantées en inspection académique.

2.3. Une mutualisation particulière : le rapprochement des services de l'IA du chef-lieu de l'académie et du rectorat

La perspective d'une telle fusion est énoncée depuis au moins 2002 au niveau ministériel et explicitée de manière affirmée depuis 2007. Le secrétariat général du ministère la promeut et l'a proposée en expérimentation à plusieurs académies. Le modèle est l'administration préfectorale : dans chaque chef-lieu régional, le préfet de région est aussi préfet du département⁸.

Cinq académies se sont avancées dans cette direction : Dijon, Poitiers, Limoges et Montpellier ont un projet immobilier qui va permettre d'installer ensemble le rectorat et l'IA du chef-lieu ; le plus avancé, de très loin, est celui de Toulouse. Cinq autres académies envisagent à plus ou moins long terme de regrouper matériellement les services : Besançon, Caen, Clermont-Ferrand, Lille et Nancy-Metz.

On attend comme conséquence de cette fusion une économie substantielle de moyens, apportée par une logistique dès lors unique, et une mutualisation accrue des services de gestion. C'est vrai sans aucun doute. Prudent cependant, le secrétariat général du ministère retient trois niveaux d'ambition possibles :

- la mutualisation des fonctions logistiques,
- l'intégration partielle des fonctions de gestion,
- la fusion intégrale du rectorat et de l'IA chef-lieu.

⁸ Toutefois, ceux qui donnent en exemple cette organisation préfectorale omettent parfois de signaler que les services de la préfecture du département et ceux du secrétaire général aux affaires régionales sont bien distincts, les compétences départementales et régionales étant elles-mêmes bien distinctes, ...

Il n'affiche pas publiquement de préférence particulière et s'en remet à la volonté et au réalisme des recteurs qui connaissent les contraintes locales.

2.3.1. *Quelles ambitions stratégiques pour une fusion ?*

Avant d'aller plus loin, le même préalable doit être posé, que celui qui aurait dû l'être à l'initiale des opérations de réorganisation des services : au-delà de la gestion la moins difficile possible des suppressions d'emplois et de la quête du moindre coût possible, que recherche-t-on ? Est-ce que cette fusion est susceptible d'apporter une amélioration sensible dans le fonctionnement et le pilotage du système éducatif académique ? Lors de la réunion interacadémique qui s'est tenue à Lyon en mars 2009, un recteur est intervenu pour rappeler que « toute réforme sur le terrain du pilotage et de l'organisation des services pour être efficace doit être simple, claire, lisible » et bien entendu compatible avec l'amélioration souhaitée du système éducatif au bénéfice des élèves ; ces corollaires ne sont pas sans intérêt.

Lorsque les conditions immobilières s'y prêtent, le rapprochement mérite assurément d'être envisagé. Reste à savoir si ce rapprochement apportera à l'usager une lisibilité meilleure du fonctionnement de la « maison éducation » et s'il contribuera à l'améliorer.

2.3.2. *Les niveaux de rapprochement et la place de l'IA DSDEN du chef-lieu de l'académie*

Le partage des mêmes locaux et la mutualisation des fonctions logistiques, en tout état de cause, constituent une source assurée d'efficacité et d'économie.

Le second niveau, soit l'intégration partielle des fonctions de gestion, plus efficace encore en termes d'optimisation des moyens, doit non seulement tenir compte de la bonne identification des responsabilités mais encore doit se faire dans la transparence de gestion interdépartementale (cf. 2.3.3 *infra*).

Dans ces deux situations, les précautions doivent être prises pour que les rôles respectifs de l'IA-DSDEN et du recteur soient réaffirmés, bien identifiables et tenus. Ajoutées à une identification matérielle des services, ces précautions devraient sauvegarder pour l'usager la lisibilité des structures et des rôles. Quant au fonctionnement interne, il peut utilement s'appuyer sur une convention arrêtant dans quelles conditions les services communs sont mis à disposition de l'IA-DSDEN.

Le troisième niveau d'ambition, la fusion des deux entités, pose des problèmes d'une tout autre nature ; si l'identification de chaque entité ne se pose plus puisqu'il y a fusion, celui de la lisibilité pour les usagers du fonctionnement académique apparaît, celui de l'équilibre de gestion entre départements se pose dans toute son ampleur et celui de la fonction d'IA-DSDEN du département chef-lieu s'y ajoute.

Si l'IA-DSDEN conserve ses prérogatives, on se retrouve sensiblement dans l'hypothèse du second niveau d'ambition. Mais les prérogatives de l'IA-DSDEN peuvent aussi être entièrement assurées par le recteur et dès lors l'IA-DSDEN devient adjoint du recteur (vice-recteur ?), spécialisé dans un domaine (celui du premier degré ?) ou encore chargé d'une

mission de coordination relative au pilotage pédagogique de l'académie, coordination vis-à-vis notamment des autres IA-DSDEN. Le champ est relativement libre puisqu'il pourrait être organisé par simple délégation de signature du recteur. Toutefois, les fonctions de vice-recteur sont régies par des textes qui aujourd'hui ne correspondent pas au cas de figure évoqué, les fonctions d'adjoint au recteur ou des fonctions similaires (directeur de la pédagogie ?) quelle qu'en soit la dénomination font en l'état présent perdre le statut de DSSEN.

Il faut souligner ici que certains recteurs sont pour le moins opposés à l'idée d'assurer en tout ou partie un rôle de DSSEN : ils considèrent que cela ne pourrait se faire qu'au détriment d'une des deux fonctions et ils estiment que fusion et confusion vont de pair.

On ne peut par ailleurs négliger la position du préfet et du président du conseil général du département concerné : quel sera dans le cas de fusion leur interlocuteur départemental pour l'éducation, quelle sera sa disponibilité et quelles seront ses prérogatives ?

On objectera qu'une telle situation de fusion existe déjà dans les académies monodépartementales et que cela fonctionne ; certes, mais dans ces académies, le responsable direct du premier degré, voire du second degré, est toujours clairement identifié, et naturellement il n'y a pas d'autres départements.

2.3.3. *Les niveaux de rapprochement et la gestion interdépartementale*

La difficulté de fond que l'intégration partielle, et a fortiori la fusion, introduisent dans les académies pluridépartementales est la différence de gestion entre un département et les autres : le département du chef-lieu académique sera considéré soit comme « sur-administré » parce qu'il bénéficiera des services rectoraux et de la proximité du recteur, soit comme « sous-administré » parce qu'il ne bénéficiera pas de services propres (alors que très souvent c'est le département le plus important de l'académie), et que l'autonomie de l'IA-DSSEN est plus ou moins restreinte. Le ressenti, qui est celui bien sûr exprimé par les IA et leurs services, n'est pas sans importance ; quel que soit le degré du rapprochement, le maintien de l'équilibre entre les départements demandera une transparence totale et permanente dans la gestion rectoriale.

Le projet de l'académie de Toulouse, lié à une opération immobilière qui devrait être achevée en 2012, se fonde sur la fusion des services de l'IA de Haute-Garonne et du rectorat ; toutefois, au printemps 2009, le positionnement de l'IA-DSSEN du département n'est pas encore clairement défini ; la situation n'est pas très différente à Montpellier. À Poitiers, la situation est la suivante : de la réunion des deux services sur un lieu unique, on s'achemine vers une intégration totale, mais le positionnement de l'IA de la Vienne n'est pas encore défini. À Dijon, le maintien de l'IA-DSSEN de Côte d'Or avec toutes ses prérogatives est l'option aujourd'hui retenue, même s'il y a intégration totale des services.

Ce panorama provisoire montre bien les difficultés de conception et de choix, la prudence, voire l'embarras, vis à vis du statut de l'IA du chef-lieu. En effet, beaucoup plus que toutes les autres mesures de mutualisation, la fusion IA-rectorat bouleverse les rôles et les représentations ; de plus elle nécessiterait des évolutions réglementaires lourdes relatives au statut des IA-DSSEN si leurs prérogatives étaient dans certains cas réduites. On ne peut

qu’inciter les académies concernées à préparer dans les détails la fusion des services (à cet égard, la démarche toulousaine est assez exemplaire), à bien cerner le rôle futur de l’IA-DSDEN, à préparer les dispositifs permettant d’assurer une gestion équitable et transparente de tous les départements. Sans doute, les gains de productivité, voire de qualité dans la gestion de nombreux domaines, peuvent être assurés ; mais si le fonctionnement pédagogique du système éducatif et son pilotage stratégique en pâtissent, l’avantage des gains de productivité sera sans intérêt.

Recommandation n° 8 : dans les cas de projet de rapprochement entre IA du chef-lieu et rectorat, veiller à la préparation concertée et minutieuse des opérations, à la lisibilité des structures futures, à la gestion équitable et transparente du département du chef-lieu de l’académie comme des autres départements.

3. Des interrogations et des clivages sur la répartition des rôles entre recteurs et IA-DSDEN

3.1. Les missions des IA-DSDEN : des approches diverses et parfois ambiguës

La question du rôle des IA-DSDEN (quelle place dans le pilotage académique ?) et des inspections académiques (quelles compétences ?) est centrale ; elle est d’autant plus sensible que les suppressions d’emplois ont massivement touché les inspections académiques, provoquant l’inquiétude des personnels, y compris de leurs responsables, sur leur devenir et celui de leur service. En même temps, les projets de fusion IA chef-lieu/rectorat développés dans certaines académies n’apportent pas de clarté sereine à ce débat.

3.1.1. L’IA, échelon de proximité ?

Le souhait d’intégrer les IA-DSDEN « dans l’ensemble académique » (formule de l’académie de Rennes) est assez partagé ; il conduit les recteurs à les associer au pilotage de l’académie au sein de comités aux appellations diverses qui regroupent, une ou plusieurs fois par mois, recteur, SGA, IA-DSDEN. Ils confient assez souvent à ces derniers des missions d’envergure académique. La nécessité de « clarifier le rôle respectif des inspections académiques et du rectorat » (académie de Versailles) est présente partout de façon plus ou moins explicite, mais avec des approches différentes.

L’académie de Strasbourg formule de façon assez complète la situation telle qu’elle la voit : « centrer les responsabilités de l’IA-DSDEN sur l’accompagnement et l’évaluation des établissements (écoles, collèges et lycées), notamment dans les aspects performance de l’EPEL en lien avec la LOLF ; recentrer au niveau académique (inspection d’académie pour le premier degré, rectorat pour le second degré) les activités de gestion ».

Pour caractériser l’identité des IA, la grande majorité des académies a recours à la notion **d’échelon départemental de proximité** : « renforcer le rôle des IA dans le pilotage de proximité » (Bordeaux), « repositionner l’échelon départemental comme échelon de

proximité » (Clermont), « renforcer le rôle des IA en matière de coordination de l'accompagnement de proximité des établissements » (Dijon), « conserver l'identité des IA autour des avantages liées à la proximité » (Grenoble), « préserver le maillage territorial » (Rouen).

À vrai dire, « l'échelon départemental de proximité » est une notion pour le moins polysémique, peut-être indéfinie dans certains cas, et derrière les formulations très générales que l'on vient de rapporter, il y a plusieurs interprétations possibles.

S'agit-il, comme cela est très souvent affirmé, de renforcer le pilotage des établissements, lycées compris, et à cet effet de renforcer le rôle de l'IA-DSDEN dans ce pilotage ? Beaucoup en effet s'accordent à dire que le pilotage actuel des établissements est restreint, en particulier celui des lycées (le recteur est inévitablement lointain pour la plupart d'entre eux). Mais en même temps, les outils de ce pilotage sont aujourd'hui très inégalement partagés, qu'il s'agisse des bases de données et des tableaux de bord des EPLE ou de la conception même et du suivi des contrats d'objectifs. Par ailleurs, le pilotage stratégique peut-il être déconnecté de la gestion des moyens ? Si l'on répond positivement, quels leviers donne-t-on à l'IA-DSDEN pour exercer cette fonction ? (Ici, la réponse est généralement peu précise, quand elle n'est pas éludée, astucieusement parfois en affirmant que le pilotage ne se fait pas forcément par les moyens). Et comment dès lors articuler le rôle des IA-DSDEN avec l'intervention des corps d'inspection du second degré ? (Question bien délicate, les uns et la plupart des autres étant tous inspecteurs d'académie, ...).

S'agit-il, comme le suggèrent en particulier les académies à dominante rurale, dont les contraintes géographiques sont plus fortes, de maintenir une structure de proximité, chargée de tâches de gestion pour les usagers et le public ? Mais la notion de proximité ne se résume peut-être pas aux seules distances kilométriques.

3.1.2. L'IA-DSDEN, acteur du pilotage ?

La question des leviers remis aux IA-DSDEN pour le pilotage des établissements n'est pas consensuelle. Leur participation au processus d'élaboration des lettres de mission des personnels de direction et des contrats d'objectifs des EPLE, y compris ceux des lycées, semble faire son chemin presque partout (mais avec beaucoup de degrés, dont le moindre, quand il en existe un, est la signature conjointe de l'IA), en revanche les pratiques et les points de vue divergent nettement sur leur rôle dans la gestion des moyens d'enseignement et des crédits pédagogiques des EPLE, en particulier des lycées.

La gestion des moyens d'enseignement et des crédits pédagogiques.

Le schéma de loin le plus répandu reste celui dans lequel le recteur a la responsabilité des moyens des lycées et les IA-DSDEN celle des collèges. Dans certaines académies, on considère maintenant que cette répartition est bancale et qu'il faudrait faire un choix clair (cas de l'académie de Besançon). Il est vrai que cette dichotomie est certainement dommageable à la bonne gestion des moyens : elle ne favorise pas la constitution de supports d'affectation solides pour les personnels, elle est source potentielle de déperdition puisque sa rigidité rend difficile ou impossible l'articulation intelligente des services entre premier cycle et second

cycle (dès lors, les sous-services ou les ajustements inutiles se multiplient) ; de plus, elle interdit pratiquement de trouver les bonnes solutions d'attribution des moyens au regard de la continuité d'action nécessaire, sur un territoire donné, entre l'école (dont les moyens sont gérés par l'IA), le collège (dont les moyens sont également gérés par l'IA, mais plus dans certains cas déjà) et le lycée (dont les moyens, sauf exceptions, sont gérés par le recteur). Il est donc bien possible que la situation dite « de droit commun » (les écoles et collèges aux IA, les lycées au recteur) soit la plus mauvaise des solutions, en termes de gestion aussi bien que de pilotage : elle renforce des ruptures dans le système éducatif, qui sont parmi ses maux les plus profonds.

Certaines académies cependant tiennent à conserver ce schéma, car la responsabilité du recteur est considérée comme incontournable : soit celui-ci défend la nécessaire harmonisation entre les décisions sur les moyens d'enseignement et celles relatives à la carte des formations (Aix-Marseille ou Nantes, par exemple), soit il observe que la petite taille et/ou le faible nombre de lycées dans certains départements ne permet pas une délégation intéressante aux IA (Aix-Marseille encore pour ses départements alpins, ou Nancy-Metz pour ses départements ruraux).

Plusieurs académies envisagent de transférer au rectorat la gestion des moyens d'enseignement des collèges. Ce sont généralement des académies de taille restreinte (académies de Besançon, Caen, Clermont-Ferrand, Limoges) qui cherchent des économies d'échelle et traitent ce domaine comme les autres fonctions donnant lieu à plateforme mutualisée. Mais ces académies ont conscience que ce choix sera lourd de conséquences pour les inspections académiques ; de plus, la plupart d'entre elles ne parviennent pas à déterminer de manière claire et convaincante comment elles vont associer les IA-DSDEN aux décisions.

L'académie de Grenoble, qui pourtant fait partie des académies les plus importantes par la taille, l'envisage aussi car elle y voit une possibilité d'optimiser la gestion de l'ensemble des moyens du second degré.

À l'inverse, certaines académies ont étendu aux moyens des lycées le champ de responsabilité des IA-DSDEN : Bordeaux, Toulouse, Versailles, et à partir de cette année Rennes et Dijon. Pour l'académie de Bordeaux, qui a été la première à mettre en place ce schéma en 2000, il s'agit « d'utiliser la proximité de l'échelon départemental par rapport aux EPLE pour permettre une meilleure appréciation des besoins et un meilleur dialogue ». Ce schéma permet une vision globale de moyens d'enseignement des collèges, des LGT et des LP, auxquels s'ajoutent en amont les moyens des écoles, et s'accorde avec la maîtrise par le recteur des décisions (auxquelles sont associés les IA-DSDEN) sur la carte des formations, y compris pour ce qui concerne les options des collèges.

On observera qu'en termes d'économies d'emplois, la déconcentration de gestion des moyens des lycées sur les IA n'est pas forcément coûteuse, leurs services étant à même dans la plupart des cas d'absorber en l'état cette gestion ; dès lors, les économies recherchées sont toujours possibles mais sur les services rectoraux, ce que d'aucuns ont tendance à oublier ...

Quel que soit le schéma, la tendance est toutefois d'associer davantage les IA-DSDEN à la chaîne de décisions, tout en gardant au recteur sa pleine responsabilité. L'académie prend alors des assurances :

- soit elle pilote de près le travail des IA-DSDEN ; à Bordeaux, le dispositif combine le calcul théorique des dotations par le rectorat pour constituer les enveloppes départementales, sur la base de critères généraux communs qui garantissent la cohérence de la politique académique et, en même temps, la relative autonomie d'attribution des IA-DSDEN à l'intérieur de leur enveloppe départementale,
- soit elle ne dessaisit pas les IA-DSDEN de toute capacité de décision ; ainsi, à Limoges, la logistique est au rectorat mais les IA-DSDEN sont acteurs du processus de décision d'attribution pour les collèges.

En tous cas, la gestion des moyens d'enseignement du second degré et les capacités réelles de pilotage des IA-DSDEN sont des points forts de clivage entre académies et notamment entre recteurs, clivage dans lequel la personnalité de ces derniers compte autant que la géographie des académies. L'administration centrale ne s'est pas impliquée dans ce débat, considérant, sur ce point aussi, qu'il n'y avait peut-être pas de solution unique et qu'il appartenait au recteur de trouver la meilleure pour son académie ; toutefois, les propos tenus par ses responsables lors des journées interacadémiques de 2009, laissaient penser que le renforcement du rôle des IA-DSDEN, y compris dans la gestion des moyens quelle qu'en soit la modalité, était un levier décisif pour réussir la réorganisation des services et améliorer le pilotage.

Une recherche peu avancée dans le maillage du territoire académique.

Un document interne du SAAM présente « la réorganisation du pilotage pédagogique territorial en renforçant le rôle des IA-DSDEN » comme **un schéma cible** ; il s'appuie sur :

- un élargissement de leur périmètre d'action à l'ensemble du champ scolaire, y compris les lycées,
- un découpage du territoire en zones de pilotage rassemblant une trentaine d'EPLE (plus les écoles de ce territoire) ayant comme pilote direct un IA-adjoint,
- la création d'un lien « fonctionnel » plus fort entre les IA-DSDEN et les corps d'inspection territoriaux.

La perspective de ce maillage territorial, qui apparaît déjà dans un audit de modernisation de 2007, est assurément riche de possibilités, car elle replacerait la réorganisation des services dans un processus de modernisation porté par une stratégie forte de pilotage du système éducatif.

Cette piste est pourtant peu exploitée dans les académies, faute d'accompagnement réel par l'administration centrale, alors qu'elle pose une série de problèmes délicats : quel positionnement des IA-adjoints de zone par rapport aux chefs d'établissement ? Quelles relations entre les IA-DSDEN et les IA-adjoints de zone d'une part, et les corps d'inspection pédagogique d'autre part ? Comment dégager les emplois nécessaires ?

Recommandation n° 9 : dans le partage des compétences entre IA-DSSEN et recteur, privilégier aux niveaux national et académique les dispositions qui favorisent dans les faits le pilotage de proximité et les articulations nécessaires, sur un territoire donné, entre les différents degrés et cycles d'enseignement.

3.2. Les paradoxes de la nouvelle répartition des compétences entre IA et rectorat

3.2.1. Les départements les plus importants sans IA de plein exercice ?

Le premier paradoxe potentiel a été évoqué précédemment : il vient des perspectives de fusion IA du chef-lieu académique-rectorat : les départements concernés sont, sauf rare exception, les plus importants des académies en termes de structures, de moyens et de personnels à gérer, de population scolaire. Or, ce serait les seuls à n'avoir pas de services pleinement identifiables, voire d'IA-DSSEN de plein exercice.

Sans doute, bénéficieraient-ils de services de gestion renforcés, mais, selon les cas de figure, pas forcément de responsable départemental suffisamment identifié (adjoint au recteur ?) sur un champ suffisamment global (spécialisation sur un degré d'enseignement ?), ou suffisamment disponible (recteur exerçant les prérogatives du DSSEN ?). Ce paradoxe ne peut sans doute être résorbé que dans le cas où, quel que soit le niveau de rapprochement des services, un IA-DSSEN de plein exercice est maintenu, disposant par convention en tant que de besoin des services mis en commun.

3.2.2. La situation critique des inspections académiques de taille restreinte et leur devenir

Les mutualisations ont surtout bénéficié aux inspections académiques chef-lieu d'académie et/ou de taille importante ; en effet, les inspections académiques de taille restreinte peuvent plus difficilement accueillir un service mutualisé, faute d'une capacité suffisante ; et cette capacité est d'autant moins possible désormais que, ne pouvant assurer l'accueil d'une plateforme, elles sont sujettes à des suppressions de postes.

Dans plusieurs académies, on constate ainsi un affaiblissement progressif du potentiel d'IA qui s'approchent d'une taille qu'on peut qualifier de critique, avec moins de trente emplois, (Orne, Creuse,...). D'aucuns considèrent à cet égard qu'il y a une contradiction entre des décisions qui concentrent de plus en plus de tâches au rectorat ou dans certaines IA, et qui par contrecoup réduisent d'autres IA à des effectifs très faibles, et l'affirmation répétée de maintenir nécessairement des structures de proximité.

Cette situation pose en toute occurrence le problème de la survie et de la viabilité des petites structures d'inspection académique. On ne pourra pas indéfiniment les maintenir dans une situation de difficultés quotidiennes ou les garder artificiellement en survie ; les personnels et les territoires concernés méritent évidemment mieux. Il sera donc sûrement nécessaire d'examiner d'autres possibilités, notamment celle qu'offre la constitution de services

interdépartementaux couvrant tout ou partie des champs d'exercice de deux départements contigus ; ces services bénéficieraient dès lors d'une surface et d'une solidité susceptibles de leur permettre de répondre à leurs missions. Et dans le cas où tous les champs seraient couverts et qu'ainsi serait constitué un service interdépartemental unique, il serait envisageable de le placer auprès d'un seul IA-DSDEN, compétent pour les deux départements.

Cette perspective peut aujourd'hui heurter ou inquiéter ; elle s'inscrit dans la nécessité des économies à réaliser comme dans celle de rendre plus efficace l'administration ; de surcroît, elle est à même de préparer la reconstruction de services viables, solides et efficaces au bénéfice de départements quelle que soit leur taille.

Nota : à une autre échelle, et sans qu'il y ait nécessairement la perspective d'un rectorat commun à deux régions, une orientation comparable pourrait être étudiée pour des rectorats de taille limitée et d'académies limitrophes correspondant à des régions complémentaires : ils pourraient développer des services interacadémiques et des coopérations au-delà de ceux qui existent déjà.

3.2.3. Des inspections académiques de moins en moins services départementaux

Certains IA-DSDEN ne manquent pas de relever le paradoxe suivant :

- d'une part, on leur retire des moyens relatifs à leurs champs de compétence habituels, et on ne prend pas en compte les besoins nouveaux qui apparaissent dans la gestion du territoire éducatif départemental (précisément avec l'augmentation affichée de leurs interventions dans le domaine du pilotage, avec la réforme du primaire, le développement des politiques locales, le droit d'accueil, etc....),
- d'autre part, on leur donne des moyens pour assurer une gestion qui n'est pas de leur compétence.

On en revient ainsi à la question fondamentale de la place des IA-DSDEN dans le système éducatif académique, question dont la réponse ministérielle n'est pas formulée explicitement, dont les réponses académiques sont, au-delà des discours, fort variées ...

Il devient donc nécessaire de construire des réponses valides, permettant d'étendre les compétences des IA-DSDEN sur leur territoire, de continuer à les décharger, eux et leurs services, de tâches qui seront mieux faites au niveau académique parce qu'elles n'impliquent pas de liens de proximité obligés ou que les compétences de gestion auront été réunies plus facilement à cet autre niveau ; cela permettra de recentrer les moyens dont ils pourront disposer sur leur « cœur de métier » : l'accompagnement des écoles et des EPLE. Quant à l'absorption des suppressions d'emplois, elles seront toujours moins difficiles dans des structures numériquement plus importantes et polyvalentes.

Pour conclure : des voies possibles de modernisation.

La plupart des académies considèrent aujourd'hui que les mutualisations (hors les fusions IA-rectorat que la plupart d'entre elles ne se donnent pas comme objectif) atteindront vite leurs

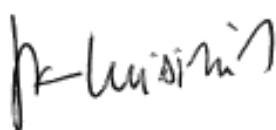
limites : elles auront sans doute permis de moderniser la gestion des secteurs concernés et d'absorber les actuelles suppressions d'emplois, mais les marges d'économies n'existeront plus (dans les académies qui ont mené loin les mutualisations, les marges n'existent déjà plus, selon l'avis de leurs responsables).

L'éducation nationale a besoin, plus qu'hier parce qu'elle connaît aujourd'hui de fortes contraintes, d'inscrire son travail de gestion dans une démarche de modernisation, s'appuyant sur :

- des procédures administratives simplifiées,
- des répartitions de compétences mieux établies entre ses acteurs,
- une réglementation modifiée en fonction des simplifications souhaitées et des compétences redistribuées,
- une remotivation de ses agents par un accompagnement attentif en termes de formation et de carrière, d'association aux évolutions et de mise en responsabilité, car bien entendu rien ne se fera sans des agents qui adhèrent à une démarche et un projet⁹. Cet aspect de GRH a été peu évoqué jusqu'à présent aux niveaux ministériel et académique ; il est pourtant déterminant, tant il est vrai que les avantages pécuniaires des agents que la RGPP prévoit seront très certainement insuffisants pour les motiver à nouveau et les prendre suffisamment en considération.

C'est pour cela qu'il est urgent que des objectifs stratégiques clairs redonnent un sens politique à la réorganisation, au-delà des contraintes liées aux suppressions d'emploi.

Recommandation n° 10 : remotiver les agents par un accompagnement attentif en termes de formation et de carrière, d'association aux évolutions et de mise en responsabilité.



Jean-François CUISINIER

Jean-Pierre LACOSTE

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

⁹ Cf. dernier § de l'encart figurant au 1.1 *supra*.

ANNEXES

Annexe 1 : Extrait du protocole de suivi de la réorganisation	27
Annexe 2 : Tableau des dix recommandations	29
Annexe 3 : Remerciements	30

Extraits du protocole de suivi de la réorganisation des services académiques

Année 2008-2009

Conformément à la note interministérielle du 2 septembre 2008 sur le programme de travail des inspections générales pour 2008-2009, l'IGAENR est appelée à participer aux travaux conduits aux plans national et académique en vue de faire évoluer l'organisation des services académiques.

Les objectifs de l'IGAENR

Le rôle de l'IGAENR est d'analyser les stratégies et les actions mises en œuvre par les académies et leur impact sur l'organisation de l'administration du système scolaire. Ce travail doit contribuer à repérer les principaux leviers de transformation, les conditions de la réussite des actions engagées et les freins à cette évolution.

Pour cela, il faut pour chaque académie :

- connaître en temps réel les objectifs de l'académie, ses réalisations et ses projets en cours, au regard des différentes pistes données au plan national. ;
- analyser les processus d'élaboration et de mise en œuvre des projets de l'académie, les fondements de ses choix, les obstacles rencontrés et l'impact des décisions prises.

Les questions à examiner :

- Le pilotage du changement

Comment sont perçus les objectifs nationaux par les différents acteurs (rectorat, inspections académiques, établissements)? Quels sont les objectifs et la méthode de l'académie ? Qui porte ce dossier ? Comment est il piloté et partagé ?

Le plan de modernisation 2008 : mode d'élaboration et de diffusion, orientations, contenu, calendrier.

Les principaux outils : SERACA, audits, autres.

- Un premier bilan des actions mises en œuvre

Quelles sont les dispositions concrètes prises depuis 5 ans par l'académie ? Nombre, lieu et fonction des emplois supprimés, modalités de réaffectation des personnels. Mesures de réorganisation. A contrario quelles sont les initiatives qui n'ont pas abouti et pour quelles raisons ?

- Les projets à court et moyen terme

Comment l'académie envisage t'elle de tirer les conséquences des suppressions d'emplois administratifs prévues au PLF 2009 (puis 2010 et 2011) ?

Quel est l'impact organisationnel des nouvelles dispositions sur le mouvement des personnels du premier et du second degré ?

L'académie est-elle engagée dans un processus de mutualisation de fonctions de gestion ? Sous quelle forme ? Dans quel domaine ?

Envisage-t-elle d'engager le rapprochement rectorat-IA chef-lieu ? Si oui Comment ? Sinon, pourquoi ?

Quels sont les moyens d'accompagnement ?

L'académie envisage-t-elle de faire évoluer le mode de pilotage des établissements et des écoles ?

Répartition des rôles entre le recteur et les IA-DSDEN dans l'animation (contractualisation, évaluation) et la gestion des moyens des collèges et des lycées. Rôle et fonctionnement du niveau infra départemental (bassins ...). Articulation avec les corps d'inspection.

Conclusion

Quels sont les principaux leviers de la transformation ? Quels sont les principaux obstacles ?

Tableau des dix recommandations

Recommandation n° 1 : arrêter au niveau ministériel une position forte et claire sur le pilotage du système éducatif au niveau déconcentré.

Recommandation n° 2 : analyser au niveau académique de manière systématique les activités pour repérer tous les champs utiles de mutualisation.

Recommandation n° 3 : veiller en académie à ce que les mutualisations ne conduisent pas à de nouveaux doublons de gestion.

Recommandation n° 4 : étudier au niveau national les évolutions réglementaires et au niveau académique les évolutions de gestion permettant une administration moderne et efficace du premier degré.

Recommandation n° 5 : simplifier les dispositions relatives aux délégations de pouvoir et de signature entre recteur et IA-DSSEN.

Recommandation n° 6 : régler par convention écrite les modes de relation entre services des IA et services rectoraux en cas de plateformes mutualisées.

Recommandation n° 7 : s'assurer au niveau académique de la soutenabilité sur le long terme des mesures de mutualisation conduisant à des plateformes implantées en inspection académique

Recommandation n° 8 :: dans les cas de projet de rapprochement entre IA du chef-lieu et rectorat, veiller à la préparation concertée et minutieuse des opérations, à la lisibilité des structures futures, à la gestion équitable et transparente du département du chef-lieu de l'académie comme des autres départements.

Recommandation n° 9 : dans le partage des compétences entre IA-DSSEN et recteur, privilégier aux niveaux national et académique les dispositions qui favorisent dans les faits le pilotage de proximité et les articulations nécessaires, sur un territoire donné, entre les différents degrés et cycles d'enseignement.

Recommandation n° 10 : remotiver les agents par un accompagnement attentif en termes de formation et de carrière, d'association aux évolutions et de mise en responsabilité.

Remerciements

Les coordonnateurs de ce dossier tiennent à remercier pour leurs contributions les autres inspecteurs généraux de l'IGAENR chargés d'une mission de correspondant académique :

Bazelly Jean-Pierre
Bigaut Christian
Bousquet Antoine
Brunet Alain
Buijsart Marc
Caffin-Ravier Martine
Cazajous Frédérique
Choisnard Marie-Françoise
Dontenwiller François
Forstmann Philippe
Grosmaire Anne-Marie
Haudebourg Jacques
Hédoïn Jean-Pierre
Langlois Éliane
Lhermet Philippe
Lesage Gérard
Mallet Françoise
Marti Luc-Ange
Monti Françoise
Mosnier Michèle
Nattiez Renaud
Perritaz Alain
Ravat Jean-Claude
Roignot Michel
Roze Odile
Saguet Martine
Vogler Jean
Wicker Brigitte.

Ils remercient également pour leur disponibilité et leur écoute Pierre-Yves Duwoye, secrétaire général du ministère et Xavier Turion, chef du service de l'action administrative et de la modernisation.