
Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche ?

RAPPORT N° 2015-021
AVRIL 2015

Rapport au Premier ministre



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

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

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

**Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale,
l'enseignement supérieur et la recherche ?**

Avril 2015

Jean-Richard CYTERMANN

Chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Jean-Michel ALFANDARI

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Philippe CHRISTMANN

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| Introduction : une mission de l'IGAENR spécifique en cohérence avec celle des autres inspections générales | 1 |
| 1. Les éléments de contexte..... | 2 |
| 2. Les constats dans les territoires visités : des craintes et des attentes mais la conviction quasi unanime que le statu quo n'est pas possible | 3 |
| 3. La réalité des relations avec la région : ni régionalisation ni copilotage de l'éducation nationale mais complémentarité..... | 4 |
| 4. Quelques principes pour guider les choix | 6 |
| 4.1. Une évolution porteuse de sens | 6 |
| 4.2. La nécessité de préserver une relation de proximité qui ne peut se réduire à une départementalisation..... | 7 |
| 4.3. La simplicité des organisations : pas de niveau d'administration supplémentaire | 8 |
| 4.4. Une logique de subsidiarité..... | 8 |
| 4.5. La nécessité de la cohérence..... | 9 |
| 4.6. L'importance du pilotage infra académique | 10 |
| 4.7. Mieux organiser le réseau des établissements au regard des compétences régionales..... | 10 |
| 4.8. La modularité des organisations | 11 |
| 4.9. L'équilibre entre académies | 11 |
| 5. Focus sur l'enseignement supérieur et la recherche | 11 |
| 5.1. Les compétences obligatoires du recteur chancelier..... | 11 |
| 5.2. Les interfaces avec la région et la construction du CPER..... | 13 |
| 5.3. La « magistrature d'influence » des recteurs chanceliers..... | 14 |
| 5.4. Les conséquences de la fusion des académies sur les opérateurs | 14 |
| 5.4.1. Les chancelleries..... | 14 |
| 5.4.2. Les ESPE..... | 14 |

| | |
|--|-----------|
| 5.4.3. Les regroupements universitaires territoriaux..... | 15 |
| 5.4.4. Les CROUS..... | 15 |
| 5.4.5. La recherche et le rôle des DRRT..... | 15 |
| 6. Des points de vigilance..... | 17 |
| 6.1. La gestion des enseignants..... | 17 |
| 6.2. Les services académiques : des rectorats multipolaires en cas de fusion..... | 18 |
| 6.3. L'encadrement supérieur..... | 18 |
| 6.4. Les corps d'inspection du 2 nd degré : pilotage pédagogique unifié et territorialisation..... | 19 |
| 6.5. Les systèmes d'information..... | 19 |
| 7. Vers de nouvelles relations administration centrale / académies..... | 20 |
| 8. Propositions d'évolution..... | 21 |
| 8.1. Le périmètre des académies et la carte des régions : convergence sans alignement..... | 21 |
| 8.2. La nécessité d'un cadrage rapide sur la carte des académies mais d'un délai conséquent pour la mise en œuvre..... | 22 |
| Conclusion..... | 23 |
| Annexes..... | 25 |

Introduction : une mission de l'IGAENR spécifique en cohérence avec celle des autres inspections générales

Par lettre du 18 septembre 2014, le premier ministre a saisi toutes les inspections générales pour une mission relative à l'évolution de l'État territorial consécutive à la nouvelle carte des régions. Cette lettre de saisine distingue les services placés sous l'autorité directe du préfet des autres circonscriptions administratives de l'État et demande : « *quelles évolutions le nouveau découpage régional peut-il induire pour les autres circonscriptions administratives de l'État ? Quelle mise en cohérence est possible avec les autres cartes (zones de défense..., académies)... [...] S'agissant de l'administration de l'éducation nationale, sur laquelle le ministère a déjà engagé la réflexion, l'IGAENR pilotera les travaux dans le même calendrier, en lien avec les IG ministérielles* » (extraits de la lettre du premier ministre - annexe 1).

Un rapport spécifique sur l'organisation du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche est donc attendu en liaison avec le rapport interministériel sur les services de l'État placés sous l'autorité directe des préfets.

La note de cadrage de la mission de l'IGAENR précise que :

« La mission aura comme objectif de définir et d'expertiser les différents scénarios possibles relatifs à l'organisation des académies à l'aune des principes rappelés par le premier ministre : **simplicité, proximité et efficience**. Il s'agira à la fois d'assurer la cohérence des missions assurées par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche dans son dialogue avec un interlocuteur régional reconfiguré et doté de compétences élargies (par transfert des conseils généraux) et d'assurer une animation de proximité des acteurs essentiels que sont les établissements d'enseignement supérieur, les établissements scolaires et les écoles, du point de vue des enjeux propres du système éducatif. La mission testera deux scénarios qui pourront être déclinés en différentes variantes :

- scénario 1 : alignement du territoire de l'académie sur celui de la région avec fusion d'académies et un seul recteur. Il s'agira de tester les différents schémas d'organisation possibles entre un rectorat concentré et une académie aux sites de gestion et de pilotage délocalisés ;
- scénario 2 : maintien de deux voire trois académies dans leur périmètre actuel pour une seule entité régionale reconfigurée. Il s'agira d'examiner les modalités d'organisation à mettre en place pour assurer la convergence du pilotage dans le champ des compétences régionales élargies. »

L'IGAENR a été associée à l'ensemble des travaux des missions d'inspection interministérielles à la fois par sa présence au comité de pilotage interministériel et par sa participation aux visites organisées dans quatre territoires tests : Bourgogne / Franche-Comté, Aquitaine / Poitou-Charentes / Limousin, Languedoc-Roussillon / Midi-Pyrénées, Auvergne / Rhône-Alpes. Ont ainsi été rencontrés en interministériel les préfets, les présidents du conseil régional, des élus locaux, les recteurs, chanceliers des universités. La mission IGAENR a pour sa part procédé à des auditions des équipes de direction académiques (recteur, secrétaire général d'académie – SGA, inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale – DASEN),

des vice-présidents du conseil régional en charge de l'éducation, des présidents d'université ou de communautés d'universités et d'établissements (COMUE). Elle a également rencontré des responsables nationaux du ministère de l'éducation nationale, du ministère de l'agriculture et de différents réseaux associatifs regroupant les principaux cadres territoriaux du ministère, notamment la conférence des recteurs, l'association des secrétaires généraux d'académie, la conférence des DASEN, l'association des délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT), le directeur du CNOUS et des personnalités qualifiées comme les anciens recteurs Alain Boissinot et Patrick Gérard. Elle s'est entretenue avec le président Bonneau en charge à l'association des régions de France des questions éducatives ainsi qu'avec le président de l'association des DGS des collectivités territoriales. Elle a enfin travaillé en étroite relation avec le secrétaire général et ses collaborateurs, en charge de la coordination du dossier pour notre ministère.

Le présent rapport s'articule autour des axes suivants :

- le rappel de quelques éléments de contexte ;
- la synthèse des observations faites dans les territoires visités ;
- la réalité des relations de l'éducation nationale avec les Régions ;
- quelques principes pour guider les choix ;
- un focus sur l'enseignement supérieur et la recherche ;
- des points de vigilance ;
- des préconisations d'organisation.

1. Les éléments de contexte

Les académies : deux siècles de construction régionale et d'évolutions

Elles sont créées en 1809 au siège des universités. Leur périmètre est toujours régional (en général celui des cours d'appel) sauf de 1850 à 1854 où la loi Falloux les rend départementales. De 1854 à 1962 le périmètre change peu avec 16 académies avant que de 1962 à 1972 viennent s'ajouter des académies consécutives à la création de nouvelles régions et la reconfiguration de la région Île-de-France. Pendant plus d'un siècle, Caen et Rouen, Poitiers et Limoges, Aix et Nice ont été réunis. (cf. annexe 2).

- des académies aujourd'hui en cohérence avec les territoires régionaux mais trois régions comportent deux (PACA, Rhône-Alpes) ou trois académies (Île-de-France) ;
- une tradition très ancienne d'organisation « régionale » (l'académie) avant d'être départementale (les inspecteurs d'« académie »). Ce qui distingue l'éducation nationale des autres services de l'État, pour la plupart de construction départementale autour du préfet avant l'émergence du fait régional ;
- un réseau très dense d'écoles, d'EPLÉ, d'universités et d'établissements d'enseignement supérieur dotés d'une large autonomie. Cette situation est totalement spécifique à notre

ministère. Les services académiques, *a priori* les seuls directement concernés par la réforme territoriale, représentent une part marginale, moins de 2 %, des emplois du ministère. Le cas qui s'en rapproche le plus, celui de la santé avec les ARS, n'offre toutefois ni un réseau de cette ampleur ni des problématiques de gestion équivalentes ;

- une administration où les enjeux de gestion des ressources humaines sont importants compte tenu du nombre de personnels gérés, sans commune mesure avec aucun autre service de l'État puisque par exemple les ARS ne gèrent ni les personnels hospitaliers ni les personnels des établissements sociaux et médicosociaux ;
- les missions relatives à l'action éducatrice ainsi que la gestion des établissements et des personnels qui y concourent n'entrent pas dans le champ de compétence des préfets (cf. article 33-1 du décret 2004-374 du 29 avril 2004). Au niveau régional, la relation avec les préfets et les autres services de l'État est d'abord la conséquence des compétences partagées avec le conseil régional ;
- si l'éducation nationale n'a pas une obligation d'alignement sur le périmètre des nouvelles régions, elle ne peut toutefois être absente de la réflexion d'ensemble. Son organisation doit tenir compte des nouveaux périmètres régionaux ;
- des incertitudes sur le contenu du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRE », en cours de discussion, en particulier sur le transfert de la gestion des transports scolaires aux régions, sur lequel des divergences se sont exprimées entre les deux assemblées en première lecture, et sur le transfert des collèges pour lequel la première lecture a au contraire confirmé le maintien de la compétence aux départements. Mais ces éventuels transferts ne devraient s'opérer qu'entre collectivités et ne devraient pas affecter les compétences de l'État.

2. Les constats dans les territoires visités : des craintes et des attentes mais la conviction quasi unanime que le statu quo n'est pas possible

Le peu d'enthousiasme dans l'ensemble des exécutifs régionaux, la difficulté à donner sens à un projet collectif en matière éducative : les responsables régionaux interrogés, ne citent pas ou peu l'éducation, ou tout au moins l'enseignement scolaire comme domaine de synergie permise par les nouvelles régions. Le développement économique¹, le tourisme, les infrastructures de transport sont les premiers secteurs cités. **L'éducation est un domaine où la proximité est considérée comme essentielle.**

La crainte d'une distance accrue entre les élus et les citoyens, la recherche de solutions pour un maillage politique des territoires favorisant le dialogue entre élus régionaux et ceux des territoires, par exemple la contractualisation avec les communautés de commune.

La crainte de la disparition des emplois publics dans les villes qui ne seront plus capitale régionale, constatation que l'on retrouve dans le rapport interministériel.

¹ L'intérêt pour l'enseignement supérieur et la recherche des régions est en partie lié au développement économique.

Une grande convergence des réflexions, des questionnements de l'éducation nationale avec ceux des autres services de l'État : la relation entre pilotage stratégique et proximité est au cœur des préoccupations de tous même si chacun comprend que l'effet taille peut amener à apporter des réponses différenciées.

Dans les équipes académiques, des avis partagés : d'un côté le souhait d'un interlocuteur de l'État « stratège » en relation avec le président du conseil régional, de l'autre la crainte d'un recteur « désincarné », éloigné des réalités, dans l'incapacité d'animer les territoires.

Une grande diversité des territoires entre des « méga-régions » et des régions qui resteraient à « taille humaine ». Certains regroupements remettraient à première vue en cause le modèle traditionnel des académies compte tenu du nombre de départements et de l'étendue du territoire, d'autres non. Plus que la population scolaire, c'est l'étendue des territoires, leur éloignement de la « capitale » régionale et leur diversité qui suscitent le plus d'appréhensions. Le seul nombre d'élèves ne définit pas la complexité d'un territoire et son besoin d'un pilotage de proximité.

L'alignement des académies sur le périmètre des grandes régions entraînerait nécessairement pour répondre au besoin de proximité **le renforcement des compétences départementales**, tout au moins de conforter des compétences clairement identifiées. Pour certains c'est une chance, pour d'autres un risque de départementalisation de l'éducation nationale, à rebours de sa tradition historique.

L'importance du pilotage infra-académique, jugé inadapté à l'évolution des territoires et aux enjeux dans de nombreux endroits : la taille et le périmètre des départements, les métropoles, l'intercommunalité, la réalité des bassins de vie, la nécessité de mieux articuler les parcours, les cycles, les réseaux de formation apparaissent comme des enjeux au moins aussi majeurs que le périmètre des académies. Les bassins de formation sont considérés comme utiles mais insuffisamment opérationnels.

Un paysage universitaire en pleine restructuration qui n'épouse pas complètement les nouvelles frontières régionales (avec les deux exceptions que sont les communautés d'universités et d'établissements (COMUE) Bretagne-Pays-de-Loire et centre-Poitou, Limousin) et pour lequel une période de stabilisation est jugée nécessaire. Chez les présidents d'université et de COMUE rencontrés, on note, à des degrés divers, l'attachement au rôle d'un recteur facilitateur, au-delà de ses missions régaliennes, facteur de lien entre acteurs universitaires et entre ces acteurs, l'État et les élus.

La conscience unanime que la réforme territoriale est l'opportunité d'une réflexion collective sur nos organisations qui ne doit pas conduire au statu quo.

3. La réalité des relations avec la région : ni régionalisation ni copilotage de l'éducation nationale mais complémentarité

L'enjeu essentiel étant la cohérence au niveau régional entre l'intervention des régions reconfigurées et celle des académies, il a semblé nécessaire à la mission de rappeler et de préciser la nature des relations entre les deux institutions dans le domaine éducatif :

- **l’objectif n’est pas la régionalisation de l’enseignement**, aucun transfert de compétences de l’État vers les régions n’est programmé. On reste bien dans un système où comme le précise le préambule de la Constitution : *« la nation garantit l’égal accès de l’enfant et de l’adulte à l’instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L’organisation de l’enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l’État »* ;
- sans nier l’importance stratégique et croissante des compétences reconnues à la région, on ne peut donc pas parler de « copilotage État - région » de l’activité éducatrice : une grande partie des enjeux du système éducatif parce qu’ils sont d’abord pédagogiques n’entre pas dans le champ des compétences régionales : l’école du socle qui nécessite des collaborations avec les communes pour l’école primaire, avec les départements pour les collèges, l’enseignement supérieur et la recherche qui relèvent de l’État même si le conseil régional est associé² par le biais de différents mécanismes (contrats de plan État - région, association aux contrats de site). Par ailleurs, plus de 90 % de l’activité des services rectoraux est consacré à des missions ne relevant pas ou très indirectement des compétences régionales : animation pédagogique, gestion des ressources humaines, organisation des examens et concours, gestion financière... ;
- la mission de la région en matière éducative n’est pas de se substituer aux missions d’État, c’est un niveau stratégique de croisement sur un territoire de problématiques de développement économique, d’emploi, d’aménagement du territoire et donc d’offre de formation avant tout professionnelle. La valeur ajoutée de la région, est celle d’un grand ensemblier de réseaux au-delà de l’éducation nationale dans une logique de formation tout au long de la vie : statut scolaire, apprentissage, formation continue. Idem pour les réseaux qui concourent à l’information, l’orientation et l’insertion professionnelle des jeunes et des adultes. L’enjeu essentiel est bien celui de la formation tout au long de la vie, objectif assigné depuis des décennies, qui vaut partiellement pour l’enseignement supérieur (compétence régionale en matière d’apprentissage par exemple) mais qui se heurte au cloisonnement des réseaux et des organisations. Ce cloisonnement, qui existe entre les services de l’État, peut se retrouver au niveau des services et des vices présidences des régions avec parfois trois interlocuteurs différents pour l’enseignement scolaire, l’enseignement supérieur et la recherche et la formation tout au long de la vie ;
- la carte des formations professionnelles : un enjeu stratégique mais qui doit nécessairement être ancré dans chacun des sous territoires qui composent une région. Les décisions qui concernent l’enseignement scolaire, associent étroitement l’académie qui arrête la structure pédagogique de chaque EPLE et la région qui fixe les orientations et arrête le schéma prévisionnel des formations. Elles prennent d’abord pour la plupart en compte la réalité des parcours sur un territoire très largement infra académique (ajustement à la réalité des effectifs, mobilité réduite, égalité d’accès à la diversité des formations professionnelles et technologiques). Ces décisions au demeurant peu nombreuses requièrent autant une connaissance fine des territoires qu’une vision stratégique cohérente. Elles comportent parfois mais rarement et pour des effectifs limités une dimension inter académique ;

² Article L. 214-2 et L. 718-5 du code de l’éducation.

- l’information et l’orientation : la compétence régionale ne porte pas sur les orientations prononcées dans le cadre scolaire pour lesquels les acteurs de l’éducation nationale (professeurs principaux, chefs d’établissement, conseillers d’orientation psychologues) ont l’entière responsabilité des décisions. En revanche la région a la responsabilité, là encore dans une logique de grand ensemblier, de la stratégie régionale de coordination des différents réseaux pour les jeunes sortis du système scolaire, en particulier les jeunes décrochés. Cette compétence peut l’amener à contribuer à la prévention du décrochage scolaire, laquelle s’organise au plus près du terrain ;
- s’agissant de l’enseignement supérieur, le contrat de plan comporte des choix structurants pour les universités qui appelleront des arbitrages à l’échelle des nouvelles régions. Mais ces décisions sont limitées à un contrat tous les cinq ans qui n’est pas incompatible avec l’existence de plusieurs académies, ni de plusieurs COMUE. Ce point est développé dans la partie 5 ;
- d’autres champs d’intervention des régions nécessitent une forte collaboration avec les académies. Ainsi du numérique où les choix d’investissement des collectivités peuvent s’avérer structurants pour leur développement. Mais là aussi, il n’est pas plus complexe pour une région de travailler avec plusieurs académies que pour une académie de travailler avec plusieurs collectivités (région, départements, communes) afin de développer une approche pédagogique cohérente avec la continuité des parcours des élèves. Il est également rappelé que le gouvernement a décidé d’engager la généralisation du numérique et de ses usages pédagogiques dans l’éducation, à partir de la rentrée 2016, avec une priorité accordée au niveau du collège.

Pour ces raisons, la nécessaire collaboration entre académies et régions ne saurait justifier à elle seule l’alignement des académies sur le périmètre des nouvelles régions³.

4. Quelques principes pour guider les choix

Sans partir d’une approche idéologique générale mais en s’appuyant sur les observations recueillies, la mission a tenté de définir quelques principes permettant de guider les choix relatifs à la carte des académies et à leur organisation.

4.1. Une évolution porteuse de sens

Toute évolution du périmètre des académies devra être porteuse de sens. Quelle valeur ajoutée pour les parcours des élèves et des jeunes, pour l’égalité d’accès à l’éducation ? Synergie d’offre de formation, adaptation à l’évolution des bassins de vie qui transcendent les anciens périmètres, regroupements universitaires en devenir, meilleure gestion des ressources humaines... Il conviendra de veiller à ce que l’organisationnel ne s’oppose pas aux enjeux de la refondation de l’école mais au contraire les accompagne. Si cette question n’était pas dès le départ posée, le risque serait grand que tout l’encadrement académique soit pour plusieurs années déporté sur des questions organisationnelles éloignées des préoccupations éducatives et finalement contre productives par rapport aux objectifs du système éducatif. Une fois le cap fixé, le projet qui sous tendra les

³ Les entretiens effectués dans la région Rhône-Alpes auprès des autorités préfectorales ou du vice président de la région, n’ont pas fait ressortir comme une réelle difficulté la présence des deux rectorats.

organisations devra être élaboré par les acteurs académiques comme une composante du projet éducatif de la nouvelle académie et au service de ses objectifs.

4.2. La nécessité de préserver une relation de proximité qui ne peut se réduire à une départementalisation

La plus grande des académies, Toulouse compte actuellement huit départements alors que quatre nouvelles régions compteraient dix départements ou plus (Alsace-Lorraine-Champagne avec dix départements, Rhône-Alpes-Auvergne et Aquitaine-Poitou-Limousin avec douze départements et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées avec treize départements. Dans la situation actuelle très peu de chefs lieu d'inspection académique (Nevers par rapport à Dijon et Pau par rapport à Bordeaux sont à plus de 2 h du siège du rectorat alors que cette situation deviendrait beaucoup plus fréquente en cas de fusion d'académie dans les régions Aquitaine-Poitou-Limousin, Alsace-Lorraine-Champagne en cas de siège du rectorat à Strasbourg et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (cf. tableau en annexe 3). L'hypothèse implicite est qu'une distance supérieure à 2 h est un signe réel d'éloignement qui rend difficile par exemple l'aller-retour en une journée.

La nécessité de garder une relation de proximité avec les acteurs essentiels du territoire que sont les établissements, au moins pour l'enseignement scolaire est essentielle. L'objectif est double : favoriser la capacité d'animation pédagogique mais aussi être à l'écoute des communautés éducatives pour irriguer les stratégies. La mission considère que le recteur serait « désincarné » s'il n'avait d'autre information que celle donnée par les hiérarchies intermédiaires même si la qualité de celle-ci est primordiale. Cette écoute du terrain doit permettre de faire remonter au ministre les bonnes informations sur l'état de l'école (au-delà des données statistiques), le recteur n'étant pas contrairement au préfet de région en gestion directe d'un autre territoire que l'académie. La force d'un recteur vis-à-vis de la région viendra d'abord de sa connaissance du territoire, basée sur une articulation étroite avec son réseau d'établissements. Certes le réseau des DASEN représente un niveau de proximité primordial mais qui ne peut avoir une compétence pleine et entière sur tous les champs partagés avec le conseil régional. Ainsi de l'offre de formation qui doit s'appuyer sur l'expertise des DASEN, responsables de l'affectation des élèves mais également sur d'autres expertises présentes au niveau régional : l'expertise emploi / formation (le réseau des délégués académiques aux enseignements techniques (DAET), des délégués académiques à la formation continue (DAFCO), des délégués académiques à la formation professionnelle initiale et continue (DAFPIC), l'expertise pédagogique (les collèges d'inspecteurs), l'expertise en termes de ressources humaines... autant de domaines qui ne peuvent et ne doivent être « départementalisés ». **Il serait paradoxal qu'au moment où le fait régional s'impose peu à peu à l'ensemble des administrations, l'éducation nationale revienne en arrière sur ce point.**

Au vu des rencontres en académies, la proximité repose sur trois piliers :

- **un nombre de départements « raisonnable » qui permette la mise en œuvre de réelles équipes de direction académiques ne fonctionnant pas uniquement sur un mode descendant ;**

- **une taille de territoire et notamment l'éloignement au centre qui ne rendent pas de fait impossible la construction d'équipes académiques (la visioconférence peut et doit certes être utilisée mais elle ne saurait se substituer aux rencontres entre les acteurs) ;**
- **un nombre d'établissements qui permette l'animation de proximité et la relation avec les personnels d'encadrement.**

4.3. La simplicité des organisations : pas de niveau d'administration supplémentaire

Les organisations doivent être lisibles pour le citoyen, pour l'utilisateur chez qui on ne doit pas renforcer le sentiment d'éloignement d'une sphère décisionnelle coupée des réalités. La simplicité entraîne l'absolue obligation de ne pas créer de niveau d'administration supplémentaire. L'éducation nationale présente aujourd'hui quatre niveaux hiérarchiques territorialement compétents sur des territoires distincts : le ministre pour la France, le recteur pour l'académie, le DASEN pour le département, le chef d'établissement et l'inspecteur de circonscription pour le réseau des écoles et établissements. Chacun a des champs de responsabilité sur son territoire, à l'exception de l'enseignement supérieur où les présidents d'université ne sont pas placés sous l'autorité hiérarchique des recteurs. Cette répartition est claire, visible et dans l'ensemble comprise par l'ensemble des usagers du système éducatif même si des améliorations du fonctionnement réel sont possibles et souhaitables. **La mission préconise donc de ne pas entrer dans une logique de recteur adjoint ayant en charge un niveau d'administration supra-départemental et infra-académique ou de reproduction du modèle de l'académie de Paris avec la création de directeurs d'académie dédiés à l'enseignement scolaire.** D'une part cela allongerait la chaîne hiérarchique sans nécessité prouvée. D'autre part ce niveau supplémentaire présenterait le risque soit que le recteur adjoint ou directeur ne trouve pas sa place, soit qu'il n'affaiblisse le recteur lui-même en le cantonnant à un rôle de représentation sans véritable levier d'action. La création d'une nouvelle fonction de recteur adjoint obligerait à entrer dans une logique complexe de redéfinition du statut de recteur (modalités de recrutement et compétences) dont la mission pense que l'on peut faire l'économie.

4.4. Une logique de subsidiarité

Ce pilotage au plus près des territoires doit s'inscrire dans une logique de subsidiarité. Il ne faut pas considérer qu'il y aurait un seul niveau stratégique et des niveaux d'exécution. De la même manière qu'on ne peut considérer comme seul niveau stratégique le niveau national, les autres échelons « déclinant » les politiques nationales, tous les acteurs, du professeur dans sa classe au ministre sont à la fois en charge de stratégie et de mise en œuvre. Notre administration a besoin de clarifier les niveaux actuels de responsabilités (on préférera ce mot à celui d'autonomie qui pourrait déboucher sur l'émiettement des stratégies) et de les respecter sans en créer de nouveaux. Le rôle du stratège académique est de mettre en synergie, en cohérence ces différentes stratégies, ce qui renvoie à la proximité. Le respect des compétences déléguées en particulier aux DASEN (qui ne signifie pas l'indépendance) identifie clairement l'interlocuteur de l'école ou de l'établissement, en capacité à prendre des décisions, et permet un fonctionnement réellement stratégique des comités de direction. Quelle que soit l'organisation de la gestion (plates formes mutualisées interdépartementales, interacadémiques...), l'identification du décideur doit être préservée. De ce point de vue on peut s'interroger sur le maintien de trop « petites » académies qui n'ont pas

nécessairement la taille critique pour éviter les redondances entre le niveau départemental et le niveau rectoral.

4.5. La nécessité de la cohérence

La cohérence de l'État au regard des compétences régionales est une absolue nécessité. Elle est évidemment assurée naturellement par le fait que les recteurs définissent leur politique académique dans un cadre commun, celui défini par le ministre. Mais au cas où subsisteraient plusieurs académies pour une région, des modalités formalisées de travail entre académies devront être mises en place permettant à l'éducation nationale de parler d'une seule voix (la bonne entente entre les acteurs qu'on observe actuellement en Rhône Alpes n'est pas une garantie suffisante).

Cette cohérence devra être assurée également avec les autres autorités académiques, notamment les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) qui seront, elles, reconfigurées, en une seule unité régionale. La coopération avec les autres autorités académiques passe aussi par un renforcement des liens au niveau des réseaux d'établissements.

La cohérence de l'État nécessite également une liaison étroite avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) dans le cadre des travaux des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) institués par la loi du 5 mars 2014, qui coordonnent les interventions de l'État et de la région dans le domaine de la relation emploi - formation.

Cette cohérence passe par des coopérations interacadémiques renforcées, dans les domaines de compétences partagées avec le conseil régional ; peuvent être ainsi envisagées des modalités qui doivent relever de l'initiative des responsables académiques telles que des comités de direction commun en amont des échanges avec le conseil régional, la création de services communs placés sous l'autorité conjointe des recteurs concernés dans le domaine de l'offre de formation (délégations aux enseignements techniques, à la formation continue, à la formation professionnelle initiale et continue) du service statistique, du numérique éducatif, de l'orientation et de l'information (DRONISEP commune par exemple⁴), de l'enseignement supérieur (voir *infra*)... Il appartiendra aux académies non fusionnées de faire des propositions concrètes en ce sens reposant sur des procédures formalisées. Toujours dans le même objectif de simplicité et de lisibilité des organisations, il s'agira bien d'envisager ces services communs et démarches conjointes organisées, sans multiplier en deçà du niveau stratégique les instances de décision ou de concertation, qui allongeraient encore le traitement des questions relevant de compétences partagées avec la collectivité. Malgré ses limites, l'expérience de l'Île-de-France, seule région où existe une instance de coordination figurant dans le code de l'éducation⁵ avec un comité des recteurs, est à reproduire sans doute en précisant les compétences de ce comité des recteurs. Un article nouveau du code, dans sa partie règlementaire, pourrait être rédigé de la manière suivante :

« Lorsqu'une région comprend plusieurs académies, est créé un comité des recteurs, présidé par le recteur de l'académie du chef-lieu de la région. Ce comité assure les liaisons et la coordination nécessaire entre les académies d'une même région notamment en matière de carte des formations, de développement de la formation professionnelle et d'apprentissage, d'orientation et en matière

⁴ Le directeur de l'ONISEP s'est exprimé récemment en ce sens dans une interview à l'Agence éducation formation.

⁵ Article R. 222-2 et 3 du code de l'éducation.

d'enseignement supérieur. Il examine et arrête les propositions faites au préfet de région et au président de région. »

4.6. L'importance du pilotage infra académique

L'adaptation du pilotage aux réalités territoriales infra académiques est sans doute au moins aussi importante que la question du périmètre des académies. L'objectif doit être d'identifier plus clairement des interlocuteurs de l'éducation nationale en charge de territoires dont la configuration a évolué du fait de la démographie mais aussi de l'émergence des métropoles, des communautés de communes ou d'agglomérations... Comme l'ont souligné de nombreux acteurs rencontrés, la réforme territoriale offre l'opportunité de redéfinir nos territoires d'intervention sans toucher à la structure de l'État telle qu'elle est définie par la Loi. Ainsi s'il ne peut s'agir de redéfinir les périmètres départementaux indépendamment de l'organisation de l'État, rien n'interdit, sans modifier le décret actuel sur la gouvernance de réfléchir à la nomination d'un DASEN pour deux départements⁶ ou à un territoire interdépartemental confié à un DASEN ou un DASEN adjoint (cas de la communauté Belfort-Montbéliard par exemple). Le redécoupage des circonscriptions d'IEN du premier degré pour les rendre plus adaptées à la cartographie des communautés de commune, déjà mis en œuvre dans certains départements, pourrait être généralisé en articulation avec les secteurs de collèges.

4.7. Mieux organiser le réseau des établissements au regard des compétences régionales

Dans cette optique d'un pilotage infra-académique plus adapté, il conviendrait de tester le scénario de regroupements d'établissements qui ne soient pas des niveaux d'administration supplémentaires mais qui sur le modèle des GRETA pourraient se voir confier une mission d'expertise et de travail préparatoire dans les domaines relevant du travail concerté entre académies et régions : la carte des formations dans une perspective de formation tout au long de la vie et de complémentarité des réseaux, l'information et l'orientation, l'insertion professionnelle et la relation formation - emploi de proximité, la lutte contre le décrochage (les plates-formes), d'une manière générale tout ce qui favorise la continuité des parcours. Beaucoup d'acteurs ont souligné l'intérêt mais aussi les limites du découpage territorial en bassins de formation. Ce découpage fin qui maille le territoire académique est absolument indispensable. Mais il est parfois jugé peu opérationnel. Or il est un modèle qui associe pilotage stratégique et responsabilités territoriales, c'est celui de la formation continue des adultes avec d'un côté un pilotage centralisé par les DAFCO / DAFPIC agissant au nom du recteur et disposant du GIP académique, de l'autre un réseau interétablissements, les GRETA, membres du GIP, avec un vrai niveau de responsabilité et de décision reposant sur la collaboration organisée entre établissements. La mission suggère d'utiliser ce réseau en lui confiant, là où c'est possible, une expertise préparatoire et une capacité de proposition sur les champs partagés avec le conseil régional, permettant du même coup de décloisonner formation initiale et formation continue. Cette articulation forte entre réseau des établissements (y compris les établissements agricoles) et autorités académiques pourrait représenter la base d'un nouveau mode de pilotage des différents niveaux et réseaux et conforter le poids du Recteur comme interlocuteur du conseil régional, nourri

⁶ Des hypothèses de DASEN communs à la Drôme et à l'Ardèche, au Territoire de Belfort et au Doubs ou aux deux départements savoyards ont été évoqués devant la mission. Par ailleurs cette configuration d'un DASEN pour deux départements pourrait être une des conditions pour rendre plus aisée la fusion des académies dans les grandes régions si on choisissait cette option.

par une expertise au plus près des territoires et ordonnateur avec les DASEN de la cohérence inter-niveaux et inter-acteurs.

4.8. La modularité des organisations

Elle doit reposer sur la confiance aux acteurs académiques pour, une fois le schéma cible des académies arrêté nationalement, définir les modalités d'organisation les plus adaptées qui pourront être différentes d'un territoire à l'autre. Le décret sur la gouvernance académique du 5 janvier 2012 donne le cadre dans lequel peut s'organiser la responsabilité académique, même si des modifications réglementaires seront nécessaires de toute manière pour introduire un comité des recteurs ou la création d'un vice chancelier commun à plusieurs académies. Cette modularité est d'autant plus indispensable que l'organisation académique devra prendre en compte la façon dont les régions organiseront leurs propres services.

4.9. L'équilibre entre académies

Sans rechercher une égalité parfaite entre académies, il convient de veiller à ne pas accroître les disparités entre académies des régions non impactées et académies des nouveaux territoires régionaux. À l'intérieur d'une même « grande » région, si plusieurs académies devaient subsister, il serait préférable d'éviter de trop grandes disparités entre elles. Le risque serait réel d'une moindre prise en compte d'un territoire éloigné et d'une hiérarchie qui, de fait, s'instaurerait entre académies et entre recteurs.

5. Focus sur l'enseignement supérieur et la recherche

Si l'enseignement supérieur et la recherche restent avant tout des politiques nationales, le recteur d'académie, chancelier des universités s'est vu attribuer un certain nombre de compétences réelles par les différentes lois qui composent l'enseignement supérieur. Une analyse fine du code de l'éducation montre clairement les procédures où intervient la notion d'académie. Ces compétences du recteur et ces procédures sont impactées par les options choisies pour adapter l'organisation territoriale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qu'il s'agisse d'un alignement sur la carte des régions ou de la mise en cohérence des politiques académiques lorsque plusieurs académies coexisteraient au sein d'une même région.

5.1. Les compétences obligatoires du recteur chancelier

Les premières compétences du recteur chancelier sont celles relatives à l'entrée dans l'enseignement supérieur (articles L. 612-3 et L. 612-3-1 du code de l'éducation). L'étudiant a droit à une libre inscription dans le ressort de son académie. C'est le recteur chancelier de l'académie qui affecte les étudiants lorsque les candidatures excèdent les capacités d'accueil de l'université. C'est le recteur chancelier des universités qui détermine les proportions de bacheliers professionnels et technologiques dans les STS et les IUT ou qui gère la procédure réservant aux meilleurs bacheliers de chaque établissement des places dans les filières sélectives. Cette fonction importante du recteur, introduite notamment par la circulaire sur les formations post-baccalauréat de 2013 a été sensiblement renforcée par la loi du 22 juillet 2013, qui lui donne clairement une fonction de régulation sur le niveau bac – 3 / bac + 3 même si cette fonction de régulation pourrait très utilement

être renforcée par des mesures de déconcentration en déléguant au recteur les décisions d'ouverture de classes préparatoires aux grandes écoles ou de départements d'IUT. Si la fusion des régions s'accompagne d'une fusion des académies, au sein de ces nouvelles régions, ces processus de régulation s'exerceront simplement sur un territoire plus grand. Si l'on conserve plusieurs académies au sein d'une même région, se pose la question de l'organisation de cette régulation et du niveau pertinent pour l'organiser, académie ou région. Si l'on s'en réfère à la situation existante dans les académies qui coexistent dans la même région, la situation nous apparaît très variable. Aucune procédure organisée de mise en cohérence des politiques académiques en ce domaine n'existe pour le moment, ni entre les académies de Lyon et Grenoble dans la région Rhône-Alpes, ni entre les académies d'Aix-Marseille et de Nice dans la région Provence-Alpes-Côte-D'azur, alors que les flux de bacheliers entre les académies pour la poursuite d'études ne sont pas négligeables entre Grenoble et Lyon et entre Nice et Aix-Marseille. La situation est différente en Île-de-France. De fait les mécanismes d'orientation des élèves vers l'enseignement supérieur ont été depuis longtemps coordonnés par le vice-chancelier de Paris avec l'instauration du système RAVEL, d'une sectorisation des affectations dans les universités et d'une procédure APB commune maintenant ainsi que d'une DRONISEP commune tout en maintenant trois CSAIO différents. Cette procédure coordonnée des préinscriptions laisse néanmoins la place à chacun des trois recteurs pour l'affectation des étudiants au-delà des capacités d'accueil ou pour la fixation des quotas de bacheliers professionnels et technologiques. On voit bien qu'une des raisons de l'instauration de ces mécanismes de coordination est la forte interpénétration des viviers de recrutements des étudiants entre les trois académies. Cette interpénétration des viviers de recrutement est sans doute un critère de mise en place ou non de mécanismes de régulations coordonnées entre les académies au sein d'une même région. La situation est très différente d'une académie à l'autre (cf. tableau joint annexe 4). Ainsi on constate un flux important des bacheliers grenoblois (23 %) vers Lyon, des flux significatifs au-delà de 10 % des bacheliers d'Amiens vers Lille, de Clermont vers Lyon, de Poitiers vers Bordeaux et de Nice vers Aix-Marseille et des flux faibles dans les autres cas

Le deuxième bloc de compétences important est celui des compétences régaliennes du recteur en matière de contrôle de légalité et surtout en matière de contrôle budgétaire. Les rapports récents de la Cour des comptes comme le rapport conjoint IGF / IGAENR sur la situation financière des universités comme le rapport à venir de l'IGAENR sur l'enseignement supérieur privé ont souligné le sous dimensionnement qualitatif et quantitatif des services en charge de ces fonctions et notamment celles liées au contrôle budgétaire. La réforme de l'organisation territoriale est l'occasion de remédier à cette situation par une mutualisation des moyens consacrés à ces fonctions, mutualisation qui avait été envisagée dès les années 2010-2011. Cette mutualisation se fera obligatoirement dans le cas où les académies sont fusionnées mais elle doit aussi se pratiquer dans les régions où subsisteront plusieurs académies comme l'indique le rapport IGF / IGAENR : « *une plateforme régionale unique dédiée au contrôle budgétaire serait la garantie d'une meilleure efficacité, et présenterait l'avantage de mutualiser les compétences, d'accroître la professionnalisation en offrant une taille critique permettant un développement de la capacité d'analyse financière* ».

Plusieurs cas de figure sont envisageables :

- les compétences relatives à l'enseignement supérieur pourraient être confiées à un seul recteur, chancelier des universités, auquel il reviendrait alors d'assurer le contrôle budgétaire pour l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur de la région ;

- chaque recteur conserverait la responsabilité du contrôle budgétaire pour l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur de son académie mais les contrôleurs budgétaires seraient mutualisés au sein d'une plateforme de services unique qui travaillerait pour chacun d'eux ;
- au-delà de cette plateforme spécialisée pourrait être créé un service commun interacadémique, éventuellement placé sous l'autorité d'un vice-chancelier. Une modification des dispositions réglementaires (article 222-17) relatives au vice-chancelier des universités de Paris et l'introduction de dispositions nouvelles modifiant le décret gouvernance si on veut introduire un dispositif analogue dans d'autres régions seraient alors nécessaires ;
- la création d'une plateforme spécialisée ou d'un service commun pourrait être étendue au contrôle de légalité, y compris aux sujets intéressant l'enseignement supérieur privé et aux questions immobilières.

La mission n'est pas favorable à une déconnexion des fonctions de recteur et de chancelier. Une telle déconnexion supprime de fait la spécificité de la fonction de recteur, en fait un directeur régional comme les autres et au fond ramène la fonction de recteur à une nature pas fondamentalement différente de celle de DASEN. C'est tout l'équilibre du système d'encadrement supérieur des services déconcentrés qui serait bouleversé.

5.2. Les interfaces avec la région et la construction du CPER

Les interfaces avec la région et corrélativement avec la préfecture de région dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche concernent essentiellement les contrats de plan État / région et la construction des différents schémas intéressant l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. Elles impliquent à la fois les recteurs et les délégués à la recherche et à la technologie (DRRT).

Dans les régions où coexistent plusieurs académies, la construction des CPER n'a pas provoqué de difficultés particulières de mise en cohérence des projets entre les différentes académies concernées. Inversement le DDRT unique, conseiller de deux ou trois recteurs n'a pas posé de problème particulier. Il ne faut pas oublier non plus que la préparation des CPER n'a lieu que tous les cinq ans et il ne faut pas en exagérer l'importance dans la vie d'une académie

La préparation et le suivi du CPER sont donc compatibles avec la coexistence de plusieurs académies dans une région pour peu que soient mises au point :

- une formalisation des procédures permettant la coordination des demandes, de type comité des recteurs et la désignation d'un recteur coordonnateur interlocuteur du préfet de région et du président de conseil régional. C'est ce qui existe d'une certaine manière en Île-de-France (article R. 222-3) pour les questions présentées en conférence administrative régionale ;
- une coordination du suivi en un lieu unique favorisée par la mutualisation des services en charge des constructions universitaires.

5.3. La « magistrature d'influence » des recteurs chanceliers

Au-delà de leurs compétences obligatoires, l'histoire universitaire de ces vingt-cinq dernières années montre que les recteurs ont conservé une réelle influence auprès des présidents d'université et directeurs d'établissements d'enseignement supérieur, reposant sur des relations de proximité souvent informelles. Cette influence a pu se vérifier lors des grands plans d'investissement comme Université 2000 ou U3M, la préparation des dossiers des Plan Campus ou des dossiers des PIA, ou des opérations de fusion des universités comme à Bordeaux ou à Aix-Marseille. Ce type de relation est par ailleurs fort dépendant de la personnalité des recteurs et du contexte local. On peut supposer qu'un éloignement plus grand d'universités par rapport au siège du rectorat rendrait plus difficile ce type de contact. Inversement on peut se demander si les situations où un recteur n'a finalement qu'un ou deux interlocuteurs dans la région (par exemple en Alsace, Champagne ou Lorraine) sont vraiment favorables à la capacité d'arbitrage et d'influence du recteur. Cet argument ne paraît pas pour la mission devoir être un élément substantiel de la décision.

5.4. Les conséquences de la fusion des académies sur les opérateurs

5.4.1. Les chancelleries

Si les académies fusionnent, les chancelleries fusionnent automatiquement et cette fusion se traduit par la suppression d'établissements publics administratifs. Si les académies ne fusionnent pas, mais qu'on instaure une fonction de vice-chancelier des universités commune à plusieurs académies, comme vice-chancelier des universités d'Île-de-France par exemple, il faudra modifier les articles du code de l'éducation relatifs aux chancelleries (articles D. 762-1, D. 762-4 et 5 notamment), en prévoyant la possibilité de chancelleries communes à plusieurs académies. Même en l'absence de vice-chancelier commun, cette réduction du nombre de chancelleries qui correspond aux prescriptions renouvelées de la Cour des comptes et à la politique de réduction du nombre de petits opérateurs pourrait être opérée avec une chancellerie par région.

5.4.2. Les ESPE

La logique de la création des ESPE impliquait clairement une seule ESPE par académie sans que ce point ait été au bout du compte inscrit dans la loi. La fusion d'académies n'entraîne donc pas juridiquement la fusion des ESPE et il n'y a pas lieu de la prévoir de manière précipitée. On peut imaginer que cette solution ait des avantages, en matière de complémentarité des offres de formation et d'articulation avec la gestion des ressources humaines d'une académie mais on peut aussi plaider la logique d'une ESPE par regroupement universitaire. La raison implique de toute manière de ne pas déstabiliser la mise en œuvre déjà complexe des ESPE et de ne pas se lancer immédiatement dans des processus de fusion même s'il faudra imaginer des processus de coopération entre ESPE d'une même académie en termes d'offre de formation ou de terrains de stage, comme cela commence à exister dans les académies d'Île-de-France C'est une des raisons qui plaide pour que la fusion des académies ne prenne effet qu'au moins trois ans après la fusion des régions.

5.4.3. Les regroupements universitaires territoriaux

La Loi ESR du 22 juillet 2013, dans son article 62 a posé le principe d'un seul regroupement par académie, à l'exception des académies d'Île-de-France (article L. 718-2). Les regroupements peuvent être interacadémiques mais ne peuvent être infra-académiques. Les regroupements constitués en application de cette loi et dont les statuts ont été approuvés par décret (ou dont la procédure d'approbation est en cours) regroupent en général les établissements d'enseignement supérieur d'une académie avec quatre exceptions hors Ile de France : trois COMUE (communautés d'universités et d'établissement) regroupent les établissements de deux régions (Bourgogne et Franche Comté, Haute et Basse Normandie, Bretagne et Pays-de-Loire) et une est commune à trois régions (Centre, Poitou et Limousin). Seules la COMUE Bretagne-Pays-de-Loire et la COMUE Poitou-Charentes-Centre ont un périmètre qui dépasse le cadre des nouvelles régions. La fusion d'académies dans lesquelles des COMUE ou d'autres regroupements ont été constitués au périmètre de l'ancien territoire, devrait en théorie entraîner un nouveau regroupement conforme à la nouvelle académie, si l'on s'en tient aux termes de la Loi. Cette question de droit a fait l'objet d'un échange entre les membres de la mission, les directions (DAJ et DGESIP) et le cabinet. La raison commande de ne pas bouleverser les équilibres parfois fragiles en cours de constitution et qui demandent à être stabilisés et donc ne pas procéder maintenant à une modification législative d'autant plus que les statuts des COMUE ont été adoptés conformément aux dispositions légales en vigueur. Cette modification risque néanmoins de s'avérer nécessaire dans le futur dans les cas où la fusion d'académies aurait pour conséquences d'avoir plusieurs regroupements dans une même académie. La mesure législative sera nécessaire à terme si l'on veut pouvoir modifier les statuts des COMUE et donc les décrets constitutifs. Elle pourrait figurer dans une ordonnance-balai qui rassemblerait les dispositions législatives du code à modifier en fonction de cette nouvelle carte des académies.

5.4.4. Les CROUS

Jusqu'à présent, bien que l'acronyme du mot CROUS se réfère à la région et non à l'académie, la carte des CROUS recoupe exactement celle des académies et rien dans le décret n° 87155 du 5 mars 1987 modifié relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires ne prévoit la possibilité de CROUS communs à plusieurs académies. Si les académies fusionnent, il est clair que les CROUS fusionneront. En revanche rien n'interdit d'aller plus loin et d'avoir des CROUS communs à plusieurs académies. Un tel processus serait cohérent avec les recommandations de la Cour des comptes et aussi avec la politique de rationalisation et de mutualisation engagée par la direction du CNOUS qui envisage de fusionner un certain nombre de CROUS et de maintenir des CROUS correspondant à des entités universitaires importantes. Une proposition emblématique et envisagée par la direction du CNOUS serait d'avoir un seul CROUS en Île-de-France. Cette mesure est cohérente avec la proposition du présent rapport d'un vice-chancelier unique qui pourrait être mandaté par les trois recteurs pour les représenter au conseil d'administration du CROUS. Par ailleurs le décret relatif aux œuvres universitaires, dont la modification est en cours, devrait intégrer cette possibilité de CROUS commun à plusieurs académies et en tirer la conséquence sur la composition des conseils d'administration.

5.4.5. La recherche et le rôle des DRRT

Les délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT) exercent leur mission dans le périmètre de la région et non de l'académie. Leur statut de 2009 les a placés sous l'autorité du secrétaire général aux affaires régional (SGAR) avec en outre une fonction de conseiller du recteur.

Ainsi dans les régions pluri-académiques, le DRRT est conseillé de plusieurs recteurs sans que cela pose des difficultés particulières. Ce nouvel équilibre est globalement satisfaisant et personne ne le remet en cause. La fusion des régions va donc mécaniquement impliquer la diminution du nombre des DRRT, dans un alignement complet avec la carte des régions. L'importance dans la fonction de DRRT des liens avec le tissu industriel et économique local justifie, comme le propose la Conférence des DRRT de garder une antenne avec un DRRT adjoint dans les anciennes capitales régionales. Cette fonction d'adjoint, qui existe de fait dans la plupart des délégations devra être officialisée en modifiant le décret de 2009 et en fixant un régime indemnitaire adéquat. Elle permettra de régler de manière satisfaisante la situation des DRRT implantés dans des villes qui ne seront plus capitales régionales. Un bilan devra être fait de l'efficacité du dispositif, compte tenu des évolutions de l'organisation territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche en région.

En matière d'enseignement supérieur et de recherche on peut tirer après cette analyse les enseignements suivants :

Les impératifs de proximité sont moins prégnants en matière d'enseignement supérieur et de recherche qu'en matière d'enseignement scolaire et lorsqu'elles seront possibles, les fusions de rectorats ne poseront pas de difficultés particulières aux établissements d'enseignement supérieur.

Dans le cas où la fusion ne sera pas décidée, il sera de toute manière bénéfique d'arriver à une forte mutualisation :

- **en créant des services mutualisés de l'enseignement supérieur ou dans certains cas un vice-chancelier commun, notamment pour les questions de contrôle budgétaire, de contrôle de légalité et de constructions universitaires ;**
- **en matière de régulation de l'entrée dans l'enseignement supérieur, notamment dans les endroits où il y a interpénétration des territoires pour la poursuite d'études après le baccalauréat : régulation commune de la procédure APB et création d'une commission commune des formations post baccalauréat. La logique de ce rôle de régulation impliquerait une déconcentration des décisions d'ouverture des formations de niveau licence, notamment pour les CPGE et les départements d'IUT comme c'est déjà le cas pour les BTS ;**
- **en matière de concertation avec la région dans le cadre de l'élaboration de schémas régionaux ou de la préparation des contrats de plan État / région par l'instauration de comités de recteurs arrêtant les propositions communes au préfet et au président de région ;**
- **la carte des chancelleries et des CROUS sera simplifiée en cohérence avec les mesures prises pour l'organisation des rectorats. La carte des DRRT serait alignée sur celles des régions en prévoyant des antennes de proximité. Celle des ESPE et des regroupements (COMUE) ne serait pas modifiée dans l'immédiat pour ne pas déstabiliser des dispositifs complexes et essentiels ;**
- **une ordonnance d'adaptation du code de l'éducation à ces évolutions de l'organisation territoriale sera nécessaire, elle ne devra pas remettre en cause le maintien d'un recteur chancelier des universités par académie.**

6. Des points de vigilance

6.1. La gestion des enseignants

L'alignement des académies sur le nouveau périmètre régional poserait nécessairement la question des modalités de recrutement et d'affectation des enseignants. La gestion des enseignants du 1^{er} degré est relativement peu impactée, la gestion des professeurs des écoles étant départementale. Il faudra toutefois revoir les modalités d'affectation dans un département à l'issue du concours, peut-être en retenant partiellement comme critère l'origine géographique des candidats. La gestion du 2nd degré serait beaucoup plus affectée. Le mouvement interacadémique du 2nd degré qui affecte dans une académie, à charge pour elle de procéder aux nominations dans les établissements dans son mouvement intra-académique risque de s'avérer difficilement compatible avec des territoires élargis. L'accusation de mutation à l'aveugle serait renforcée, avec quelque raison : l'enseignant qui aura par exemple demandé la grande académie Bordeaux-Poitiers-Limoges en espérant rejoindre le Pays Basque, pourra se voir affecté dans le cadre du mouvement intra-académique à Guéret. On voit clairement les difficultés d'acceptabilité de cette situation. Les modalités devraient nécessairement évoluer soit vers un recrutement national mais à gestion déconcentrée – calibrage et affichage des recrutements par académie et affectation dans une académie en fonction des vœux exprimés et du calibrage retenu en amont, sur le modèle du premier degré – ce qui permettrait ensuite un mouvement intra-académique offrant plus de possibilités de mutation, soit la possibilité dans le mouvement interacadémique d'affecter sur des territoires infra-académiques, à savoir les anciennes académies⁷. Ce scénario, envisageable dans une période transitoire, présente l'avantage de dissocier affectation interacadémique et mutations à l'intérieur de l'académie mais il risque de rouvrir des discussions sur le mouvement national et de limiter la compétence reconnue au recteur d'affecter sur le territoire académique.

En tout état de cause, il conviendra d'éviter la juxtaposition de deux ou trois gestions de ressources humaines du 2nd degré par académie. Le dialogue social sera unique (une seule CAP académique) et la stratégie de GRH, élément constitutif des stratégies pédagogiques académiques, devra être homogène sur tout le territoire académique. Si ce point n'était pas acté, cela équivaldrait à constituer des sous territoires et donc à reconstituer un niveau d'administration supplémentaire. Par ailleurs, en cas de fusion des académies, des mesures transitoires devront être prévues en liaison avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique pour les instances représentatives des personnels compétentes notamment pour l'examen des processus de mouvement.

Il est en tout cas clair pour la mission que la constitution de ces nouvelles académies au territoire étendu n'est pas facilement faisable à règles de gestion inchangées des ressources humaines et que ces nécessités de la gestion des ressources humaines peuvent justifier des délais de mise en œuvre plus importants que dans les administrations qui ne sont pas confrontées à des gestions de personnel de cette ampleur.

⁷ La DGRH a confirmé à la mission que cette solution était techniquement possible.

6.2. Les services académiques : des rectorats multipolaires en cas de fusion

En cas de fusion d'académies, il conviendra d'être très attentif à la situation des rectorats concernés et de leurs personnels. Environ 12 000 personnels travaillent dans les rectorats concernés (régions comportant plusieurs académies). C'est certes peu au regard des effectifs totaux de l'éducation nationale dans les territoires concernés, dont la très grande majorité exercent et continueront à exercer dans des établissements scolaires (voir tableau joint en annexe 5). Mais il s'agit de milliers de personnels qui ne peuvent être purement et simplement déplacés d'une ville à une autre au gré des modifications d'organisation. Outre les conséquences sur les personnels et leurs familles, la suppression du rectorat d'une ancienne capitale régionale aurait un impact économique important sur l'activité de l'agglomération chef-lieu, comme ce peut être le cas pour les services des régions et les autres services de l'État.

La mission considère donc nécessaire un scénario répartissant les activités du rectorat d'une académie fusionnée sur deux sites distants par grand pôle d'activité, par exemple la gestion des examens et concours sur un site, la gestion des ressources humaines dans un autre. Ces scénarios devront bien entendu être définis pour et par chacune des académies concernées. Ils devront intégrer la nécessité de ne pas recourir à une mobilité forcée pour les personnels (hors encadrement supérieur) y compris ceux des structures hébergées (UNSS, GIP académiques...), ainsi que les aspects immobiliers.

La construction de cette nouvelle organisation rectorale devra réellement être bicéphale et ne pas être conçue comme une simple absorption par le rectorat de la ville devenue capitale régionale. Ainsi l'appellation devra clairement faire apparaître les deux anciennes académies, comme aujourd'hui nous connaissons le rectorat de Nancy-Metz ou celui d'Orléans-Tours, mais avec cette différence qu'il faudra construire un nouveau modèle de rectorat qui s'appuie réellement sur deux entités dans deux villes distinctes. Aux yeux de la population et des personnels, il conviendra d'éviter d'appeler « annexe » le rectorat de l'ancienne capitale régionale. La répartition des missions doit faire l'objet d'une concertation étroite entre les services académiques concernés et les réunions de direction pourraient avoir lieu en alternance dans les deux sites.

L'éventuelle fusion d'académies devra répondre aux impératifs suivants :

- **pas de mobilité forcée pour les personnels, hors encadrement supérieur ;**
- **maintien d'implantations dans les anciennes capitales régionales ;**
- **organisation multipolaire par activité qui ne soit pas une juxtaposition de gestions territoriales ;**
- **construction d'un projet de fusion et non d'absorption réellement co-élaboré par les rectorats concernés.**

6.3. L'encadrement supérieur

Si les acteurs (recteurs, SGA, DASEN, mais également les autres responsables académiques conseillers de recteurs) en place aujourd'hui, ne le seront vraisemblablement pas au terme de la procédure de mise en œuvre (2019-2020), il est souhaitable de préparer un plan ayant vocation d'une part à créer un vivier dont les membres disposeront des compétences pour exercer les

fonctions relatives à l'encadrement supérieur du nouveau dispositif et d'autre part , à offrir des « portes de sortie » aux titulaires actuels qui perdraient leur emploi. La diminution éventuelle du nombre de recteurs implique sans doute de revoir le mode de détection des viviers et de formation, dans la mesure où il y aurait sensiblement moins d'académies petites ou moyennes de « début de carrière ». Cette nouvelle dimension territoriale doit également être prise en compte dans la réflexion en cours sur les statuts de SGA et de DASEN. Parallèlement, il serait souhaitable de se doter d'outils ou de parfaire ceux existants afin de renforcer l'attractivité de notre ministère, notamment en mettant en valeur la diversité des parcours professionnels, la qualité de son système de formation d'adaptation à l'emploi et continue via les ESPE, l'ESEN etc.

6.4. Les corps d'inspection du 2nd degré : pilotage pédagogique unifié et territorialisation

Le travail des inspecteurs doit s'appuyer sur les principes suivants que la nouvelle carte des académies ne devrait pas remettre en cause :

- les inspecteurs sont placés sous l'autorité exclusive du recteur responsable de l'animation pédagogique de l'académie ;
- le collège des inspecteurs est académique ;
- les inspecteurs doivent pouvoir apporter leur expertise à tous les échelons décisionnels du système éducatif : chefs d'établissement, DASEN, recteurs selon des modalités simples qui favorisent les saisines directes.

Cela implique une **territorialisation** des interventions qui soit lisible pour les interlocuteurs aux différents échelons. Ainsi le département doit-il être mieux pris en compte dans la répartition territoriale pour faciliter la relation inspecteurs pédagogiques - DASEN. Cette relation directe DASEN - IPR est en particulier nécessaire dans le domaine de la vie scolaire qui fait partie des responsabilités naturelles du DASEN. Celui-ci doit pouvoir s'appuyer sur l'expertise d'IA-IPR EVS avec qui il noue des relations non hiérarchiques mais fonctionnelles fortes. Une autre hypothèse serait de transformer les IA-IPR EVS en DASEN adjoints en charge de territoires pour améliorer le pilotage de proximité (cf. point 4.6), ce qui n'interdirait pas de leur confier des missions académiques.

Les missions des inspecteurs conseillers techniques sont redéfinies dans le cadre du projet d'organisation de l'académie et éventuellement mutualisées pour le travail collaboratif avec les régions.

6.5. Les systèmes d'information

La question des **systèmes d'information** est très importante et devra être anticipée. Aujourd'hui l'absence de certitude sur le devenir et le calendrier de SIRHEN oblige à entamer, concomitamment à l'étude en cours sur la maintenabilité des SIRH, une étude sur la fusion (et l'exploitation) des bases afférentes à nos SIRH actuels (EPP, AGORA, etc.) pour accompagner celle des académies concernées.

Ce chantier représentera pour les services une importante mobilisation et donc une forte tension qui s'ajoutera à celle qu'ils connaissent actuellement avec SIRHEN.

Si les SIRH semblent être dans le premier champ des investigations, il faudra, dans l'hypothèse de création de rectorats multipolaires, mener aussi le même type d'études sur les autres SI métiers. Ceci sans omettre les SI spécifiques de l'administration centrale qui devra être fortement mobilisée tout au long du processus.

Concomitamment, il est souhaitable de profiter de cette période pour opérer, avec tous les acteurs du ministère et nos partenaires, une actualisation du schéma stratégique des systèmes d'information et des télécommunications (S3 IT). avec pour objectifs, notamment, d'accroître les fonctionnalités et la robustesse de notre système d'information. Il s'agira aussi d'accélérer le développement de la rationalisation et de la mutualisation de nos infrastructures afin de prévenir et de pallier des risques d'obsolescence et d'insécurité.

Dans le même ordre d'idée, il pourrait être procédé à un réexamen de notre organisation, à l'aune de l'arrivée de SIRHEN en développant de nouvelles modalités de travail avec les services déconcentrés (établissement, rectorat etc.) et de nos grands rendez-vous scolaires et universitaires pour prévenir la concentration des grands événements sur une trop courte période créant de fait une tension et une criticité fortes (bac, recrutements, examens, concours, APB, etc.).

L'occasion peut être aussi saisie de renforcer les services aux usagers au travers du développement de services en ligne (demande de bourses, inscriptions école, etc.) et la dématérialisation des actes de gestion tant internes que ceux échangés avec nos partenaires.

7. Vers de nouvelles relations administration centrale / académies

Ce n'est pas l'objet du présent rapport mais on imagine mal que les reconfigurations académiques en cours, la réflexion qu'elles engendrent sur le management des organisations laissent en l'état le mode de relation entre académies et administrations centrales.

Il s'agira encore plus qu'aujourd'hui de mettre les académies en situation de responsabilité pour l'administration de leur territoire. C'était déjà nécessaire avec trente académies, ce le sera d'autant plus avec des académies moins nombreuses et plus vastes. On a vu l'impact que pouvaient avoir les éventuelles fusions sur la gestion des ressources humaines. D'autres sujets doivent être traités. Citons la gestion des moyens et la perspective de programmes académiques envisagée par la DGESCO, à tout le moins une plus grande capacité d'arbitrage au niveau du recteur sur l'ensemble du budget académique, y compris entre BOP. Citons également la clarification nécessaire de la répartition des missions entre administration centrale et académies pour l'enseignement supérieur et la déconcentration des décisions pour les formations de niveau bac + 3.

Tous ces sujets font l'objet d'une réflexion coordonnée par le secrétaire général dans le cadre de la « revue des missions », essentielle pour la réussite des évolutions académiques.

8. Propositions d'évolution

8.1. Le périmètre des académies et la carte des régions : convergence sans alignement

À partir des critères qu'elle a définis, basés sur les observations faites, la mission se prononce très clairement pour une évolution de la carte des académies qui prenne en compte la nouvelle configuration régionale. Pour la mission, cette évolution doit être compatible avec le maintien d'un modèle académique qui exige un recteur, chancelier des universités, en capacité de connaître et d'animer son territoire sans autre relais territorial que le réseau des responsables d'établissement et des DASEN. Cela implique des périmètres académiques dont la taille ne soit pas un obstacle insurmontable au plein exercice des responsabilités du recteur ainsi qu'à une gestion territorialisée du système éducatif, en particulier celle de ses personnels.

Cela amène la mission à classer les territoires régionaux en trois catégories du point de vue des évolutions de périmètre qui pourraient être faites :

- les régions pour lesquelles la mission ne préconise pas une fusion complète des académies, compte tenu de leur étendue et de leurs spécificités, au regard des critères qu'elle a défini dans le présent rapport. Il s'agit des très grandes régions où la fusion entraînerait un nombre de départements supérieur à huit. Dans certains de ces territoires, des fusions partielles d'académies sont envisageables et permettraient de réduire le nombre d'académies en relation avec le niveau régional ;
- la situation particulière de la région Île-de-France : c'est certainement le territoire où les interactions de populations sont les plus fortes et où la frontière entre académies est la plus poreuse et parfois artificielle, notamment en matière d'enseignement supérieur. Mais c'est un territoire qui a connu il n'y a pas si longtemps une seule académie et pour lequel les difficultés de fonctionnement, de pilotage ont conduit à en faire trois. C'est aussi un territoire qui devrait voir son organisation modifiée avec l'émergence de la métropole du grand Paris. La mission recommande donc de différer une éventuelle évolution du périmètre des académies franciliennes. En revanche elle préconise que sans attendre il soit procédé à la nomination d'un vice-chancelier unique auprès des trois recteurs⁸ et acté le principe de la fusion des CROUS d'Île-de-France, deux mesures qui font l'objet d'un consensus auprès des acteurs locaux ;
- Les autres territoires pour lesquels une fusion peut être envisagée dans la mesure où les conditions définies dans le présent rapport seraient remplies.

Au final, la mission considère possible et souhaitable que le nombre d'académies métropolitaines passe de 26 aujourd'hui à une vingtaine à terme.

⁸ Cela suppose de modifier le texte réglementaire relatif au vice-chancelier pour le transformer en un vice-chancelier des universités d'Île-de-France (article R. 222-17 du code de l'éducation).

8.2. La nécessité d'un cadrage rapide sur la carte des académies mais d'un délai conséquent pour la mise en œuvre

Compte tenu de la complexité des opérations à mettre en œuvre en cas de fusion des académies, il conviendra d'arrêter au plus tôt la carte cible des évolutions envisagées mais de donner un délai de trois années minimum à cinq années maximum pour réaliser ces fusions. C'est le délai que se donnent également les services des régions concernées et les autres services de l'État. Il est indispensable pour mettre en œuvre les évolutions organisationnelles, réglementaires et techniques nécessaires. **Rien n'interdit cependant qu'avant la fusion effective des académies, un seul recteur soit nommé sur le territoire concerné, au fur et à mesure des mouvements de recteurs qui devront intégrer cette réforme territoriale. Ce point vaut également pour les secrétaires généraux d'académie.** Un recteur, chancelier des universités, serait durant la période transitoire nommé à la tête de deux académies, il serait chargé d'arrêter et de mettre en place les organisations futures, dans le cadre d'une feuille de route adressée par le ministère.

On peut ainsi distinguer trois périodes à venir :

- la période de prise de décision : avant l'été 2015, une feuille de route est adressée par le ministère à chaque recteur concerné ;
- la période de préfiguration : 2016-2018, les académies restent dans leur périmètre actuel mais avec la possibilité d'un recteur commun pour celles qui doivent fusionner. Elles élaborent leur projet d'organisation en relation avec l'administration centrale qui coordonne l'ensemble des mesures à prendre ;
- la période de mise en œuvre / application : à partir de septembre 2018, les nouvelles académies sont créées.


Sans attendre la réalisation de la nouvelle carte des académies, la mise en cohérence du travail interacadémique, sa formalisation et la réflexion sur les adaptations infra-académiques doivent être mises en œuvre dans tous les territoires selon des modalités adaptées à leur contexte

Conclusion

La mission considère qu'il serait extrêmement réducteur et contre productif de limiter la question posée à celle de savoir si demain il y aura trente ou treize recteurs. Les propositions qu'elle fait qui prônent une convergence des académies avec les nouvelles régions sans alignement systématique n'auraient aucun sens si elles ne s'accompagnaient pas d'une réflexion, à laquelle les acteurs académiques sont prêts, sur des modes de gouvernance du système éducatif adaptés à ses enjeux pédagogiques. Cette réflexion doit partir des besoins des équipes pédagogiques, des écoles et des établissements à qui on ne doit pas donner l'impression d'une réforme technocratique n'intéressant qu'une superstructure très éloignée des réalités. Toutes les mesures prônées dans le présent rapport vont dans le sens du renforcement de la responsabilité des acteurs à tous les niveaux, et d'abord celui où sont les élèves, de la libération des initiatives que les hiérarchies doivent encourager et non corseter. C'est à notre sens à ce prix que la réforme territoriale sera un succès.

L'IGAENR est prête, pour sa part, à accompagner, conjointement avec les équipes du secrétariat général, ces évolutions là où les acteurs académiques le souhaiteraient, comme elle a pu le faire pour les fusions d'universités.

Jean-Richard CYTERMANN



Jean-Michel ALFANDARI



Philippe CHRISTMANN



Annexes

| | | |
|------------|--|----|
| Annexe 1 : | Lettres de saisine et de désignation..... | 27 |
| Annexe 2 : | Évolution des périmètres historiques, trois cartes source SG | 31 |
| Annexe 3 : | Tableau des distances infra académiques..... | 34 |
| Annexe 4 : | Les flux inter académiques des néo bacheliers..... | 37 |
| Annexe 5 : | Tableau des effectifs des rectorats et des effectifs enseignants par académie | 39 |

Lettre de saisine

Le Premier Ministre

Paris, le 18 SEP. 2014

Ref: 1230/14 SG

IGAENR

Date d'arrivée 19 SEP. 2014

Visa du Chef du service

Numéro 1147

Le Premier Ministre

Copie/Scan:
JRC
M. Ronzeau
M.R

à

**Madame la cheffe de service de l'inspection générale des finances
Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration
Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales**

**Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du
développement durable
Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires culturelles
Monsieur le chef de l'inspection générale de la jeunesse et des sports
Monsieur le vice-président du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et
des espaces ruraux**

ainsi que

**Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et
de la recherche
Monsieur le chef de l'inspection générale des services judiciaires**

Objet : Evolution de l'organisation de l'Etat territorial.

La réforme territoriale engagée par le Président de la République doit conforter la présence de l'Etat dans les territoires, avec un triple objectif de simplicité administrative, de proximité de l'action publique et d'efficience.

Le Gouvernement a décidé de faire évoluer la carte de l'Etat régional afin de la faire coïncider avec celle des futures collectivités régionales. L'échelon régional devra renforcer sa capacité de pilotage stratégique et conservera son rôle dans la répartition des moyens. Ses autres missions actuelles (expertise, back office, mise en œuvre directe des missions pour lesquelles la région est actuellement le niveau pertinent) pourront évoluer en fonction des changements de périmètre.

Deux séries de questions méritent d'être expertisées plus précisément.

1. Il s'agit d'abord de dessiner les contours de l'organisation-cible au niveau régional, s'agissant des directions interministérielles et des services territoriaux des ministères de l'intérieur, de l'écologie, du travail, de l'agriculture, de la culture, de la jeunesse et des sports ainsi que des finances, de la santé et de la justice - à l'exclusion des tribunaux :

- quelle organisation pour les nouvelles directions, pour les secrétariats généraux aux affaires régionales, pour les ARS ainsi que pour les établissements publics de l'Etat ayant une représentation régionale ? Un modèle unique d'organisation est-il souhaitable, ou faut-il privilégier des organisations modulaires ? L'évolution de la taille des régions et de leurs compétences doit-elle conduire à faire évoluer le paysage des services présents à ce niveau ?
- quelles évolutions le redécoupage régional peut-il induire pour les autres circonscriptions administratives de l'Etat ? Quelle mise en cohérence est possible avec les autres cartes (zones de défense et de sécurité, autres circonscriptions inter-régionales actuelles, académies) ? Quelle articulation nouvelle à trouver, en particulier avec l'échelon départemental de l'Etat ?
- quel devenir pour les services régionaux dans les régions actuelles qui ne seront plus chefs-lieux ? Comment accompagner ce changement ?
- quelles conséquences ces évolutions sont-elles susceptibles d'avoir sur la situation des agents de l'Etat et les parcours de carrière ?

Votre mission prendra en compte l'impact de l'usage du numérique sur le rôle et l'organisation de l'administration territoriale, tel qu'on peut l'anticiper (avenir de la fonction de guichet, développement des réseaux de compétences, modalités de la relation aux usagers, etc.).

2. Il s'agira également de traiter de la méthode : quel devrait être le processus de mise en place des nouvelles directions régionales ? Vous proposerez des hypothèses de calendrier et de méthode, en attachant une attention particulière à l'enjeu des structures de préfiguration, puis d'accompagnement du changement, à mettre en place.

Votre réflexion constituera un schéma d'évolution de l'organisation et des missions de l'échelon régional que le Gouvernement examinera à la fin du premier trimestre 2015.

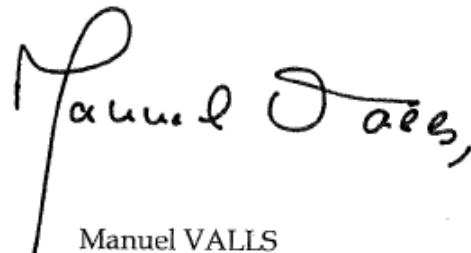
Les inspections ministérielles contribueront à la réflexion chaque fois que le sujet les concernera.

S'agissant de l'administration de l'éducation nationale, sur laquelle le ministère a d'ores et déjà engagé la réflexion, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche pilotera les travaux dans le même calendrier, en lien avec les inspections générales interministérielles.

Vous conduirez votre mission en relation avec le ministère de l'intérieur (secrétariat général), le secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat et à la simplification (SGMAP), le ministère en charge de la fonction publique (direction générale de l'administration et de la fonction publique) ainsi que les secrétaires généraux des ministères intéressés. Le ministère de la santé sera votre interlocuteur s'agissant des réflexions portant sur les ARS.

Vous rendrez compte de l'avancement de votre mission à l'occasion de deux bilans d'étapes, l'un à la mi-novembre et le second à la mi-janvier. Je souhaite que votre rapport définitif me soit remis pour le 15 mars prochain.

Un comité de suivi réunissant des représentants des cabinets, des secrétaires généraux ministériels et des directions des ministères concernés se réunira régulièrement pour accompagner et orienter les travaux en cours.

A handwritten signature in black ink that reads "Manuel Valls," with a stylized flourish at the end of the name.

Manuel VALLS

Lettre de désignation



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

Paris le 17 octobre 2014

Le chef du service de l'inspection générale
de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

à

Monsieur le directeur du cabinet
de la ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

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

Le chef du service

n° 14-257

Objet : Evolution de l'organisation de l'Etat territorial.

Références : Courrier du Premier ministre en date du 18 septembre 2014 (1230/14 SG).

Par lettre visée en référence, le Premier ministre a souhaité qu'une mission sur l'évolution de l'organisation de l'Etat territorial soit effectuée par les inspections générales et conseils généraux concernés par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai désigné MM. Jean-Michel Alfandari et Philippe Christmann pour assurer cette mission pour l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Je participerai personnellement en outre dans la mesure du possible aux travaux de cette mission.

Affaire suivie par
Manuèle Richard

Téléphone
01 55 55 12 49

Fax
01 55 55 06 86

Mél
manuele.richard
@education.gouv.fr

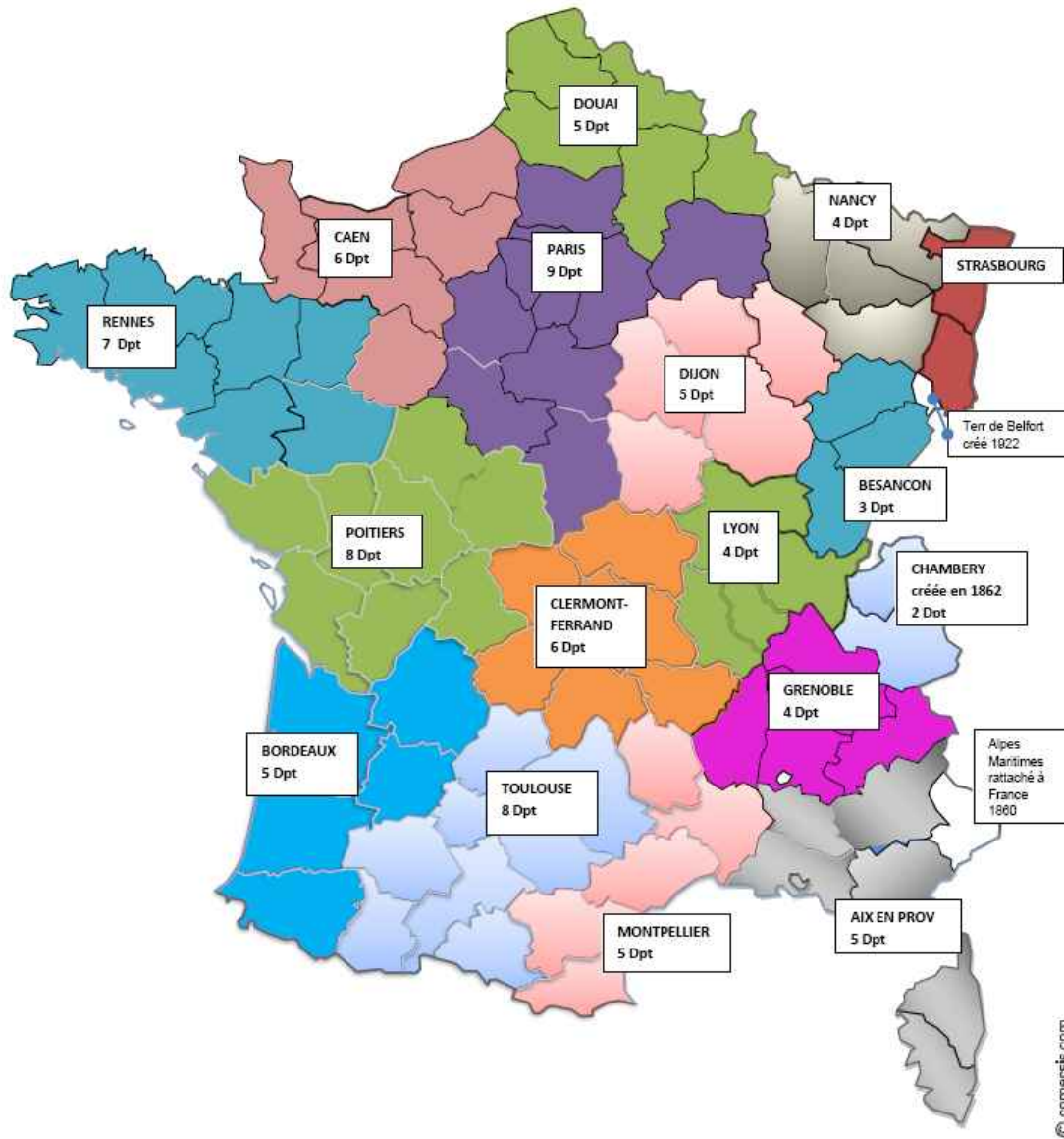
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

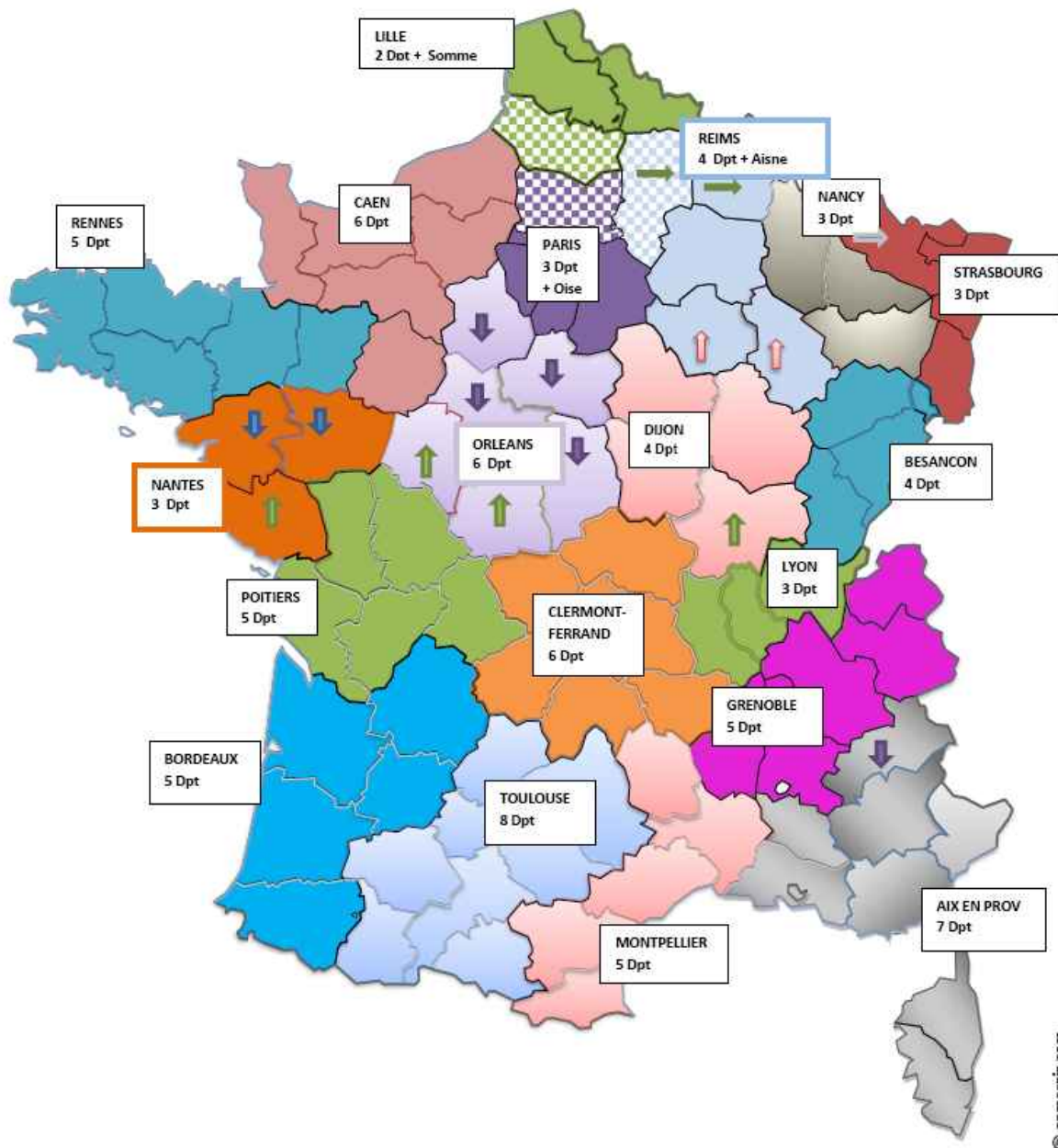
Jean-Richard CYTERMANN

CPI : Mme la cheffe de l'IGF
M. le chef de l'IGA
M. le chef de l'IGAS
M. le vice-président du CGEDD
Mme la cheffe de l'IGAC
M. le chef de l'IGJS
M. le vice-président du CGAAER
M. le chef de l'IGSJ
M. Allal, chef du groupe Ouest
M. Alfandari, groupe Ouest
M. Christmann, groupe Ouest

Source : secrétariat général



CARTE DES ACADEMIES 1854-1962

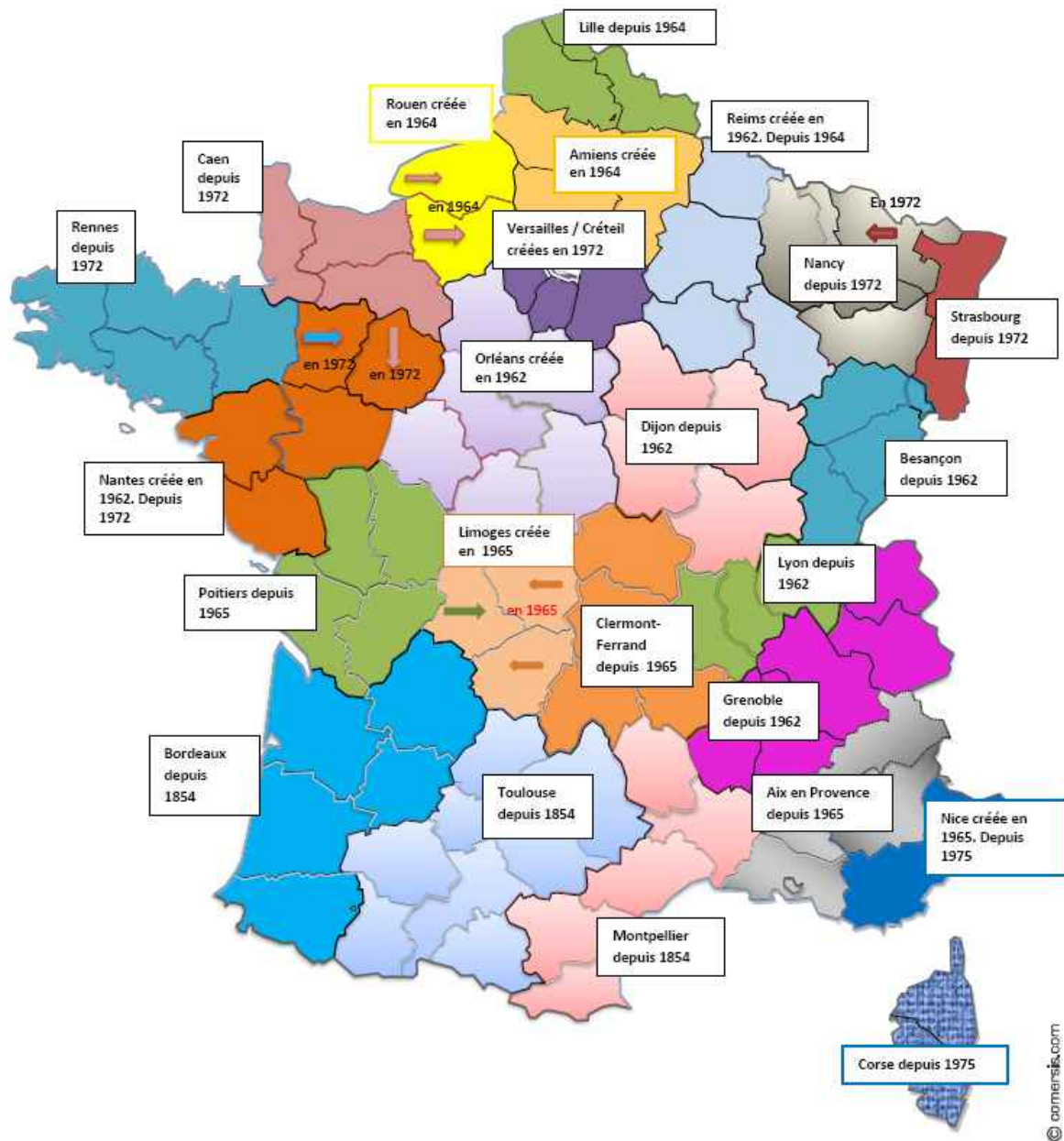


CARTE DES ACADEMIES 1962-1964

Départements en damier : à titre provisoire

3 nouvelles académies : Nantes ; Reims ; Orléans (décret 12 décembre 1961) ; Disparition de l'académie de Chambéry (absorbée par Grenoble)

Périmètres inchangés depuis 1854 : Toulouse, Bordeaux, Montpellier, Clermont-Ferrand, Caen



CARTE DES ACADEMIES depuis 1964

Nouvelles académies : Rouen et Amiens (décret 9 juin 1964) ; Limoges et Nice (décret 20 avril 1965) ; Versailles et Créteil (décret 22 décembre 1971)

Modification des périmètres des académies de Caen, Rouen (1964) ; Reims, Lille, Paris, Amiens (1964) ; Poitiers, Limoges, Clermont-Ferrand (1965) ; Rennes, Caen, Nantes (1972) ; Strasbourg, Nancy (1972) ; Aix-en-Provence, Nice (1965) ; Paris, Versailles, Créteil (1972) ; Nice, Corse (1975).

Tableau des distances infra académiques

| | Distance (km) | Temps |
|--|---------------|-------------|
| Amiens Lille | 145 | 1h30 |
| Beauvais Lille | 195 | 1h58 |
| Arras Lille | 53 | 0h45 |
| Laon Lille | 157 | 1h38 |
| Distance maximale dans l'académie en cas de fusion | 330 | 3h30 |
| | | |
| Caen Rouen | 128 | 1h25 |
| Saint-Lô Rouen | 199 | 2h02 |
| Alençon Rouen | 160 | 1h37 |
| Évreux Rouen | 58 | 0h50 |
| Distance maximale dans l'académie en cas de fusion | 300 | 3h15 |
| | | |
| Belfort Dijon | 181 | 1h45 |
| Besançon Dijon | 93 | 1h07 |
| Lons-Le-Saunier Dijon | 99 | 1h10 |
| Vesoul Dijon | 133 | 1h31 |
| Auxerre Dijon | 150 | 1h34 |
| Macon Dijon | 127 | 1h14 |
| Nevers Dijon | 186 | 2h37 |
| Distance maximale dans l'académie en cas de fusion | 350 | 4h |
| | | |
| Aix Nice | 176 | 1h51 |
| Aix Toulon | 83 | 0h57 |
| Aix Gap | 151 | 1h42 |
| Aix Digne | 109 | 1h17 |
| Aix Avignon | 89 | 1h |
| Distance maximale dans l'académie en cas de fusion | 330 | 3h10 |

| | | |
|--|------------|-------------|
| Troyes Strasbourg | 412 | 3h40 |
| Charleville Strasbourg | 361 | 3h49 |
| Chalons Strasbourg | 318 | 2h59 |
| Chaumont Strasbourg | 259 | 3h07 |
| Bar-Le-Duc Strasbourg | 240 | 2h39 |
| Épinal Strasbourg | 148 | 1h57 |
| Metz Strasbourg | 166 | 1h42 |
| Nancy Strasbourg | 160 | 1h48 |
| Colmar Strasbourg | 73 | 0h59 |
| Distance maximale dans l'académie en cas de fusion | 420 | 4h40 |
| Albi Toulouse | 77 | 0h54 |
| Cahors Toulouse | 115 | 1h22 |
| Auch Toulouse | 78 | 1h10 |
| Tarbes Toulouse | 154 | 1h39 |
| Foix Toulouse | 87 | 1h04 |
| Montauban Toulouse | 56 | 0h46 |
| Rodez Toulouse | 150 | 1h52 |
| Montpellier Toulouse | 242 | 2h25 |
| Mende Toulouse | 254 | 3h06 |
| Nîmes Toulouse | 290 | 2h54 |
| Carcassonne Toulouse | 96 | 1h04 |
| Perpignan Toulouse | 202 | 2h02 |
| Distance maximale dans l'académie | 475 | 4h30 |
| | | |
| Aurillac Lyon | 314 | 3h34 |
| Clermont Lyon | 164 | 1h49 |
| Le Puy Lyon | 134 | 1h37 |
| Moulins Lyon | 203 | 2h16 |
| Bourg Lyon | 80 | 0h57 |

| | | |
|--|------------|-------------|
| Saint-Étienne Lyon | 62 | 53 |
| Annecy Lyon | 145 | 1h31 |
| Chambéry Lyon | 108 | 1h14 |
| Grenoble Lyon | 112 | 1h12 |
| Valence Lyon | 102 | 1h08 |
| Privas Lyon | 141 | 1h32 |
| Distance maximale dans l'académie en cas de fusion | 530 | 5h40 |
| | | |
| Guéret Bordeaux | 291 | 3h23 |
| Limoges Bordeaux | 227 | 2h35 |
| Tulle Bordeaux | 226 | 2h31 |
| Poitiers Bordeaux | 259 | 2h31 |
| Angoulême Bordeaux | 126 | 1h31 |
| La Rochelle Bordeaux | 191 | 1h55 |
| Niort Bordeaux | 192 | 1h53 |
| Agen Bordeaux | 141 | 1h27 |
| Périgueux Bordeaux | 130 | 1h32 |
| Mont-de-Marsan Bordeaux | 134 | 1h24 |
| Pau Bordeaux | 216 | 2h07 |
| Distance maximale dans l'académie en cas de fusion | 540 | 5h10 |

Les flux de néo bacheliers

- **Besançon - Dijon**
 - sur 7 327 bacheliers de l'académie de Besançon poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 433 poursuivent dans l'académie de Dijon (6 %) ;
 - sur 9 453 bacheliers de l'académie de Dijon poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 220 seulement les poursuivent dans l'académie de Besançon (2 %), chiffre très inférieur aux poursuites d'études à Paris, mais aussi Clermont et Lyon.

- **Caen - Rouen**
 - sur 8 791 bacheliers de l'académie de Caen, poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 333 poursuivent dans l'académie de Rouen (4 %), flux inférieur à celui vers les académies de Rennes et Nantes ;
 - sur 11 684 bacheliers de l'académie de Rouen, poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 376 les poursuivent dans l'académie de Caen, chiffre équivalent aux flux vers les académies de Paris et de Versailles.

- **Amiens - Lille**
 - sur les 11 389 bacheliers de l'académie d'Amiens poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 1 227 les poursuivent dans l'académie de Lille (11 %), chiffre légèrement supérieur aux flux vers les trois académies d'ile de France. **Les flux sont donc significatifs dans ce sens ;**
 - sur les 28 154 bacheliers de l'académie de Lille, seulement 289 (1 %) les poursuivent dans l'académie d'Amiens.

- **Montpellier - Toulouse**
 - sur les 17 151 bacheliers de l'académie de Montpellier poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 1 294(8 %) les poursuivent dans l'académie de Toulouse ;
 - sur les 19 062 bacheliers de l'académie de Toulouse, poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur ,676 (4 %) les poursuivent dans l'académie de Montpellier.

- **Clermont - Lyon - Grenoble**
 - sur 7 873 bacheliers de l'académie de Clermont-Ferrand poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur ,78 (1 %) les poursuivent dans l'académie de Grenoble **et 865 (11 %), dans l'académie de Lyon, ce qui représente un flux significatif ;**
 - sur 20 177 bacheliers de l'académie de Grenoble poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 122 (0,6 %) les poursuivent dans l'académie de Clermont-Ferrand **et 4 605 dans l'académie de Lyon (23 %), flux très significatif ;**

- sur 20 464 bacheliers de l'académie de Lyon poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 379 (2 %) les poursuivent dans l'académie de Clermont-Ferrand et 948 (5 %) dans l'académie de Grenoble.
- **Bordeaux – Limoges - Poitiers**
 - sur 19 443 bacheliers de l'académie de Bordeaux poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 422 (2 %) le font dans l'académie de Limoges et 361 (2 %) dans l'académie de Poitiers ;
 - sur 4 066 bacheliers de l'académie de Limoges, 203 (5 %) les poursuivent dans l'académie de Bordeaux 139 (3,5 %) dans celle de Poitiers ;
 - sur les 9 896 bacheliers de l'académie de Poitiers, **un flux significatif de 994 (10 %) les poursuit dans l'académie de Bordeaux** et 165 (2 %), seulement à Limoges.
- **Nancy-Metz – Reims - Strasbourg**
 - sur 14 410 bacheliers de l'académie de Nancy-Metz poursuivant leurs études dans le supérieur, 145 (1 %) les poursuivent dans l'académie de Reims et 631 (4 %) dans celle de Strasbourg ;
 - sur les 8 240 bacheliers de l'académie de Reims poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 387 (5 %) les poursuivent dans l'académie de Nancy-Metz et 65 (0,8 %) dans l'académie de Strasbourg, plus faibles que ceux vers les académies de Créteil et Paris.
- **Aix-Marseille – Nice**
 - sur les 18 451 bacheliers de l'académie d'Aix-Marseille poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 434 (2 %) les poursuivent dans l'académie de Nice ;
 - sur les 12 041 bacheliers de l'académie de Nice, un flux significatif de 1 311 (11 %), les poursuivent dans l'académie d'Aix-Marseille.
- **Paris – Créteil - Versailles**
 - sur les 27 382 bacheliers de l'académie de Créteil poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur, 8 227 (30 %), les poursuivent dans l'académie de Paris et 1 916 (7 %) dans l'académie de Versailles ;
 - sur les 19 724 bacheliers de l'académie de Paris poursuivant leurs études dans le supérieur, 1 300 (7 %) les poursuivent dans l'académie de Créteil et 1 294 (7 %) dans l'académie de Versailles ;
 - sur les 40 231 bacheliers de l'académie de Versailles, 2 830 (7 %) les poursuivent dans l'académie de Créteil et 11 421 (28 %) dans l'académie de Paris.

Tableau des effectifs des rectorats et des effectifs enseignants par académie

Programmes 141 et 214

Répartition par académie et catégorie fonction publique des ETP
et des personnes physiques affectés dans les rectorats

Constat SERACA au 30/09/2014 pour le P214 et CNE/BOPI 2015 pour les personnels d'inspection pour le P141

| Académie | ETP Physique | | | | Personnes Physiques (1) | | | | Enseignants(2) |
|------------------|--------------|-----|-----|-----|-------------------------|-----|-----|-----|----------------|
| | | | | | | | | | |
| Aix-Marseille | 238 | 165 | 169 | 571 | 243 | 174 | 174 | 591 | 36 308 |
| Amiens | 146 | 113 | 176 | 435 | 148 | 120 | 183 | 451 | 25 596 |
| Besançon | 130 | 70 | 111 | 312 | 132 | 75 | 122 | 329 | 15 339 |
| Bordeaux | 190 | 133 | 182 | 505 | 193 | 136 | 184 | 513 | 38 400 |
| Caen | 127 | 77 | 133 | 337 | 128 | 81 | 139 | 348 | 18 504 |
| Clermont-Ferrand | 139 | 82 | 128 | 349 | 143 | 85 | 134 | 362 | 16 400 |
| Corse | 54 | 29 | 42 | 125 | 54 | 29 | 42 | 125 | 3 547 |
| Créteil | 271 | 179 | 242 | 692 | 274 | 185 | 248 | 707 | 57 536 |
| Dijon | 170 | 102 | 134 | 405 | 175 | 105 | 143 | 423 | 19 882 |
| Grenoble | 209 | 138 | 210 | 556 | 213 | 147 | 225 | 585 | 41 364 |
| Guadeloupe | 75 | 72 | 159 | 305 | 75 | 72 | 165 | 312 | 7 659 |
| Guyane | 54 | 33 | 106 | 193 | 54 | 34 | 106 | 194 | 5 367 |
| Lille | 291 | 255 | 305 | 851 | 296 | 264 | 315 | 875 | 56 871 |
| Limoges | 78 | 65 | 58 | 201 | 79 | 67 | 59 | 205 | 8 171 |
| Lyon | 191 | 142 | 217 | 549 | 194 | 150 | 225 | 569 | 40 309 |

| | | | | | | | | | |
|-----------------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|---------|
| Martinique | 98 | 48 | 121 | 267 | 98 | 48 | 122 | 268 | 6 644 |
| Montpellier | 200 | 145 | 187 | 531 | 202 | 151 | 194 | 547 | 32 393 |
| Nancy-Metz | 193 | 117 | 203 | 513 | 195 | 120 | 210 | 525 | 29 852 |
| Nantes | 204 | 164 | 252 | 621 | 207 | 173 | 270 | 650 | 46 476 |
| Nice | 144 | 94 | 130 | 368 | 146 | 97 | 134 | 377 | 23 946 |
| Orléans-tours | 204 | 115 | 197 | 516 | 206 | 120 | 209 | 535 | 30 746 |
| Paris | 248 | 182 | 258 | 688 | 252 | 185 | 261 | 698 | 25 401 |
| Poitiers | 137 | 100 | 167 | 404 | 138 | 103 | 171 | 412 | 20 753 |
| Reims | 117 | 65 | 123 | 305 | 118 | 68 | 129 | 315 | 17 452 |
| Rennes | 245 | 143 | 202 | 590 | 249 | 152 | 211 | 612 | 40 580 |
| Réunion | 123 | 91 | 221 | 435 | 124 | 92 | 223 | 439 | 15 573 |
| Rouen | 162 | 115 | 176 | 453 | 165 | 121 | 191 | 477 | 24 083 |
| Strasbourg | 162 | 122 | 154 | 437 | 166 | 128 | 163 | 457 | 23 073 |
| Toulouse | 259 | 157 | 266 | 682 | 266 | 163 | 276 | 705 | 35 061 |
| Versailles | 347 | 229 | 267 | 843 | 351 | 238 | 277 | 866 | 71 326 |
| Total académies | 5 204 | 3 540 | 5 295 | 14 039 | 5 284 | 3 683 | 5 505 | 14 472 | 834 612 |

(1) intégration de 1 801 ETP d'inspecteurs du second degré relevant du P141

(2) enseignants du 1er et du 2nd degré public et privé en personnes physiques en 2013-2014- source DEEP