

## ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE

Nouvelle organisation  
des académies,  
nouveaux recteurs

## Vers un alignement sur le droit commun?

PAR **BERNARD TOULEMONDE**

INSPECTEUR GÉNÉRAL HONORAIRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, ANCIEN RECTEUR

**L'ESSENTIEL**

A la suite de la révision de la carte des régions, l'administration académique fait l'objet d'une réorganisation avec la création de « régions académiques », superposées aux « académies » traditionnelles, qui épousent les nouvelles limites territoriales des régions; à leur tête est nommé un « recteur de région académique », doté de pouvoirs propres, qui fait figure de « super recteur ». Parallèlement, le recrutement des recteurs est élargi à nouveau à des fonctionnaires qui ne sont pas titulaires du doctorat. Ces changements marquent une nouvelle étape dans l'alignement de l'administration académique sur les traits habituels des administrations régionales de l'Etat.

**DÉCRET N° 2015-1616 DU 10 DÉCEMBRE 2015 RELATIF AUX RÉGIONS ACADÉMIQUES (JO DU 11 DÉC. 2015, TEXTE N° 13, P. 22827)**

**DÉCRET N° 2015-1617 DU 10 DÉCEMBRE 2015 PORTANT MODIFICATION DES MODALITÉS DE NOMINATION DES RECTEURS (JO DU 11 DÉC. 2015, TEXTE N° 14)**

**DÉCRET N° 2015-1618 DU 10 DÉCEMBRE 2015 RELATIF À LA COMPOSITION ET AUX MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION PRÉVUE À L'ARTICLE R\* 222-13 DU CODE DE L'ÉDUCATION (JO DU 11 DÉC. 2015, TEXTE N° 15)**

**DÉCRETS DU 17 DÉCEMBRE 2015 PORTANT NOMINATION DES RECTEURS DE RÉGION ACADÉMIQUE (JO DU 19 DÉC. 2015, TEXTES N°S 57 À 67)**

L'administration de l'éducation nationale a toujours présenté des caractéristiques qui lui impriment une forte spécificité. En effet, les circonscriptions académiques, berceau de cette administration, ont longtemps reposé sur un découpage particulier, distinct des circonscriptions administratives de droit commun. Créées par Napoléon I<sup>er</sup> en 1808 dans le cadre de « l'Université impériale », elles coïncident alors avec le ressort des cours d'appel et sont « gouvernées » par un recteur qui ne relève que du pouvoir central; couvrant plusieurs départements, elles échappent naturellement à l'autorité du préfet, campé sur le département, et à celle des autorités politiques locales, sauf pendant la

courte et sombre période de la loi Falloux du 15 mars 1850 où les académies sont départementalisées (leur nombre passe de 27 à 86) et où les « petits recteurs » et les établissements d'enseignement sont placés sous la surveillance du préfet, de l'évêque et des notables locaux. Dès 1854, Napoléon III rétablit le système impérial, avec 16 académies administrées par des recteurs choisis parmi les titulaires d'un doctorat, assistés d'inspecteurs d'académie en résidence au chef-lieu de chaque département.

Ces modalités de « gouvernance », dirait-on aujourd'hui, sont demeurées sans changement jusque dans les années 1960; elles ont offert au système éducatif une très grande autonomie à l'égard de toute interférence extérieure, à

la seule exception de la nomination des instituteurs, confiée aux préfets jusqu'à ce que le général de Gaulle la transfère définitivement aux autorités académiques en 1944.

Depuis lors, on assiste à une profonde évolution de l'administration académique sous le double effet de la décentralisation et de la déconcentration qui tendent à la rapprocher du droit commun des administrations régionales tant du point de vue géographique que fonctionnel (B. Toulemonde, La fonction rectorale depuis 1945 : une profonde transformation, RD publ. 2010. 1345). Cette évolution rencontre de fortes résistances au sein d'un système imprégné depuis deux siècles d'une culture de centralisation et d'indépendance.

L'acte III de la décentralisation et le redécoupage des régions précipitent ce mouvement (La loi NOTRe : un vrai big bang territorial?, Dossier AJDA 2015. 1897). Les décrets de 2015, eux-mêmes précédés de signes annonciateurs, constituent une nouvelle étape dans un processus qui apparaît à bien des égards comme inachevé : ils ouvrent des possibles vers un avenir modelé sur les traits habituels des administrations régionales de l'Etat du point de vue de leur ressort d'abord, de leur insertion au sein de leur territoire, ensuite, et de la nature de leurs responsables, enfin.

## I - L'ADMINISTRATION ACADÉMIQUE, COULÉE DANS LES CIRCONSCRIPTIONS RÉGIONALES

Le décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015, sans mettre totalement fin à la spécificité géographique de l'administration académique, tend à lui insuffler une nouvelle logique, la logique régionale. Ce changement a été rendu possible par le déclassement du socle législatif sur lequel reposait la spécificité des académies.

### A. Un changement réalisé par la voie réglementaire

Le fondement de l'organisation de l'administration locale de l'éducation résidait depuis plus d'un siècle et demi sur deux dispositions législatives : « La France est divisée en circonscriptions académiques. Chacune des académies est administrée par un recteur » (C. éduc., art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 14 juin 1854, codifié à l'art. L. 222-1).

La mise en place d'une nouvelle organisation supposait donc soit de modifier la loi, soit de procéder au déclassement de ces dispositions pour pouvoir procéder par la voie réglementaire. C'est cette seconde procédure, prévue par l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, qu'a choisie le gouvernement en saisissant le Conseil constitutionnel.

Dans sa décision du 15 octobre 2015, celui-ci déclare que les dispositions en question ont un caractère réglementaire car « elles se bornent à organiser les services de l'administration de l'éducation ». Ce faisant, il transpose à l'administration académique sa jurisprudence habituelle en matière d'organisation territoriale des administrations de l'Etat et de répartition des compétences entre leurs responsables (à propos des préfets : Cons. const. 11 févr. 2010, n° 2010-219 L, Rec. Cons. const. 62 ; AJDA 2010. 293 ; à propos des attributions des inspecteurs d'académie : Cons. const. 22 déc. 2011, n° 2011-228 L, Rec. Cons. const.

601). A la différence du principe de libre administration qui protège, dans une certaine mesure, les collectivités territoriales (à propos de la modification des limites territoriales des régions par la loi du 16 janv. 2015 : CE 27 oct. 2015, n° 390456, *Mouvement Franche-Comté*, AJDA 2015. 2374, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet), en l'espèce, ni les « principes fondamentaux de l'enseignement » ni aucun autre principe ou règle ni, encore, les « garanties de l'indépendance des enseignants-chercheurs », qui auraient nécessité l'intervention du législateur, ne sont en cause, indique la décision du Conseil. Le décret du 10 décembre 2015 se présente donc comme un texte qui, après avoir abrogé les dispositions législatives en question, modifie la partie réglementaire du code de l'éducation.

### B. La création de régions académiques

La traditionnelle spécificité géographique de l'administration académique s'était peu à peu érodée au début des années soixante avec la naissance d'une nouvelle circonscription administrative, supra-départementale comme les académies, appelée « région de programme » puis « circonscription d'action régionale », et la volonté d'« harmonisation » du ressort géographique des services extérieurs de l'Etat avec cette nouvelle circonscription. Les académies ont alors fait l'objet d'ajustements et de quelques créations de façon à ce que leurs limites correspondent aux circonscriptions régionales, y compris plus récemment dans les régions d'outre-mer. Toutefois, si les limites coïncident, les académies conservent certaines spécificités, tenant à leur nombre (30 académies), certaines régions comptant deux académies (Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) et même trois (Ile-de-France), et à leur dénomination, en principe par la ville siège plutôt que par le nom de la région (sauf en Corse et dans les régions d'outre-mer). Cette fois, on assiste à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 à la création d'un nouvel échelon « supra-académique », qualifié de « région académique » (C. éduc., art. R. 222-1 et s.), qui correspond au nouveau découpage des régions issu de la loi du 16 janvier 2015.

Plusieurs hypothèses avaient été envisagées : la première, sous la pression des syndicats, attachés au maintien de l'aire géographique de gestion des personnels, consistait à conserver intégralement les 30 académies ; la seconde, issue d'un rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (*Quelle évolution de l'Etat territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche?*, IGAENR, avr. 2015), préconisait une réduction du nombre des académies (une vingtaine en métropole), en procédant à des fusions là où était préservée une nécessaire gestion de proximité, pour les faire coïncider avec les nouvelles régions (exemple : les deux académies de Normandie) et en maintenant les autres en l'état ; plusieurs rectorats avaient commencé à travailler en ce sens, après la désignation de « recteurs-coordonnateurs ». C'est le Premier ministre qui finalement, en conseil des ministres le 31 juillet 2015, a imposé, en dépit de l'opposition des organismes consultatifs de l'éducation nationale, un compromis : une organisation à deux étages, superposant des « régions académiques » et leur « recteur de région académique » aux « académies » et à leur « recteur d'académie » (C. éduc., art. R. 222-1).



Les régions académiques, au nombre de 17 (treize métropolitaines et quatre outre-mer), épousent les nouvelles limites régionales et adoptent le nom de la région qu'elles couvrent; elles sont composées d'une ou plusieurs des anciennes académies, dont le ressort géographique reste inchangé (art. R. 222-2). A leur tête est placé un recteur de région académique qui, dans le cas où la région comporte plusieurs académies, est désigné parmi les recteurs de son ressort et cumule cette fonction avec celle de recteur d'académie; ce recteur de région est doté de compétences propres tandis que, sous cette réserve, chaque académie continue à être administrée par son recteur (C. éduc., art. R. 222-2-1 et R. 222-2-2). Notons que, dans plusieurs cas, il n'y pas coïncidence entre le chef-lieu de la nouvelle région et le siège du rectorat de région académique (C. éduc., art. R. 222-2-1), ce qui ne facilitera pas le travail avec les responsables régionaux.

Enfin, à l'instar des préfetures de région et de la quasi-totalité des services déconcentrés de l'Etat, les services académiques sont alignés sur le découpage des régions; à ce titre, ils perdent leur spécificité, avec tout de même une originalité notable: ils se superposent aux académies traditionnelles. Le « millefeuille » tant décrié se trouve ici renforcé, avec sans doute son cortège de satellites administratifs et d'organismes consultatifs (comités techniques, etc.).

## II - L'ADMINISTRATION ACADÉMIQUE, INSÉRÉE DANS LA GOUVERNANCE RÉGIONALE

On assiste depuis le début des années 1980 à une montée en puissance de la collectivité territoriale régionale (Y. Jegouzo, *La région au cœur de la nouvelle décentralisation*, AJDA 2012. 1185; B. Faure, *Le leadership régional: nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales?* AJDA 2015. 1898) et à une régionalisation progressive des administrations d'Etat. Pour ce qui concerne l'éducation, la nouveauté provient surtout du désenclavement des autorités académiques, appelées à collaborer avec les responsables régionaux et locaux. A cet égard, le décret de 2015 tend à accroître à nouveau leur association au gouvernement régional – représenté par le président du conseil régional, qui, par un glissement sémantique significatif, se qualifie et est qualifié couramment de président de région – et au préfet de région.

### A. Régionalisation des administrations et collaboration avec la région

D'une certaine façon, l'administration académique s'est située d'emblée au niveau régional plutôt qu'au niveau départemental: c'est le rectorat qui a toujours disposé des pouvoirs et services essentiels, accrus au fil du temps par une déconcentration massive (offre de formation, gestion des personnels et des emplois, tutelle des établissements) et par la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (le recteur est responsable de « budgets opérationnels de programme » dont le montant global annuel dépasse souvent plusieurs

milliards d'euros). Dans les départements, l'inspecteur d'académie « directeur des services départementaux de l'éducation nationale » est un subordonné du recteur, assisté de maigres services.

Ce modèle d'organisation était en avance sur celui généralisé à compter des années 2007/2010 qui assoit l'autorité du préfet de région, assisté des directions administratives régionales, et tend à faire du niveau régional le niveau de droit commun d'application des politiques publiques, au détriment de l'ancrage départemental de notre administration (B. Toulemonde, *Les académies, en avance sur leur temps?*, AJDA 2008. 721; *La réforme de l'administration territoriale*, Dossier AJDA 2010. 819).

Dans le même esprit, la régionalisation de l'administration académique a été accentuée par un décret du 5 janvier 2012 (B. Toulemonde, *L'irrésistible ascension des recteurs d'académie*, AJDA 2012. 513; M. Debène, *Organisation et gouvernance des académies*, AJDA 2012. 827): le recteur a l'entière maîtrise de l'organisation territoriale et fonctionnelle des services académiques; il est responsable de l'exécution de la politique éducative dans son académie et, à cette fin, il concentre entre ses mains toutes les compétences déconcentrées, y compris celles traditionnellement déléguées à l'inspecteur d'académie, telle la gestion de l'enseignement primaire; les inspecteurs d'académie deviennent des adjoints du recteur, « directeurs académiques des services de l'éducation nationale ».

Ces évolutions s'expliquent par la place croissante de la région, collectivité territoriale: au fil des grandes étapes de la décentralisation, qualifiées d'actes I (1982/1985) et II (2003/2004), celle-ci a été dotée d'une légitimité politique et de compétences de plus en plus importantes dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'emploi, de la formation professionnelle, des lycées et elle a pris, en outre, des initiatives dans bien d'autres domaines, par exemple dans l'enseignement supérieur et la recherche. L'administration d'Etat a donc naturellement été conduite à dialoguer avec les responsables de la région, notamment dans les domaines, tel celui de l'éducation, où les « compétences partagées » sont la règle. On a donc assisté à une sorte de désenclavement de l'administration académique, autrefois drapée dans son autonomie, désormais amenée, bon gré mal gré, à travailler étroitement avec les autorités locales et à s'orienter vers un pilotage partagé des établissements scolaires. A tel point que l'on a pu dire que, sans la région, le recteur était unijambiste! (B. Toulemonde, *La décentralisation de l'éducation*, in *Le système éducatif en France*, Doc. fr., coll. Les notices, 4<sup>e</sup> éd., 2013, p. 65; A. Boissinot, *Les académies: du modèle napoléonien aux régions académiques*, Agence éducation-formation, 26 oct. 2015).

Avec l'acte III de la décentralisation, la collectivité régionale acquiert de nouvelles compétences; avec le nouveau découpage, son poids politique et financier s'alourdit. Naturellement, l'administration d'Etat s'adapte à ce nouveau cadre: préfets de région et administrations régionales s'installent à ce niveau. Pourrait-il être autrement pour les services académiques? Le décret de 2015 permettra-t-il de transposer au nouvel échelon régional le type de relations nouées au niveau des académies?

## B. Le recteur de région, associé du président et du préfet de région

Le recteur de région académique est doté d'un certain nombre de compétences propres (C. éduc., art. 6 du décr. du 10 déc. 2015 ; art. R. 222-3-1 et s.). Dans tous les cas, on remarque qu'il s'agit de compétences stratégiques, et non de compétences de pure gestion (ex : gestion des personnels) qui demeurent du ressort des recteurs d'académie.

Ses compétences propres correspondent à des domaines largement décentralisés auprès de la région, ceux qui impliquent, précise le décret, une « coordination » entre l'Etat et la collectivité : schéma prévisionnel des formations des lycées et collèges, arrêté par la région (C. éduc., art. L. 214-1) ; formation professionnelle, apprentissage et orientation, où un « contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles », élaboré par la région, est signé par le préfet et le recteur (C. éduc., art. L. 214-13), tandis que la carte des formations professionnelles initiales est arrêtée par la région après accord du recteur (C. éduc., art. L. 214-13-1) ; l'enseignement supérieur et la recherche, où la région a notamment compétence pour élaborer un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (C. éduc., art. L. 214-2) ; le décrochage scolaire des jeunes en rupture de scolarité (C. éduc., art. L. 214-14) ; le numérique, où les collectivités territoriales sont associées à l'exécution du service public du numérique éducatif, notamment par l'acquisition des matériels et leur maintenance dans les lycées et collèges (C. éduc., art. L. 131-2, L. 214-6 et L. 213-2) ; l'utilisation des fonds européens et les contrats de plan Etat/régions. Outre cette liste, les recteurs des académies, d'un commun accord, peuvent décider de mettre en place des politiques coordonnées dans d'autres domaines.

Sur le plan procédural, pour accomplir ses fonctions, le recteur de région académique doit recueillir « l'avis » d'un comité régional académique (CRA), composé des recteurs des académies de la région, créé par le décret (C. éduc., art. R. 222-3). Ce comité « organise les modalités de l'action commune » et « assure la coordination des politiques académiques ». Suite à quoi, le recteur de région « fixe les orientations stratégiques des politiques de la région académique » dont il est l'unique « représentant » auprès, d'une part, de la collectivité régionale et, d'autre part, du préfet de région : à cette fin, il assiste au « comité de l'administration régionale » présidé par le préfet de région, auquel – concession aux recteurs d'académie – sont éventuellement associés le ou les recteurs des académies pour les affaires qui les concernent.

Sur le plan de l'organisation de services, le recteur de région dispose d'abord d'un « service pour les affaires régionales », service dont sont dotés depuis longtemps les préfets de région. Il « arrête », après avis du CRA, un schéma de mutualisation des moyens entre les services des académies de la région ; il peut créer par arrêté des services interacadémiques dont il désigne les responsables (C. éduc., art. R. 222-3-4). L'un d'entre eux, prévu en tout état de cause par le décret, porte sur le contrôle administratif et budgétaire des établissements d'enseignement supérieur (C. éduc., art. R. 222-3-5). Le décret ouvre également la possibilité de créer des services interrégionaux par accord des recteurs de région (C. éduc., art. R. 222-3-7).

Manifestement, quoique le décret soit en retrait par rapport aux versions initiales, on assiste à une translation du centre de gravité du pilotage de l'éducation du niveau des académies à celui des nouvelles régions et à l'émergence d'un « super-recteur » chargé de conduire la politique régionale de l'éducation ; pour mener à bien sa mission, celui-ci doit collaborer étroitement avec les deux autres puissances régionales, le président et le préfet – des associés qui sont aussi des rivaux ; il serait affaibli à leur égard si la cohésion de l'équipe des recteurs n'était pas assurée.

Toutefois, sa faculté d'être l'unique interlocuteur valable va dépendre de plusieurs facteurs. D'abord des relations qu'il entretiendra, dans les régions pluri-académiques, avec le ou les recteurs des académies de la région : se cantonnera-t-il dans un rôle de *primus inter pares* ou bien, même s'il ne dispose pas d'un pouvoir hiérarchique, prendra-t-il le leadership d'une équipe, comme y invitent ses compétences et la création du CRA, ses collègues des académies se muant en quelque sorte en « vice-recteurs » ? Ensuite, le ministère de l'éducation nationale soutiendra-t-il le recteur de région, avec lequel il devra désormais composer, ou jouera-t-il des académies, instrument traditionnel de la centralisation du système éducatif ? Enfin, la collaboration avec la région restera-t-elle une affaire de personnes ou sera-t-elle instituée ? Dans l'état actuel, aucune instance n'est établie à cet effet, l'idée d'un établissement public régional d'enseignement un temps évoquée ayant été écartée, et la présence du recteur de région n'est pas non plus prévue au sein des conférences territoriales de l'action publique, sauf invitation (CGCT, art. L. 1111-9-1).

## III - LES RECTEURS, DES HAUTS FONCTIONNAIRES COMME LES AUTRES ?

Les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques ont fait des recteurs d'académie des personnages singuliers : fonctionnaires d'autorité quasiment inamovibles, choisis parmi les universitaires de renom, présidents du conseil de l'université, ils incarnent une fonction prestigieuse dont l'autorité est essentiellement morale (J.-F. Condette, *Les recteurs d'académie en France de 1808 à 1940*, INRP, 2006 ; *Le recteur d'académie, deux cents ans d'Histoire*, J.-F. Condette et H. Legohérel [dir.], Cujas, 2008). Inutile de préciser que ce modèle de recteur n'est plus d'actualité (P. Gérard, *Le recteur d'académie*, AJDA 1996. 836, et *Le recteur et son académie*, *Mélanges Pierre Grégory*, Eska 2013. 353) ! La fonction s'est profondément transformée : elle tend notamment à se détacher de l'enseignement supérieur et, par conséquent, à ressembler à celle des responsables administratifs régionaux habituels (B. Toulemonde, *La fonction rectorale depuis 1945 : une profonde transformation*, préc.). Le décret de 2015 relatif aux modalités de nomination des recteurs illustre cette évolution vers le droit commun.

### A. Un lien distendu avec les universités

Le recteur d'académie est devenu peu à peu l'homme de l'enseignement scolaire : d'un côté, la déconcentration lui a donné la maîtrise presque totale des pouvoirs de l'Etat sur les enseignements des premier et second





degrés, dont les effectifs d'élèves et de personnels sont devenus massifs, et elle a exigé des recteurs un nouveau professionnalisme; d'un autre côté, après la perte de la présidence du conseil de l'université en 1968, la marginalisation du «recteur-chancelier des universités» s'est accentuée avec l'autonomie croissante des universités. Celles-ci négocient directement avec le ministère de l'enseignement supérieur et avec les collectivités territoriales; il ne reste au chancelier que le contrôle administratif et financier, assez largement théorique et, çà et là, quelques îlots de compétences (par exemple, sur la formation des enseignants).

Dans ces conditions, faut-il s'étonner que les règles traditionnelles de recrutement soient de nos jours discutées et changées? Ce qui faisait la spécificité profonde de la fonction était ce lien avec l'université: celui-ci impliquait une légitimité que seule la possession du grade le plus élevé des universitaires pouvait lui conférer; par ailleurs, bien que fonctionnaire d'autorité, ce lien en faisait aussi un protecteur de la liberté de l'enseignement et de la recherche, justification de son indépendance à l'égard du préfet et des pouvoirs locaux.

Or, l'éloignement avec l'enseignement supérieur prend, avec la réforme de l'organisation académique, une nouvelle tournure pour une partie des recteurs: le recteur de région académique a désormais seul compétence, nous l'avons vu, pour exercer le contrôle administratif et financier des établissements d'enseignement supérieur et le service interacadémique constitué à cette fin est placé sous son autorité; mieux même, le décret prévoit l'extension de la mission du vice-chancelier des universités de Paris à la totalité de l'Île-de-France, après avis du CRA (art. 7). Que reste-t-il alors de la fonction de chancelier des recteurs d'académie dans les régions pluri-académiques? Ce n'est peut-être pas le seul effet du hasard si le vivier de recrutement des recteurs est au même moment élargi à nouveau.

## B. Un directeur régional de l'enseignement?

La tradition réservait la fonction rectorale aux universitaires. Elle se greffait sur une condition posée par le décret du 22 août 1854, à savoir la possession du plus haut grade universitaire, le doctorat d'Etat. Or, par touches successives, cette exigence tend à s'amenuiser (B. Toulemonde, Les «recteurs universitaires», une espèce en voie de disparition?, AJDA 2010. 1617).

En 2001, sur les instances du Conseil d'Etat qui affirmait dans son avis un principe d'indépendance des universités, seul un recteur titulaire du plus haut titre universitaire, désormais l'habilitation à diriger les recherches, pouvait assurer leur tutelle. Le recrutement au niveau de l'habilitation à diriger les recherches est alors substitué au doctorat d'Etat en voie de disparition, principe qui demeure depuis lors (C. éduc., art. R.\* 222-13, al. 1<sup>er</sup>). Mais des dérogations sont instituées successivement pour deux catégories de personnes: d'abord, à raison de 10% des emplois, à des personnalités de niveau équivalent (doctorat et 10 ans d'expérience dans le domaine de la formation); (décr. n° 2001-245 du 21 mars 2001;

C. éduc., art. R.\* 222-13, al. 4); ensuite, en 2010, après abandon par le Conseil d'Etat de sa position antérieure, sans aucune condition de titre ni d'expérience, aux directeurs et secrétaires généraux des ministères ayant exercé pendant trois ans (décr. n° 2010-889 du 29 juill. 2010; C. éduc., art. R.\* 222-13, al. 3). Le plafond des dérogations monte à 20% (C. éduc., art. R.\* 222-13, al. 2). Enfin, en 2015, la condition de doctorat exigée de la première catégorie devient facultative et, dans ce cas, une commission est chargée de donner un avis préalable à la nomination (décr. n°s 2015-1617 et 2015-1618 du 10 déc. 2015) – une commission de six membres, présidée par un conseiller d'Etat et composée de hauts fonctionnaires, pour moitié issus du ministère de l'éducation nationale (recteur, ancien recteur, secrétaire général). On remarquera que la Conférence des présidents d'université s'est émue de cette évolution.

Insensiblement, le vivier de recrutement se diversifie soit vers les personnels d'encadrement de l'éducation nationale – on pense en particulier aux corps d'inspection et aux directeurs académiques – soit vers l'extérieur. Il suffit désormais d'un décret pour élever la part des recteurs non universitaires.

Dans ces conditions, les recteurs ne deviennent-ils pas des hauts fonctionnaires comme les autres, des directeurs régionaux de l'enseignement, comme l'avait dit un ministre de l'éducation nationale en 2011, à l'exemple des trésoriers-payeurs généraux devenus sans bruit directeurs régionaux des finances publiques? Certes, les recteurs continuent à être nommés en conseil des ministres en vertu de la Constitution (art. 13), ce qui les singularise. Mais comment justifier encore que, selon la formule adoptée depuis le début des années soixante, les missions qu'ils assument relatives «au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent» continuent à échapper à l'autorité du préfet (art. 33 du décr. n° 2004-374 du 29 avr. 2004 relatif aux pouvoirs des préfets; C. éduc., art. R.\* 222-25) si ces missions sont accomplies par des hauts fonctionnaires comme les autres et ne portent plus sur l'enseignement supérieur?

Depuis sa création il y a plus de deux siècles, l'administration académique, en dépit de ses rigidités, a su s'adapter aux évolutions. Cette fois, elle est confrontée à une nouvelle organisation en régions académiques qui touche à son cadre familial et suscite, nous l'avons vu, bien des questions. A plus long terme, cette cascade d'échelons hiérarchiques avec, en pratique, trois strates, deux strates académiques et une troisième avec les directions académiques des départements est-elle viable? Sans doute se posera bientôt la question du maillage territorial et des compétences de l'administration académique régionale, avec en ligne de mire les deux évolutions structurelles qui, peu à peu, se dessinent: celle qui tend à réunir l'école primaire et le collège, «l'école du socle», et celle qui tend à rapprocher le lycée du premier cycle universitaire, «de Bac -3 à Bac+3».