

Inspection générale
de l'éducation nationale

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

Mise en œuvre de la LOLF : la construction des budgets opérationnels de programme académiques

Rapport à monsieur le ministre
de l'Éducation nationale,
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche



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

*Inspection générale
de l'éducation nationale*

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

Mise en œuvre de la LOLF :
la construction des budgets
opérationnels de programme
académiques

JUIN 2006

*Inspection générale
de l'éducation nationale*

**Philippe DUBREUIL
Bernard SIMLER**

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

**Philippe FORSTMANN
Jean-Pierre LACOSTE
Pierre RENAUDINEAU**

SOMMAIRE

Introduction	1
– Chapitre 1 – Les BOP académiques : une mise en place techniquement réussie malgré les difficultés de la démarche	3
1. La structure des BOP : une configuration partiellement inadaptée.....	3
2. Les procédures de gestion : la recherche de nouveaux équilibres.....	4
2.1. <i>Les structures académiques : des réaménagements en cours.....</i>	<i>4</i>
2.2. <i>Les relations entre services académiques : un positionnement des inspections académiques encore mal défini.....</i>	<i>6</i>
3. La construction, l'exécution et le suivi des BOP : une appropriation empirique du dispositif.....	7
3.1. <i>Le « dialogue de gestion » entre l'administration centrale et les académies : une démarche encore entachée d'incompréhensions mutuelles</i>	<i>7</i>
3.2. <i>Les outils : un foisonnement porteur d'avenir s'il est mieux maîtrisé</i>	<i>9</i>
3.3. <i>L'exécution des BOP académiques : une source de déception par rapport aux espoirs fondés sur la LOLF.....</i>	<i>10</i>
3.3.1. <i>Les règles d'exécution budgétaire et comptable : une complexité qui accroît la charge de travail</i>	<i>10</i>
3.3.2. <i>La fongibilité des crédits : des académies en situation d'attente.....</i>	<i>11</i>
3.3.3. <i>Les mesures non financées : le cas des surnombres</i>	<i>12</i>
3.3.4. <i>La gestion des emplois : un cadre mal adapté à certaines réalités académiques</i>	<i>13</i>
3.3.5. <i>L'approche de la gestion par les coûts : le cas des allocations pour perte d'emploi</i>	<i>14</i>
– Chapitre 2 – BOP et pilotage stratégique académique : des enjeux mal perçus	17
1. Performance et budget : une articulation à trouver.....	17
1.1. <i>La démarche de projet, outil de la stratégie</i>	<i>19</i>
1.2. <i>Au niveau national : des approches cloisonnées</i>	<i>19</i>
1.3. <i>Au niveau des académies : des BOP insuffisamment adossés au projet académique.....</i>	<i>20</i>
1.4. <i>Au niveau des EPLE : une cohérence imparfaite entre projet d'établissement et BOP.....</i>	<i>22</i>
1.4.1. <i>L'autonomie des EPLE : au service de la réussite des élèves</i>	<i>22</i>
1.4.2. <i>La globalisation des crédits pédagogiques : une mesure à inscrire dans le cadre de l'ensemble des moyens des établissements</i>	<i>23</i>
1.4.3. <i>La contribution financière des collectivités territoriales : une concertation souhaitable avec les représentants de l'État</i>	<i>24</i>
1.4.4. <i>Au niveau des écoles : une dynamique à amplifier</i>	<i>25</i>
2. L'évaluation : une problématique nouvelle à approfondir.....	26
Conclusion.....	29

Introduction

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) votée par le Parlement en août 2001 a été mise en application au sein du ministère de l'éducation nationale progressivement mais rapidement. Elle l'a été d'abord à titre expérimental :

- en 2004, dans les académies de Bordeaux et de Rennes sur une partie seulement des programmes « Enseignement scolaire public du premier degré », « Enseignement scolaire public du second degré » et « Soutien de la politique de l'Education nationale », hors emplois et rémunérations des enseignants ;
- en 2005, à nouveau dans les académies de Bordeaux et de Rennes, pour la totalité des programmes des premier et second degrés publics, dont le nouveau programme « *Vie de l'élève* » et, dans l'ensemble des académies, pour le programme « *Enseignement scolaire public du premier degré* ».

Les inspections générales ont porté leur attention sur les expérimentations bordelaise et rennaise (cf. rapport n° 2005-022 d'avril 2005) ; elles ont, dans leurs observations relatives à la rentrée 2005, complété puis synthétisé leurs analyses (cf. rapport n° 2005-109 de novembre 2005).

Cette démarche a été poursuivie, au cours de l'année scolaire 2005-2006, afin d'avoir un regard sur la mise en œuvre effective de la LOLF, entrée en application au 1^{er} janvier 2006. La lettre de mission des inspections générales, pour l'année scolaire 2005-2006, leur demande en effet d'observer « la construction des budgets académiques », au sens des budgets opérationnels de programme (BOP).

L'objet du présent rapport est de rendre compte des constats opérés par des membres de l'IGEN et de l'IGAENR dans six académies¹, suffisamment différentes pour constituer un échantillon pertinent et pour mettre ainsi en lumière les principales caractéristiques de la situation d'aujourd'hui.

La nouvelle architecture budgétaire s'organise dans les académies autour des budgets opérationnels de programme (BOP). Dans un premier temps, la mission IGEN-IGAENR s'est donc attachée à leur construction et aux nouvelles procédures qui en résultent. Dans un second temps, elle a examiné les liens entre ces instruments de gestion des moyens et le pilotage stratégique des académies.

¹ Amiens, Caen, Clermont-Ferrand, Nice, Montpellier, Strasbourg.

– Chapitre 1 –

Les BOP académiques : une mise en place techniquement réussie malgré les difficultés de la démarche

Quatre des programmes de la mission interministérielle *Enseignement scolaire* ont été déclinés territorialement en budgets opérationnels de programme dont la responsabilité a été confiée aux recteurs d'académie :

- le BOP *Premier degré public* ;
- le BOP *Second degré public* ;
- le BOP *Vie de l'élève* ;
- le BOP *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

Pour le programme *Enseignement privé du premier et du second degrés*, un seul BOP a été créé au niveau central et les rectorats constituent des unités opérationnelles (UO) de celui-ci. On peut, à cet égard, estimer qu'un tel choix est paradoxal puisque les objectifs et les indicateurs de ce programme sont homothétiques à ceux des programmes de l'enseignement public et que le recteur est responsable de leur réalisation et de leur évolution dans le ressort géographique de ses compétences.

1. La structure des BOP : une configuration partiellement inadaptée

La création tardive – en 2005 – du programme *Vie de l'élève* est intervenue à la demande du Parlement² après qu'il a constaté le poids financier particulièrement lourd représenté par le programme regroupant les lycées et les collèges. Ce découpage³ a été une concession faite pour éviter toute autre séparation (par exemple entre les lycées, les collèges et les lycées

² Il convient de rappeler que le droit d'amendement s'exerce au niveau de la mission et que le Parlement a toute latitude, lors de l'examen d'une loi de finances, de modifier la structuration d'une mission en programmes.

³ « L'amputation » est d'ailleurs relative puisque, au programme « *Vie de l'élève* », sont rattachés 17,5 % des moyens alloués aux EPLE (5 900 M€ sur 33 700 M€). En outre, avec le transfert des personnels TOS aux

professionnels) qui se serait traduite par une régression sur le plan de la gestion globalisée des moyens.

Si cette segmentation a ses raisons, elle entraîne deux inconvénients majeurs. D'abord, elle nuit à la lisibilité de la politique éducative mise en œuvre à un niveau qui, lui, n'est pas cloisonné : celui des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), au sein desquels les activités d'enseignement et éducatives sont intimement liées et doivent concourir, par leur mise en synergie, à la réalisation des objectifs du système d'éducation. Ensuite, en raison de l'étanchéité entre les deux programmes, elle entrave les souplesses locales de gestion, pourtant indispensables : en premier lieu, des crédits destinés aux EPL proviennent de deux programmes, ce qui rend plus complexe toute mesure de globalisation ; en second lieu, les emplois d'inspection, de direction, d'enseignement et d'éducation sont artificiellement séparés : ceci ne laisse plus d'initiative aux recteurs en matière de transformation d'emplois alors que le besoin peut s'en faire sentir et que la fluidité des parcours professionnels, voire dans certains cas la similitude des fonctions exercées, peuvent les justifier.

2. Les procédures de gestion : la recherche de nouveaux équilibres

Le constat des rapports précédents des inspections générales est confirmé par les observations de la mission : c'est avec beaucoup d'intérêt que les académies dans lesquelles elle s'est rendue, se sont attachées à mettre en œuvre la LOLF. Cette réforme budgétaire en a conduit certaines, pour les rectorats ou les inspections académiques, à réfléchir sur leur organisation et, plus fondamentalement, sur leurs méthodes de travail.

2.1. Les structures académiques : des réaménagements en cours

La plupart des académies ont mis en place, au niveau rectoral, une structure de type « mission », chargée d'impulser et de coordonner les travaux à entreprendre, auprès du secrétaire général d'académie. Dans certains cas, elle a été créée à partir d'une cellule « contrôle de gestion » préexistante ou, au moins, en relation directe avec elle. La « mission LOLF » conduit alors des actions qui, pour l'instant, vont plus loin que la simple coordination : elle assure parfois une part essentielle du travail de constitution des BOP, notamment pour ce qui concerne la masse salariale.

Un tel positionnement peut se comprendre en phase initiale d'une réforme : la double nécessité de respecter un calendrier contraint et de recourir à une technicité peu répandue justifie ce mode de fonctionnement. Les responsables rectoraux doivent, toutefois, veiller à ne pas le pérenniser. S'il est impératif que l'animation et le contrôle de gestion (sur l'exécution des BOP) s'exercent de manière permanente et fine, il est tout aussi essentiel de donner ou de redonner aux services de gestion le champ intégral de leurs responsabilités : une « mission LOLF » ne doit pas se substituer à eux, sinon la LOLF, au lieu d'être vécue comme une

collectivités territoriales, ce programme est appelé, dans un futur proche, à connaître une baisse très sensible du montant de ses crédits (2 000 M€ un tiers).

démarche normale intégrée aux pratiques administratives courantes, finira par devenir extérieure aux préoccupations des personnels.

*Mettre en pleine responsabilité les services
afin qu'ils s'approprient la nouvelle logique de gestion*

Dans la majorité des rectorats, mais aussi des IA, une réflexion sur les structures a été engagée. Les considérations strictement financières l'ont néanmoins parfois emporté sur toute autre, notamment la volonté d'améliorer les performances du système d'éducation. Ce travail préalable se traduit déjà par des évolutions. Outre les réorganisations en matière d'évaluation des politiques éducatives (cf. *infra*), la plus importante consiste dans le développement de la « gestion intégrée », c'est-à-dire dans le rapprochement, au sein de chaque service, de la phase administrative et de la phase financière des actes administratifs. Une telle conjugaison n'est pas une nouveauté : elle a été déjà instituée, depuis plusieurs années, en matière de gestion des ressources humaines, avec l'intégration de la paie dans les services de personnels ; elle existe assez souvent pour la gestion de la formation des personnels ; elle apparaît maintenant dans le domaine des examens et concours, de la gestion matérielle des services et de la gestion des crédits destinés aux établissements.

L'articulation étroite de la gestion des moyens et de la gestion des personnels entre donc, de plus en plus, dans les préoccupations des services académiques. Le cycle de la gestion devrait d'ailleurs s'organiser selon le schéma suivant : « structures – moyens – coûts – ressources humaines ». C'est l'aboutissement de la démarche Emplois – Postes – Personnels (EPP), initiée il y a une vingtaine d'années – à cette nouveauté (considérable) près que l'instrument de calcul et de contrôle de la dépense, au niveau académique, n'est plus seulement l'emploi budgétaire : il doit désormais être double et porter à la fois sur la masse salariale et sur le plafond des ETPT (équivalents temps plein travaillés). Mutation qui n'est pas encore parfaitement comprise et dont les effets ne sont pas vraiment identifiés, donc maîtrisés, dans les services académiques.

Tout service dont une décision provoque une dépense doit être susceptible de la prendre en charge dans sa gestion. Une telle approche est appelée à développer l'autonomie d'action, mais surtout ses corollaires : la conscience de la conséquence, notamment financière, des actes, et l'esprit de responsabilité. *KHEOPS* apporte désormais sur ce point des outils facilement préhensibles par les services pour les engagements et la préparation des mandatements ; cet outil offre donc des conditions favorables à cette intégration des différentes phases administratives.

*Développer la prise de conscience par les personnels
des effets financiers de tous leurs actes de gestion*

Bien entendu, le rôle traditionnel des services financiers, celui des cellules de contrôle de gestion et celui, nouveau, des « missions LOLF » suscitent des questions. Sans doute n'y a-t-il pas de schéma idéal, non plus que de solution unique. Mais il est certain qu'une combinaison doit être trouvée entre ces trois structures ; des académies réfléchissent à leur fusion, pour mettre en place une véritable « direction du budget de l'académie » ou un « département du budget et du contrôle de gestion. »

*Constituer dans les services académiques
une structure unique de gestion budgétaire*

2.2. Les relations entre services académiques : un positionnement des inspections académiques encore mal défini

Les relations entre les rectorats et les inspections académiques ont également été affectées par l'application de la loi organique. La première année (2005) – celle de l'expérimentation de gestion partagée du BOP premier degré – a été généralement mal vécue par les IA-DSDEN et leurs collaborateurs. Les initiatives des services rectoraux ont été perçues comme des intrusions dans leur gestion, alors même que ces services connaissaient peu et mal le premier degré. Le recteur jusque-là, mis à part la régulation annuelle des enveloppes de postes d'enseignement, intervenait peu dans les stratégies départementales (la plupart des projets académiques présentent d'ailleurs, pour le premier degré, des caractéristiques assez formelles) et guère dans la gestion quotidienne des moyens et des personnels.

Toutes les précautions n'ont pas toujours été prises pour l'application du nouveau schéma d'organisation financière. L'échelon rectoral a, d'une manière générale, très tôt pris conscience de ses responsabilités sur la gestion du BOP *Premier degré public* et a voulu y faire face immédiatement. Le souci de remplir cette obligation a pu parfois se traduire par des attitudes peu constructives. Dans les académies où les IA-DSDEN ont été associés à la construction des BOP (c'est le cas le plus fréquent), où des réunions régulières entre services, du type « conférence budgétaire », sont organisées (c'est plus rare), et où un accès permanent aux bases de données et de gestion a été ouvert (c'est assez exceptionnel), la situation est apaisée : c'est un partenariat solidaire qui s'établit progressivement.

Le recteur assume la responsabilité du BOP *Premier degré*, il est donc normal (et indispensable) qu'il puisse être amené, au regard de la consommation des moyens des départements :

- à rétablir les équilibres budgétaires académiques atteints par la surconsommation de départements (mais cette mesure est mal vécue par ceux d'entre eux qui ont été « vertueux ») ;
- à réguler le volume et l'appel aux listes complémentaires ou la gestion des *ineat – exeat* ;

- à définir des règles de gestion, par exemple, pour l’attribution de l’ISSR, l’indemnisation des stages et des déplacements, ou à unifier les procédures et les calendriers.

Encore faut-il que les inspecteurs d’académie ne se sentent pas dépossédés de leurs attributions et puissent réellement prendre part aux décisions qui concernent leur département. Certes, les propos recueillis dans les académies visitées font état d’une consultation préalable, parfois d’une concertation (une instance a, dans certains cas, été créée à cet effet), mais l’une ou l’autre est souvent formelle et/ou peu approfondie.

Quant au second degré, les attributions des inspecteurs d’académie se limitent généralement à la gestion, déjà ancienne, des crédits pédagogiques, dont l’attribution obéit le plus souvent à des critères académiques, et des dotations globales horaires (DGH) des collèges ; parfois, les délégations de compétences s’étendent à certains crédits pédagogiques des lycées et très exceptionnellement à leur DGH.

L’administration centrale – par prudence ou par mauvaise perception des effets de la re-concentration partielle de la gestion du premier degré au niveau académique ? – s’est placée en position d’observatrice. Une part du malaise, bien réel et qui ressort des entretiens avec les inspecteurs d’académie, provient sans doute de cette attitude de retrait.

*Associer plus étroitement les inspections académiques
à la construction et à la gestion des BOP*

3. La construction, l’exécution et le suivi des BOP : une appropriation empirique du dispositif

Avec la nouvelle architecture budgétaire, tout le « paysage » doit changer, qu’il s’agisse des relations entre les responsables des programmes et ceux des BOP, du recours à des outils plus sophistiqués ou des nouvelles règles de gestion à instaurer. En cette phase de basculement dans un nouveau contexte budgétaire, deux éléments se dégagent : en premier lieu, le dialogue a été distendu et incomplet ; en second lieu, la charge de travail demandée aux services s’est accrue et cette augmentation ne leur est pas toujours apparue réellement fondée.

3.1. Le « dialogue de gestion » entre l’administration centrale et les académies : une démarche encore entachée d’incompréhensions mutuelles

Pour la construction des BOP, tout particulièrement pour la détermination de la masse salariale, force est de constater que le dialogue entre l’administration centrale et les académies a été notablement insuffisant : le montant des BOP a été notifié aux académies sans réel

échange préalable, sans transparence sur les modes de calcul et sans réponses organisées aux questions posées. Plusieurs responsables rectoraux estiment, en outre, qu'ils n'ont pas été accompagnés par l'administration centrale dans cet exercice, pour la phase interne à l'académie.

Les académies les plus attachées à la bonne mise en œuvre de la LOLF ont dû reconstituer les détours techniques suivis par les services centraux pour pouvoir amorcer avec eux une discussion, au demeurant parfois infructueuse. Très fréquemment, les académies se sont interrogées sur le calcul du GVT (glissement vieillesse technicité) ou sur le coût moyen des emplois. Des divergences sur le GVT sont apparues (comme déjà en 2005 pour l'expérimentation du programme *Premier degré*) et perdurent dans certaines académies. Le bilan de l'exercice 2005 démontre que plusieurs académies visitées par la mission avaient raison. Dans d'autres, il n'y a pas eu de contestations et, pour 2005, les prévisions se sont avérées fiables. Quoi qu'il en soit, sur ce sujet sensible, les ambiguïtés, les incompréhensions et les incertitudes doivent être levées.

*Résoudre les difficultés qui ont obscurci les relations avec les académies
sur le mode de calcul du GVT des BOP*

La mission s'interroge sur la manière dont ont été calibrés les BOP. Jusqu'à présent, les délégations de crédits reposaient sur l'observation des dépenses de l'année n-2 ajustées compte tenu des mesures nouvelles de l'année n-1, notamment pour les emplois. Pour le budget 2006, les mêmes éléments ont été retenus : niveau des dépenses de l'exercice clos 2004 et mesures en emplois pour l'année 2005. On peut comprendre que l'administration centrale ait cru devoir pour initialiser le nouveau dispositif budgétaire s'en tenir par prudence à ses pratiques antérieures. Il est plus difficile d'admettre que les mesures nouvelles pour 2006 aient fait l'objet en cours d'exercice de notifications complémentaires ; ou que certains crédits d'actions du programme *Soutien* aient été dans un premier temps retenus en administration centrale, « en raison des délais », pour une attribution ultérieure. Sans parler des crédits qui ont été délégués « hors BOP » et imputés sur les défunts chapitres budgétaires.

De plus, la mission a constaté que l'administration centrale a continué à « flécher » des dotations ou à donner à certaines académies des directives d'emploi pour des crédits, en contournant ainsi de manière délibérée la logique de déconcentration des BOP.

De telles méthodes, outre qu'elles sont contradictoires avec l'un des principes de la loi organique (la « justification » des dotations « au premier euro » sans référence à l'historique de leur constitution) entameront, si elles sont reconduites pour les futurs exercices, les marges d'autonomie de gestion des responsables de BOP, alors même que le législateur a voulu les ouvrir pour améliorer la performance des services publics. Le risque est réel, non seulement que la réforme ne soit plus qu'un simple changement de nomenclature budgétaire (cf. *infra*), mais également que les règles antérieures de gestion des crédits survivent sous un nouvel habillage.

Pour construire des BOP « sincères et véritables », le dialogue avec les académies est donc indispensable. Il doit s'appuyer sur des critères de répartition des crédits entre les académies connus et reconnus et prendre en compte, en tant que de besoin, pour des ajustements éventuels, les spécificités de chaque académie.

Les échanges entre les services centraux et les services académiques, dans le respect des prérogatives de chacun, gagneraient en sérénité si toute méfiance réciproque était dissipée et si les « règles du jeu » étaient claires et partagées. Bref, si un vrai « dialogue de gestion », dépourvu de toute arrière-pensée, s'instaurait sur des bases assainies.

*Bâtir le dialogue de gestion avec les académies
à partir de règles connues, claires et partagées*

Encore faut-il que l'administration centrale s'organise dans cette perspective. Jusqu'à présent, les académies ont été confrontées, sur le terrain de l'application de la LOLF, soit à des interlocuteurs multiples, mal identifiés, apportant parfois chacun des réponses contradictoires avec celles d'autres, soit à l'absence d'interlocuteurs. Certes, dans la phase initiale de mise en œuvre d'une réforme d'une telle ampleur, les hésitations dans la délimitation des compétences étaient inévitables. Dans les relations avec les académies, tant sur les objectifs que sur les moyens des programmes, les fonctions de coordination, d'arbitrage et de régulation sont pourtant essentielles ; la cohérence et l'efficacité des actions, administratives et surtout pédagogiques, sont à ce prix. C'est à cet enjeu que doit répondre maintenant la récente réorganisation de l'administration centrale.

*Repenser les fonctions de coordination et d'arbitrage
au sein de l'administration centrale*

3.2. Les outils : un foisonnement porteur d'avenir s'il est mieux maîtrisé

Dans la construction des BOP, la masse salariale a tenu une place essentielle en raison de son poids dans les crédits des programmes (99 % pour les programmes *Enseignement du premier degré public* et *Enseignement du second degré public*). Très généralement, les recteurs rencontrés par la mission ont pris une conscience – parfois aiguë – des responsabilités qui leur incombent à ce titre et auxquelles ils se réfèrent, désormais assez souvent, pour prendre leurs décisions de gestion.

La plupart des académies ont entrepris et réussi les démarches nécessaires pour mieux connaître et suivre l'évolution des déterminants des masses salariales des programmes. Elles ont, à cet effet, mis en œuvre tout un ensemble de produits et de procédures : recours à la

plate forme WEB de la DAF ; utilisation plus systématique, pour certaines d'entre elles, de *Business Object* ; échanges de requêtes ; exploitation des bases *Bulletins de salaires* et *Retours paie* des trésoreries générales ; lecture mieux partagée des données issues de *KHEOPS* ; analyse régulière de la consommation des emplois (malgré les difficultés que rencontre le produit CNE – contrôle national des emplois) ; analyse des données d'*EPP* ou d'*AGORA* pour approfondir la connaissance des populations gérées. Toutefois, pour le pilotage des masses salariales, les états d'avancement des travaux des académies sont contrastés et certaines n'ont franchi que les premières étapes.

Des outils, de nature variée, ont souvent proliféré. Mais pas partout : dans certaines académies, tout ou presque reste à faire. Des tableaux de bord mensuels commencent à apparaître et à être examinés au rythme correspondant par chaque service concerné : ils servent alors de support à l'animation et au contrôle de gestion. Des bases académiques de pilotage, des « info centres », ont été créés (ou en projet plus ou moins avancé). Sous cette dernière dénomination qui fait florès, les réalités observées par la mission sont cependant très diverses.

Toutes ces productions doivent faire l'objet, de la part de l'administration centrale, d'une attention particulière. Les répertorier, en sortir les éléments ou les composantes les plus significatifs, contribuer à l'amélioration de leurs performances techniques, puis les diffuser ne peuvent qu'être profitable à tous.

*Mutualiser les expériences et les réalisations par les académies
d'outils de pilotage et de contrôle de gestion*

3.3. L'exécution des BOP académiques : une source de déception par rapport aux espoirs fondés sur la LOLF

3.3.1. *Les règles d'exécution budgétaire et comptable : une complexité qui accroît la charge de travail*

Les nouvelles règles d'exécution budgétaire et comptable n'ont fait l'objet d'aucun échange avec les gestionnaires. Leur complexité est l'une des sources majeures du découragement qui pointe, çà et là, dans les académies. Les propos entendus par la mission, sont unanimes : la mise en œuvre de la LOLF multiplie les opérations et elle alourdit la charge de travail. Il faut se garder de croire que cette réaction serait la manifestation de réticences « habituelles » vis-à-vis de tout changement : les responsables et les gestionnaires en académie ont, au cours des dernières années, assez fait la preuve de leur capacité à prendre en charge des réformes pour qu'ils ne soient pas suspectés *a priori* d'un penchant naturel à l'immobilisme.

Jusqu'en 2005, et depuis plusieurs années, les évolutions réglementaires en matière de gestion budgétaire et comptable ont constamment été dans le sens d'une simplification, afin d'améliorer le fonctionnement des services et de renforcer l'autonomie des gestionnaires. Tel

a été le cas pour les plans comptables et les procédures d'engagement de plus en plus fréquents au niveau des chapitres.

On pouvait attendre de la mise en œuvre de la LOLF, fondée sur l'autonomie des gestionnaires et la globalisation des crédits, une accentuation de cette tendance. Or il n'en est rien. Ainsi les procédures d'engagement ont pris la direction inverse ; tout engagement global a été, de fait, abandonné, l'administration centrale demandant désormais que les engagements soient effectués mensuellement selon le schéma suivant, au sein de chaque BOP :

- par action (ce qui est normal, l'action figure dans la loi de finances) ;
- par sous action (les sous actions sont des constructions administratives qui aboutissent à une ramification excessive de la nomenclature budgétaire) ;
- par nature de dépenses (de personnel, de fonctionnement, d'investissement) ;
- le cas échéant, en fonction d'objectifs spécifiques, comme l'éducation prioritaire.

Cette déclinaison est croisée avec quatre phases de la dépense : ouverture des crédits, engagement, rectification éventuelle de l'engagement initial et mandatement.

Une telle pulvérisation des crédits, alors qu'ils sont délégués par BOP et par titre, et que c'est à ce niveau que s'exerce le contrôle du comptable, bride la souplesse nécessaire de gestion en cours d'exercice. De plus, les directions d'administration centrale demandent des comptes rendus d'exécution aux académies, sous des formes propres à chacune d'entre elles, alors qu'elles ont toutes la possibilité de consulter puis d'analyser les remontées de *KHEOPS*.

Les services perdent ainsi du temps et de l'énergie à des tâches qui n'ont rien à voir ni avec la prévision stratégique, ni avec l'obligation de compte rendu des résultats obtenus par rapport aux objectifs poursuivis. Les gestionnaires comprennent difficilement l'utilité de toutes ces opérations et enquêtes ponctuelles, alors même qu'ils attendaient de la loi organique une simplification des procédures et un accroissement de leur autonomie.

D'autres modalités de contrôle pourraient être mises en œuvre pour avoir un compte rendu lisible des dépenses en fonction des objectifs visés : soit elles s'exercent au niveau des imputations lors du mandatement, soit elles appliquent les principes de la comptabilité analytique. Mais il est vrai que, dans la seconde hypothèse, une condition préalable doit être remplie : la construction d'un dispositif de contrôle de gestion. Les académies visitées ne se sont pas encore toutes engagées dans cette voie.

*Etudier la simplification des règles budgétaires et comptables
et rendre systématique le contrôle de gestion*

3.3.2. La fongibilité des crédits : des académies en situation d'attente

Les souplesses de gestion offertes par la LOLF tiennent pour l'essentiel à la fongibilité des crédits du titre des dépenses de personnel (titre 2). Ainsi, un recteur peut privilégier, pour une période donnée, la rémunération indemnitaire d'une catégorie de personnels et en assurer le

financement par une sous occupation des emplois. L'examen de la dépense académique fera alors apparaître cette sous consommation et la propension logique de l'administration centrale sera, pour les budgets suivants, de revoir à la baisse le contingent d'emplois délégués. Le recteur sera alors privé de la ressource qu'il a dégagée sur l'exercice précédent ; conclusion immédiate : l'opération n'est plus « soutenable » sur le plan budgétaire.

Le danger est encore plus prononcé pour la fongibilité asymétrique (entre le titre 2 et les autres titres). La réduction volontaire de la dépense salariale, pour abonder, par exemple, les crédits aux établissements ou ceux de formation des personnels, est une mesure de portée stratégique qui peut contribuer à l'atteinte des objectifs qu'une académie s'est donnés. Si l'administration centrale en profite pour diminuer la masse salariale, la ressource utilisée disparaît aussitôt.

Deux hypothèses sont à considérer : soit l'académie a organisé sa gestion courante de telle sorte qu'une opération de fongibilité puisse être réalisée et cela ne saurait emporter, toutes choses égales par ailleurs, réduction du montant des BOP ultérieurs ; soit elle a procédé à des remises en conformité avec la réglementation (pour les indemnités par exemple) et l'on peut alors concevoir que les budgets futurs prennent en compte la diminution des dépenses.

Clarifier les règles de la fongibilité des crédits

Au stade actuel de l'exercice budgétaire 2006, en raison des contraintes qui pèsent sur les crédits et des incertitudes présentes sur les évolutions de la masse salariale, la plupart des académies visitées n'envisagent pas, pour l'instant – cette frilosité ne durera peut-être pas – de recourir à cette souplesse de gestion. En tout cas elle est, actuellement, hors de leur champ d'action, pour ne pas dire de leur réflexion. Les plans de gestion prévisionnelle (transformations fonctionnelles, repyramidage et requalification des emplois, etc.) des ressources humaines sont d'ailleurs, au mieux, en cours de gestation. La demande adressée aux académies par la DESCO en mai 2006, de faire connaître leurs propositions en la matière ne pouvait dès lors avoir qu'un écho limité, d'autant plus que cette demande n'a pas toujours été reliée aux discussions sur la stratégie académique.

*Etablir des plans académiques de gestion prévisionnelle
des ressources humaines*

3.3.3. Les mesures non financées : le cas des surnombres

La rémunération des enseignants titulaires en sureffectif disciplinaire et en surnombre budgétaire n'est pas initialement financée dans les BOP, comme celle de tous les personnels d'assistance éducative. Cette impasse place les académies en porte-à-faux vis-à-vis des contrôleurs financiers en Région. En toute logique, les BOP devraient refléter fidèlement les

contraintes de gestion assumées par les académies. A tout le moins, un accord devrait être obtenu sur le montant réel de la dépense de personnel.

Certaines mesures inscrites au budget de l'éducation nationale laissent perplexes : quand on supprime des emplois d'enseignant du second degré, cette suppression peut n'être qu'une fiction si elle s'accompagne de l'affectation d'enseignants en surnombre. Un exemple courant dans la réalité est parlant : dans une académie, 100 surnombres d'enseignants ont été affectés une année n ; pour l'année n+1, le solde positif du mouvement inter académique, géré par la DPE, s'établit à 80 enseignants et le retrait d'emplois, par la DESCO, à 70. Le bilan de l'académie est donc de 250 surnombres (100+80+70) dont le financement de la masse salariale devra être trouvé, en liaison avec la DAF, au détriment probable des crédits du BOP ou de ceux d'autres BOP. Ainsi les réductions d'emplois n'auront eu aucune conséquence tangible. L'académie peut seulement garder l'espoir que l'appréciation de sa situation sera prise en compte pour le calibrage des futurs recrutements nationaux.

Dès lors, la mission s'étonne du découplage opéré cette année entre les discussions sur les moyens, donc sur les emplois et les crédits (le « socle » des BOP), conduites à l'automne 2005, par la DESCO et la DAF, et celles sur le mouvement des personnels enseignants menées par la DPE, en janvier 2006. Ces concertations séparées donnent la meilleure démonstration du non-règlement du problème des relations entre la direction « opérationnelle », responsable des programmes, et la direction chargée de la gestion des ressources humaines. Une telle approche disjointe des réalités académiques n'est pas de nature à réduire les dysfonctionnements décrits ci-avant.

Dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire, la coordination des processus de décision entre la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et la direction générale des ressources humaines (DGRH) doit être étroite, dans un contexte où le déterminant le plus lourd de la masse salariale des programmes échappe – vrai paradoxe si on se réfère à la logique de la loi organique – à leur responsable.

*Assurer, dans la procédure de préparation de la rentrée scolaire,
une étroite coordination entre
la direction générale, responsable des programmes,
et celle en charge de la gestion des ressources humaines*

3.3.4. *La gestion des emplois : un cadre mal adapté à certaines réalités académiques*

La création de catégories d'emplois (huit), à l'intérieur desquelles les transformations sont en principe possibles, est un progrès certain par rapport à la rigidité précédente résultant de la présentation budgétaire en corps et grade. Toutefois, cette nouvelle structuration n'est pas représentative de la réalité des profils et des carrières mais le reflet de l'organisation de l'administration centrale au sein de laquelle la gestion des personnels (d'inspection, de

direction, d'administration, d'éducation et enseignants) est fragmentée. Une telle étanchéité ne correspond pas toujours aux réalités du terrain : un enseignant ou un conseiller principal d'éducation peut faire fonction de (ou devenir) inspecteur ou personnel de direction ; à l'intérieur de la filière administrative, la gestion des cadres supérieurs est séparée de celle des autres cadres, alors même que tous peuvent être amenés à exercer des fonctions similaires sur des postes identiques. Le cadre budgétaire pour les emplois, qui reprend les distinctions traditionnelles et rattache de manière artificielle les catégories d'emplois aux programmes (cf. *supra*), n'est pas porteur d'une dynamique en matière de gestion des ressources humaines. Une réflexion sur les métiers ne pourra être ainsi longtemps différée. La loi organique y engage d'ailleurs, puisque le concept y figure.

Approfondir la réflexion sur les métiers de l'éducation nationale, afin de soutenir une nouvelle dynamique de la gestion des ressources humaines

Le contrôle des emplois, central et académique, est un outil de lecture et d'analyse des consommations, requis par le suivi du plafond ministériel et des « schémas d'emplois » propres à chaque programme. Mais, il est d'un faible secours pour une gestion fine de la masse salariale, sur laquelle la responsabilité des recteurs est engagée, et conjointement des dotations en heures des établissements. Ces deux composantes des BOP sont les plus déterminantes. Certains recteurs l'ont bien compris, qui sont de plus en plus guidés, dans leurs arbitrages, par des préoccupations strictement financières.

3.3.5. L'approche de la gestion par les coûts : le cas des allocations pour perte d'emploi

L'inadéquation en termes de gestion des personnels titulaires (recrutement et affectation) par rapport aux besoins maintient ou accentue, dans certaines académies, l'appel aux personnels non titulaires. Ce recours induit des coûts d'indemnisation du chômage de plus en plus élevés. Jusqu'à présent, ces coûts, hormis pour les personnels ATOSS, n'étaient pas suivis par les académies ; certes elles liquidaient les indemnités mais elles n'en avaient pas la responsabilité budgétaire. Elles l'ont désormais.

En pourcentage, le montant de ces indemnités approche 1% de la masse salariale des enseignants du second degré, soit une dépense de l'ordre de 250 millions d'euros. Son importance est donc réelle.

Pour maîtriser la dépense en indemnités de chômage, des choix doivent être opérés afin de dégager des marges de manœuvre au sein de la masse salariale : recrutement de vacataires et/ou de contractuels, recours ou non à des services en heures supplémentaires assurés par des titulaires, organisation plus « pointue » des suppléances. Des outils de gestion et de prévision doivent être bâtis ; ce n'est pas toujours le cas et les rectorats avancent encore souvent « à l'aveugle » dans ce domaine.

L'approche de la gestion par les coûts progresse dans les académies, selon des rythmes différenciés. Dans la gestion quotidienne de nouvelles interrogations apparaissent : eu égard à son impact financier, telle décision peut-elle être prise ? Est-elle budgétairement « soutenable » ? Quel est son degré de priorité parmi d'autres ? A quel objectif répond-elle ? Quelle est sa contribution réelle à la réalisation de celui-ci ? La sensibilisation des académies à ces interrogations commence à devenir réelle, mais leur savoir faire atteint des degrés très divers. Tout est question de formation, pas toujours parfaitement assurée, et de changement des habitudes, qui demande forcément du temps, d'autant plus que tous les repères anciens sont affectés en même temps.

Promouvoir les actions de formation sur la gestion par les coûts

La réforme budgétaire n'a de sens que si elle dépasse le cadre d'une simple modification de la nomenclature des lois de finances. Bâtir le « socle » des BOP, par le basculement des crédits des anciennes « cases » budgétaires dans les nouvelles, a été une priorité pour l'administration centrale : on peut le comprendre. Établir de nouvelles règles de gestion était un exercice préalable indispensable : on peut le reconnaître, quand ces règles ne se traduisent pas par une régression par rapport à la situation antérieure. Mais, la perspective ouverte par la loi organique est plus large : c'est celle d'une stratégie, s'appuyant sur des projets articulés entre les deux niveaux (ministériel et académique) et orientée vers la recherche de la performance, notamment pédagogique, soumise à évaluation régulière. La LOLF emporte substitution d'une logique de résultat à une logique de moyens. En période de transition, la question qui se pose est de savoir si la direction prise va dans le sens de la première ou de la seconde.

– Chapitre 2 –

BOP et pilotage stratégique académique : des enjeux mal perçus

L'administration centrale et les académies ont beaucoup investi dans la mise en œuvre technique de la LOLF ; il y avait urgence et exigence de réussite immédiate: les dépenses de l'État, en particulier la rémunération de centaines de milliers de personnes, devaient continuer d'être assurées.

La gestion et la mesure de la performance – écartées de l'expérimentation de la loi organique en 2004 puis en 2005 – n'ont pas accompagné, et encore moins inspiré, la mise en place des BOP. Pour de nombreux acteurs des services centraux ou déconcentrés, comme pour les partenaires, la LOLF n'est, sous un discours théorique, au mieux qu'une nouvelle nomenclature budgétaire déconnectée des résultats du système scolaire et de leur évaluation, sinon une procédure nouvelle et plus efficace de réduction des moyens.

1. Performance et budget : une articulation à trouver

L'émergence d'une culture de la performance – « principale innovation de la LOLF » – est présentée comme suit sur le site du ministère à la rubrique Grands dossiers :

« La LOLF institue de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État (vote des crédits budgétaires par finalité et non plus seulement par nature de dépenses) qui ont pour ambition de faire passer l'État d'une culture de moyens à une culture de résultats. Avec la LOLF, la qualité et l'efficacité des politiques publiques ne se mesurent donc plus en fonction du seul volume de crédits consacrés à ces dernières. Désormais, pour une politique donnée, l'État se fixe des objectifs et des cibles de résultats en fonction desquels est appréciée la performance. Une politique publique est d'autant plus performante que les objectifs sont atteints ou approchés en fonction des moyens réservés à cette politique. Pour mesurer la "performance" de l'État, des indicateurs sont associés aux objectifs. En fonction des orientations stratégiques définies par le ministre, ce sont les responsables de programme et les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) qui définissent, chacun à leur niveau, les stratégies, les objectifs et les indicateurs de performances des politiques publiques dont ils sont chargés ».

Tout est dit, pour l'essentiel, mais beaucoup reste à faire.

Comment les BOP académiques ont-ils été construits ? En 2006, comme en 2004 et en 2005, la démarche a été uniquement technique (voir *supra*). Aucun objectif stratégique, aucune cible de résultats, n'ont été communiqués aux académies pour la préparation de la rentrée 2006; les seuls éléments discutés et validés ont été financiers.

Au printemps 2005, les responsables académiques ont pourtant sollicité l'administration centrale et les responsables de programme, puis à nouveau à l'automne 2005 : ils souhaitaient que le dialogue se noue à la fois sur la composante proprement budgétaire et sur la composante relative à la performance (les projets annuels de performances) des programmes de la future loi de finances, dont la jonction et la déclinaison territoriale constituent les BOP.

Seules des réunions techniques sur le premier volet ont été organisées à l'automne 2005, au grand dam des recteurs. Cette dissociation entre le « budgétaire » et le « stratégique » a été justifiée par un double argument : d'abord, l'ampleur du chantier qui, en période de transition, a conduit à le décomposer en « tranches » ; ensuite le stade très avancé de l'élaboration de la loi de finances soumise à la délibération parlementaire.

Les réunions dites « stratégiques » ont été repoussées au printemps 2006, sur la base de plans d'actions, propres à chaque programme, définis par les académies selon des modèles établis par le directeur des programmes (le directeur de l'enseignement scolaire). Les académies visitées se sont employées à réaliser l'exercice demandé. La DESCO a ouvert un site sur l'intranet ministériel pour organiser les échanges. D'emblée, la discussion, centrée sur les étapes intermédiaires pour atteindre les cibles nationales de résultats, a été précontrainte et éclatée. Sur le plan de la performance – le cœur de la loi organique – 2006 a été une « année blanche » puisque, à la date où se sont déroulées les réunions, la perspective ne pouvait plus être que celle de l'année suivante.

Sans doute ces échanges ont-ils permis de préciser pour 2007, les conditions de mise en œuvre des objectifs nationaux, de définir le cheminement à suivre par les académies pour les réaliser, à partir de leur situation spécifique mesurée par les indicateurs des programmes, et d'examiner en commun les actions proposées. Les académies ont pu faire valoir leurs particularités et présenter leurs objectifs propres. Mais, à l'inverse des réunions initiales de l'automne 2005, la dimension budgétaire a été absente de la discussion. Il est vrai que les deux volets de la réforme sont pilotés par deux entités distinctes au sein de la DGESCO.

Ainsi, pour l'exercice 2007, la situation est identique à celle constatée pour 2006 mais selon une figure inverse : aucune articulation, aucune mise en cohérence entre les objectifs politiques et le cadre budgétaire de leur développement n'aura été tentée et, à plus forte raison, effectuée. Un tel découplage décrédibilise à la fois le discours stratégique et la démarche budgétaire. D'où les incompréhensions et le désappointement manifestés par certains acteurs rencontrés par la mission.

*Conduire le dialogue de gestion sur les BOP de manière concomitante
sur leur composante budgétaire
et sur leur volet relatif aux performances attendues*

1.1. La démarche de projet, outil de la stratégie

Les esprits évoluent à tous les niveaux : en administration centrale, dans les rectorats et les inspections académiques, dans les établissements. La mission a pu le constater. Déterminer des objectifs à partir du constat d'une situation initiale, puis définir des actions et gérer les moyens en fonction de ceux-ci, évaluer, enfin, les résultats obtenus, est une forme de management qui n'est pas, il est vrai, inédite dans le système d'éducation.

1.2. Au niveau national : des approches cloisonnées

Avec la nouvelle présentation des lois de finances, par programmes (déclinés en actions), aux finalités desquels sont attachés des objectifs et des indicateurs réunis dans des « projets annuels de performance », l'administration de l'éducation nationale dispose pour la première fois d'un outil réel de pilotage des politiques éducatives.

De même, les plans d'action annuels construits par la DESCO, reprenant pour chaque académie, par BOP et action, les objectifs et indicateurs nationaux et plaçant en regard les objectifs et indicateurs académiques, constituent des « tableaux de bord » communs à l'échelon national et à l'échelon déconcentré. L'absence d'articulation avec les données financières les prive, toutefois, d'une partie de leur intérêt, mais ils permettent néanmoins des comparaisons synthétiques des situations.

Le temps de l'échange avec les recteurs n'a pas été pris pour le choix des objectifs et des indicateurs : ils auraient pu, sans doute, être enrichis et rendus les uns plus pertinents et les autres plus réalistes au regard des particularités académiques.

L'administration centrale a bâti toute sa démarche stratégique à partir de ces plans d'action. Deux effets pervers en ont résulté pour les académies :

- D'abord, l'approche du système d'éducation a été éclatée. Certes, l'architecture en programmes puis en BOP y prédisposait. C'est en fonction de cette segmentation, qui ressort il est vrai à la loi, que toute la procédure interne a été conduite. Or, les projets académiques – quand ils existent –, couvrent, sans discontinuité, tout le parcours des élèves. Le risque est donc réel qu'*in fine* les projets académiques soient désarticulés pour se conformer ou s'ajuster aux cadres de réflexion prédéterminés par la direction des programmes. Comme l'a observé un secrétaire général d'académie, le « développement des projets académiques serait alors bridé ».
- Ensuite, l'adaptation des projets aux réalités locales, elles-mêmes contrastées, amène le plus souvent les recteurs à définir des objectifs propres à leur académie. Ils viennent en

complément, sans s'y substituer, mais pour contribuer plus efficacement à leur réalisation, de ceux arrêtés au niveau national. Toute cette richesse d'analyse pourrait être perdue et la batterie de mesures pédagogiques se dissoudre dans l'ensemble, si les projets académiques ne devaient plus être que la simple juxtaposition de plans d'action, prédéfinis dans leur consistance, dans la stricte limite de programmes dont les objectifs sont nécessairement globaux et synthétiques. Bref, ces projets seraient affadis.

Pourtant la préoccupation de prise en compte des spécificités académiques et des actions pédagogiques qu'elles requièrent a été clairement intégrée à la réflexion du ministère comme en témoigne la définition des plans d'action qu'il a donnée :

« Les plans d'action académiques propres à chaque programme sont les éléments les plus stratégiques du volet *Performance* ; ils ont pour objet de montrer comment l'académie, compte tenu de ses caractéristiques, conçoit et organise son action pour appliquer la politique nationale et atteindre les performances recherchées (cf. cibles arrêtées). Construits selon la structure des programmes, ils feront clairement référence aux objectifs nationaux et intégreront, si nécessaire, les objectifs complémentaires propres à l'académie, liés à ses caractéristiques particulières »⁴.

Sauf à considérer que les projets académiques n'ont plus leur place dans le nouveau dispositif budgétaire, les discussions sur les stratégies académiques ne peuvent être détachées d'eux, voire les ignorer.

*Prendre appui pour le dialogue de gestion, sur les projets académiques,
afin d'éviter une approche segmentée
calquée sur la structuration des programmes*

1.3. Au niveau des académies : des BOP insuffisamment adossés au projet académique

Dans les académies visitées par la mission, le projet académique, soit était déjà élaboré et n'a pas été modifié, soit a été rendu « lolfo-compatible », soit se moule dans le cadre des projets annuels de performances (PAP), soit est en cours de préparation, soit, enfin, est tout simplement en « jachère ».

Le souci de certains recteurs d'articuler les objectifs du projet académique à ceux du Plan d'action stratégique de l'État en Région (PASER) ou en Département (PASED), en particulier en matière de lutte contre les inégalités, pour la qualification et l'emploi des jeunes et pour l'intégration, mérite d'être souligné.

⁴ Circulaire DESCO-DAF du 30-09-2005 sur la préparation du dialogue stratégique relatif à la performance.

Les académies dotées d'un projet ont été confrontées à la difficulté de le mettre en cohérence avec les plans d'action. Le plus souvent, les deux exercices ont été parallèles. Pour celles (les plus nombreuses) dont le projet est très général, les plans d'action ont, toutefois, permis un meilleur ancrage dans la réalité ; pour les autres qui n'en ont pas encore, ils les ont incitées à se mettre en mouvement.

Un facteur n'a pas été sans influence, dans certains cas, sur la réflexion stratégique académique : la relative globalisation des crédits du budget académique apportée par la LOLF et la possibilité qu'elle offre de dégager des marges de manœuvre. Des arbitrages doivent être rendus afin d'effectuer des choix budgétaires qui ne peuvent que s'inscrire dans le cadre d'une démarche globale, donc d'un projet. Ainsi, dans les académies visitées par la mission, même si c'est à des degrés divers, la nécessité de déterminer de véritables objectifs et d'évaluer les résultats obtenus est bien perçue. Toutefois, la volonté d'y répondre, même dans les académies les plus avancées, ne se traduit pas toujours de manière lisible et opérationnelle.

Tout projet académique doit s'appuyer sur (ou se référer à) des informations contenues dans des bases académiques. La gestion de ces données est très inégale, indépendamment d'ailleurs de la taille de l'académie. Plusieurs ont commencé à constituer des « bases académiques de pilotage » ou des « info centres », à disposition des décideurs et souvent des établissements (cf. *supra*). Le croisement de ces données est indispensable pour établir des diagnostics et servir *in fine* à l'évaluation des actions. Encore faut-il développer, notamment chez les personnels d'encadrement des services académiques, les personnels d'inspection et de direction des établissements, les aptitudes à les comprendre et à s'en servir. Partout, même dans les académies les plus mobilisées sur le champ de l'évaluation, le défaut de formation nuit au vrai partage des informations.

Développer les actions de formation des personnels d'encadrement à l'utilisation des bases de données, pour conforter le pilotage académique

La LOLF est porteuse d'une dynamique dans les académies qui n'est donc pas sans effets, même s'ils restent encore diffus ou partiels, sur leur démarche de projet. La liaison avec les BOP n'est cependant qu'imparfaitement établie.

Mettre en relation les stratégies académiques avec leurs supports : les budgets opérationnels de programmes

1.4. Au niveau des EPLE : une cohérence imparfaite entre projet d'établissement et BOP

Les académies qui ont construit ou rénové leur projet ont, dans la plupart des cas, relancé les projets d'établissement. Un effet « LOLF » a parfois joué, mais souvent de manière très théorique. Certes, cette loi, qui définit le contenu et la présentation des lois de finances, n'a pas de portée directe et immédiate dans les EPLE. Mais la forme de management qu'elle induit ne peut pas les ignorer : en effet, l'essentiel de l'action d'une académie s'y incarne et l'essentiel de ses performances s'y réalise.

Trois questions se posent : quel est le rapport entre ce nouvel environnement budgétaire et le projet d'établissement, expression de son autonomie ? La globalisation des crédits pédagogiques constitue-t-elle un levier pour l'autonomie des EPLE ? Comment les interventions financières de l'État se combinent-elles avec celles des collectivités territoriales ?

1.4.1. L'autonomie des EPLE : au service de la réussite des élèves

Sur l'autonomie des établissements, les attitudes des académies sont disparates. Beaucoup de recteurs et de responsables académiques sont encore réservés. Sans doute, certains conseillers ou chefs de service, craignent-ils de voir disparaître leurs prérogatives, notamment dans la gestion des dotations aux EPLE, et affaiblir en même temps leur position institutionnelle.

Le chantier des projets d'établissement a cependant été réouvert dans les académies, dans un contexte renouvelé par la *loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école* qui prévoit la passation d'un contrat d'objectifs entre le recteur et chaque établissement. La circulaire DESCO n° 2005-156 du 30 septembre 2005 lie les deux dispositifs. Aujourd'hui, leur articulation n'est pas encore toujours claire dans les académies, même si certaines demandent aux établissements de recentrer leur projet sur quelques objectifs. L'une d'entre elles, en donnant comme base du contrat des objectifs fixés annuellement, paraît bien l'avoir déconnecté du projet d'établissement, alors même que le projet académique se propose d'impulser à partir de lui une nouvelle dynamique. Une autre n'en est qu'au stade expérimental.

Dans la mesure où les plans d'action académiques concernent, au premier chef, la réussite des élèves (connaissances acquises, taux de redoublement, pratiques d'orientation, préparation et résultats aux examens, insertion professionnelle, etc.), les établissements et leurs équipes doivent organiser leurs actions autour d'un projet, support d'un pilotage pédagogique orienté vers la recherche de la performance.

Cette perspective inquiète les personnels, au premier rang desquels les enseignants, parce qu'elle les oblige à mesurer les effets de leur travail sur les résultats des élèves ; les interrogations de cette nature ne sont jamais confortables. Trop souvent encore se manifeste la tendance à trouver la cause de résultats décevants dans une supposée insuffisance de moyens. Si se développent au sein de chaque établissement et de chaque conseil d'administration, le partage des informations et les réflexions comparatives entre établissements ou zones

géographiques, les échanges sur les stratégies pédagogiques à mettre en œuvre se feront plus naturels et les préventions initiales devraient finir par tomber.

La démarche de projet se développe dans les établissements, le plus souvent sur sa lancée antérieure à la LOLF, mais sa mise en relation avec les BOP et leurs plans d'action académiques n'est pas encore vraiment assurée. Rien de bien surprenant au stade actuel d'application de la loi organique, mais le lien devra être, dans l'avenir, établi.

*Rapprocher plus étroitement les stratégies des projets d'établissement
de celles définies au sein des BOP*

1.4.2. La globalisation des crédits pédagogiques : une mesure à inscrire dans le cadre de l'ensemble des moyens des établissements

Les académies expérimentatrices (Bordeaux et Rennes) et quelques académies à leur suite se sont engagées dans une globalisation, totale ou partielle, des crédits d'État aux établissements. Toutefois, une académie visitée ne fait que l'amorcer et à titre expérimental dans huit établissements. Une autre qui a cantonné la mesure, il y a deux ans, à quatre établissements n'en a tiré aucun bilan et n'envisage pas sa généralisation avant 2008.

La globalisation est, d'abord, une mesure technique et budgétaire. Son fondement est de renforcer l'autonomie des établissements pour leur permettre de mieux répondre à leur propre situation. Sa portée budgétaire doit être relativisée : les crédits en cause ne constituent qu'une très faible part du budget des établissements. Il est ainsi sans grand intérêt de réduire l'incidence de la LOLF dans les EPLE à quelques milliers, voire quelques centaines d'euros. L'éducation nationale ne met pas à disposition des établissements que ces crédits : elle y affecte des personnels dont les rémunérations représentent une masse financière autrement plus importante que celle figurant à leur budget en provenance de l'État.

Jusqu'à présent, la gestion de ces subventions faisait l'objet de procédures complexes, sans commune mesure ni avec leur montant (quelques centaines d'euros), ni avec les enjeux pédagogiques et éducatifs de l'établissement. Non que l'attribution de ces sommes soit inutile, mais elles n'ont de valeur qu'en tant qu'elles viennent à l'appui d'un projet global. Dans la plupart des cas, il n'y avait d'ailleurs (il n'y a pas encore, parfois) d'évaluation réelle des actions financées, sinon le compte rendu formel des dépenses et des activités.

L'énergie déployée à analyser des centaines de projets ponctuels, alors même que seuls quelques-uns peuvent être financés, peut être utilement réinvestie dans la promotion auprès des établissements des stratégies éducatives, par les voies de l'information et de la formation, et surtout dans la diffusion de la culture de l'évaluation.

Les établissements doivent rendre compte de la totalité des moyens délégués. Attribuer une dotation horaire globale (DHG), c'est en fait engager le budget de l'État pour plusieurs millions d'euros sous forme de rémunérations de personnels enseignants. On comprend

aisément qu'il faille plutôt s'attacher à rendre compte de leur emploi que de l'utilisation, par exemple, de 500 euros destinés à l'organisation d'un voyage scolaire ou à la création d'un spectacle. La question à poser aux établissements et à laquelle ils ont désormais l'obligation de répondre est : « Qu'avez-vous fait, pour vos élèves, de l'ensemble des moyens qui vous ont été confiés et avec quels résultats tangibles ? ». On ne peut qu'être inquiet pour cette académie dans laquelle les propos suivants ont été tenus : « Il n'est pas urgent de parler de la LOLF aux enseignants ». Ainsi, les « rapports annuels sur le fonctionnement des établissements » trouveront un nouveau sens et une nouvelle dimension : ils doivent être, en quelque sorte, les « rapports annuels de performances » des EPLE.

*Apprécier les résultats des établissements
au regard de l'ensemble des moyens dont ils disposent*

Une mobilisation des personnels d'encadrement des EPLE, accompagnée par un plan de formation s'impose. Elle a été très généralement organisée dans les académies visitées mais elle n'est pas encore vraiment productive, la plupart du temps pour deux raisons : en premier lieu, la démarche de projet, donc d'évaluation, est encore insuffisamment portée au niveau académique ; en second lieu, le stade de la sensibilisation a été rarement dépassé et la perception des enjeux demeure pour l'instant trop abstraite.

*Poursuivre et les efforts de formation
déployés en direction des personnels d'encadrement
en les orientant davantage sur l'évaluation des résultats des
établissements*

1.4.3. La contribution financière des collectivités territoriales : une concertation souhaitable avec les représentants de l'État

Hors rémunérations des personnels, les subventions des collectivités territoriales sont sans commune mesure avec celles de l'État. Bien que celles-ci ne soient nullement tenues de se référer à la LOLF, on comprend bien que les établissements entreront d'autant plus facilement dans la stratégie nationale en matière de politique éducative, que les interventions financières des collectivités locales seront en phase avec cette stratégie ou, en tous cas, ne la contrarieront pas.

Plus que jamais, la stratégie de l'État et celle des départements et des régions devront être coordonnées dès lors qu'il sera demandé aux établissements de les mettre en oeuvre simultanément : plan d'action académique, traduction opérationnelle du BOP, schéma prévisionnel des formations et PRDF. On peut même se demander si les conventions ou les contrats d'objectifs ou de performance passés par l'autorité académique avec les établissements, ne pourraient pas être des contrats tripartites, intégrant la collectivité

territoriale : cela permettrait de mobiliser en faveur des objectifs définis dans le BOP académique, des moyens financiers beaucoup plus conséquents. Une telle démarche supposerait cependant, en amont, que la Région et les Départements soient consultés par le recteur au moment de l'élaboration des BOP académiques *Second degré public* et *Vie de l'élève*.

1.4.4. Au niveau des écoles : une dynamique à amplifier

Les projets d'école sont traditionnels, mais souvent formels. Ils s'inscrivent parfois dans des projets (ou répondent à des objectifs) de circonscription et/ou de département. Ces derniers projets suscitent une interrogation dont des IA-DSDEN rencontrés se sont fait l'écho : avec la nouvelle architecture financière et fonctionnelle des BOP *Premier degré*, ces projets ont-ils encore un sens et sont-ils appelés à survivre ? Déjà certaines académies y ont mis fin, pour « gommer les politiques départementales », selon l'un des responsables de l'une d'entre elles. On peut le comprendre, dès lors que l'académie forme un tout, ce que l'organisation territoriale du programme *Enseignement scolaire du premier degré public* retenue (ré)affirme. Encore faut-il que le projet académique prenne véritablement en compte le premier degré et les particularités de chaque département, sans se contenter de déclarations d'intentions ou de formules tellement générales qu'elles ont une portée en définitive réduite.

L'évaluation des élèves (et donc de l'école) est sans aucun doute beaucoup plus développée dans le premier que dans le second degré. Les IEN du premier degré se sentent toutefois peu impliqués dans la mise en oeuvre de la LOLF ; ils la perçoivent surtout comme un dispositif budgétaire, concomitant des réductions de crédits de fonctionnement ou de la régularisation du versement de l'ISSR.

Lorsque l'intérêt de la LOLF a commencé à être perçu, la plupart des inspecteurs mesurent la nécessité d'un projet, accompagné d'un dispositif d'évaluation. Ils regrettent, généralement, que ce travail d'évaluation soit peu utilisé et poursuivi au collège et que les actions entreprises à l'école pour répondre à la situation des élèves ne soient pas mises en cohérence avec celles du collège, quand il y en a.

Contrairement à beaucoup de préjugés, le premier degré est sans doute, dans son esprit et par ses savoir-faire, mieux à même de répondre aux exigences d'évaluation et d'amélioration des résultats des élèves, même s'il doit encore savoir franchir le pas entre l'évaluation diagnostique (limitée aux constats) et l'évaluation bilan (ouverte à la mesure et à la résorption des écarts).

*Recentrer les projets d'école
autour de la démarche d'évaluation induite par la LOLF
et assurer la continuité des actions menées entre l'école et le collège*

2. L'évaluation : une problématique nouvelle à approfondir

L'évaluation est un élément structurant et même fondateur de la démarche de projet. Le contexte préalable dans les académies était donc préparé à la réception de la logique de la LOLF qui repose sur la mesure de la performance.

Le quasi tabou sur les résultats du système éducatif est en train d'être levé. Pour autant, des inquiétudes demeurent, nées sans doute de la difficulté, pour les institutions comme pour les individus, de se mettre ou remettre en question, et aussi de celle de rassembler, d'articuler et de comprendre les éléments susceptibles de devenir des indicateurs pertinents.

Des instruments d'aide au pilotage académique ont été mis en place (ou sont en voie de l'être) mais leur existence n'est pas le gage de leur utilisation : tel est le cas, par exemple, des indicateurs de mesure du degré de réalisation des objectifs des PAP. Dans une académie, il a été constaté que cette prise de conscience n'était pas encore effective, bien au contraire. Les bases de données sont ainsi très marginalement connues et consultées par les décideurs, les corps d'inspection, les établissements.

*Faciliter et généraliser l'appropriation
par tous les acteurs du système d'éducation,
des données des bases académiques de pilotage*

Pour que ces outils soient exploités de manière efficace, le préalable est l'organisation de la fonction « évaluation ». L'inscrire dans les organigrammes, sous des formes variées, ne suffit pas ; il convient de convaincre les acteurs du bien-fondé de la démarche, de définir des méthodes et de passer à la pratique. La mission a constaté que lorsque la réforme des structures a été réalisée – ce qui n'est pas toujours le cas – elle a été rendue parfois complexe par la multiplication d'instances ou difficilement lisible par la coexistence de deux composantes.

Dans les académies visitées émergent des pôles pédagogiques. C'est un premier pas. Mais à l'analyse, ces pôles se révèlent souvent comme des artifices de présentation : ils regroupent sous ce vocable le monde hétéroclite des inspections territoriales, des chargés de mission et conseillers techniques, avec l'espoir de leur permettre de se rencontrer. Révision des méthodes de travail et rencontre de deux cultures – celle des services et celle des corps d'inspection – qui peinent encore à s'instaurer, quand elles ne suscitent pas des réticences de part et d'autre. Pour progresser dans cette voie, tout est question de volonté rectorale, tant sur les objectifs poursuivis que sur le champ des compétences respectives qui doivent se marier.

*Structurer de manière cohérente, opérationnelle et lisible
la fonction d'évaluation dans les académies*

La loi organique implique que chaque échelon rende compte à l'échelon supérieur de l'utilisation des moyens dont il dispose pour remplir ses missions. Les protocoles d'évaluation, pour être admis et partagés par tous, doivent être validés, les résultats régulièrement publiés et commentés avec les partenaires et les usagers, notamment devant les instances concernées : conseil d'école, d'établissement, conseils académique et départemental de l'éducation nationale, comités techniques paritaires départemental et académique, conseil supérieur de l'éducation nationale. Au fond, c'est une autoévaluation dont il s'agit destinée à nourrir tous les dispositifs prévus par la loi organique, qui doit être accompagnée par une solide méthodologie.

Les corps d'inspection territoriaux doivent être, tout à la fois, le pivot et le relais de l'évaluation. La multiplication de simples inspections individuelles, détachées de leur contexte, ou la promotion non coordonnée d'actions diverses de nature plus ou moins pédagogiques ou éducatives, les unes et les autres inmanquablement présentées comme prioritaires, ne sont pas à la hauteur des enjeux du système d'éducation. En s'appuyant sur les capacités d'expertise des services (la plupart des académies ont maintenant des contrôleurs de gestion et des services statistiques de qualité, des bases de données exploitables), les corps d'inspection et les responsables de mission doivent non seulement se consacrer à l'inspection des personnels, l'animation des établissements et des écoles, mais aussi investir dans l'évaluation globale de leurs résultats, dans la perspective de la réussite des élèves. Combien de PTA prennent-ils en compte aujourd'hui cette mission ? Combien de plans de formation considèrent-ils de manière vraiment prioritaire cet aspect ? C'est pourtant assurément par cette voie que la LOLF entrera véritablement en application.

*Accorder une forte priorité,
dans les missions des corps d'inspection territoriaux,
à l'évaluation globale des résultats des établissements*

Conclusion

Au terme de son enquête, la mission dresse un triple constat.

- La gestion et la mesure des performances du système éducatif ont fait, dans un premier temps, l'impasse sur la condition même de leur réalisation : l'articulation entre le « budgétaire » et le « stratégique ». Une telle dichotomie, si elle était maintenue, pourrait discréditer l'un et l'autre des deux volets de la loi organique : le premier ne relevant que de la technique pure et le second, déconnecté des réalités budgétaires, pourrait finir par sombrer dans le discours.
- Les procédures nouvelles n'ont pas été parfaitement maîtrisées, tout particulièrement le « dialogue de gestion » entre les responsables des programmes et les responsables des BOP. L'organisation de l'administration centrale, les degrés différents d'implication de ses directions, la coordination parfois défailante ou absente n'ont pas toujours permis des échanges construits et cohérents, alors que les efforts déployés par les académies pour entrer dans la démarche de la loi organique ont été soutenus et permanents.
- Les outils nécessaires à une gestion nouvelle sont encore insuffisamment développés et utilisés.

Aujourd'hui, un désenchantement, voire un découragement, apparaissent dans les académies. Les personnels ont le sentiment, d'une part, d'avoir dû trouver des solutions en grande partie par eux-mêmes ou par entraide inter académique, dans une « course d'obstacles » à franchir, en appliquant de nouvelles procédures budgétaires et comptables plus complexes et sans gain apparent pour les performances du système éducatif. D'autre part, ils ont supporté les aléas budgétaires ramenant l'image de la LOLF à un simple instrument de réduction de la dépense publique.

L'éducation nationale a les compétences et les outils pour relever le défi de son pilotage par la performance, donc par les résultats. Trois conditions, au moins, doivent être remplies :

- d'abord, trouver les modalités, transparentes, sereines et régulières d'un véritable « dialogue de gestion » entre administration centrale et académies ;
- ensuite, réussir par le biais de ce dialogue, l'articulation entre le cadre d'affectation et de répartition des moyens et la démarche stratégique ;
- enfin, assurer à chaque niveau décisionnel, le développement de la fonction d'évaluation.



Philippe DUBREUIL



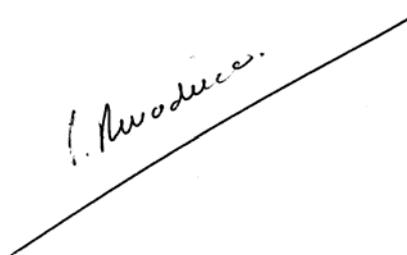
Philippe FORSTMANN



Bernard SIMLER



Jean-Pierre LACOSTE



Pierre RENAUDINEAU