

L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes

*rapport à monsieur le ministre
de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur
et de la recherche*

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

*Inspection générale
de l'éducation nationale*

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

**L'expérimentation de la loi organique
relative aux lois de finances
dans les académies de Bordeaux et de Rennes**

AVRIL 2005

Bernard SIMLER
*Inspecteur général
de l'éducation nationale*

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

Philippe DUBREUIL
*Chargé de mission auprès de l'inspection générale
de l'éducation nationale*

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

Ont également collaboré au présent rapport les correspondants académiques de l'IGAENR
pour les deux académies : **Marc Buissart** et **Jean-Louis Claverie**

SOMMAIRE

Introduction	1
 1. Le contexte général de l'expérimentation : la conviction affirmée des équipes académiques	3
1.1. Le cadre de l'expérimentation : la préfiguration des nouveaux référentiels budgétaires	3
1.1.1. <i>Le périmètre de l'expérimentation : la limitation de son champ</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>Les protocoles d'expérimentation : des cahiers des charges qui ont été respectés</i>	<i>5</i>
1.2. La conduite et l'accompagnement de l'expérimentation par les académies : un effort soutenu mais très centralisé	6
1.2.1. <i>Les dispositifs académiques de pilotage de l'expérimentation : des approches contrastées</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>La communication : des messages nombreux qui n'ont pas toujours atteint leurs destinataires</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>La formation : les personnels d'encadrement comme cible privilégiée</i>	<i>10</i>
1.3. Le budget académique : une appropriation inégale par les services académiques des nouvelles règles	11
1.3.1. <i>Le schéma d'organisation financière : une chaîne de responsabilités dont les maillons ne sont pas encore totalement solidaires</i>	<i>12</i>
1.3.2. <i>La construction des budgets prévisionnels : le monopole des rectorats</i>	<i>12</i>
1.3.3. <i>Les relations avec les contrôleurs financiers en région : une concertation étroite mais d'ampleur restreinte</i>	<i>13</i>
1.3.4. <i>L'exécution et le suivi budgétaire : un contrôle resserré des rectorats</i>	<i>14</i>
1.3.5. <i>La fongibilité des crédits : un déficit de communication</i>	<i>16</i>
1.3.6. <i>Le calcul des coûts : un changement culturel dont la formation est le préalable</i>	<i>18</i>
1.4. Le dialogue de gestion : une démarche à structurer	19
1.4.1. <i>Entre l'administration centrale et les rectorats : une coordination entre les directions d'administration centrale imparfaitement assurée</i>	<i>20</i>
1.4.2. <i>Entre les rectorats et les inspections académiques : la prédominance des structures rectorales</i>	<i>23</i>
1.4.3. <i>Entre les services académiques et les établissements scolaires : le préalable de l'évaluation</i>	<i>24</i>

2. Enjeux de la loi organique : une inter-dépendance encore insuffisamment maîtrisée25

2.1. Le pilotage du système : une refondation dont les bases ont été posées 26

- 2.1.1. *La démarche de projet : une nouvelle légitimité..... 26*
- 2.1.2. *Le positionnement des inspections académiques : un nouveau rôle pour les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale ? 30*
- 2.1.3. *L'autonomie des établissements : la portée limitée de la globalisation des crédits pédagogiques 32*

2.2. Les outils de pilotage : d'incontestables améliorations 36

- 2.2.1. *Les systèmes d'information : une unification adaptée aux besoins de la loi organique bien engagée dans une académie, entreprise dans l'autre..... 37*
- 2.2.2. *Le contrôle de gestion : un dispositif qui émerge au niveau rectoral mais qui n'irrigue pas encore les deux académies 38*
- 2.2.3. *Le pilotage et le suivi de la masse salariale : la construction d'outils académiques 40*

2.3. L'évaluation de la performance : une montée en puissance qui se heurte encore à bien des obstacles..... 42

- 2.3.1. *L'acclimation de la culture de l'évaluation : une diffusion lente et contrastée à partir d'une optique trop exclusivement financière 43*
- 2.3.2. *L'implication des corps d'inspection territoriaux : un positionnement à redéfinir et des pratiques professionnelles qui doivent évoluer..... 44*
- 2.3.3. *L'appropriation par les établissements : une démarche intrinsèquement liée à celle de projet 46*
- 2.3.4. *La participation des enseignants : un déficit d'explication 48*

Conclusion.....51

Annexes53

Introduction

*« Lorsque tu fais quelque chose, sache que tu auras
contre toi ceux qui voulaient faire la même chose,
ceux qui voulaient le contraire et l'immense
majorité de ceux qui ne voulaient rien faire »*

Confucius

Aux termes de la lettre de mission du 5 août 2004, le suivi permanent des inspections générales, pour l'année scolaire 2004-2005, doit porter, notamment, sur « l'incidence de l'expérimentation de la LOLF¹ sur le fonctionnement des établissements des académies de Rennes et de Bordeaux ». La mission d'inspection a, dès les premiers entretiens, constaté que cette évaluation ne pouvait trouver toute sa portée, sauf à être réductrice et peu opératoire, que replacée dans le cadre plus général de l'expérimentation réalisée en 2004 dans les deux académies. Sans négliger les premières conséquences de la réforme budgétaire dans les EPLE, la mission s'est donc attachée à tirer des conclusions générales de cette mise en oeuvre anticipée de la LOLF.

Des entretiens ont ainsi été organisés avec les recteurs des deux académies, leurs proches collaborateurs et les chefs de division et de service (Cf. annexe 1). Les neuf inspections d'académie ont reçu la visite des inspecteurs qui se sont rendus dans 8 établissements scolaires (Cf. annexe 2). La mission a également rencontré le trésorier payeur général de Bretagne et les deux contrôleurs financiers en région. Le bilan dressé de l'expérimentation ne porte que sur l'exercice 2004, même si elle se poursuit, en 2005, dans les deux académies, avec un périmètre plus large : les emplois et les rémunérations des enseignants du second degré y ont été intégrés. Elle a, en outre, été étendue à toutes les académies pour le premier degré public.

Les investigations ont été menées à partir de protocoles d'enquête rédigés pour chacun des trois niveaux : rectorat, inspection académique et établissement. Toutes les interrogations qui en forment la trame sont évidemment liées entre elles. Les acteurs de la mise en oeuvre de la loi organique sont parties d'un ensemble qui fait système : il y a cohérence interne entre tous les principes et toutes les composantes du nouveau cadre budgétaire et interaction entre tous les échelons administratifs. Et cette interdépendance a rendu complexe l'expérimentation dans sa mise en oeuvre et encore partielle, à ce jour, quant à ses résultats. Mais, son but était d'identifier

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

les obstacles techniques à lever, de jauger le poids des résistances humaines et de mesurer tout le chemin qui reste à parcourir².

Ces préoccupations ont été constantes dans l'esprit des équipes académiques qui, sous l'impulsion des recteurs, se sont mobilisées pour la réussite de l'opération. Si le bilan peut paraître, sur certains points, mitigé, ce constat ne résulte pas d'un investissement insuffisant ou discontinu des responsables académiques mais de l'inertie de certaines composantes du système, frappées, il est vrai, de plein fouet par les conséquences de la réforme budgétaire sur leurs méthodes de travail, et de l'imparfaite appropriation – dans certains cas, c'est une litote – par tous les acteurs de la culture dont est porteuse la LOLF : celle de l'évaluation des performances.

Les réponses apportées aux questions posées par la mission d'inspection se sont inscrites dans les contextes différents des deux académies sur lesquels pèse leur histoire récente, qu'il s'agisse de leurs expériences antérieures, de leur structuration interne ou de leur mode de pilotage. Elles sont donc entrées dans le nouveau dispositif budgétaire à partir de situations respectives contrastées. Cette diversité ne pouvait qu'être instructive. Des problématiques communes ont cependant pu être dégagées. Le rapport s'articule autour d'elles sur deux plans : d'abord, celui des conditions générales de l'expérimentation ; ensuite, celui des principaux défis à relever.

A partir de ses réflexions, la mission a formulé des recommandations. Lorsqu'elles ont été énoncées, l'objectif n'a pas été d'en limiter la portée aux deux seules académies expérimentales.

La mission a eu à l'esprit le souci de tirer, d'ores et déjà, des enseignements profitables à toutes les académies dont la gestion des moyens et l'évaluation des performances devront obéir, à partir de 2006 – donc, dans quelques mois – aux règles définies par la LOLF.

Un projet de rapport a été adressé, d'une part, aux deux recteurs d'académie qui ont formulé des observations (Cf. annexe 3), prises en compte dans la rédaction finale, et, d'autre part, au directeur des affaires financières, au directeur de l'enseignement scolaire, au directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration et à la directrice de l'évaluation et de la prospective. Seule, cette dernière a émis des remarques qui ont conduit à amender, sur quelques points, le texte.

² Les protocoles d'expérimentation s'appuient d'ailleurs sur des « hypothèses de construction de l'expérimentation ».

1. Le contexte général de l'expérimentation : la conviction affirmée des équipes académiques

Un sigle est apparu récemment dans le paysage administratif déjà très riche dans ce domaine : LOLF. Connue d'abord des praticiens des finances publiques, la loi organique relative aux lois de finances – la LOLF – va devenir, en 2006, une référence obligée pour les décideurs publics. Ce dispositif budgétaire, qui prescrit un nouveau mode de présentation des lois de finances et de nouvelles règles d'organisation des débats parlementaires, sera incontournable. **Toute la gestion publique va être affectée par deux principes** : d'abord, **l'identification des politiques publiques**, afin de les rendre lisibles et transparentes, que l'éclatement actuel du budget en près de 850 chapitres ne permet pas d'assurer ; ensuite, **la substitution à l'obligation de moyens qui prévaut jusqu'à présent pour l'administration d'une obligation de résultats**.

Trois lignes de force de la réforme sont étroitement liées entre elles : une nouvelle configuration des lois de finances, une nouvelle démarche dans la conduite et l'évaluation des politiques publiques et de nouvelles relations entre les acteurs. Cette réforme du droit budgétaire, cette nouvelle constitution financière de l'Etat, n'est pas (ne doit pas être) qu'une affaire de spécialistes. Tous les acteurs du système éducatif vont être concernés dans l'accomplissement de leurs missions et dans l'exercice de leurs pratiques professionnelles, notamment pédagogiques.

La décision d'expérimenter la loi organique dans deux académies a été prise par le comité de pilotage ministériel (COPIL), présidé par le directeur de cabinet, début 2003, sans que ce point de l'ordre du jour fasse débat, tant sur l'opportunité du projet que sur le choix des terrains de préfiguration. Les deux ont paru naturels aux participants.

Après avoir, d'abord, rappelé le cadre de l'expérimentation, son mode de pilotage par les deux académies sera examiné. Puis, ses effets sur la confection de leur budget et sur sa déclinaison territoriale seront analysés, ainsi que ses modalités de suivi et de contrôle. Enfin, la nature et le contenu des relations nouées, entre l'administration centrale et les rectorats, et, à l'intérieur de leur territoire, avec les inspections académiques et les établissements scolaires, seront étudiés.

1.1. Le cadre de l'expérimentation : la préfiguration des nouveaux référentiels budgétaires

La logique de la loi organique va se développer dans tout le système administratif selon **une nouvelle architecture budgétaire** : missions, programmes, actions. Ainsi, à partir de 2006, les services académiques et les établissements scolaires développeront leurs activités au sein d'une

mission³ interministérielle « Enseignement scolaire » qui réunit six programmes⁴ : *Enseignement scolaire public du premier degré, Enseignement scolaire public du second degré, Vie de l'élève, Enseignement privé du premier et du second degrés, Soutien de la politique de l'éducation nationale et Enseignement technique agricole.*

1.1.1. Le périmètre de l'expérimentation : la limitation de son champ

Le champ de l'expérimentation n'a pas entièrement couvert celui de la mission interministérielle, tel qu'il a été délimité dans la maquette soumise au Parlement en accompagnement du projet de loi de finances initiale pour 2005 : le programme qui relève du ministère de l'agriculture a été exclu ; celui portant sur les moyens alloués aux établissements d'enseignement privés a également été écarté. De plus, le programme « *Vie de l'élève* » a été constitué, à la demande des commissions parlementaires des finances, après le début de l'expérimentation : les actions qui en relèvent désormais avaient été précédemment incluses, dans les deux académies, dans le programme concernant le second degré public.

Les trois autres programmes, substitués à 18 chapitres budgétaires, ont été, sous l'empire de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 qui reste applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2006, **accueillis par 3 chapitres nouveaux** : chapitre 39-01, chapitre 39-02 et chapitre 39-03. Conformément aux dispositions de la loi organique, c'est au niveau de ces chapitres que s'est exprimé, pour l'exercice 2004, le niveau de spécialisation des crédits et un plafond – limitatif – d'emplois leur a été respectivement assigné⁵ :

le premier chapitre a comporté les moyens – rémunérations principales, indemnités, crédits pédagogiques, d'examens et concours et de formation – du premier degré public ;

le deuxième chapitre a compris les crédits de même nature du second degré public et les crédits d'intervention (bourses), à l'exclusion des rémunérations des personnels enseignants⁶, en raison, d'une part, des interrogations, à la date de lancement de l'expérimentation, sur la capacité des académies à assurer la prévision et le suivi de la masse salariale correspondante, et, d'autre part, de l'application d'un plan de retour à l'équilibre, dont le terme a été fixé en décembre 2005, auquel les deux académies sont soumises pour leurs emplois ;

le troisième a recouvert les rémunérations principales et les indemnités des personnels des services académiques et leurs crédits de fonctionnement (logistique, recrutement,

³ Une mission « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » (article 7 de la loi organique).

⁴ Un programme « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que les résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » (article 7 de la loi organique).

⁵ Dans les futures lois de finances, un « *schéma d'emplois* » indicatif, en ETP, sera associé à chaque programme ; seul le plafond d'emplois ministériel sera limitatif.

formation, action sociale, frais de déplacement). Certains crédits n'ont pas été globalisés et ont continué à obéir aux règles antérieures à la LOLF : les crédits d'investissement du titre 5, les cotisations et prestations obligatoires, les pensions civiles et les frais de justice et de réparations civiles.

Ces trois programmes ont été déclinés en actions destinées à expliciter leur contenu. Les listes de ces actions, exprimées chacune par un article d'un chapitre, ne correspondent pas à celles arrêtées en juin 2004 lors des arbitrages interministériels sur la maquette présentée au Parlement pour deux raisons : en premier lieu, les contraintes imposées par la nomenclature fixée par l'ordonnance de 1959 et, en second lieu, les incertitudes qui pesaient, en 2003, sur la configuration budgétaire finale, en cours de négociation. Les protocoles ont d'ailleurs fixé comme objectif aux deux académies de « tester la taille critique des programmes de l'enseignement scolaire et d'évaluer la pertinence de leur découpage en actions » alors qu'une mission du comité interministériel des programmes (CIAP) procédait de son côté à un audit du programme « enseignement du second degré public⁷ ». En définitive, les décisions du cabinet du Premier ministre sur la configuration des programmes, en juin 2004, ont clos le débat.

Le volume des crédits relevant de l'expérimentation a représenté, **pour l'académie de Bordeaux, 35 % de son budget**, soit 647 millions d'euros et, **pour celle de Rennes, 30 %** soit 517 millions d'euros.

1.1.2. Les protocoles d'expérimentation : des cahiers des charges qui ont été respectés

Alors que la réflexion a débuté au printemps 2003 pour s'accélérer à partir de la rentrée 2003, les protocoles d'expérimentation n'ont été signés, après validation par la direction de la réforme budgétaire, entre le directeur de cabinet du ministre et les recteurs qu'en mars 2004. Ce décalage dans le temps a été certes fâcheux, mais il n'a pas été préjudiciable en raison de **la qualité des travaux préparatoires menés au cours de l'année 2003 par la direction des affaires financières en étroite concertation avec les académies.**

Ces protocoles définissent :

- le périmètre de l'expérimentation,
- les moyens alloués à l'académie,
- les règles de gestion (intégration des mesures nouvelles et prise en charge des évolutions de dépenses résultant de facteurs exogènes, apurement des restes à payer...),

⁶ Ces rémunérations ont été incluses dans le périmètre de l'expérimentation pour sa poursuite en 2005.

⁷ Rapport d'audit n° 2004 – AI – R – 11- 01 (avril 2004).

- les modalités d'échange d'informations entre l'administration centrale et les académies,
- les conditions d'exercice du contrôle de la dépense par le contrôleur financier en région.

Les clauses ont été, de part et d'autre, respectées. Toutefois, si les académies ont retrouvé, en fin d'exercice, une situation d'équilibre sur certains postes de dépenses (examens et concours, formation), comme elles s'y étaient engagées, ce n'est pas seulement parce qu'elles ont pu effectuer des redéploiements de crédits, désormais autorisés par le jeu de la fongibilité, asymétrique en particulier, c'est aussi en raison de l'exonération de régulation budgétaire⁸ qui leur a été accordée : « un don de joyeux avènement », en quelque sorte. Ce rappel relativise les résultats obtenus, même s'ils sont appréciables.

1.2. La conduite et l'accompagnement de l'expérimentation par les académies : un effort soutenu mais très centralisé

Les deux académies se sont, dès le printemps 2003, mises en position afin de se préparer à l'expérimentation de la loi organique. Elles ont conçu un dispositif de pilotage, puis elles ont déployé des actions de communication et de formation en direction des personnels afin de leur présenter la nouvelle démarche budgétaire, les principes qui l'inspirent et les règles qu'elle pose.

1.2.1. Les dispositifs académiques de pilotage de l'expérimentation : des approches contrastées

Les recteurs d'académie⁹ et leurs proches collaborateurs se sont fortement impliqués dans l'expérimentation : leur conviction était acquise et leur adhésion totale. Pour son pilotage, les dispositifs retenus dans les académies n'ont cependant pas été identiques.

A Rennes, académie dans laquelle la gestion des moyens du second degré est assurée, comme dans la plupart des cas, au niveau rectoral, le processus a été directement pris en charge, **pour ses composantes budgétaires et opérationnelles**, par le **secrétaire général de l'académie**, assisté de son adjointe, notamment pour le volet « gestion des ressources humaines », et d'un chargé de mission. **Un conseil d'orientation et de suivi budgétaire (COSB)** a été créé au printemps 2004. Composée du recteur, du secrétaire général d'académie, des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux (IA-DSDEN) et des secrétaires généraux des inspections

⁸ « Afin de disposer de la visibilité indispensable à la programmation de ses dépenses et au dégagement éventuel de marges de manœuvre soutenables, l'académie de... sera exonérée en 2004 de toute mesure de régulation budgétaire (gels ou annulations) sur les dotations comprises dans le périmètre de l'expérimentation » (protocole d'expérimentation).

académiques, cette instance, réunie tous les mois, a surtout été appelée à rendre des arbitrages budgétaires, quand elle n'a pas entériné des décisions préparées à l'avance. **Structure**, dont la constitution était opportune, mais qui s'est **finalement cantonnée dans des domaines purement budgétaires**, avec pour objectif prioritaire de maintenir les équilibres de l'académie. Ses séances ont donné le sentiment à certains interlocuteurs rencontrés dans les inspections académiques que la LOLF offrait l'occasion à la « technostructure rectorale » de s'épanouir. Appréciation qui n'est pas vraiment fondée, car le discours du recteur dans les séminaires organisés à destination de tous les personnels d'encadrement, comme les textes qu'il a diffusés, se sont placés à un niveau plus élevé et ont présenté sous tous leurs aspects, notamment pédagogiques, le sens et les enjeux de la réforme budgétaire ; mais, constat qui comporte une part de vérité si on se réfère au contenu – pauvre – des débats du COSB.

A Bordeaux, le secrétaire général adjoint a été, sous l'autorité du recteur et du secrétaire général, **un chef de projet**. Il a d'abord coordonné cinq groupes de travail préparatoires. Puis, quatre autres groupes ont été formés : le premier – permanent – présidé par le recteur ; le deuxième, sur le budget académique, animé par un proviseur ; le troisième, sur le projet d'établissement, placé sous la responsabilité d'une inspectrice d'académie, directrice des services départementaux de l'éducation nationale ; le quatrième, sur les indicateurs de pilotage, confié à la directrice du service informatique. **Le pilotage de l'expérimentation a été plus souple et plus consensuel**. Mais le contexte était très différent : en premier lieu, des délégations ont été consenties, depuis plusieurs années, aux inspecteurs d'académie pour la gestion des moyens du second degré et des habitudes de travail en commun se sont installées ; en second lieu, les structures rectorales étaient, avant l'intervention de la loi organique, dans une « posture » plus favorable à sa réception. Ce pilotage est toutefois passé par trois phases : d'abord, celle d'un partage de l'information ; ensuite, celle d'une recentralisation au rectorat ; enfin, celle d'un infléchissement en direction des inspections académiques et des établissements. L'équilibre actuel, plus satisfaisant, n'a donc pas été atteint du premier coup. Quoi qu'il en soit, pour le contrôleur financier en région, l'expérimentation a également été dans cette académie, pour une large part, « **l'affaire de la technostructure** ». La « task force » – formule imagée, très parlante, qu'il a choisie lors de l'entretien – constituée auprès du secrétaire général par la cellule des contrôleurs de gestion en a été l'élément moteur. En restant dans son rôle d'avant-garde, elle ne s'est pas substituée aux services gestionnaires. Il leur appartient désormais de prendre en charge la démarche de la loi organique dans toutes ses dimensions.

Deux conduites différentes de l'expérimentation – l'une institutionnalisée et très technique, l'autre apparemment moins directive – **qui s'expliquent par les situations préalables respectives des deux académies**. Accorder la préférence à l'une par rapport à l'autre serait perdre de vue ces contraintes. Quoi qu'il en soit, un point est acquis : la mise en œuvre de la loi organique doit être participative.

⁹ Deux recteurs se sont succédé à Bordeaux au cours de l'année 2004.

Concilier l'impulsion et l'animation rectorale avec une participation plus étroite des acteurs départementaux de la réforme budgétaire

1.2.2. La communication : des messages nombreux qui n'ont pas toujours atteint leurs destinataires

Des plans de communication ont été élaborés dans les deux académies. Toute la batterie des supports disponibles a été mise à contribution : pages consacrées à la LOLF et régulièrement actualisées sur les deux sites intranet, insertion d'articles dans les deux journaux académiques... Cette présentation « grand public » a été doublée par une information plus institutionnelle en direction des représentants des personnels au sein des organismes paritaires (CTPA, CTPD), à l'occasion des audiences accordées aux organisations syndicales ou lors d'échanges exclusivement réservés au sujet. Les rectorats ont été les maîtres d'œuvre de ces campagnes d'information, au mieux relayées, sans valeur ajoutée, par les inspections académiques.

Au-delà des relations interpersonnelles, **les initiatives prises en direction des collectivités territoriales ont été modestes¹⁰**. Un seul exemple est réellement significatif : dans un département de l'académie de Bordeaux, des conseillers généraux siégeant dans les conseils d'administration ont été associés à une réunion de représentants des établissements « expérimentaux ». Cette lacune est regrettable, car la contribution des établissements et de leur instance délibérative à la réussite de la réforme sera décisive.

Développer des actions de communication en direction des collectivités territoriales et des membres des conseils d'administration des EPLE

Le succès de ces actions a été relatif pour deux raisons :

- D'abord, **le message a été partiellement brouillé** : l'expérimentation de la LOLF a croisé, en effet, sur son chemin, dans les deux académies, la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) et l'application, pour les moyens du second degré, d'un plan de retour à l'équilibre. En raison d'une articulation insuffisante au niveau central¹¹, le développement

¹⁰ Dans l'académie de Bordeaux, les responsables administratifs de la Région et des départements ont été informés de la décision rectorale de globaliser les crédits pédagogiques et ces collectivités ont été intégrées dans la liste de diffusion de la lettre de l'académie « Dialogues LOLF ».

¹¹ Le rapport d'audit du CIAP sur le programme « enseignement scolaire public du second degré » l'a relevé dès avril 2004 : « Deux processus paraissent avoir cheminé indépendamment l'un de l'autre : la préparation de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme, confiée à la DPMA, et la mise en œuvre de la loi organique pilotée par la DAF » (p. 31).

simultané de ces trois processus a nui à la lisibilité de l'ensemble et a rendu complexe la compréhension des objectifs de chacune de ses composantes, dont certains sont convergents. Une confusion s'est établie, selon plusieurs interlocuteurs rencontrés, entre les trois démarches : « elles ont été amalgamées » (un IA-DSDEN). Leurs effets respectifs ont fini par s'emmêler dans l'esprit de certains (partenaires syndicaux mais aussi cadres intermédiaires des services) qui en sont vite arrivés à la conclusion que tout était dirigé vers un seul but : les suppressions d'emplois. Pour eux, telle est apparue la visée première de la LOLF, alors que sa logique ne peut être ainsi réduite. Certes, elle est un instrument de maîtrise de la dépense publique et les gains de productivité dégagés n'y sont pas étrangers, mais elle est aussi un outil de réforme du management du système éducatif, notamment sur le plan pédagogique. Dans l'académie de Rennes, la LOLF a, en définitive, occupé une place privilégiée et pour certains partenaires syndicaux, selon leurs propos rapportés par un IA-DSDEN : « Tout a été LOLF et la réforme budgétaire a été mise à toutes les sauces. » Dans celle de Bordeaux, la conciliation des deux approches – celle de la LOLF et celle de la SMR – a été mieux réussie.

Clarifier et mieux articuler les champs respectifs de la loi organique
et de la stratégie ministérielle de réforme

- Ensuite, **l'intérêt porté à la réforme budgétaire par les organisations syndicales et de parents d'élèves a été limité** soit par méconnaissance, soit par attentisme, soit parce que toute gestion par la performance est, par nature, jugée incompatible avec les activités d'enseignement (« Contribuer à la réussite des élèves ne se mesure pas »). Force est de constater pourtant que, dans les établissements, des malentendus commencent à s'installer : les élus des conseils d'administration, qui déclarent, le plus souvent, n'avoir reçu « aucune information », perçoivent, pour certains d'entre eux, la logique de la loi organique – la gestion par les objectifs et la performance – comme « un danger pour le service public », au sein duquel la concurrence et l'esprit de compétition pourraient finir par l'emporter au détriment des usagers. Néanmoins, les représentants des personnels et des parents n'ont en général manifesté aucune hostilité *a priori*. Les réserves, quant elles ont été exprimées, se sont cristallisées sur deux points : la reconcentration du premier degré au niveau académique, au demeurant déjà bien enclenchée avant l'intervention de la loi organique, et la fongibilité asymétrique avec la crainte qu'elle soit mise à profit pour transformer les dépenses de personnel en « variable d'ajustement » permettant, par exemple, de « supprimer un poste pour acheter une photocopieuse ».

Contribuer à faire vivre un dialogue social autour de la réforme budgétaire

Une sphère restreinte a ainsi bénéficié d'informations de première main sur la loi organique. Elles n'ont pas touché directement, sauf par quelques actions éparses ou « au coup par coup »

(formule empruntée à des IA-IPR), les personnels enseignants, ce qui explique largement que la **loi organique n'a pas encore « franchi la porte des classes »**. Ce constat a été dressé à plusieurs reprises lors des entretiens dans les services académiques et des visites d'établissements. A Rennes, les IA-IPR attendent beaucoup de la récente mise en place, en 2005, de groupes de travail préparatoires au comité technique paritaire académique (CTPA) – un par programme, hors celui concernant l'enseignement privé – composés de membres de l'administration académique et de représentants des personnels : ils devraient, selon eux, faciliter la diffusion des messages.

Les académies ont concentré leurs efforts d'explication sur un public considéré comme prioritaire : les personnels d'encadrement. La formation a pris le pas sur la communication. Au stade expérimental, pouvait-il en aller autrement en raison de l'ampleur d'un chantier qui ne peut avancer que par étapes progressives ?

1.2.3. La formation : les personnels d'encadrement comme cible privilégiée

Pour la sensibilisation et la formation des personnels d'encadrement des séminaires ont été programmés dans les deux académies. Parfois, les bassins de formation ont été des lieux de préparation des chefs d'établissement à l'arrivée de la loi organique et d'explication de ses retombées.

A Rennes, les séminaires, organisés aux rentrées 2003 et 2004, ont particulièrement marqué les esprits : ils **ont été fondateurs**. Selon le propos d'un inspecteur d'académie adjoint : « L'académie s'est mise dès 2003 en ordre de bataille ». En 2004, le thème retenu a été « l'évaluation » : l'académie est entrée dans le vif du sujet. L'implication personnelle du **recteur** a été forte et son « discours » – terme qui est revenu à plusieurs reprises dans les propos de responsables académiques – **a d'emblée mis l'accent sur les conséquences de la LOLF sur le pilotage pédagogique de l'académie**. Toutefois, pour certains interlocuteurs rencontrés dans les services académiques, **la présentation de la loi organique est restée trop théorique**. Elle n'a pas toujours répondu à leurs préoccupations immédiates ni réussi à dissiper un certain scepticisme (« C'est une réforme de plus et il convient d'attendre la suite ») ou à lever des interrogations (« On ne comprend pas où l'on veut nous mener ») dans un contexte de bouleversement du paysage administratif (redéfinition du rôle et de la place des inspections académiques) et de changement des habitudes de travail : réorganisation, effectuée ou attendue, des services – la transversalité¹² devant se substituer à leur spécialisation actuelle –, assignation d'objectifs orientés vers la recherche de la performance, montée en puissance du contrôle budgétaire vécue, le plus souvent, comme une nouvelle contrainte. Pour les IA-IPR, « ce qui est directement lié à la LOLF reste tenu » : le rapport entre cette dernière et le pilotage pédagogique n'est pas établi. Le champ

¹² D'ores et déjà, le rectorat de Bordeaux s'est restructuré autour de quatre pôles transversaux : organisation scolaire et universitaire, ressources humaines, pilotage stratégique et inspections académiques.

balayé a été large, mais l'éclairage a été, pour certains, trop éloigné de leur domaine propre d'activités.

A Bordeaux, un reproche assez comparable a été parfois formulé, même si les enjeux de l'expérimentation ont été exposés de manière moins didactique, plus diffuse et plus progressive.

L'accompagnement technique par les services rectoraux, en cours de déroulement de l'expérimentation, a été, avec une tendance plus marquée à Bordeaux à la mutualisation des pratiques, **le principal vecteur de la formation des personnels**.

Pour les chefs d'établissement, le parti initial adopté à **Bordeaux** de ne retenir, pour l'expérimentation, qu'un échantillon de 16 lycées et collèges sur les 385 que compte l'académie, a conduit le rectorat à concentrer, du moins dans un premier temps, ses actions de formation sur leurs personnels de direction. Ce n'est que tardivement (en juin), avec la révision de la procédure d'allocation des crédits pédagogiques dans la perspective de l'année scolaire 2005-2006 (Cf. *infra*, 213. *L'autonomie des établissements*) que leur public a été étendu à toute l'académie. Dans l'académie de **Rennes**, les initiatives prises ont été, d'emblée, déployées en direction de ses 325 EPLE.

Intensifier la formation des personnels d'encadrement

1.3. Le budget académique : une appropriation inégale par les services académiques des nouvelles règles

Pour chacun des programmes, des budgets opérationnels de programme (BOP) doivent être construits. Déclinaison territoriale d'un programme, un BOP doit comporter : « une programmation des activités ou opérations à réaliser, avec son volet performance (objectifs et indicateurs) ; un budget prévisionnel sous double présentation (destination et nature des dépenses) [...] ; un schéma d'organisation financière (relations financières programme / BOP / unités opérationnelles¹³ ». Leur agrégation constituera le budget – terme qui aura désormais tout son sens et prendra toute sa dimension – de l'académie.

Cette structuration opérationnelle n'a pas été mise en œuvre par les deux académies dans son intégralité : le volet « performance » a été absent de l'expérimentation (Cf. *infra*, 211. *La démarche de projet*). Le budget de chacune d'entre elles et son exécution ont toutefois obéi à de nouvelles règles, qu'il s'agisse de la désignation des responsables des unités opérationnelles, de la répartition interne et prévisionnelle des dotations et du suivi de leur consommation.

¹³ Guide de la déclinaison des programmes. Les budgets opérationnels de programme. *Direction de la réforme budgétaire*.

1.3.1. Le schéma d'organisation financière : une chaîne de responsabilités dont les maillons ne sont pas encore totalement solidaires

Un niveau unique de délégation a été retenu pour la déclinaison territoriale des programmes : l'académie. Cette décision s'accorde avec les lignes directrices de la réorganisation des services de l'Etat, qui réaffirment le rôle stratégique du niveau régional ; le niveau départemental est, dans cette optique, celui de l'administration de proximité. Les inspections académiques constituent dans le schéma d'organisation financière, d'ores et déjà appliqué à Rennes et à Bordeaux pour les programmes expérimentaux, des unités opérationnelles, même si un schéma intermédiaire de mise en place des crédits¹⁴ a dû être arrêté en raison des pouvoirs directement délégués, par le ministre, aux IA-DSDEN.

La redéfinition des circuits financiers a été interprétée comme s'inscrivant dans une perspective plus large : celle de l'évolution de la place et des responsabilités des inspections académiques. Ce réaménagement intra académique a ainsi été affecté d'**une forte charge symbolique** (Cf. *infra*, 212. *Le positionnement des inspecteurs d'académie*). D'autant que les inspections n'ont guère pesé sur la détermination des enveloppes qui leur ont été allouées et qu'en gestion le contrôle par les services rectoraux a été plus étroit et plus exigeant. **La construction budgétaire** – exercice nouveau – **ne s'est pas accompagnée de toute la solidarité attendue.** Question de temps, sans doute, mais aussi – surtout – de conception du pilotage académique (Cf. *infra*, 142. *Le dialogue de gestion entre les rectorats et les inspections académiques*).

1.3.2. La construction des budgets prévisionnels : le monopole des rectorats

Pour les deux académies, la notification initiale des dotations par l'administration centrale, sur la base des articles de regroupement créés en loi de finances, respectivement, pour les dépenses de personnels et les dépenses de fonctionnement et d'intervention¹⁵, a porté sur 90 % des crédits et le solde a été alloué en fin de gestion. Sur le premier versement, l'académie de Rennes a toutefois opéré une mise en réserve (10 %) de crédits.

Les académies ont dû bâtir, par programme (chapitre), un budget prévisionnel en répartissant les deux enveloppes globales entre les actions et, pour le premier degré, entre les départements. Pour la constitution initiale des dotations, une analyse approfondie a été effectuée par l'administration centrale et les deux académies à partir de leurs données de gestion des années antérieures. Des conventions de répartition des emplois et des crédits, entre les actions, ont été adoptées afin d'homogénéiser leur périmètre à Bordeaux et à Rennes.

¹⁴ Il s'agit des crédits d'actions pédagogiques, de formation, de fonctionnement (CIO, EMOP, frais de déplacement et de changement de résidence) et d'intervention (bourses, notamment).

¹⁵ Ces articles ont été le support de l'engagement des dépenses.

Sur le calibrage des actions en loi de finances, les deux académies ont émis **des avis divergents**. Celle de Bordeaux estime qu'il a été « assez exact¹⁶ ». Celle de Rennes est plus critique. Pour elle, les ouvertures de crédits étaient soit surestimées, soit sous-estimées. « Pour s'emparer de la LOLF », le rectorat ne s'est donc pas cru « tenu par le carcan des actions ». Cette répartition prévisionnelle – indicative, il est vrai – mal ajustée serait le produit des errements antérieurs de l'administration centrale : les délégations cloisonnées de crédits par « tuyaux d'orgue ». Chaque attributaire les consommait, par le passé, au fil de la gestion, selon une logique de guichet distributeur, sans s'interroger sur la finalité de la dépense. Sur ce point, comme sur d'autres, l'expérimentation a été un révélateur. Ou, plutôt, elle n'a fait que confirmer les effets néfastes de pratiques anciennes et reconduites d'année en année. Bien connues, elles ont été stigmatisées à de multiples reprises, sans résultat. La LOLF emporte démantèlement de ces circuits financiers. Encore faut-il que certains d'entre eux ne soient pas reconstitués en les accrochant à des BOP « centraux ».

Les IA-DSDEN ont été peu associés à l'élaboration des budgets académiques, notamment pour celui du premier degré : il n'y a pas eu, selon l'expression de l'un d'entre eux, « co-construction » de ceux-ci.

Associer plus étroitement les inspecteurs d'académie à la confection des budgets prévisionnels des programmes
--

1.3.3. Les relations avec les contrôleurs financiers en région : une concertation étroite mais d'ampleur restreinte

Les relations avec les contrôleurs financiers en région ont été sereines et confiantes dans les deux académies. Leurs interventions ont d'ailleurs été limitées puisque, aux termes du protocole, après notification des dotations des programmes, soumises au visa du contrôleur financier central, les budgets académiques prévisionnels, par action et par nature des dépenses, ont été « présentés¹⁷ » aux contrôleurs qui ont disposé d'un délai de 8 jours pour faire connaître leurs observations. Ceux-ci ont également été destinataires d'informations sur la consommation des emplois, difficile à suivre, selon l'un d'entre eux, en raison du volume qu'ils représentent : la moitié de ceux de la région. Il a toutefois reconnu que « la contrainte forte du système, c'est la masse salariale ». Les autorités académiques qui en sont désormais responsables – point positif selon lui – doivent en être conscientes : c'est l'un des enjeux (« un pari ») de la LOLF.

Des échanges ont été organisés en cours de gestion, dont la qualité a été louée par tous les interlocuteurs de la mission d'inspection. Ils ont été plus réguliers dans le temps à Bordeaux qu'à

¹⁶ Note de présentation du bilan de l'expérimentation devant le CTPA du 27 janvier 2005.

¹⁷ Cf. Protocole d'expérimentation, p. 9.

Rennes où trois contrôleurs se sont succédé au cours de l'année. **A Rennes, le contrôle financier a toutefois été associé aux réflexions du rectorat sur le contrôle interne.** L'un des deux contrôleurs rencontrés estime ainsi que l'expérimentation a constitué « **un laboratoire** » pour la mise en place de nouveaux contrôles.

En effet, **le paysage va changer** avec la publication du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat. La nature de cette procédure va évoluer puisqu'elle sera désormais centrée sur **le contrôle budgétaire**. D'une part, « l'autorité chargée du contrôle financier » doit « concourir à l'identification et à la prévention des risques financiers » : évaluation de la sincérité des prévisions, notamment au regard des charges qui doivent être juridiquement supportées et de celles qui apparaissent comme inéluctables, et de la soutenabilité sur les exercices ultérieurs des mesures de redéploiements de crédits. D'autre part, cette « autorité » doit, dans le droit fil de la loi organique, « analyser les facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques ». Les bases et le contenu du dialogue vont donc être renouvelés. Les avis (sur les documents prévisionnels de gestion, sur l'application de la fongibilité asymétrique) seront, au niveau local, la règle et les visas l'exception. De nouvelles habitudes communes de travail vont devoir s'installer et les approches des réalités budgétaires se rejoindre. **L'expérimentation a permis aux deux académies de le comprendre et de s'y préparer.**

1.3.4. L'exécution et le suivi budgétaire : un contrôle resserré des rectorats

En 2003, les deux académies n'étaient pas dans la même situation. Bordeaux disposait d'une direction budgétaire. Rennes, qui en était dépourvue, a dû créer une structure légère¹⁸. Le contrôle de gestion y a été rattaché alors qu'à Bordeaux la cellule demeure, pour l'instant, autonome. En outre, à Rennes, aucune comptabilité des engagements juridiques n'avait été mise en place¹⁹. Elle a été imposée, à partir du 1^{er} janvier 2004, aux divisions et aux inspections académiques, selon un cadre homogène. Une comptabilité d'exercice centralisée, par centre budgétaire, a donc été tenue, conformément aux prescriptions de la LOLF, et non de caisse comme précédemment.

Dans l'académie de **Rennes**, la mise en réserve de 10 % des crédits, pratiquement homogène sur toutes les lignes, a eu pour effet d'amener les gestionnaires académiques à s'interroger sur l'opportunité des décisions d'allocation de moyens et à suivre leur consommation avec une plus grande rigueur. L'optimisation de la dépense y a gagné sous la contrainte de la réduction préalable des enveloppes.

Dans les inspections académiques, l'utilisation des potentialités de KHEOPS, jusque là peu ou pas exploitées, faute de cellule budgétaire rectorale, **a été mal vécue**. Au fil de l'année, les demandes qui leur ont été adressées sur la consommation des crédits se sont faites plus précises et

¹⁸ A terme, la création d'une division est prévue.

plus pressantes et les « budgétaires » du rectorat ne se sont pas privés d'extraire directement des données des bases départementales. Initiative qui s'explique, selon eux, par le manque de cohérence des réponses fournies et la surestimation endémique des besoins, comportement dont les services des inspections auraient du mal à se départir.

Empiètement sur « leur pré carré » – le premier degré – pour les inspections académiques qui estiment avoir fait la preuve de leur compétence dans ce domaine. Des frustrations sont nées dans une académie où les acteurs locaux sont fiers de ses résultats scolaires et très soucieux de sauvegarder leurs particularités locales. Ce malaise a certainement pour origine un déficit de communication, mais il n'y trouve pas sa seule source. Une certaine passivité des responsables des inspections lors des réunions du COSB a aussi contribué à appauvrir les relations. On ne peut toutefois nier que **des progrès, voire des redressements**, ont été opérés, notamment en matière de contrôle des emplois du premier degré, purement déclaratif jusqu'à présent, alors que certaines inspections avaient, par le passé, sans l'avouer, pris des libertés avec l'autorisation budgétaire : l'interfaçage avec le logiciel de gestion des personnels du premier degré (AGAPE) doit permettre de contenir les dérives antérieures en matière de comptabilité des emplois. De même, les modalités de versement de l'ISSR ont été régularisées. **Le contrôle budgétaire a été vite assimilé à une mise sous tutelle** : « Le rectorat décide, les inspections exécutent ». Seuls quelques responsables des inspections ont reconnu sa légitimité en relevant qu'il avait permis d'améliorer la connaissance et la maîtrise des dépenses.

Un secrétaire général d'inspection académique a admis que le laxisme prévalait jusqu'à l'intervention de la LOLF : « Avant, on faisait ce qu'on voulait ». Il est conscient que l'utilisation des moyens doit s'inscrire désormais dans un budget académique. **Saut d'échelle et changement de culture** qui élargissent le champ de la réflexion des inspections jusque là repliées sur leur département. L'un de ses collègues constate que la LOLF a permis d'uniformiser les modes de budgétisation des crédits et de suivi de leur consommation et, surtout, de **mieux appréhender les réalités budgétaires**. D'une part, les inspections sont passées de visions partielles de la dépense à une vision globale : « On se laissait guider par de multiples contraintes ; il faut, désormais, raisonner à partir d'un budget de l'inspection ». D'autre part, la masse salariale – notifiée aux établissements pour leurs propres personnels – est mieux prise en compte. Elle est d'ailleurs mieux connue : « La situation actuelle n'a rien à voir avec celle d'il y a un an ». Evolution qui n'a pas frappé un troisième secrétaire général, puisqu'il se définit comme un simple « exécutant » alors que les enjeux sont aussi départementaux.

A **Bordeaux**, les responsables ont été moins loquaces. Sans doute, **car ce qui a été déstabilisant dans l'autre académie y était plus habituel et mieux accepté**. Les remontées d'informations ont été mensuelles, alors qu'à Rennes elles ont pu être déclenchées par l'observation du rythme de

¹⁹ Le module de suivi des engagements juridiques de KHEOPS a été rendu obligatoire dans toutes les académies, en 2005, dans le cadre de l'expérimentation du programme « premier degré public ».

consommation des crédits. Le travail entre le rectorat et les inspections académiques a été plus étroit qu'antérieurement sur la base de tableaux de bord. Une seule inspection académique a eu toutefois recours à KHEOPS ; les autres ont utilisé un produit bureautique développé par l'une d'entre elles. Le contrôle des emplois du premier degré est également désormais « effectif », selon l'expression d'un IA-DSDEN, ce qui laisse entendre qu'auparavant il était peu rigoureux.

1.3.5. La fongibilité des crédits : un déficit de communication

La fongibilité des crédits est triple : entre les crédits du titre 2 (masse salariale), entre les crédits de ce dernier et ceux des autres titres (fongibilité asymétrique), entre les crédits des titres 3, 5 et 6. Dans les deux académies, l'utilisation de ces souplesses de gestion a souffert d'un manque de transparence qui a entretenu un certain malaise dans les inspections académiques.

Par application du principe de fongibilité, sous le plafond d'emplois et dans la limite de la masse salariale, donc par autofinancement²⁰, des requalifications fonctionnelles et catégorielles ont été proposées par les deux académies. Elles ont été relativement peu nombreuses : 16 et 14 transformations d'emplois, respectivement à Bordeaux et à Rennes, et 15 mesures de promotion dans cette dernière académie. Elles ont été accompagnées par des inflexions des politiques indemnitaires²¹ financées essentiellement par des mesures inscrites en loi de finances initiale : les marges de manœuvre dégagées ont été utilisées pour consolider (Rennes) ou attribuer (Bordeaux) des primes de fin de gestion. En ce qui concerne les emplois, les décisions définitives ont été subordonnées à l'autorisation préalable et tardive de l'administration centrale. Afin que les règles du jeu soient mieux établies et connues de tous, un programme prévisionnel de gestion des ressources humaines, d'ailleurs prévu dans le protocole d'expérimentation mais perdu de vue ensuite, notamment par les directions de personnel, devrait être arrêté au préalable, dès le dialogue de gestion (Cf. *infra* 14), entre l'administration centrale et les académies, sur les budgets opérationnels de programme (BOP).

Arrêter un programme académique de gestion des ressources humaines
lors de l'élaboration des budgets opérationnels de programme

La priorité retenue a été d'affecter les économies réalisées sur la masse salariale, essentiellement produites par une sous consommation des crédits destinés aux assistants d'éducation et aux MI-SE, selon l'expression du secrétaire général de l'académie de Rennes, « au désendettement » des académies.

²⁰ La soutenabilité sur l'exercice budgétaire suivant doit également être assurée.

²¹ Rennes : amélioration des taux de base grâce à une mesure nouvelle en loi de finances initiale (LFI) et consolidation des « primes de fin de gestion » des services académiques ; Bordeaux : majoration de l'indemnité d'administration et de technicité et de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (mesure nouvelle de la LFI), revalorisation des indemnités versées aux techniciens de laboratoire, aux techniciens de l'éducation nationale et aux conducteurs automobiles et attribution en fin d'année d'une prime forfaitaire modulée selon la catégorie.

Dans l'académie de **Rennes**, certaines inspections académiques considèrent qu'elles n'ont tiré aucun profit, ou seulement partiel, de la fongibilité des crédits de fonctionnement. Pour l'une d'entre elles, les délégations de crédits de fonctionnement reçues en fin d'exercice n'ont été que le juste retour d'une partie de ceux qui avaient été gelés (10 %) en début d'année. Les arguments d'une seconde, qui a entrepris des démarches pour que lui soient restituées les économies réalisées sur l'ISSR, irrégulièrement attribuée, ne sont pas recevables : « Nul ne peut se prévaloir de ses propres turpitudes ». **Le rectorat admet que ces souplesses de gestion ont marginalement bénéficié aux inspections** : attributions de suppléments de dotation en fin de gestion, réabondement des crédits d'examen et de concours de deux inspections et financement de diverses dépenses d'équipement.

A l'intérieur du titre 3, la fongibilité a été en quelque sorte anticipée par un gel préalable de crédits, débloqués et redéployés ensuite en gestion. Mais l'académie a bénéficié « d'un effet d'aubaine » – la non-mobilisation de crédits d'études destinés au transfert du CRDP – qui lui a permis de couvrir, notamment, l'augmentation des frais de déplacement générés par la régularisation du versement de l'ISSR à partir de septembre 2004 (diminution de près du quart des anciens bénéficiaires). La mesure n'est pas reconductible, mais elle sera financée sur l'exercice 2005 par la consolidation des économies réalisées, à vérifier toutefois en gestion, sur l'ISSR.

Les crédits dégagés par le jeu de la **fongibilité asymétrique** ont permis, en premier lieu, **d'apurer, à hauteur de 60 % (1 million d'euros), les restes à payer**²² du service des examens et concours ; le solde a été financé par une remise à niveau initiale de la dotation par prélèvement sur la réserve académique (500 000 euros), la réaffectation de crédits de fonctionnement et les efforts de gestion du service (environ 200 000 euros). En second lieu, 360 000 euros ont été réorientés vers les fonds sociaux des EPLE : le réajustement à ce niveau des dotations par l'administration centrale, prévu à l'annexe 5 du protocole d'expérimentation, n'a pas été effectué.

Dans l'académie de **Bordeaux**, les dettes accumulées sur les dépenses d'examen et concours (1,5 millions d'euros) ont été soldées grâce à la fongibilité asymétrique mais pas celles sur les frais de changement de résidence. Un abondement de 1,3 millions d'euros a également été opéré au bénéfice des EPLE (crédits pédagogiques et fonds sociaux).

Les **économies réalisées sur le titre 3** ont été affectées au remplacement de micro ordinateurs (500 000 euros), en particulier dans les inspections académiques. Pour certains interlocuteurs rencontrés dans ces dernières, **l'origine** et le **montant des marges** ainsi dégagées sont restés mystérieux, malgré les explications données par le rectorat.

Dans les établissements, une crainte irraisonnée commence à se répandre, celle de voir les crédits de rémunération, donc les postes, redéployés, dans le cadre de leur autonomie, pour

²² 1,7 millions d'euros.

financer des dépenses d'équipements (micro ordinateurs, photocopieurs). Elle mérite une meilleure information sur les mécanismes de la fongibilité et une réfutation argumentée.

Assurer une réelle transparence de l'application de la fongibilité des crédits

1.3.6. Le calcul des coûts : un changement culturel dont la formation est le préalable

Dans les futures lois de finances, l'ouverture des crédits s'effectuera par destination de la dépense, associée à une répartition – indicative – par nature (dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement et dépenses d'intervention)²³, afin de mesurer des coûts aussi complets que possible des politiques publiques portées par les programmes. Dans le périmètre d'expérimentation des deux académies, les autorisations budgétaires ont été présentées selon cette nouvelle nomenclature.

Pour la reconstitution du coût de chaque action, les deux académies n'ont guère progressé²⁴. Cette situation n'est pas seulement le produit de réticences culturelles, encore très fortes dans l'esprit de la plupart des acteurs du système d'éducation ; certains d'entre eux, rencontrés par la mission d'inspection, ont clairement rejeté cette approche des politiques publiques. Elle tient aussi à d'autres facteurs. Lorsque la question a été évoquée, au cours des entretiens, le silence qui a, le plus souvent, suivi est éloquent. Cette absence de réponse, sauf évidemment par les spécialistes des questions financières, traduit soit l'ignorance de cette obligation imposée par la LOLF, soit l'aveu non exprimé d'un manque de savoir-faire, faute de formation à la démarche et de maîtrise des outils adéquats. L'exercice est, il est vrai, complexe et il implique que quatre conditions préalables soit remplies :

- d'abord, les crédits affectés à chaque action doivent être stables dans le temps ; or l'un des buts de l'expérimentation était précisément de vérifier la pertinence de leur répartition entre les actions ;
- ensuite, une comptabilité d'exercice doit être tenue ;
- de plus, l'homogénéité, dans le temps et entre les unités opérationnelles (dont les inspections académiques), et la qualité des imputations budgétaires doivent être assurées ;
- enfin, un contrôle de gestion, afin de mieux appréhender les constituants de la dépense, doit être mis en place.

²³ Cette répartition fait l'objet des titres.

²⁴ Le chef de service des affaires générales et financières d'un département breton nourrit toutefois le projet de décomposer l'inspection d'académie en centres de coûts. Mais, c'est le seul exemple rencontré, ignoré d'ailleurs de sa hiérarchie directe.

La deuxième condition est satisfaite, notamment à Rennes depuis seulement 2004 ; la première et la troisième sont en passe de l'être avec l'expérimentation.

En outre, l'imputation de la rémunération de certains personnels, en activité partagée entre programmes et actions, voire entre missions, pose problème. La direction de la réforme budgétaire (DRB) proscrit toute ventilation *ex ante*, forfaitaire ou sur la base des constats des gestions antérieures, et reporte la répartition *ex post*. Les académies se refusent, pour l'instant, à l'effectuer, en raison de sa lourdeur et de sa complexité.

Développer des actions de formation pour préparer culturellement
et techniquement les personnels au calcul des coûts

1.4. Le dialogue de gestion : une démarche à structurer

Afin d'éviter que le système d'éducation n'entre en divergence et parce que tous ses éléments constitutifs doivent être réunis et solidaires autour de la mise en œuvre de politiques publiques, **un nouveau mode de relations entre tous les échelons administratifs doit être instauré** ou, à tout le moins, rénové. Elles ne doivent plus être un simple instrument de contrôle de conformité ou de vérification de l'application de normes ou du respect des procédures mais aussi, et surtout, le support d'un dialogue supra académique, d'abord, puis intra académique, ensuite, sur la pertinence des diagnostics formulés, la cohérence des objectifs visés, la détermination des ressources allouées, les actions prévues et les résultats obtenus.

Ce dialogue de gestion est au cœur de la réforme budgétaire : **il en est la clef de voûte**. A tous les niveaux, sa forme la plus appropriée est celle du contrat d'objectifs et de moyens. La stratégie ministérielle de réforme a d'ailleurs retenu comme l'une des « deux voies du processus de changement : sa redéfinition par le renouvellement et l'extension de la méthode contractuelle entre l'administration centrale et les services déconcentrés ». La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école fait référence, pour les établissements, à la conclusion d'un « contrat d'objectifs²⁵ ». Dans le cadre d'une expérimentation, ce stade ne pouvait être immédiatement atteint. L'administration centrale et les deux académies se sont-elles néanmoins, d'ores et déjà, engagées dans cette voie ?

²⁵ Le conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement « se prononce sur le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et l'autorité académique, après en avoir informé la collectivité de rattachement » (article 36).

1.4.1. Entre l'administration centrale et les rectorats : une coordination entre les directions d'administration centrale imparfaitement assurée

La direction des affaires financières (DAF), en liaison avec le cabinet du ministre, a assumé, au niveau central, la responsabilité de l'expérimentation, les autres directions les plus directement concernées se plaçant, dans un premier temps, en retrait. Elles sont entrées dans le processus, pour l'une d'entre elles (direction de l'évaluation de la prospective), en janvier 2004, et, pour les deux autres (direction de l'enseignement scolaire et direction des personnels, de la modernisation et de l'administration), seulement à partir de la rentrée 2004.

Cette position d'observateur, qui a longtemps été celle de ces directions, peut s'expliquer par deux raisons : en premier lieu, le directeur de l'enseignement scolaire, en charge de deux des programmes expérimentaux, comme le directeur des affaires financières, pour le programme dit « *support* », n'ont été désignés comme responsables (« directeurs ») de ces programmes que le 17 mars 2004 ; en second lieu, l'architecture budgétaire et les avant-projets annuels de performances, dont la teneur définitive était encore suspendue, fin 2004, aux dispositions de la future loi d'orientation sur l'avenir de l'école, ont été arrêtés alors que l'expérimentation avait déjà accompli l'essentiel de son parcours. Les académies étaient toutefois en droit d'attendre un accompagnement moins unilatéral dans leur démarche : il a été assuré, à leur satisfaction, par la seule direction des affaires financières, malgré les efforts que celle-ci a déployés et qui n'ont longtemps rencontré qu'un faible écho. Elles ont interprété cette situation comme **l'expression d'un « flottement » au sein d'une administration centrale**, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle n'a pas été prompte à saisir collectivement la portée des enjeux de la mise en œuvre – anticipée – de la loi organique.

Un déficit de coordination²⁶ entre les directions ne peut ainsi qu'être constaté. Le rapport précité du CIAP a d'ailleurs souligné cet état de fait dès avril 2004 : « Il importe que l'administration centrale modifie sa méthode de conduite du chantier de mise en œuvre de la réforme budgétaire afin qu'au-delà de la direction des affaires financières toutes les directions soient impliquées ». En définitive, les deux académies se sont trouvées placées devant une seule interlocutrice : la direction des affaires financières²⁷. Avec celle-ci, les réunions ont été fréquentes et approfondies, mais les travaux ont été très logiquement dominés par la technique budgétaire.

Les problématiques d'une académie sont complexes et elles doivent être approchées de manière globale. Les structures d'administration centrale doivent donc être repositionnées afin qu'elles puissent avoir cette vision d'ensemble. L'expérimentation en est la démonstration. Choix d'organisation, mais pas seulement, car la forme et le contenu des échanges avec les académies

²⁶ Le comité de suivi créé pour la « mission enseignement scolaire » ne s'est d'ailleurs réuni qu'une fois.

²⁷ Direction qui a mis en place au deuxième et troisième trimestre un groupe de travail sur la GRH et qui anime deux groupes de travail sur les logiciels de gestion KHEOPS (services académiques) et GFC (EPLÉ).

sont directement en cause : un organigramme n'apporte pas des réponses à tout et il peut masquer bien des lacunes.

Est également pendante **la question des rapports entre les directeurs de programmes et les directeurs de personnel. Les responsabilités des uns et des autres doivent être clarifiées.** La délégation de gestion²⁸, formule juridique retenue de préférence à celle initialement prévue du mandat de gestion, est une procédure lourde et très encadrée qui ne semble pas la plus appropriée. Mais, en tout état de cause, les relations entre ces directions doivent faire l'objet d'un document interne : protocole, charte de gestion, cahier des charges, etc. Dans un ministère où le volume des emplois et le poids de la masse salariale représentent, pour les cinq programmes qui relèvent de la mission *Enseignement scolaire*, 95 % de la charge publique **cette formalisation est impérative et urgente.** L'expérimentation ne paraît pas avoir fait avancer les travaux sur le sujet ; ils n'en sont qu'au stade de la réflexion.

Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration a prévu que les administrations centrales se consacrent uniquement à des missions de « conception, d'animation, d'évaluation et de contrôle ». Ce recentrage, déjà recommandé dans un rapport de l'IGAENR de 1992 (« Centrale 2000 ») et réaffirmé dans un second rapport de septembre 2003²⁹, est plus que jamais d'actualité avec la LOLF. Elle appelle **la mise en place de mécanismes de coordination entre les directions et la définition de procédures internes entre les directeurs de programmes et les responsables des autres structures de l'administration centrale.**

Mettre en place un dispositif de coordination entre les directions de l'administration centrale
--

La logique des programmes est verticale. Elle a été ressentie comme telle par les deux académies. Il est préoccupant de constater qu'elle peut être mise à profit pour installer, au niveau central (celui de la direction des programmes), **des mécanismes de reconcentration dont les premières manifestations sont vite apparues.** Les modalités d'exercice de la fongibilité, notamment

²⁸ Cf. décret n° 2004 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat : « La délégation de gestion est l'acte par lequel un ou plusieurs services de l'Etat confient à un autre service de l'Etat, pour une durée limitée, éventuellement reconductible, la réalisation, pour leur compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions » (article 1).

²⁹ Rapport sur les missions et les structures de l'administration centrale, Brigitte Wicker, Christine Szymankiewicz, septembre 2003.

asymétrique, des crédits et les décisions en matière de gestion des ressources humaines en sont deux illustrations. Elles ont leur justification budgétaire. Mais, il faut **veiller à ce que l'application de la LOLF ne se traduise pas**, paradoxalement, **par un recul par rapport à la situation actuelle**. L'un de ses buts est, en effet, de rapprocher la prise de décision des lieux de mise en œuvre effective des politiques. En ce sens, elle doit conforter la déconcentration, afin que celle-ci devienne une vraie délégation de vraies responsabilités.

Les contrôleurs financiers en région en ont été des observateurs attentifs et ils s'interrogent sur leur position dans le nouveau dispositif budgétaire dès lors que, dans le cadre de l'expérimentation, dans les deux domaines précités, tout a été réglé en amont avec l'administration centrale. Or, désormais, en application de l'article 10 du décret du 27 janvier 2005 précité, « tout projet tendant à diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel » devra être soumis au visa préalable de « l'autorité chargée du contrôle financier ». Si tout doit être évoqué par la Centrale, quel rôle vont-ils jouer, se sont-ils demandés, lors des entretiens ? La charte d'expérimentation pour le programme « enseignement scolaire public du premier degré » leur apporte la réponse : ils formuleront un avis préalable.

Confondre une nécessaire régulation centrale de la gestion, par leurs responsables, **des budgets opérationnels de programme**, afin de garantir les équilibres budgétaires et statutaires nationaux et de respecter le principe d'égalité de traitement, **avec la remontée systématique de toute décision envisagée localement** serait une régression **de nature à compromettre la mise en œuvre de l'un des principes de la loi organique** : la confiance préalable accordée dans la gestion des moyens sous la contrainte d'un compte rendu ultérieur. C'est avant l'ouverture du dialogue de gestion que les règles du jeu doivent être posées. Nouvel état d'esprit et nouvelles procédures internes qui requièrent un autre mode de relations et de fonctionnement entre les directions d'administration centrale.

Conjuguer régulation nationale et souplesses de gestion laissées aux responsables des budgets opérationnels de programme ³⁰

Un phénomène comparable a pu être observé dans les académies expérimentales. Les rectorats ont souvent adopté des comportements, à l'égard des inspections académiques, qu'ils ont été prompts à dénoncer lorsqu'ils en ont été directement affectés.

³⁰ La charte d'expérimentation, en 2005, du programme « enseignement scolaire public du premier degré » présente cet objectif comme l'un de ses « enjeux » : il conviendra de tirer le bilan de sa réalisation.

1.4.2. Entre les rectorats et les inspections académiques : la prédominance des structures rectorales

A Rennes, le conseil d'orientation et de suivi budgétaire (Cf. *supra*, 121. *Les dispositifs académiques de pilotage de l'expérimentation*) a été conçu pour jouer un rôle moteur, celui de **support privilégié du dialogue de gestion entre le rectorat et les inspections académiques**. Mais, lieu d'information, voire au mieux de consultation, plus que de concertation³¹, il a fallu, malgré les intentions initiales, attendre la fin de l'année pour qu'une réelle ouverture des discussions soit réalisée. La technicité des sujets abordés n'a pas peu contribué à l'opacité des travaux, dont l'une des conséquences a été l'autocensure de certains membres du conseil, peu familiarisés avec les matières budgétaires. Désormais, depuis une décision du recteur du 9 mars 2005, ce conseil, dont la composition a été revue, consacre l'essentiel de ses débats à la stratégie académique (objectifs, indicateurs et moyens), à charge pour les services d'en tirer ensuite les conséquences techniques

Une autre instance est mise en place – **le comité de pilotage académique** –, formation qui élargit le cercle du COSB aux conseillers techniques du recteur mais à laquelle ne participent pas les secrétaires généraux d'inspection académique. Afin d'établir une bonne articulation entre les deux structures, le conseil pourrait constituer une commission restreinte de ce comité.

La concentration du pouvoir de décision et de la capacité d'expertise – reconnue et appréciée – s'est accompagnée d'un contrôle budgétaire plus étroit (Cf. *supra* 132. *Le suivi et le contrôle budgétaire*). **Un double sentiment de dépossession des responsabilités antérieures et de dépendance à l'égard des services rectoraux** et surtout de ceux qu'un IA-DSDEN a plaisamment dénommés les « lolfeurs » a germé. Mouvement d'humeur sans doute, avec sa part d'injustice et d'inexactitude, mais qui traduit la réalité telle qu'elle a été vécue.

Compte tenu de la situation préexistante dans l'académie, **la phase initiale, particulièrement directive, avait toute sa justification**. La nécessité de procéder dans l'urgence à une restructuration des services académiques adaptée aux exigences de la LOLF – elle ne s'imposait pas à Bordeaux qui avait pris les devants au cours des années antérieures à l'expérimentation – et l'obligation de définir de nouvelles et communes méthodes de travail, qui ont suscité parfois de fortes réticences, expliquent sans doute qu'une perception négative l'a finalement emporté dans l'esprit des membres du conseil. Le stade préalable de cette réorganisation des services et des changements de pratiques étant dépassé, malgré des « poches » de résistance qui subsistent, **une véritable dynamique doit être impulsée** autour de thèmes définis en commun.

Dans l'académie de Bordeaux, qui est entrée dans le nouveau dispositif budgétaire avec des atouts dont ne disposait pas celle de Rennes – présence dans les services rectoraux d'une structure

³¹ « On nous fait part des décisions » (un secrétaire général d'une inspection académique).

budgétaire opérationnelle et d'une cellule de contrôle de gestion particulièrement performante – la **directivité et la centralisation n'ont pas fait l'objet d'opinions aussi tranchées**. Elles ont été **néanmoins bien présentes** : expérimentation oblige. Selon l'expression de l'un de ses responsables : « L'inspection académique a subi la LOLF, sans se l'approprier ». Le partage des informations a été réel, mais leur exploitation est encore trop unilatérale. L'uniformisation des méthodes d'analyse et des pratiques de gestion, par le canal des outils rectoraux de pilotage, acceptés en l'état faute de compétences pour les expertiser, génère également des inquiétudes et, à terme, la « banalisation de la position des inspections académiques » (un secrétaire général d'une inspection académique) est parfois redoutée.

Un effet « LOLF » a donc été commun aux deux académies tant sur le positionnement des structures que sur le mode de conduite de la politique académique. Son influence a été bénéfique à de nombreux égards car il a renforcé la cohérence du système, pas seulement sur le plan budgétaire, et fait apparaître la nécessité d'affermir la solidarité intra académique. Mais, dans le dialogue de gestion, **les inspections académiques ne sont pas de simples structures d'exécution** : elles sont des unités opérationnelles. Composantes d'un ensemble qui contribuent à la réalisation des objectifs de politiques publiques nationales et locales, elles doivent étroitement participer aux prises de décisions. Leur association à la gestion territoriale des programmes est une opportunité de briser les cloisonnements qui traversent les structures académiques. Certes, les académies de Bordeaux et de Rennes s'en sont saisies, chacune à sa manière et dans des contextes différents, mais toutes les conséquences sur leur mode de pilotage n'en ont pas encore été tirées.

Le pilotage académique doit être mieux partagé afin que les budgets opérationnels des programmes deviennent des « instruments de synthèse et de décision³² » : ils ne le sont encore qu'imparfaitement dans les deux académies, même si des progrès – différenciés – peuvent être constatés dans cette voie.

Affirmer le rôle des BOP comme outil de synthèse et de décision et comme support d'un pilotage académique partagé
--

1.4.3. Entre les services académiques et les établissements scolaires : le préalable de l'évaluation

La Cour des comptes³³ observe que « la mise en œuvre de la loi organique suppose que soient revues les relations existant entre les services académiques et les établissements ».

³² Guide de la déclinaison des programmes. Les budgets opérationnels de programme. *Direction de la réforme budgétaire*.

³³ Lettre du président de la troisième chambre du 23 août 2004 sur l'expérimentation de la LOLF dans les deux académies.

Le dialogue de gestion est en voie de structuration avec les établissements. Contrairement aux allégations d'un secrétaire général d'une inspection académique, il y a bien « des données à partager » : les deux académies ont progressé dans ce domaine, la LOLF donnant une nouvelle impulsion aux travaux antérieurs. Mais, **deux freins** ils ne sont pas spécifiques aux deux académies – brident actuellement le développement des échanges : d'abord, – **l'insuffisante diffusion de la culture de l'évaluation**³⁴, qui commence tout juste à se propager, et, ensuite, **le déficit d'utilisation des outils correspondants**, lié à la définition encore trop embryonnaire des méthodes qu'appelle cet exercice.

Les équipes de direction des EPLE sont en position d'attente. Elles suivent avec « circonspection » (un secrétaire général d'inspection académique) le déroulement du processus de réforme budgétaire. La mobilisation a été déclarée mais les établissements n'ont effectué que timidement de premiers mouvements. Quant aux écoles, elles sont à mille lieues de l'esprit de la LOLF.

Placer l'évaluation au centre du dialogue entre les services académiques et les EPLE et les écoles primaires

Le dialogue de gestion ne doit pas se borner aux aspects financiers, ni se réduire à ses trois phases classiques : élaboration d'un budget prévisionnel, en concertation avec les unités opérationnelles ; approbation du projet par le responsable du programme et mise à disposition des crédits ; compte rendu d'exécution. **Au cœur des discussions doivent être placées les stratégies pédagogiques et administratives déployées au sein des différents BOP**³⁵ **et des établissements.** Sur ces dernières portent les principaux enjeux de loi organique.

2. Enjeux de la loi organique : une inter-dépendance encore insuffisamment maîtrisée

Loi organique sur les lois de finances et nouvelle conception de la gestion publique s'adosent l'une à l'autre. Leur impact commun ne peut être réduit à ce qui touche aux procédures budgétaires : les moderniser ne suffit pas. Tout le fonctionnement, particulièrement pédagogique, de l'Education nationale est affecté. Plusieurs questions se posent alors : comment le système éducatif académique est-il piloté ? Quels sont les outils dont il dispose à cet effet ? Comment sont

³⁴ La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école prévoit, en son article 34, que le projet d'école et d'établissement « détermine les modalités d'évaluation des résultats atteints ».

³⁵ Le BOP du programme « support » ne doit pas être absent de la réflexion. Son intitulé en est la meilleure démonstration : « soutien à la politique de l'éducation nationale ».

évaluées ses performances ? Quel bilan peut-on tirer de l'expérimentation de la LOLF dans les deux académies sur ces trois points ? Quels sont les liens qui ont été établis entre eux ?

2.1. Le pilotage du système : une refondation dont les bases ont été posées

Piloter un système peut se résumer en trois formules : définir une stratégie, associer à sa conception et à sa conduite les principaux responsables et donner de l'autonomie aux acteurs chargés de la mettre en œuvre. En quoi la LOLF a-t-elle apporté des inflexions au mode antérieur de management des deux académies expérimentales ?

2.1.1. *La démarche de projet : une nouvelle légitimité*

En préalable, il convient de préciser que **l'expérimentation s'est déroulée, en 2004, sans référence à un volet « performances » des programmes³⁶**. A ces derniers sont, en effet, selon les dispositions de la loi organique, attachés des projets annuels de performances (PAP), dans la loi de finances initiale³⁷, et des rapports annuels de performances (RAP), dans la loi de règlement³⁸, auxquels sont associés des objectifs, des indicateurs et des coûts. Les budgets opérationnels de programme doivent décliner ces annexes en procédant aux adaptations justifiées par les réalités locales.

Le projet académique ne peut être le simple décalque des PAP des différents programmes accolés les uns aux autres pour deux raisons : d'abord, parce que le champ d'un projet académique est plus large – il recouvre tous les niveaux d'enseignement dont il assure la mise en cohérence – et il peut s'assigner des objectifs propres ou plus diversifiés afin de répondre aux spécificités académiques ; ensuite parce qu'il a, par nature, un caractère directement instrumental : il est le support du pilotage de l'académie que la nouvelle conception de la gestion publique doit conforter voire approfondir. **Les PAP doivent normalement constituer le « noyau dur » du projet**, sauf à déconnecter la politique académique des objectifs des programmes et à s'exonérer de l'obligation d'atteindre des résultats, mesurés par des indicateurs définis au plan national. La charte pour l'expérimentation, en 2005, du programme « enseignement scolaire public du premier degré » précise que le directeur de l'enseignement

³⁶ Ce n'est pas le cas pour l'expérimentation en 2005, notamment pour le programme « enseignement scolaire public du premier degré ».

³⁷ Le projet annuel de performances de chaque programme précise la « présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » (article 51 de loi organique).

³⁸ Les rapports annuels de performances font connaître « les écarts avec les prévisions » sur « les objectifs, les résultats, les indicateurs et les coûts associés » et « les autorisations d'emplois » (article 54 de la loi organique).

scolaire « valide », avec les BOP, des « plans d'action académiques³⁹ ». Aucune référence n'est faite aux projets académiques. Faut-il en déduire que ceux-ci ne sont plus à l'ordre du jour ou que leur horizon est désormais annuel ?

Des préfigurations de PAP ont été réalisées, pour chaque programme, fin 2003, sur initiative de l'académie de Rennes, avec l'assistance méthodologique de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), alors que les réflexions ministérielles et interministérielles n'étaient pas achevées. Lorsque celles-ci ont abouti, en juin 2004, **les maquettes de l'académie ont été délaissées**. Tout un pan du nouveau dispositif de gestion des moyens – la documentation de la performance des trois programmes et la mesure de sa réalisation –, expressément inclus dans le protocole, a ainsi été mis à l'écart de l'expérimentation. Son aspect strictement budgétaire a ainsi été renforcé. **La base des échanges avec l'administration centrale a donc été, pour chaque académie, son projet**. Deux questions se posent alors : la LOLF a-t-elle actuellement un effet structurant sur la démarche de projet ? Comment celle-ci s'articule-t-elle entre les deux niveaux (académie et établissements) ?

A Rennes, un vrai dialogue interne s'est développé pour l'élaboration du **projet académique**, rédigé avant l'expérimentation. Ce document a été conçu comme devant être « lolfo-compatible ». Quatre priorités⁴⁰ ont été définies, déclinées chacune en deux actions, et des indicateurs ont été esquissés afin de mesurer les résultats obtenus. Leur batterie recoupe largement celle arrêtée au terme des négociations interministérielles. Au fond, le projet a anticipé sur la réforme budgétaire. Il est incontestable que **les lignes directrices du projet s'accordent aux principes directeurs de la LOLF**.

Ce projet est accompagné d'un outil de mise en œuvre : « le plan académique de pilotage partagé (PA2P) ». Ce plan vise à mettre en cohérence les actions des différents responsables, administratifs et pédagogiques, afin de briser les « cloisonnements » et d'assouplir les « rigidités d'approche », par le développement de méthodes (« protocoles ») et de pratiques communes dans cinq domaines d'activités : la gestion des ressources humaines, l'animation pédagogique, l'évaluation des personnels et des politiques des établissements, la formation des personnels et l'expertise. Document opérationnel, il fait expressément référence à la LOLF et à son obligation d'évaluation des résultats obtenus.

³⁹ Un plan d'action académique est à la fois « la présentation hiérarchisée de ses priorités, la mise en évidence des dispositions prises (ou à prendre) par les responsables académiques pour atteindre les objectifs fixés et la traduction de ces derniers dans le ciblage des indicateurs correspondants des tableaux de bord ».

⁴⁰ « Différencier les pratiques pédagogiques au sein des classes en s'appuyant sur les caractéristiques individuelles des élèves » ; « aider l'élève à construire un parcours personnalisé de formation pour préparer son insertion sociale et professionnelle » ; « prévenir les conduites à risques par l'apprentissage de la responsabilité et le développement de l'estime de soi » ; « offrir aux élèves et aux équipes éducatives les moyens de s'ouvrir à l'Europe et au monde ».

A Bordeaux, où la qualité de la concertation est également évidente, **l'académie s'est fixé, pour l'expérimentation, des axes de développement, à l'horizon 2006, pour le second degré**⁴¹. En étroite liaison avec les IA-DSDEN, le recteur s'est attaché, en 2004, à les compléter par un volet – manquant – relatif au premier degré. En même temps, la démarche a été relancée pour la période 2006-2010 : l'année 2005 doit être consacrée à la rédaction du texte. **Ce n'est donc pas par la voie du projet que la LOLF a eu, pour l'instant, un effet structurant sur la stratégie académique.** Mais la réflexion s'organise sur la lancée de l'expérimentation.

Assurer la compatibilité entre le projet académique et les volets « performances » des programmes
--

La LOLF a eu peu d'incidences jusqu'à présent, dans les deux académies, sur les projets d'établissement, « fondement de leur stratégie » et « base du dialogue contractuel avec les autorités académiques » (troisième axe de développement de l'académie de Bordeaux). Au mieux, la référence – obligée et plus ou moins bien assimilée – à la loi a été rappelée, lors des entretiens, quand les interlocuteurs ne sont pas restés sur le registre de l'incantatoire. Toutefois, dans un département breton et dans un département aquitain, la LOLF a redonné du sens à la démarche de projet⁴² qui s'est enrichie : diagnostic mieux construit, accompagnement et validation par des équipes composées de conseillers de l'IA-DSDEN, mise en regard des résultats obtenus avec les moyens alloués. Dans le premier département, la contractualisation avec les collèges a été réalisée avec deux sur dix d'entre eux, en liaison avec le conseil général. La globalisation des crédits pédagogiques (*Cf. infra*, 213. *L'autonomie des établissements*) en a été le fait générateur.

Un IA-DSDEN aquitain est toutefois dubitatif, car, selon lui, s'agissant de **l'appropriation de la culture de projet** (ne parlons pas de celle de la performance), **« on est encore loin du compte**⁴³ ». Les personnels enseignants restent attachés à un modèle de segmentation de l'action pédagogique. Ces propos paraissent les plus conformes à la réalité observée lors des visites d'établissements. Un compte rendu de visites effectuées, en mars 2004, par un groupe d'IA-IPR dans quatre établissements expérimentaux de l'académie de Bordeaux en témoigne : « Les établissements se caractérisent par une habitude à développer des projets (sans doute est-ce la raison de leur appartenance à l'échantillon ?) ; de ce fait, ils proposent des actions

⁴¹ « Elever le niveau de formation des jeunes aquitains afin d'améliorer leur insertion sociale et professionnelle » ; « diminuer les sorties sans qualification et permettre à un plus grand nombre de jeunes d'accéder et de réussir au lycée » et prendre appui sur « l'amélioration du fonctionnement des EPLE ».

⁴² Le terme le plus souvent employé par les responsables académiques est « relance ». Depuis que la démarche a été engagée, notamment à partir de la promulgation de la loi d'orientation du 10 juillet 1989, ce n'est jamais que la troisième ou la quatrième. Le recteur de l'académie de Rennes qualifie la nouvelle entreprise de « refondation ».

⁴³ Dans un collège breton, l'expérimentation a créé l'événement : il a construit son premier projet.

nombreuses et variées⁴⁴. La réflexion sur laquelle s'appuie cette dynamique est toutefois difficile à cerner. Les objectifs qui devraient soustendre le projet paraissent en général peu opérationnels. Dans certains cas, il existe manifestement une confusion entre les objectifs, les moyens et les modalités ». Bref, le terrain n'est pas vraiment préparé pour que s'y déploie la logique de la loi organique.

L'articulation des projets d'établissement avec le projet académique est un sujet en soi, antérieur à la LOLF. Sous son influence, sa nécessité en devient encore plus prégnante, car les activités, tout particulièrement pédagogiques, des établissements doivent s'insérer dans une chaîne de responsabilités qui court du directeur du programme jusqu'à eux en passant par le niveau académique. La vraie question est celle de **savoir si ces projets s'inscriront en définitive dans les perspectives ouvertes par la loi organique**. Actuellement, une seule réponse est possible : **l'avenir le dira**. Il commence tout juste à s'écrire à Bordeaux avec les réflexions menées sur le sujet – le lien est déjà établi⁴⁵ – et à Rennes avec la contractualisation (« contrats académiques de promotion des lycées ») amorcée avec les établissements⁴⁶ et la récente création d'un groupe de travail sur les projets d'établissement, présidé par un inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale⁴⁷. Mais, les deux académies ont bien perçu, à la faveur de l'expérimentation, que le nouveau cadre budgétaire offrait une opportunité de refonder sur ses bases le projet d'établissement.

Inscrire résolument les projets d'établissement dans les perspectives ouvertes par la LOLF et dans celles du projet académique

Quant aux **projets de circonscription et d'école**, on ne peut que redire ce qui a été à maintes reprises constaté : selon les IEN, les premiers sont, à quelques exceptions près où des tentatives ont été (ou sont) menées pour définir des indicateurs, le plus souvent d'activités, de simples programmes de travail⁴⁸ ; les seconds, quand ils existent, ne sont pas opérationnels.

⁴⁴ Est-ce la manifestation de la solidité de la démarche de projet ? C'est loin d'être avéré, bien au contraire.

⁴⁵ « Cette démarche quelque peu novatrice de mise en regard des objectifs pédagogiques, éducatifs et des moyens déployés, nécessite une culture commune d'établissement dans laquelle la communauté s'investit pleinement tant dans l'élaboration du projet global (3 ans) et les actions qui le confortent que dans la lisibilité, le suivi, le bilan et enfin le compte rendu » (Guide sur le rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de l'EPL, document de travail, décembre 2004).

⁴⁶ En septembre 2004, sept ont été signés avec les lycées.

⁴⁷ « Le projet d'établissement doit être l'outil de la cohérence et de la performance. Elaboré à partir d'un diagnostic partagé, il doit dorénavant être articulé autour de quelques objectifs stratégiques et prévoir les indicateurs permettant de mesurer les résultats » (lettre du recteur aux chefs d'établissement du 17 décembre 2004).

⁴⁸ Dans le champ de compétences des IEN, un seul secteur échappe, le plus souvent, à cette critique : l'AIS.

2.1.2. Le positionnement des inspections académiques : un nouveau rôle pour les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale ?

Plusieurs facteurs se conjuguent en faveur de l'évolution du positionnement des inspections académiques : une tendance lourde à la reconcentration au niveau académique du premier degré, apparue depuis plusieurs années, la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat, la stratégie ministérielle de réforme, dont les effets sur les structures académiques sont actuellement plus apparents que ceux de la LOLF, et l'émergence des bassins de formation. La loi organique ne fait qu'accompagner un mouvement qui lui est antérieur, dans sa conception, et concomitant dans sa mise en œuvre : elle le concrétise et le rend, pour un inspecteur d'académie, « irréversible ». Est-t-on en train d'écrire la « chronique de la mort annoncée » des inspections académiques réduites au simple rang de services rectoraux ?

Les pessimistes s'y résolvent par fatalisme ou par lucidité et parfois avec une certaine amertume car ils entrevoient un risque d'appauvrissement par la perte des connaissances et des savoir-faire acquis au fil du temps : « Notre culture, c'est le département » (un IEN). **Les optimistes**, qui se veulent réalistes, **soit font la balance entre les avantages** – l'harmonisation des politiques départementales, le renforcement de la solidarité intra académique et la définition de critères et des calendriers pour la gestion des moyens – et **les inconvénients** – la perte d'une certaine autonomie – **soit reconnaissent que l'équilibre actuel** est « un faux équilibre qui repose sur les personnes » et qui **ne peut être maintenu en l'état**. Ces derniers, en se projetant vers l'avenir, pensent, comme l'un d'entre eux, que « l'inspecteur d'académie est appelé à devenir un collaborateur du recteur d'une autre nature ». Tous défendent néanmoins la préservation de marges de manœuvre afin de respecter les spécificités départementales,

Dans ce contexte, un IA-DSDEN qui estime que la réalité de l'inspection académique est plus importante que le statut personnel de l'inspecteur, se pose sur les évolutions en cours la question suivante : « **Ne confond-t-on pas académie et rectorat, département et inspection académique ?** En d'autres termes, une politique académique ne peut-elle pas être mise en œuvre, dans un département, par un inspecteur d'académie, et le meilleur échelon de gestion d'une politique académique n'est-il pas le département ? » **En définitive, actuellement, les structures l'emportent sur la pédagogie et le fonctionnement du système et la gestion des personnels sur les élèves**. Et, ce sont ces priorités qui doivent être inversées. Il regrette cependant que la LOLF et la SMR contribuent actuellement à fragiliser les inspections académiques. Pour lui, une alternative est ouverte : ou bien, les inspecteurs d'académie sont réunis autour du recteur pour assurer le pilotage académique et alors « il ne voit pas d'objection à ce que les inspections soient des unités opérationnelles » ; ou bien, la technostructure rectorale domine et alors « on peut craindre des difficultés ». Point de vue que la mission d'inspection partage. L'académie de Bordeaux est plus avancée dans la première voie, forte de son expérience passée sur la délégation

des moyens du second degré aux inspecteurs d'académie ; celle de Rennes vient juste de s'y engager.

Certains interlocuteurs perçoivent tout le bénéfice qu'ils peuvent tirer de l'inscription de leur action dans une politique académique qui n'est plus la consolidation de politiques départementales : « On perd un peu d'autonomie, mais on gagne en ouverture ». **Mais, d'autres redoutent un affaiblissement de leur position à l'égard de leurs partenaires**, les collectivités territoriales (conseil général et communes) en particulier, qui ne comprennent pas toujours les raisons de cette redistribution des compétences. Un paradoxe a également été pointé : les inspections doivent s'assigner des objectifs alors qu'elles ont la main tenue pour les moyens.

Un lieu d'animation de la politique académique tient une place de plus en plus grande dans le paysage administratif : le bassin de formation, « vrai niveau de proximité » pour un IA-DSDEN. Pour certains IEN rencontrés, le département risque d'être « pris en tenaille » par le haut (le rectorat) et par le bas (les bassins). La LOLF est ainsi intervenue dans un contexte où des réflexions, voire des inquiétudes, se font jour **sur la géographie des territoires pertinents pour l'application et l'évaluation des politiques éducatives**.

Tous ces bouleversements, qui affectent une tradition plus que séculaire, ne découlent pas de la LOLF qui ne prescrit pas de mode d'organisation administrative : elle se moule dans celui adopté. **Mais elle impose une nouvelle logique de gestion des moyens**. D'où la difficulté de démêler ce qui lui revient de ce qui lui est extérieur. La charte d'expérimentation, en 2005, du programme « enseignement scolaire public du premier degré » précise que les « inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale assurent le pilotage départemental du premier degré ». En ajoutant aussitôt qu'ils sont « responsables de l'unité opérationnelle permettant la mise en œuvre dans leur département de la part du BOPA 1^{er} degré que le recteur leur confie ». Cette conception apparaît trop réductrice, car elle induit un lien strictement « opérationnel ».

La loi organique exige un nouveau management du système éducatif au sein duquel les inspecteurs d'académie doivent trouver leur place. La stratégie ministérielle de réforme la définit comme suit : « Les inspecteurs d'académie, collaborateurs immédiats des recteurs, ont vocation à constituer une véritable équipe de direction à ses côtés ». Tout est dit, mais ce n'est pas si aisé à réaliser : l'expérimentation en apporte la preuve. Il est vrai que l'exercice a été surtout budgétaire.

Distinguer les missions de l'inspecteur d'académie des fonctions de l'inspection académique
--

2.1.3. L'autonomie des établissements : la portée limitée de la globalisation des crédits pédagogiques

La responsabilisation des acteurs qui découle de la LOLF doit, logiquement, accroître l'autonomie des établissements. Ce levier a-t-il été, d'ores et déjà, actionné dans les deux académies expérimentales ?

La globalisation des subventions versées par l'Etat – seul effet actuellement visible de la LOLF pour les enseignants – devrait favoriser le développement de cette autonomie, même si, contrairement à une idée reçue, cette mesure aurait très bien pu être prise avant la promulgation du nouveau dispositif budgétaire. L'académie de Rennes a ainsi retenu, avant l'expérimentation, ce mode de versement de certaines subventions, dans le cadre d'une contractualisation avec les lycées. Par la simplification des procédures, la globalisation des crédits relève aussi de la démarche « qualité » dans les services publics. Cette entrée a été celle initialement choisie par le ministère, pour les deux académies expérimentales, sans grand succès. Le recteur de l'académie de Rennes a ainsi été confronté à une véritable « fronde » des chefs d'établissement pour des motifs qui lui étaient d'ailleurs extérieurs (retraits d'emplois, transfert aux collectivités territoriales des personnels ouvriers et de service).

Les deux académies se sont engagées, dans les protocoles d'expérimentation, à globaliser, « pour une large part », les subventions versées par l'Etat aux EPLE, celle de Bordeaux pour 16 établissements « expérimentaux » et celle de Rennes pour la totalité de ses EPLE.

Dans l'académie de **Rennes, trois choix préalables ont été opérés**. D'abord, **les crédits à vocation sociale** (fonds sociaux et bourses, attribuées sur la base d'un barème), **ont été exclus** de la globalisation, en raison de leur caractère sensible et de leur intégration annoncée dans le programme *Vie de l'élève* (Cf. *supra* 111. *Le périmètre de l'expérimentation*) : ce cloisonnement budgétaire réduit d'ailleurs l'étendue potentielle de son champ. Ensuite, **les crédits** destinés au remboursement des dépenses exposées par les familles **pour les stages (ou périodes) en entreprises ont été prédéterminés** par le rectorat ; le motif avancé est d'ailleurs difficilement recevable puisqu'il s'agit de « la difficulté de trouver des critères objectifs de répartition entre les établissements ». Enfin, **une méthode commune de calcul des dotations a été retenue pour les lycées et les collèges**⁴⁹.

⁴⁹ Tel n'a pas été le cas dans deux départements : le premier a procédé à un abattement de 9 % sur le forfait « élève » de la première enveloppe (Cf. *infra*) et a déterminé la seconde enveloppe sur la base de la prévision des effectifs rapportée à ceux constatés l'année précédente ; le second a effectué un préciput sur la seconde enveloppe pour allouer une dotation forfaitaire variable selon que l'établissement appartient ou non à un REP ou à une ZEP.

Les EPLE ont reçu deux enveloppes⁵⁰ :

La première, dédiée au financement des manuels scolaires, des droits de reproduction d'œuvres protégées et des carnets de correspondance, a été évaluée sur la base d'un forfait par élève (16,85 euros).

La seconde (autres dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat, fonds de vie lycéenne, éducation artistique et culturelle, éducation à la santé et à la citoyenneté, école ouverte, etc.) a été déterminée, après prise en compte des conclusions d'un groupe de travail, à partir de critères, non communiqués aux établissements, quantitatifs (les effectifs, pour 70 %) ou qualitatifs (les catégories socio-professionnelles défavorisées, pour 10 %, et l'isolement géographique, pour 20 %) ; pour les lycées un « plancher » (1 200 euros) et un plafond (4 000 euros) ont été fixés. Ce plafonnement, si justifié soit-il, a eu pour effet de diminuer de façon parfois très conséquente, les dotations des gros établissements (de moitié dans certains cas), ce qui alimente la rumeur selon laquelle la LOLF est un instrument de réduction des moyens.

Les conseils d'administration ont été appelés à délibérer sur l'affectation des crédits selon une grille de répartition correspondant à la nomenclature par action de la loi de finances et destinée à renseigner les comptes rendus d'emploi des crédits Selon un IA-DSDEN : « On a fait d'abord confiance ». Ensuite, les priorités retenues par les établissements ont été examinées. Mais, le rapprochement avec les effets pédagogiques obtenus n'a pas été opéré : les visites d'établissement l'ont prouvé.

A Bordeaux, la globalisation couvre à la fois les fonds sociaux et les crédits pédagogiques : son périmètre est donc plus large qu'à Rennes. Dès la rentrée scolaire 2003, 16 établissements expérimentaux⁵¹ ont bénéficié de la mesure. Le « panel » a été constitué sur la base d'un choix délibéré : celui de ne retenir que des établissements dirigés par des équipes de qualité et aguerries, afin de créer un effet d'entraînement pour les autres. A compter de la rentrée 2004, le dispositif a été étendu à tous les lycées et collèges.

Dans la perspective de la préparation de **l'année scolaire 2004-2005**, le processus a suivi, au cours de l'année 2004, plusieurs étapes :

d'abord (février-avril), des fiches action, soumises pour délibération, au conseil d'administration, ont été élaborées, par reconduction de pratiques bien installées⁵² ;

⁵⁰ Les IA-DSDEN n'étant pas ordonnateurs secondaires délégués de ces crédits, ceux-ci ont été notifiés aux collèges par le rectorat sur la base de la répartition préparée par les services des inspections académiques.

⁵¹ 5 collèges, 7 lycées professionnels et 4 lycées d'enseignement général et technologique.

⁵² Selon un inspecteur d'académie, les projets d'établissement n'ont été, jusqu'à la réflexion ouverte sur eux dans la deuxième partie de l'année 2004, que des compilations de fiches action répondant, sans objectifs, à des appels à projet par secteur de compétences des conseillers techniques du recteur.

ensuite (avril-mai), les fiches ont été instruites par des « commissions académiques en département⁵³ » présidées par l'inspecteur d'académie et composées de membres des corps d'inspection (IA-IPR, IEN), de conseillers techniques rectoraux (pour les TICE, l'action culturelle, etc.) et de responsables des services administratifs ;
enfin (mi-juin-début juillet), une subvention globalisée a été notifiée pour saisine du conseil d'administration en septembre.

Cette procédure appelle deux remarques. En premier lieu, il est paradoxal que, dans le cadre de l'expérimentation, **les établissements aient été incités à retomber dans un travers maintes fois stigmatisé**, notamment par les inspections générales : la négociation séparée de dotations affectées à des projets pédagogiques particuliers. La vague des fiches qui sont remontées des établissements a d'ailleurs totalisé des demandes qui ne pouvaient être honorées financièrement, d'où bien des déceptions ultérieures mais prévisibles, voire, dans certains établissements, des rejets du budget et de la DGH. En second lieu, **tout ce dispositif a eu pour effet de faire « éclater » les projets d'établissement** en actions parallèles ; dans certains cas, les fiches transmises par les établissements n'avaient d'ailleurs que pas (ou peu) de liens avec « le projet » dont ils s'étaient pourtant antérieurement dotés. Or, la démarche de projet n'a de sens que si elle est globale : le texte ne doit pas être une liste d'actions plus ou moins cohérentes entre elles et artificiellement réunies.

A ces critiques de fond, s'ajoute le fait que la délégation des crédits, que certains établissements n'ont d'ailleurs pas toujours alloués à des actions validées par les commissions départementales précitées, s'est appliquée, selon le calendrier de gestion retenu par l'académie, à l'année scolaire 2004-2005. La « globalisation » – terme sans doute employé par antiphrase – est ainsi intervenue, à la dernière rentrée scolaire, au moment où, d'une part, tous les établissements entraient dans l'expérimentation et où, d'autre part, le recteur, après avoir constaté, dès juin, les dérives de cette procédure reposant sur les « fiches action », décidait de la revoir

En effet, **pour l'année scolaire 2005-2006**, l'outil « fiche action » a été abandonné et **toute la procédure**, en cours de déroulement, **a été recentrée sur le projet d'établissement**. Les moyens globalisés, en heures et en crédits, seront attribués, par les inspections académiques⁵⁴, aux établissements sur la base des effectifs, pondérés, pour certaines répartitions de l'enveloppe académique, par des critères territoriaux et sociaux. *Ex post*, ils devront rendre compte de leur utilisation dans leur rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique, document qui a fait l'objet d'une réflexion méthodologique. Le groupe de travail académique *ad hoc* a défini ce rapport comme « un outil de pilotage, de régulation, tant en termes d'efficience des moyens utilisés que

⁵³ Dans une inspection académique, 7 commissions mobilisant 14 personnes ont été réunies pendant 3 jours.

⁵⁴ Sur l'enveloppe académique des moyens à répartir, 10 % ont toutefois été mis en réserve, dans un « fonds d'incitation académique », pour abonder les dotations des établissements qui ont une véritable culture de projet (ou un projet original) qui justifie des moyens supplémentaires : prime au mérite collectif, en quelque sorte, mais

de cohérence pédagogique, et de communication à la fois interne et externe ». En outre, il est présenté comme indispensable, dans le cadre de la LOLF, « au contrôle de gestion et à la mesure des performances scolaires ».

La non concordance du calendrier de versement des subventions (l'année scolaire) avec l'année budgétaire, maîtrisée jusqu'alors par le rectorat de Bordeaux qui tenait les lignes de crédits et les rythmes d'attribution a, avec la globalisation, alourdi les opérations. La charge a été transférée aux établissements qui ont reçu, en quelque sorte, des avances de trésorerie. L'élaboration de fiches action, le maintien de lignes budgétaires à titre indicatif, l'obligation de recourir à de nombreuses décisions budgétaires modificatives « techniques », tout s'est conjugué pour rendre les opérations complexes. Difficultés d'autant plus mal vécues que **le logiciel de gestion comptable (GFC)**, qui suit le plan comptable, **n'est pas adapté à la nomenclature de la LOLF et au suivi de l'utilisation des crédits**. L'harmonisation des procédures budgétaires et comptables est désormais envisagée.

Dans les deux académies, **les établissements ont finalement peu exploité les marges de manœuvre offertes :**

- D'abord, **par frilosité**, comme à Bordeaux, où, pour certaines dotations, non affectées au projet d'établissement, les chefs d'établissement se sont appuyés, pour leurs propositions au conseil d'administration, sur les données – indicatives – fournies par le rectorat à leur demande : commodité ou crainte d'assumer des responsabilités ? Sans doute les deux. De son côté, un secrétaire général d'une inspection académique bretonne résume le concept d'autonomie par la formule suivante : « l'autonomie c'est se prendre en charge, c'est donc plus de responsabilités mais aussi plus de contraintes » ; situation délicate à gérer, dont il faut prendre en compte le double aspect. Pour un IA-DSDEN aquitain, l'attitude des chefs d'établissement est parfois « ambivalente, voire schizophrénique » : ils sont favorables à la globalisation des crédits mais ils en redoutent les conséquences, la segmentation antérieure était plus confortable.
- Ensuite, parce que, **au préalable, une politique pédagogique de l'établissement doit être conçue**, référence pour les arbitrages à rendre. Or, cette condition est loin d'être toujours remplie, pour ne pas dire rarement.

La globalisation des crédits rencontre également quatre limites :

- En premier lieu, **les décisions des conseils d'administration sont en partie contraintes** par des dépenses obligatoires, dont certaines relèvent d'engagements contractuels (droits de reproduction), ce qui affecte d'autant les marges de manœuvre.

contradictoire avec l'esprit de la globalisation. De même, les crédits destinés à l'opération « Ecole ouverte » et à l'accueil des élèves handicapés font l'objet de procédures spécifiques.

- En deuxième lieu, **l'inscription des crédits pédagogiques et des crédits sociaux dans deux programmes** (respectivement, *Enseignement scolaire public du second degré* et *Vie de l'élève*) qui réduit le champ de la globalisation et qui impose des comptes rendus d'utilisation distincts.
- En troisième lieu, **interviennent sur le même champ** soit **d'autres départements ministériels** (pour les actions culturelles, notamment) soit **les collectivités territoriales** de rattachement. Ces dernières, pour des raisons qui s'expliquent facilement, allouent souvent des subventions « fléchées ». En Bretagne, certains conseils généraux se sont conformés aux nouvelles règles, y compris aux critères d'attribution, arrêtées par l'Etat ou envisagent de revenir sur leur pratique antérieure et d'exercer leur contrôle *a posteriori* ; d'autres sont attachés à la spécialisation des crédits. Les procédures de contractualisation – tripartite⁵⁵ – en dépendent. Comme le relève la Cour des Comptes⁵⁶, des « modalités de globalisation des crédits d'Etat avec les dotations en provenance des collectivités territoriales sont à trouver ».
- En quatrième lieu, **les sommes en cause ne représentent** (hors masse salariale directement supportée sur le budget de l'Etat) **qu'une part marginale des ressources des établissements** de l'ordre de 2 à 5 %⁵⁷.

Concilier une vraie globalisation des crédits d'Etat avec les cofinancements externes

Le pilotage d'un système requiert des instruments, faute de quoi il est soit aveugle, soit incantatoire, soit inefficace : les trois hypothèses peuvent d'ailleurs se cumuler.

2.2. Les outils de pilotage : d'incontestables améliorations

Afin de répondre aux exigences de la loi organique, le système éducatif doit disposer d'outils permettant d'alimenter les indicateurs des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances avec des données synthétisées et étalonnées dans le temps (cibles de résultats). Diverses questions se posent alors sur leur fiabilité et leur pertinence, sur la cohérence de leur chaînage dans l'espace et dans le temps, sur l'articulation entre les différentes bases et la concordance de leurs différentes sources. Comment les académies expérimentales y ont-elles répondu ? Cette production d'indicateurs asservie aux programmes doit être complétée par des données – plus nombreuses et propres aux décideurs nationaux et locaux – dont la réunion constitue le contrôle de gestion. Enfin, la maîtrise de la masse salariale – l'une des contraintes forte de la loi organique – doit être assurée. Les deux académies expérimentales ont-elle accompli des progrès dans la construction de ces dispositifs qui doivent faire système ?

⁵⁵ Etat, établissement et collectivité territoriale de rattachement.

⁵⁶ Cf. lettre du président de la troisième chambre du 24 août 2004 précitée.

⁵⁷ Pour trois établissements de l'académie de Bordeaux, les taux sont respectivement de 1,5 %, 1,3 % et 4, 4 %.

2.2.1. Les systèmes d'information : une unification adaptée aux besoins de la loi organique bien engagée dans une académie, entreprise dans l'autre

Bordeaux a unifié son **système d'information** pour le conformer aux exigences de la loi organique. Les bases de données, dédiées à des gestions particulières et séparées, ne permettaient pas, en effet, les analyses, à partir d'une approche transversale et historique, qu'impose le nouveau cadre budgétaire.

Un info centre, articulé autour d'une base « LOLF », a donc été créé. Il rassemble les informations destinées à la préparation et au suivi budgétaire. Ce dispositif « relationnel » est alimenté par des interfaces, écrites avec un produit ETL⁵⁸, qui intègrent les données extraites des bases existantes (EPP, AGORA, AGAPE, CNE, EMI, KHEOPS, GFC-EPLE et « Bulletins de salaires ») ou contenues dans des fichiers académiques. Ces données sont exploitées par des requêtes *Business Objects*. Cet info centre remplit trois fonctions de suivi, pour les budgets des rectorats, pour les crédits globalisés attribués aux EPLE, pour la masse salariale. Sa constitution a permis de réaliser **des progrès sur la pertinence et la fiabilité des données** et d'obtenir **un meilleur partage des informations**.

Une base de pilotage académique a été édifée, également nourrie à partir des bases de données académiques par ETL. Le projet est ancien puisque sa première réalisation remonte à l'année scolaire 1998-1999. A l'origine, entrepôt de données mettant à la disposition des services et des établissements divers indicateurs, cet ensemble a été revisité avec l'intervention de la LOLF. Un double objectif a été poursuivi : d'une part, rapprocher les informations issues des bases académiques et des études produites par le service statistique (« direction des études et de la prospective »), structurées autour des « axes de développement de l'académie pour 2006 » et, d'autre part, les restituer aux acteurs du système éducatif sous forme de **tableaux**⁵⁹ **accessibles sur l'intranet du rectorat** et, pour les EPLE, **de fiches de synthèse regroupant** une sélection d'indicateurs.

Ces fiches sont destinées à faciliter le diagnostic de l'établissement et l'évaluation de ses actions pédagogiques selon **une double lecture : verticale**, d'une part, par la **mise en relation des indicateurs** afin d'éclairer ses résultats (taux de réussite aux examens, d'orientation et d'affectation, d'insertion) par les caractéristiques de sa population (sexe, âge, catégorie sociale d'origine), ses dotations en moyens et ses politiques pédagogiques (redoublement, orientation des élèves entre les différentes filières) et, **horizontale**, d'autre part, pour **comparer dans le temps** (sur 5 ans) **et dans l'espace** (académie, départements, zones d'animation pédagogique⁶⁰ et ZEP) **l'évolution des impacts de ses politiques et de ses spécificités** (effets de contexte). Dans leur

⁵⁸ Extraction Transfert Loading.

⁵⁹ Caractéristiques des élèves accueillis, offre de formation, structures pédagogiques, moyens en personnels, parcours des élèves et résultats aux examens.

⁶⁰ Dénomination bordelaise des bassins de formation.

dernière version, ces fiches donnent des indicateurs de position (distribution). Un document de même nature est prêt pour le premier degré. Son élaboration et sa diffusion ont été subordonnées à la définition d'orientations académiques, inexistantes début 2004.

L'académie de Rennes, qui offre également « en ligne » des données et des indicateurs aux établissements, **est moins avancée** ; mais celle de Bordeaux a bénéficié d'un avantage « concurrentiel » incontestable : l'implantation au rectorat, à la rentrée 2004, du pôle inter académique décisionnel (PIAD). Les bases de données existent, sans avoir encore fait l'objet d'interconnexions. En outre, selon les propos de certains responsables académiques, leur exploitation, par des requêtes *Business Objects*, est « réservée à quelques initiés ». L'unification des bases est toutefois en marche dans **la perspective de bâtir un système académique d'aide à la décision** dans le cadre du plan académique de pilotage partagé (PA2P).

Outre la **nécessité pour une académie de se doter d'un système cohérent et exhaustif de pilotage**, un autre enseignement peut être tiré de l'expérimentation : **les applications nationales**, techniquement dépassées, **doivent être renouvelées et unifiées** dans un système d'information des ressources humaines. Le chantier a été ouvert à partir des conclusions d'un groupe de travail animé par la DAF.

Poursuivre l'unification des systèmes d'information et rénover les applications nationales

2.2.2. *Le contrôle de gestion : un dispositif qui émerge au niveau rectoral mais qui n'irrigue pas encore les deux académies*

La circulaire commune de la direction du budget et de la délégation à la réforme de l'Etat du 21 juin 2001 définit le contrôle de gestion comme « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans un champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations ». Vaste chantier pour lequel les deux académies n'ont posé que les premières pierres de l'édifice.

L'académie de **Bordeaux** dispose, depuis 1997, d'une cellule autonome de contrôle de gestion (CADRE) qui a surtout été mobilisée, dans le cadre de l'expérimentation, sur le pilotage et le suivi de la masse salariale et la résorption des surnombres. Antérieurement, elle s'est consacrée à la refonte de l'outil de suivi budgétaire et sa fonction s'est développée avec la déconcentration de la gestion des moyens du second degré vers les inspections académiques.

L'académie de **Rennes**, qui a, d'ores et déjà, pris le parti de rattacher le contrôle de gestion au pôle budgétaire, constate que les outils bâtis à partir de *Business Objects* sont trop complexes et

ne sont maîtrisables que par leurs concepteurs. Elle se propose de mettre à la disposition des utilisateurs des instruments plus simples et plus maniables.

Pour le contrôle budgétaire, les deux académies sont en attente de la version « multi ordonnateurs » de KHEOPS qui doit être livrée cette année. Elle va permettre la subdélégation de crédits entre le recteur, responsable des BOP, et les responsables des unités opérationnelles que sont les inspecteurs d'académie. Ces derniers conservent, en effet, leur qualité d'ordonnateur secondaire délégué du préfet de département.

Dans l'académie de **Rennes**, le produit est jugé « lent, lourd, peu convivial » (un secrétaire général d'inspection académique) et **mal adapté aux exigences du contrôle de gestion**. Les requêtes effectuées à partir de *Business Objects* n'ont d'ailleurs pas été harmonisées entre le rectorat et les inspections académiques.

Le rectorat de **Bordeaux**, qui a utilisé cette application pour ses besoins propres et pour répondre aux demandes de l'administration centrale, a diffusé dans les inspections académiques un outil conçu, avant l'expérimentation, sous EXCEL, par l'une d'entre elles. Cette mutualisation a permis de combler les lacunes académiques. Mais, ce produit a présenté un inconvénient majeur : les données de gestion n'ont pas été directement extraites des bases. Purement déclaratives, rien ne permettait de vérifier qu'elles correspondaient aux situations réelles.

Dans les inspections académiques, les responsables ont parfois déclaré avoir recours aux méthodes du contrôle de gestion. Tel cet IA-DSDEN aquitain pour qui considère qu'il est intégré dans les pratiques quotidiennes sans « être clairement identifié » et dont l'émergence dans la structure fait l'objet d'une « réflexion encore non aboutie ». Dans une autre inspection académique aquitaine, un pôle a été formé avec le service informatique, choix d'ailleurs discutable pour deux raisons : d'abord, parce que le contrôle de gestion doit être proche du décideur⁶¹ ; ensuite, parce qu'une utilisation purement technique risque de prévaloir sur sa fonction stratégique. Deux inspections académiques, l'une bretonne et l'autre aquitaine, nourrissent le projet de créer un poste de contrôleur de gestion en 2005. Ailleurs, l'absence de dispositif se conjugue, le plus souvent, avec, comme pour le calcul des coûts, une relative insensibilité à la question.

⁶¹ Telle est la position défendue, à juste titre, par l'académie de Rennes.

Les impératifs de la LOLF imposent une profonde rénovation de l'application de gestion de l'ordonnateur. Elle a été entreprise par l'administration centrale, sous l'égide de la DAF, dans l'attente du progiciel CHORUS dont l'une des fonctionnalités est de fournir des restitutions d'informations pour répondre aux objectifs d'évaluation des politiques publiques de la loi organique. Pour l'instant, l'exercice a consisté à modifier les nomenclatures de prévision et d'exécution pour les adapter à cette dernière. Que les académies développent ensuite, pour leurs besoins, leurs propres outils d'analyse n'est pas en soi choquant⁶². Encore faut-il qu'ils aient comme source et comme support un dispositif adéquat.

L'académie de Rennes se propose de constituer **un réseau académique** s'appuyant sur un relais dans chaque inspection académique. Un appel à candidatures a été lancé afin de pourvoir les quatre postes de contrôleur de gestion à la rentrée 2005 : il a été fructueux. Un tel projet ne peut qu'être approuvé, bien qu'il soit immédiatement interprété, dans le contexte breton, comme une nouvelle tentative de renforcement de la centralisation rectorale.

Développer les efforts entrepris en matière de contrôle de gestion en constituant un réseau académique de contrôleurs
--

2.2.3. Le pilotage et le suivi de la masse salariale : la construction d'outils académiques

Le protocole d'expérimentation y voit « un enjeu particulièrement stratégique », compte tenu du poids (94 % des crédits ouverts) des rémunérations dans la section scolaire du budget du ministère de l'Education nationale, et « le principal levier de dégagement des marges de manoeuvre ». Mais, il convient de rappeler que la masse salariale des personnels enseignants du second degré a été écartée du champ de l'expérimentation, ce qui limite d'autant les conclusions que l'on peut en tirer.

Jusqu'à présent, la prévision et le suivi des rémunérations sont de la responsabilité exclusive de la direction des affaires financières. Les académies n'ont qu'une connaissance approximative de leur montant et de leur répartition, entre les différentes catégories de personnels et selon les différentes composantes de la masse salariale. Surtout, elles ne disposent pas d'outils d'analyse des facteurs d'évolution. Ainsi, pour l'administration centrale et pour les deux académies expérimentales, le pari était double : instaurer une gestion partagée et construire des modèles de suivi et de prévision. L'ont-elles gagné ?

⁶² Cf. observation contenue dans la lettre du président de la troisième chambre de la Cour des Comptes du 23 août 2004 précitée.

La masse salariale inscrite dans les trois programmes a fait l'objet d'une estimation partagée entre la DAF et les académies, selon des hypothèses jointes en annexe au protocole, par déclinaison des modèles nationaux : détermination de la masse salariale en 2003 et projection sur 2004.

Une « plate-forme web » a été créée par la DAF. Opérationnel à partir du 1^{er} juillet 2004, cet outil informatique de suivi et de prévision de la masse salariale (au chapitre, à l'article d'exécution et au paragraphe), met à la disposition des académies, les modèles de cette direction sur les composantes de la masse salariale. La plate-forme est chargée mensuellement par les données qui remontent de la comptabilité publique (agence comptable centrale du Trésor). Une vision détaillée des rémunérations est ainsi restituée. Elle fonctionne sur l'analyse⁶³ et la reproduction des rythmes de dépenses constatées⁶⁴, historisées, sur trois ans, et prend en compte les variations d'emplois à leur date d'effet. Elle permet des projections à l'année n +1 après extension en année pleine et saisie d'un GVT⁶⁵ « solde » calculé à partir de l'évolution de l'indice moyen réel de la population considérée. Bordeaux a utilisé cet outil d'échanges comme point de départ, mais pas Rennes, académie pour laquelle il n'a été « d'aucun secours » (un responsable académique) même si les méthodes de la DAF ont bien été importées.

A Bordeaux, l'approche a été double et complémentaire :

- comptable, d'une part, par **exploitation des données⁶⁶ de KHEOPS**, par chapitre (programme), article (action) et paragraphes (sous-action) ;
- analytique, d'autre part, par **utilisation d'une base « bulletins de salaire » (BSCUM)**, afin de rechercher les causes des fluctuations de certains postes et des écarts de prévision.

Les données ont été intégrées dans un univers « LOLF » qui réalise la synthèse des deux applications. L'opération s'est déroulée en trois temps. D'abord, une réflexion a été conduite pour savoir comment passer d'un pilotage centré sur les emplois à un pilotage par les coûts : l'architecture de l'info centre académique a été définie (Cf. *supra*, 221. *Les systèmes d'information*) avec deux volets, suivi et pilotage des plafonds d'emploi, par extractions « *Business Objects* » des bases académiques AGAPE⁶⁷, AGORA et EPP et suivi et pilotage des crédits de rémunérations à partir de KHEOPS et de BSCUM. Puis, les BOP ont été valorisés, après la bascule d'une nomenclature par action à une nomenclature par destination grâce aux tables de correspondance fournies par l'administration centrale. Ensuite, des outils de pilotage (tableaux de bord mensuels par catégorie) ont été bâtis. Pour la prévision de la masse salariale,

⁶³ Deux modèles de prévision ont été développés : le premier s'applique à l'article pour les chapitres à faibles fluctuations (rémunérations principales), le second au paragraphe pour les chapitres à forte variabilité (indemnités et heures supplémentaires).

⁶⁴ Les données de l'ACCT sont automatiquement actualisées de l'évolution de la valeur du point et peuvent être corrigées par les académies pour tenir compte d'événements exceptionnels (grèves, reports de charge...).

⁶⁵ Glissement, Vieillesse et Technicité.

⁶⁶ « Retour paye » de la trésorerie générale.

⁶⁷ L'académie a été amenée à consolider les données de la base AGAPE, les gestions des inspections académiques n'étant pas homogènes.

deux modes de simulation simultanés sont envisagés : d'une part, le calcul des engagements prévisionnels à partir des analyses de la consommation antérieure (mensuelle et annuelle) corrigées des choix académiques prévus ; d'autre part, un calcul « automatique » reposant sur le système d'information : prise en compte des mouvements d'effectifs, du coût évolutif des agents (modalités de service, congés, avancement...). Le contrôleur financier en région estime que **l'académie est « en avance par rapport aux standards communs »**. A partir des travaux réalisés à Bordeaux, l'administration centrale a décidé de développer un outil de pilotage (suivi, prévision et simulation) des dépenses de personnel. Un groupe de travail a été mis en place en septembre 2004.

L'académie de **Rennes** a employé, **pour les budgets prévisionnels, une méthode comportant trois éléments** : calcul des coûts moyens académiques des entrées et des sorties, intégration du GVT « solde » (rapport de l'indice moyen par chapitre entre les années n et n-1) et prise en compte des revalorisations prévues. Pour **affiner ses prévisions, en cours d'exercice**, elle a eu également **recours aux bulletins de salaires**, à partir des travaux menés dans l'autre académie.

Le pilotage de la masse salariale se trouve au point de rencontre de deux cultures : celle des divisions de moyens qui comptent en emplois, selon une logique qualitative, et celle de la division budgétaire qui compte en euros. Dans les premières, **les mentalités des gestionnaires évoluent**. De plus en plus, ils ont le réflexe de rapprocher tout acte de gestion de son impact sur la masse salariale, préoccupation qui leur était totalement étrangère antérieurement. A terme, il faudra concilier la dynamisation de la gestion des ressources humaines avec le maintien des équilibres budgétaires.

Conjuguer les approches respectives de la masse salariale par les emplois et par les crédits afin de développer une politique académique de gestion des ressources humaines respectueuse des équilibres budgétaires

Le contrôle de gestion sur les emplois comme sur les crédits n'est pas une fin en soi. Son but est de mesurer les écarts entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints afin soit de redéfinir les orientations retenues, soit de corriger les actions menées, soit de recalibrer les moyens alloués. Il est l'un des instruments privilégié de l'évaluation des performances obtenues.

2.3. L'évaluation de la performance : une montée en puissance qui se heurte encore à bien des obstacles

Tous les acteurs du système éducatif sont appelés à définir, à partir de 2006, leurs objectifs, assortis d'indicateurs de résultats, en harmonie avec ceux fixés par la représentation nationale.

Performance et résultat ne sont d'ailleurs pas vraiment synonymes, même si la confusion entre les deux termes est passée dans le langage courant, ce qui n'est pas sans obscurcir les débats que suscitent l'un et l'autre. Le résultat est une donnée, la performance est la manière dont il a été atteint quel que soit son niveau. **La loi organique**, qui vise une meilleure lisibilité, une plus grande transparence et une réelle efficacité des politiques publiques, **est orientée vers la recherche de la performance**. Des progrès ont-ils été accomplis, dans cette voie, par les deux académies expérimentales ? Sur la définition du concept, c'est certain. Sur sa compréhension par tous les acteurs, c'est beaucoup moins sûr. Dans la réalité, bien du chemin reste à parcourir.

2.3.1. L'acclimatation de la culture de l'évaluation : une diffusion lente et contrastée à partir d'une optique trop exclusivement financière

La LOLF est porteuse d'une nouvelle culture : celle de l'évaluation. De quelle manière et jusqu'à quel point s'est-elle diffusée, grâce à l'expérimentation, dans les deux académies ?

A Rennes, où l'évaluation a été le thème du dernier séminaire de rentrée destiné à l'encadrement, **la réorientation dans cette perspective de la politique académique est clairement affichée**. Pour un IA-DSDEN, c'est « une nouvelle donne ». Mais bien des acteurs soit rejettent les cartes, soit ne sont pas empressés à les saisir, soit sont embarrassés par celles qu'ils détiennent.

A Bordeaux, le degré d'appropriation de la démarche d'évaluation est également très divers notamment chez les chefs d'établissement et encore plus parmi les IA-IPR. Il faut dire que le projet académique exprime, pour l'instant, des intentions plus que des objectifs.

La performance n'a surtout été appréhendée, dans les deux académies, que sous son aspect financier, et cet angle de vue est parfois contesté, **alors que son appréciation doit être globale**. Dès lors que l'on aborde le domaine pédagogique, le concept est souvent jugé, dans un environnement qui n'est pas culturellement réceptif, soit inapproprié soit inapplicable. La principale difficulté soulevée réside toutefois dans la construction d'indicateurs pertinents et peu nombreux pour mesurer les effets des actions menées. Le terrain est pourtant préparé : l'Education nationale ne part pas de rien. L'objectif est clair ; les outils de pilotage pédagogique existent et l'expérimentation a permis, dans les deux académies, de les perfectionner et de les rendre plus accessibles et plus transparents (Cf. *supra*, 221. *Les systèmes d'information*). Mais, comme l'a constaté la Cour des Comptes, « l'absence d'objectifs précis, des incertitudes constantes pour mesurer objectivement les résultats, une culture pédagogique trop souvent oublieuse des considérations financières⁶⁸ » n'ont pas contribué, c'est le moins que l'on puisse dire, à favoriser jusqu'à présent l'approche du système éducatif et de ses politiques par les performances réalisées. Toutefois, dans les deux académies, la situation a nettement évolué. Leur choix comme terrains

⁶⁸ Rapport sur la gestion du système éducatif, avril 2003.

d'expérimentation n'a pas été indifférent : on pouvait s'y attendre de leur part. Or, en 2006, toutes les académies seront concernées.

La masse d'informations disponibles est encore imparfaitement exploitée, voire maîtrisée, par les acteurs du système. La surabondance des données nuit d'ailleurs souvent à leur analyse et, lors de l'expérimentation, l'absence d'objectifs et d'indicateurs nationaux de référence n'a pas simplifié la tâche. Bref, « le système n'est pas très avancé » (un IA-DSDEN). Au mieux, les académies en sont restées au commentaire raisonné de statistiques.

Concevoir une batterie d'indicateurs peu nombreux et adaptés aux réalités académiques pour mesurer les effets des politiques pédagogiques

2.3.2. L'implication des corps d'inspection territoriaux : un positionnement à redéfinir et des pratiques professionnelles qui doivent évoluer

Le développement de la démarche d'évaluation requiert **une intervention soutenue et continue des corps d'inspection** territoriaux (IA-IPR et IEN). Qu'en est-il dans les deux académies ?

Cette mobilisation est loin d'être effective, particulièrement à Bordeaux. Tout est à construire, dans un milieu qui balance entre la conscience de l'importance du sujet (« c'est le nœud des choses », « c'est incontournable », des IEN ; « la LOLF est une opération vérité », des IA-IPR) et le déni de compétence en la matière (« On manque de culture » ; « On n'est pas habitué à utiliser des chiffres », des IA-IPR) ou la réserve (« On a tellement de choses à faire par ailleurs », un IA-IPR). Vision paradoxale qui, faute d'être surmontée, conduit souvent à l'attentisme. Certes, les propos tenus sur l'évaluation, par les membres des corps d'inspection, sont conformes aux orientations nationales et académiques, mais il est difficile de faire le départ, dans certains cas, entre ce qui relève de la pétition de principe de ce qui exprime une réflexion aboutie qui se manifeste déjà par des effets tangibles. Certains inspecteurs s'estiment d'ailleurs démunis : « En quoi et jusqu'où, avons-nous des marges de manœuvre pour faire évoluer les résultats et les pratiques pédagogiques ? On n'a pas d'armes » (un IEN). A les entendre, on peut se demander à quoi servent alors les corps d'inspection.

Le positionnement des corps d'inspection dans le dispositif à construire n'est d'ailleurs pas clarifié. Les IA-IPR et les IEN-IET de l'académie de Rennes ont conscience du renforcement des démarches stratégiques exigées par la LOLF, de la nécessité de réfléchir en amont sur les objectifs, notamment disciplinaires, et d'établir des liens plus étroits avec les autres composantes du système éducatif, mais ils n'identifient pas encore exactement la nature des évolutions attendues. Ceux de l'académie de Bordeaux qui ont été auditionnés, confrontés à des difficultés d'interprétation des tableaux de bord des établissements et préoccupés par les évolutions des effectifs qu'ils recensent par des enquêtes parallèles à celles des services rectoraux, ne se posent

même pas la question. Mais, ils ne sont sans doute (du moins peut-on l'espérer), pas représentatifs des deux corps qui souffrent d'un déficit évident d'animation. Certains de leurs membres ont toutefois été associés aux réflexions sur les outils du pilotage académique. Contribuer à leur élaboration est un premier pas, mais, ensuite, il faut se poser la seule question qui vaille : pour quoi faire ? Ce deuxième stade de la réflexion n'a été qu'abordé.

A Rennes, le mode de pilotage pédagogique a changé. En raison des incertitudes qui ont pesé, dans un passé récent, sur l'avenir des programmes de travail académiques (PTA) et dans l'attente d'une décision définitive, les activités des corps d'inspection territoriaux ont été intégrées dans le « programme académique de pilotage partagé » (Cf. *supra*, 212. *La démarche de projet*), dont la double originalité réside dans son ouverture à tous les personnels d'encadrement, afin que puissent « s'affirmer les éléments d'une culture commune », et dans l'affichage d'objectifs pluriannuels. Ce document prévoit d'aller au-delà des pratiques habituelles d'inspection individuelle par le développement de modalités collectives : les inspections « croisées » et l'évaluation globale des établissements et de leur politique. La direction choisie est donc la bonne.

A Bordeaux, le PTA, dont la rédaction a été maintenue, n'est que la juxtaposition d'actions disciplinaires. Il ne peut être, en l'état, le support d'un pilotage pédagogique dont les doyens des corps d'inspection rencontrés ne perçoivent pas vraiment les liens qu'il doit entretenir avec la LOLF. Un autre IA-IPR a reconnu que l'académie n'avait pas de « tradition » en matière de pilotage pédagogique et que les initiatives prises, il y a quelques années, sont vite retombées, faute d'avoir été soutenues ou relancées.

De nouvelles pratiques professionnelles, axées sur la recherche et la mesure de la performance, doivent s'instaurer. Pour l'instant, à **Rennes**, la hiérarchie des activités n'a pas encore été bousculée. En novembre dernier, le recteur a demandé aux inspecteurs de dresser l'état de leur discipline. Préalable à la rédaction de **lettres de mission** qu'il se propose d'adresser à chaque inspecteur, cette initiative devrait **permettre de redistribuer, sans doute progressivement, les priorités.** A **Bordeaux**, si l'on se reporte aux propos tenus par les deux doyens, **la conception du métier d'inspecteur reste dans la tradition.** Aujourd'hui, elle doit être enrichie avec les obligations de la loi organique.

Les auteurs du guide méthodologique bordelais sur le rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de l'EPL (Cf. *supra*, 213. *L'autonomie des établissements*) se sont interrogés sur la procédure d'évaluation externe. Sans y répondre. Les chefs d'établissement ont la même préoccupation. Pour eux, s'agissant de l'évaluation des actions conduites dans les EPL,

« l’accompagnement par l’institution est indispensable⁶⁹ ». Non seulement le besoin est réel, mais la demande existe.

Affirmer le rôle de pivot des corps d’inspection territoriaux
dans la démarche d’évaluation de la performance

Ces enjeux ne sont pas vraiment nouveaux. Mais, ils prennent une nouvelle ampleur avec la loi organique. Ils portent autant sur les méthodes, largement à définir, que sur les structures (pôle académique d’évaluation) à bâtir et à positionner. Sur ces deux points, le débat est ouvert et la place et les missions des inspections générales dans le dispositif d’évaluation du système éducatif n’y sont pas étrangères : il les concerne aussi directement. La LOLF impose qu’il soit tranché, faute de quoi d’autres intervenants – extérieurs – pourraient remplir seuls la fonction.

Quoi qu’il en soit, **le pilotage partagé** (corps d’inspection et personnels de direction) **peine à se mettre en place**. Il suppose un langage commun, qui n’est pas couramment pratiqué, et des relations suivies qui se mettent en place actuellement au gré des événements et dépendent des personnalités. Ce n’est pas de la sorte que l’évaluation progressera dans les établissements.

2.3.3. L’appropriation par les établissements : une démarche intrinsèquement liée à celle de projet

Les établissements sont concernés au premier chef par la nouvelle approche de la gestion publique, car, dans le système éducatif, c’est en leur sein que tout se joue. La recherche de la performance est-elle, pour eux, un principe d’action ? Comment est-elle évaluée ?

Dans les EPLE, un premier effet de la loi organique a été, dans les deux académies, de réactiver la disposition législative, souvent tombée dans l’oubli, **qui leur impose de rédiger un rapport d’activités**. L’obligation de compte rendu, également inscrite dans la LOLF, est donc en voie d’être mieux respectée. Est-ce l’amorce de la production de rapports annuels de performances (RAP) par les établissements, selon la conception qu’en a un inspecteur d’académie aquitain ? Cette redécouverte d’une prescription fixée en 1989 semble en prendre le chemin, notamment à Rennes où le recteur, dans une lettre aux chefs d’établissement du 17 décembre 2004, établit le lien avec la LOLF. Mais, comme dans ce département breton, pour les collèges, le rapprochement avec le projet d’établissement n’est pas toujours clairement effectué : l’IA-DSDEN n’en a pas fait mention.

La note des IA-IPR bordelais précitée (Cf. *supra*, 211. *La démarche de projet*) constate que « si la base IPES est connue et utilisée, il y a par contre un déficit d’outils pédagogiques appropriés pour

⁶⁹ Relevé de conclusions de la réunion du 16 décembre 2004 avec les responsables des établissements expérimentaux.

apprécier les performances scolaires, établir des diagnostics fiables et mesurer les effets de pratiques innovantes ». **Les deux académies viennent de prendre des initiatives** pour y remédier.

A Bordeaux, l'évaluation est directement intégrée au projet d'établissement. Le groupe *ad hoc* y consacre, dans le document académique de référence qu'il a rédigé, une large part. Les établissements sont outillés avec les tableaux académiques et les fiches de synthèse (Cf. *supra*, 221. *Les systèmes d'information*). Mais, les lycées et collèges les exploitent insuffisamment (un quart d'entre eux, selon un IA-IPR) pour définir leur stratégie pédagogique et pour les guider dans leur action. La corrélation entre les objectifs visés, les moyens affectés et les résultats obtenus n'est pas encore instituée.

A Rennes, l'évaluation est plus ambitieuse. Elle doit être « continue et concertée » pour permettre à l'établissement de « s'ajuster à un environnement évolutif » et de « pouvoir rendre compte, d'une part, de l'utilisation des moyens et, d'autre part, des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs ». La référence à la LOLF est donc explicite. Un protocole a été rédigé par un groupe de travail restreint, comprenant notamment deux chefs d'établissement. L'approche conjointe et globale de l'EPL, à partir des données, statistiques notamment, détenues par les services académiques et des analyses du corps d'inspection, repose sur une fiche regroupant les principales données le concernant :

- quantitatives, d'abord, après sélection opérée par un groupe de travail dans les bases académiques ; la teneur de la fiche est assez voisine de celle de l'académie de Bordeaux, avec deux particularités cependant : en premier lieu, elle ne reprend pas, comme têtes de rubrique, les axes du projet académique, elle est donc plus centrée sur l'établissement, en second lieu, les différents tableaux ne présentent pas d'historiques et la seule référence géographique est, pour l'instant, l'académie ;
- qualitatives, ensuite, par apport de l'établissement : sur les relations interdisciplinaires, l'implication des équipes éducatives (partenariats, formation), etc.

La démarche est donc interactive : l'outil d'évaluation est partagé. Les navettes avec les établissements sur la confection des fiches ne sont pas achevées. Les instruments sont en cours d'élaboration, mais la procédure n'a pas encore été complètement arrêtée : la composition des équipes d'évaluation comme le plan de développement dans le temps n'ont pas été fixés.

Cette manière d'aborder le fonctionnement pédagogique des établissements est-elle une conséquence directe de la LOLF ? Certainement, mais pas totalement, car le sujet est récurrent depuis de nombreuses années et les défaillances en la matière ont été, à la lecture des projets d'établissement, maintes fois relevées dans toutes les académies. Ces lacunes ont été comblées avec plus ou moins de succès, selon la qualité des équipes de direction qui se sont succédé à la tête des établissements. **Dans les deux académies expérimentales, un recadrage a été effectué et une nouvelle impulsion a été donnée.** Aller au-delà nécessite une formation plus approfondie des chefs d'établissement au maniement des outils, à l'interprétation de leurs données et aux méthodes d'évaluation des actions pédagogiques menées. Ceux rencontrés par la mission d'inspection en ont exprimé le souhait.

Approfondir la formation des chefs d'établissement à la démarche d'évaluation

2.3.4. *La participation des enseignants : un déficit d'explication*

En quoi les enseignants se sentent-ils parties prenantes de la logique qui doit traverser l'ensemble du système éducatif ?

Pour la plupart de ceux rencontrés dans les établissements, la LOLF ne concerne que la gestion – globalisée – des crédits pédagogiques⁷⁰. Dans les services académiques, pour certains interlocuteurs de la mission d'inspection, le constat est voisin : soit « les enseignants ignorent tout de la LOLF » (des IEN) – les visites d'établissement l'ont le plus souvent confirmé –, soit « ils doutent de son intérêt » (un secrétaire général d'inspection académique). Question culturelle, ont-ils ajouté : « Ils ne sont pas dans cette logique ». D'autres sont moins affirmatifs. A l'instar de Monsieur Jourdain et de la prose, des équipes pédagogiques ne réalisent pas encore que les performances qu'elles mesurent à leur manière et spontanément relèvent du même esprit que celui de la LOLF. Les professeurs de lycée professionnel adhèrent plus aisément au principe de l'évaluation : la nature de leur enseignement, leurs publics et leur environnement professionnel les y ont prédisposés.

Dans certains cas, le sujet « fâche » et des objections variées ont été levées : « l'évaluation ne peut être objective » ; « elle ne peut s'étaler que sur plusieurs années » ; « elle répond à des objectifs purement comptables dont le but inavoué est d'opérer des coupes dans les moyens ». **L'idée que des indicateurs puissent concerner la réussite des élèves n'effleure pas la grande majorité des enseignants.** On constate ainsi à quel point la perception de la réforme a été altérée, dans les académies expérimentales, par le retard pris par la définition des indicateurs.

⁷⁰ De même, une conseillère régionale, membre d'un conseil d'administration d'un lycée breton, a qualifié de « crédits LOLF » les modestes 4000 euros alloués à l'établissement.

En outre, l'expérimentation de la loi organique a été parfois immédiatement mise en rapport avec la modification des lois de décentralisation. Les équipes de direction ont dû faire preuve de beaucoup de pédagogie pour faire comprendre que les deux dispositifs étaient indépendants, contrairement aux affirmations de représentants syndicaux.

Quoi qu'il en soit, **la LOLF n'a, actuellement, aucune influence sur les méthodes pédagogiques** des enseignants. Lorsque la question de savoir si elle était un facteur d'évolution de celles-ci, afin d'améliorer les résultats des élèves, a été posée, les réponses ont été évasives ou de circonstance.

Au-delà de ce tableau bigarré de la réalité, « **il est incontestable que l'évaluation du projet n'est pas intégrée à la culture enseignante** » (note des IA-IPR de l'académie de Bordeaux). Pour que la logique de loi organique ne reste pas extérieure et lointaine par rapport aux pratiques professionnelles des enseignants, **des actions soutenues d'information et d'explication** doivent être entreprises en leur direction, afin que **l'évaluation des performances du système éducatif soit mieux comprise** et leur serve de référence, individuelle et collective, dans leurs activités quotidiennes.

Développer des actions de formation initiale et continue sur la loi organique en direction des personnels enseignants
--

Conclusion

Dans le constat dressé le 23 août 2004 – à mi-parcours – le président de la troisième chambre de la Cour des Comptes « s’interroge sur la possibilité pour le ministère de franchir tous les obstacles inévitables, selon le rythme qui a été prédéfini, et donc de respecter le calendrier fixé par la loi pour la mise en œuvre de la loi organique ».

Au terme de son enquête, la mission est moins pessimiste sur le calendrier. Les premières étapes passées par les deux académies expérimentales permettent de tirer des enseignements dont les autres académies peuvent faire leur profit. La mission confiée aux deux recteurs a donc été bien remplie avec l’assistance de la direction des affaires financières. **Des dynamiques académiques se sont mises en place. Elles ont permis de faire ressortir les principales problématiques de la loi organique** et d’y apporter des réponses, parfois partielles et après des tâtonnements, mais toujours adaptées, bien que différenciées dans certains cas, à ses exigences. **Des progrès notables ont été réalisés sur le plan du contrôle budgétaire.** L’expérimentation a, de la sorte, permis d’obtenir une plus grande visibilité de la dépense et de mieux en comprendre et en maîtriser les déterminants et les composantes, notamment ceux de l’évolution de la masse salariale.

Mais, **la LOLF n’est pas qu’une simple reconfiguration de la nomenclature budgétaire.** Elle est, tout à la fois, un instrument de maîtrise de la dépense publique et un outil de la gestion de la performance et de son évaluation. **Elle induit un nouveau management du système éducatif et l’émergence corrélative de nouveaux métiers.** D’où, l’importance des actions de formation qui doivent être poursuivies, approfondies, voire définies ; tout au long du rapport, ce point est revenu à plusieurs reprises. Son pilotage doit être partagé entre l’administration centrale et les académies. Les budgets opérationnels de programme doivent en être l’expression et un réel dialogue doit se nouer autour d’eux. Les deux académies n’ont pas pu s’appuyer – on ne peut que le regretter – sur des références nationales en matière d’objectifs et d’indicateurs pour conduire l’expérimentation. Il conviendra, en particulier, que les objectifs nationaux assignés à l’Ecole en matière de réussite des élèves soient explicitement affichés dans les déclinaisons académiques des programmes annuels de performance et traduits concrètement dans les budgets opérationnels de programmes et dans les projets d’établissement. A cet égard, l’expérimentation a montré **l’urgence qu’il y avait à construire toute une chaîne de responsabilités** autour d’eux, entre les directeurs de programme et les recteurs, d’abord, entre les autorités académiques et les établissements, ensuite.

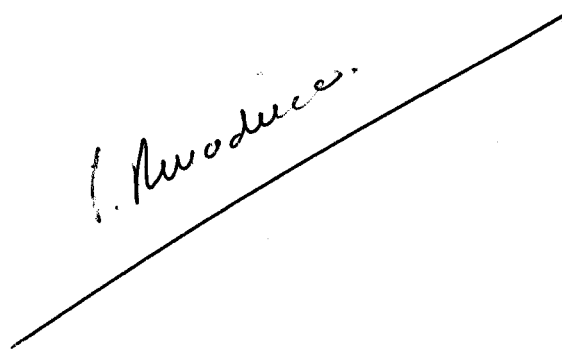
La capacité de diagnostic et d’évaluation des actions pédagogiques, quant à elle, n’a pas été accrue et de nouveaux espaces de réflexion collective n’ont été qu’entrouverts, et c’est,

sans doute, pour reprendre l'expression d'un interlocuteur de la mission, « le point aveugle » de l'expérimentation. Pourtant, des instruments ont été construits et largement diffusés. Il revient à tous les acteurs de s'en emparer pour les utiliser à cette fin, afin de rendre compte à la représentation nationale, de l'utilisation des deniers publics affectés à leur mission éducative.

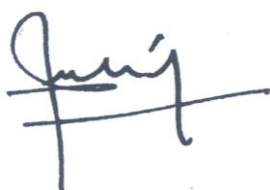
La LOLF donnera, ainsi, tout son sens à l'article XV de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen qui prescrit que « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».



Bernard SIMLER



Pierre RENAUDINEAU



Philippe DUBREUIL



Philippe FORSTMANN

Annexes

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Liste des établissements visités

Annexe 3 : Lettre des recteurs d'académie

Liste des personnes rencontrées

Le directeur de l'enseignement scolaire

Le directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration

La directrice de l'évaluation et de la prospective

Le directeur des affaires financières

La chef de service, adjointe au directeur des affaires financières

Les recteurs des académies de Bordeaux et de Rennes

Le trésorier payeur général de la région de Bretagne

Les deux contrôleurs financiers en région

Les secrétaires généraux des deux académies

Les IA-DSDEN de Dordogne, de Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques, des Côtes d'Armor, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan

Les doyens des IA-IPR, les doyens des IEN-IET et des membres des corps d'inspection territoriaux (IPR-IA et IEN) des deux académies

Le secrétaire général adjoint de l'académie de Bordeaux, chef du projet « LOLF »

La secrétaire générale adjointe de l'académie de Rennes

Le chargé de mission pour la mise en œuvre de LOLF auprès du secrétaire général de l'académie de Rennes

Les secrétaires généraux des inspections académiques

Les directeurs, chefs de division et de service des rectorats et des inspections académiques concernés par la mise en œuvre de la loi organique

Liste des établissements visités

Académie de Bordeaux

- Collège Joseph Chaumié d’Agen (Lot-et-Garonne)
- Lycée professionnel Foulayronnes d’Agen (Lot-et-Garonne)
- Collège Marguerite de Navarre de Pau (Pyrénées Atlantiques)
- Lycée Jay de Beaufort de Périgueux (Dordogne)

Académie de Rennes

- Collège Jacques Prévert de Guingamp (Côtes d’Armor)
- Lycée Auguste Pavie de Guingamp (Côtes d’Armor)
- Collège Pierre et Marie Curie d’Hennebont (Morbihan)
- Lycée François-René de Chateaubriand de Rennes (Ille-et-Vilaine)



Bordeaux, le 12 avril 2005

Note à l'attention de
monsieur Pierre RENAUDINEAU,
inspecteur général de l'administration de
l'Education nationale et de la Recherche

Rectorat
Secrétariat Général
adjoint de l'Académie

Affaire suivie par
Patrice BRETOUIT
Téléphone
05 57 57 38 21
Fax
05 57 57 38 14
courriel :
ce.secrétariat-general-
adjoint@ac-bordeaux.fr

5, rue Joseph
de Carayon-Latour
BP 935
33060 Bordeaux Cedex

Objet : Observations sur le projet de rapport « bilan de l'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes ».

Le rapport cité en objet, fidèle sur le fond aux effets de l'expérimentation conduite par l'Académie pour la mise en oeuvre de la loi organique, nécessite cependant d'être précisé sur certains points. En conséquence, vous trouverez ci-dessous les observations formulées par l'Académie.

Dès décembre 2003, des premières initiatives ont bien été prises en direction des collectivités territoriales (voir page 7 du projet de rapport). La Région et les départements ont été informés, par courrier individualisé, de l'expérimentation sur les EPLE (documents joints). Pour parfaire cette information préalable, ces collectivités locales ont été également intégrées dans la liste de diffusion de chaque « lettre dialogue LOLF »

Seul le conseil régional a répondu favorablement à nos sollicitations. Une réunion d'information a été organisée, sur place à la Région, avec les personnels de la direction de l'Education.

L'objectif académique de constituer autour du projet LOLF dès la rentrée scolaire 2003/2004 une petite équipe de seize chefs d'établissement était volontairement un choix sélectif (voir pages 9, 22, 23 , 27). Il s'agissait, dans le contexte difficile de décentralisation annoncée, d'expérimenter la LOLF avec des équipes de qualité, aguerries à la conduite de projet. L'objectif de l'Académie était bien, par ce choix, de mettre en valeur ce dossier et de susciter l'émulation de la grande majorité des établissements, alors dans l'expectative. Le recteur Patrick GERARD avait annoncé dès septembre 2003 que cette expérimentation serait élargie à tous les EPLE dès la rentrée scolaire suivante. Ainsi les réunions d'information à l'attention des chefs d'établissements débutèrent au mois de novembre 2003 (document joint)

Par ailleurs La LOLF, au sens d'une loi qui organise le budget de l'Etat, n'était pourtant pas a priori applicable aux EPLE, dont les ressources issues des crédits d'Etat ne représentent, hors masse salariale, qu'une infime partie des budgets. Le choix du Recteur de l'Académie de poursuivre la globalisation des crédits jusqu'à l'EPLE était bien de nature à recentrer les financements, jusqu'alors spécifiques, sur le projet d'établissement et d'offrir ainsi plus d'autonomie aux équipes de direction, tout en s'inscrivant dans l'esprit même de la loi. A ce titre, affirmer qu'« une logique du guichet a été réactivée » (page 27) ne correspond pas à la réalité ; le risque de dérive était certes potentiel mais il ne s'est pas produit. Les réactions de réserve de certains conseillers techniques auprès du Recteur le soulignent : dépourvus dès lors d'un budget particulier direct, ils étaient invités à accompagner les établissements dans leur démarche et donc à ne donner que des avis pédagogiques sur les propositions, au cours de réunions présidées par les inspecteurs d'académie.



L'Académie a rapidement pris en considération les risques induits par cette première procédure en tant qu'elle maintenait la présentation de « fiches action » parce que mal comprise et/ou insuffisamment expliquée aux chefs d'établissement. Ainsi, dès le mois de juin 2004, le Recteur avait déjà pris la décision de réviser la procédure des « fiches actions », cette dernière pouvant traduire plus de défiance que de confiance envers les équipes de direction. Il a donc été décidé de mettre en place pour la rentrée scolaire 2005/2006 (en cours de préparation) une dotation globale a priori, sur critères, et de consacrer plutôt du temps à l'élaboration d'un dispositif tourné vers l'évaluation des résultats obtenus par l'EPLE.

Cette étape, en cours de finalisation (un groupe de travail a été constitué à cet effet), repose sur la réalisation effective du rapport sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement prévu par le décret de 1985 modifié en août 2004. Par cette décision, l'Académie recentre son activité sur l'évaluation a posteriori du projet d'établissement et des résultats obtenus par l'EPLE.

Dans la même dynamique et en l'absence du projet annuel de performance national l'Académie a construit son projet. Le rapport ne peut donc souligner (pages 22 et 23) que le projet académique est « en cours de construction » car le document « objectif 2006 » a été élaboré et diffusé dès mars 2004. Son caractère synthétique pour en faciliter la lecture (quatre pages) a été un choix délibéré. Il est exact que la compatibilité du projet académique était cependant difficilement réalisable avec un PAP national qui n'existait pas à l'époque – et qui n'est pas arrêté à la date du 6 avril 2005.

L'Académie prend bonne note du manque apparent de communication sur la mise en œuvre de la fongibilité (page 14) et d'en assurer à l'avenir une meilleure transparence.

En l'occurrence les crédits redéployés (500 000€) affectés à la remise à niveau du parc informatique étaient issus d'économies réalisées sur le budget du rectorat, dont le recteur a souhaité faire bénéficier les inspections académiques.



Rectorat
Secrétariat général

Le recteur

à

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

A l'attention de Monsieur le doyen de l'IGEN

Monsieur le doyen de l'IGAENR

107, rue de Grenelle
75007 Paris

Rennes, le 19 avril 2005

Dossier suivi par
Marie-Claire Garçon

Téléphone
02 23 21 73 10

Télécopie
02 23 21 73 05

Mél.
ce.rectorat
@ac-rennes.fr

96, rue d'Antrain
CS 10503
35705 Rennes
cedex 7

Site internet
www.ac-rennes.fr

N/Réf. : SG/MCG/VC

Objet : projet de bilan de l'expérimentation de la LOLF dans les académies de Bordeaux et de
Rennes.

Vous avez bien voulu me transmettre le projet de bilan de l'expérimentation de la LOLF conduite dans l'académie, et je vous en remercie. L'analyse, replacée dans le cadre réglementaire de l'expérimentation, met en évidence les difficultés auxquelles tous ont été confrontés, et surtout, l'étendue des progrès réalisés par les deux académies expérimentatrices. Pour l'essentiel, elle rejoint les constats qui avaient été fait localement, quelques remarques ponctuelles figurent en annexe.

Les préconisations de l'Inspection générale sont un appui utile pour améliorer le dispositif de pilotage et de gestion de l'académie dont certains points ont déjà été modifiés.

Le recteur

Marc Debène

G:\Secretariat\2004-2005\LOLF\courrier DirCab rapport igaenr.doc

OBSERVATIONS RELATIVES AU RAPPORT

D'une manière générale, le rapport insiste peu sur l'absence (ou l'insuffisance) d'accompagnement de l'expérimentation par les services centraux : aucun outil de suivi ou de prévision budgétaire mis à disposition par exemple, patchs informatiques développés tardivement... Ce point n'a pas nécessairement un aspect négatif, mais il faudrait au moins remarquer que les deux académies, livrées à elles mêmes et partant de situations différentes, ont été capables de construire l'essentiel de leur organisation et de bâtir des budgets cohérents, pour aboutir au final à une maîtrise du processus (le tout en s'appuyant sur le potentiel humain existant). Le rôle de la DAF a été majeur, et le travail en commun très constructif. Au-delà... Cela pour insister sur la capacité des académies dans leur ensemble à intégrer et mettre en œuvre la nouvelle donne budgétaire. En passant de 2 académies à 30, l'expérimentation change certainement de nature et impose à l'évidence une réorganisation des services du ministère qui doivent s'adapter pour affirmer leur rôle.

Page 5 112 : il n'y a pas eu de remise à niveau de certaines dotations mais une exonération de gel qui a autorisé, entre autre, la remise à niveau, au coût de session, des dépenses d'examens et concours.

Page 6 121 et page 18 le COSB : les observations sur le COSB que l'on retrouve pages 6 et 18 sont obsolètes. Si en 2004 les travaux du COSB ont porté pour l'essentiel, sur la définition du cadre budgétaire, des règles communes et des outils de gestion, c'est comme indiqué du fait des carences constatées dans ce domaine. La forte présence de cadres administratifs et techniques (SG, SGA, DRH, SG des IA, responsables budgétaires) a contribué à renforcer les sujets budgétaires. Le recteur a décidé dès 2005 de modifier la composition du comité afin de l'orienter sur la performance (définition des objectifs, indicateurs et moyens associés) à charge pour les services de dégager les questions techniques (cf. décision du 9 mars 2005).

Le comité de pilotage a un autre objet, il préexistait au COSB ; le COSB dans sa forme actuelle est proche d'une commission restreinte du COPIL. Tous les membres du COSB (10 membres) sont membres du COPIL qui en compte 20.

Page 7 122 SMR et LOLF (cf. observation de l'IA- DSDEN du Morbihan) la confusion entre l'expérimentation de la LOLF et la SMR était et est le fait des partenaires sociaux plus que des responsables académiques.

Page 10 132 Sur le carcan des actions : l'observation est intéressante ; si la prévision budgétaire doit se rapprocher de la réalité du contenu des actions, le caractère indicatif des dotations qu'elles supportent témoigne d'une souplesse introduite par le législateur que certains services ministériels voudraient réduire au nom d'un suivi budgétaire rigoureux. Vision très théorique des réalités qui amène à privilégier le suivi au plus fin de la nomenclature budgétaire à la réalisation des objectifs.

Page 14 135 et note 21 : cas plus complexe ; la mesure est certes stricto sensu non reconductible, mais les décisions prises à la rentrée 2004 ont des incidences budgétaires 2005 à traduire au BOP initiale 2005. A la rentrée scolaire dernière, les IA ont engagé une mise à plat de l'application des textes ISSR. Cette mise à plat a pour objet de payer l'ISSR aux seuls ayants droits. Toutes les académies ont utilisé l'ISSR pour payer des frais de déplacement que l'on ne pouvait pas verser faute de moyens de fonctionnement du fait de l'absence de contrôle. En 2004 il fallait donc arrêter de payer des indemnités mais être capable de payer des frais de déplacement (le montant des frais de déplacement étant inférieur à celui de l'indemnité).

En 2004 les IA ont moins dépensé sur L'ISSR (effet des décisions de septembre) mais il fallait des crédits pour rembourser les personnels des déplacements. Le COSB a décidé de recycler une partie des crédits destinés à la réinstallation du CRDP (retard pris dans l'opération) pour permettre le paiement des déplacements. L'académie a donc en 2004 abandonné un crédit de REM estimé ex post à 500 000€ et redéployer 150 000€ de crédits de fonctionnement. En 2005 il fallait donc consolider la mesure sur l'exercice, à savoir : 1 100 000 € en rémunérations et + 590 000 € en fonctionnement, avec à la clé une économie prévisionnelle sur les REM de 510 000€. La DESCO a tardé à donner un accord sur la première partie de la mesure (fongibilité asymétrique à faire au BOP initial.) Les 510 000 € sont gelés à ce stade pour vérifier la réalité de l'économie. Son affectation éventuelle fera l'objet d'une décision en septembre 2005.

Pour ce qui concerne le redéploiement de 360 000 € à destination des fonds sociaux, c'est uniquement pour pallier l'absence de versement d'une dotation pourtant prévue au protocole expérimental (annexe 5).

Page 22 s'agissant du projet académique, la prise en considération de la LOLF faisait partie du cahier des charges. C'est une décision a priori et non une présentation ex post des orientations académiques. Il avait été souhaitable que le nouveau projet académique soit un élément préparatoire au passage de la LOLF.

Page 25 213 : la globalisation des crédits avait été amorcée bien avant que l'expérimentation LOLF ne commence. Dans le cadre de contrats lycées/académie, un processus : bilan, projet d'établissement, actions prioritaires (en lien avec les orientations académiques), analyse globale du projet et financement globalisé, puis compte rendu annuel, avait été initié. La décision de poursuivre ces contrats, et, dans le même temps, de globaliser les crédits pédagogiques de tous les établissements avait été prise.

La démarche qualité a été imposée à l'académie, et non choisie. Le seul choix a consisté à faire porter la démarche qualité sur le service rendu par les services académiques et non sur les EPLE.