



Inspection générale des  
finances

n° 2006-M-052-02

Inspection générale de  
l'éducation nationale

n° 2006-085

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

n° 2006-085

## Mission d'audit de modernisation

# Rapport

sur

## le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF

Établi par

**Pierre LEPETIT**

Inspecteur général des finances

**Bernard SIMLER**

Inspecteur général  
de l'éducation nationale

**Jean-Pierre LACOSTE**

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

**Arnaud POLAILLON**

Administrateur civil

**Pierre RENEAUDINEAU**

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

- Mars 2007 -

# Synthèse

## Le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF

Constats

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

### 1. Cadre de l'audit

- La LOLF a confié de nouvelles responsabilités aux académies qui désormais jouent un rôle pivot dans le pilotage de la masse salariale et le respect par le MENESR du plafond d'emplois. Se pose dès lors la question de l'articulation et de la convergence entre les outils traditionnels de gestion utilisés par l'éducation nationale, les nouveaux concepts introduits par la LOLF et la construction des indicateurs qui en sont la traduction concrète et accessible à tous.
- L'audit avait pour objectifs:
  - ✓ De procéder à une revue critique des dispositifs de pilotage existants, dans les différents territoires de l'académie dont elle appréciera la pertinence.
  - ✓ D'identifier les facteurs susceptibles d'améliorer le pilotage de la performance à tous les niveaux : établissements, services académiques (rectorat et inspection d'académie) et administration centrale.
  - ✓ De faire des propositions tendant à améliorer le dialogue de gestion entre ces différents niveaux, dans l'ensemble des domaines pédagogique, budgétaire, de gestion, en s'attachant en particulier à la gestion de la masse salariale et des emplois.

### 2. Constat

- Le MENESR n'est pas encore en mesure de mettre pleinement en œuvre la LOLF
  - ✓ L'organisation budgétaire reste inachevée.
  - ✓ Les objectifs et indicateurs, qui restent trop nombreux, ne sont pas suffisamment orientés vers l'évaluation de la performance, et traduisent davantage les attentes de la société que les priorités assignées aux responsables.
  - ✓ Le pilotage de la performance ne dispose pas des outils requis et n'est pas au centre du dialogue de gestion. Les informations sont abondantes mais ne permettent pas de construire le tableau de bord du système éducatif.
  - ✓ L'organisation de l'administration centrale et des académies ne répondent pas aux exigences d'un pilotage par la performance.

MINEFI - DOME - 2007

IGF – IGAENR - IGEN

## Le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF

Propositions

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

### 3. Recommandations

- Organiser les responsabilités et les structures pour permettre une gestion dynamique de la performance :
  - ✓ Rendre plus transparente, complète et autonome la gestion des budgets par les académies.
  - ✓ Choisir des indicateurs utiles pour piloter le changement.
  - ✓ Organiser le contrôle et l'évaluation de la performance et structurer le dialogue de gestion.
  - ✓ Rénover le mode du management du système éducatif, notamment en affirmant la responsabilité de la direction de programme et en organisant un échelon de proximité dans les académies pour la gestion de la performance.

### 4. Impacts attendus

- Un pilotage du système éducatif par les objectifs et l'évaluation qui donnent de réelles marges d'autonomie aux établissements.
- Une offre éducative plus adaptée aux besoins des élèves et plus équitable.

MINEFI - DOME - 2007

IGF – IGAENR - IGEN

## SOMMAIRE

|  |          |
|--|----------|
| <b>I. LE CONSTAT : LE MENESR N'EST PAS ENCORE EN MESURE DE METTRE PLEINEMENT EN ŒUVRE LA LOLF.....</b>   | <b>7</b> |
| A. L'ORGANISATION BUDGETAIRE RESTE INACHEVÉE.....  | 7        |
| 1. <i>La construction des BOP académiques a été une étape techniquement réussie mais la visibilité des recteurs d'académie sur leur gestion reste imparfaite.....</i>  | 7        |
| a) Pour la construction des BOP, tous les crédits ne sont pas complètement répartis. ....  | 7        |
| b) L'étalement dans le temps des délégations des crédits dans les rectorats s'ajoute à la question de l'affectation de l'intégralité des crédits. ....   | 7        |
| c) La prise en compte tardive des mesures dites « de rentrée » dans des BOP "modificatifs" rend inopérant le pilotage par une académie de son budget.....  | 8        |
| d) Le financement des surnombres et des mesures exogènes perturbe la logique de responsabilité des gestionnaires locaux. ....  | 9        |
| 2. <i>Une gestion dynamique de la masse salariale peine à se mettre en place. ....</i>   | 9        |
| a) Les académies ne maîtrisent pas encore tous les outils pour gérer la masse salariale.   | 9        |
| b) Les marges de gestion des composantes de la masse salariale sont inégalement utilisées. ....  | 10       |
| 3. <i>La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) répartit toujours les moyens selon ses pratiques traditionnelles.....</i>  | 10       |
| B. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS NE SONT PAS ORIENTES VERS L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE .....   | 11       |
| 1. <i>Les objectifs et les indicateurs expriment plus les multiples attentes de la société à l'égard du système éducatif que les priorités assignées à ses responsables. ....</i>  | 12       |
| 2. <i>La rédaction des objectifs traduit les difficultés du système éducatif à mettre en place une démarche d'évaluation de la performance. ....</i>   | 13       |
| 3. <i>Les indicateurs sont trop nombreux, imprécis et souvent mal adaptés aux objectifs. ....</i>  | 14       |
| C. LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE NE DISPOSE PAS DES OUTILS REQUIS ET IL N'EST PAS AU CENTRE DU DIALOGUE DE GESTION.....  | 15       |
| 1. <i>Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche produit des informations abondantes mais elles ne permettent pas de construire un tableau de bord du système éducatif.....</i> | 15       |
| 2. <i>Le système d'information n'est pas adapté au pilotage de la performance. ....</i>  | 16       |
| 3. <i>Une grande confusion règne dans les concepts utilisés pour décrire les instruments de gestion de la performance.....</i>   | 16       |
| 4. <i>Dans le dialogue de gestion, la performance n'est pas en position centrale.....</i>  | 17       |
| D. L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET DES ACADEMIES NE REpond PAS AUX EXIGENCES D'UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE .....   | 18       |
| 1. <i>La responsabilité des directeurs de programme est limitée par le poids des directions fonctionnelles.....</i>  | 18       |
| 2. <i>La DGESCO n'est pas suffisamment structurée en fonction de la performance.....</i>   | 19       |
| 3. <i>L'organisation des académies n'est pas suffisamment adaptée à une gestion active de la performance.....</i>  | 19       |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>II. LES PROPOSITIONS : ORGANISER LES RESPONSABILITES ET LES STRUCTURES POUR PERMETTRE UNE GESTION DYNAMIQUE DE LA PERFORMANCE .....</b>  | <b>21</b> |
| A. RENDRE PLUS TRANSPARENTE, COMPLETE ET AUTONOME LA GESTION DES BOP PAR LES ACADEMIES. ....  | 21        |
| 1. Définir d'autres modalités de construction et d'exécution des BOP.....   | 21        |
| 2. Revoir les modalités de recrutement des personnels enseignants et d'éducation du second degré .....  | 22        |
| a) Une consolidation par le DGESCO des besoins de titulaires. ....  | 22        |
| b) Des concours nationaux à recrutement académique. ....  | 22        |
| B. CHOISIR DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS UTILES POUR PILOTER LE CHANGEMENT   | 23        |
| 1. Définir en concertation un nombre limité d'objectifs de progrès communs à l'ensemble du système éducatif.....  | 23        |
| 2. Construire une bibliothèque d'indicateurs partagés permettant aux académies d'enrichir leur projet de performance en fonction des réalités locales tout en les mettant en état de répondre aux demandes ministérielles. .... | 24        |
| C. ORGANISER LE CONTROLE ET L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET STRUCTURER LE DIALOGUE DE GESTION.....  | 24        |
| 1. Adapter le schéma stratégique des systèmes d'information et des télécommunications pour donner la priorité au contrôle budgétaire et au contrôle de gestion et organiser la maîtrise d'ouvrage à cet effet.....              | 24        |
| 2. Construire un tableau de bord unique et transparent du contrôle de gestion.....  | 25        |
| 3. Organiser un dialogue de gestion alliant sa composante budgétaire et sa composante stratégique. ....   | 26        |
| a) Une démarche budgétaire globale et stratégique. ....   | 26        |
| b) Un calendrier renouvelé.....   | 27        |
| D. RENOVER LE MODE DE MANAGEMENT DU SYSTEME EDUCATIF.....   | 27        |
| 1. Réaffirmer la responsabilité de direction de programme de la DGESCO et revoir son organisation interne.....  | 27        |
| 2. Afficher plus clairement la recherche et l'évaluation de la performance dans le mode de management des académies. ....   | 28        |
| 3. Constituer dans les rectorats un "pôle" évaluation qui fédère l'ensemble des structures et des personnes dédiées à cette fonction. ....  | 29        |
| 4. Privilégier pour l'animation et le suivi académique de la gestion de la performance un échelon de proximité doté de réels capacités de régulation. ....  | 30        |
| 5. Faire évoluer le recrutement et les parcours professionnels des différents corps d'inspection.....   | 31        |
| OBSERVATIONS DU MINISTERE .....   | 35        |
| REPOSE DE LA MISSION.....   | 42        |
| ANNEXES .....   | 56        |

## INTRODUCTION

A un mode de pilotage de l'action publique centralisé, fondé sur l'édition de normes et de procédures et sur un contrôle de conformité à ces prescriptions centrales, se substitue progressivement, depuis une vingtaine d'années dans la plupart des pays industrialisés, un mode de pilotage fondé sur l'autonomie des établissements, la déconcentration des responsabilités et l'évaluation.

La France, pour sa part, montre une réticence particulière à entreprendre cette évolution. Ainsi, en dépit des lois de décentralisation, de la déconcentration de plus en plus large de la gestion, des mesures prises pour favoriser l'autonomie des établissements et la construction de projets pédagogiques, pour permettre le choix des parcours scolaires et pour développer la contractualisation, le pilotage par les objectifs et l'évaluation du système éducatif a fait peu de progrès. La rigidité des organisations pédagogiques et la difficulté à mettre en place les outils d'évaluation des acquis des élèves témoignent d'une réticence forte de ses acteurs à s'engager dans une démarche de performance.

Comme le soulignent les inspections générales de l'Education nationale, « tout affaiblissement du pilotage centralisé et toute confiance faite à des unités déconcentrées (académies, établissements, équipes pédagogiques), même encadrée par des objectifs et un réel processus d'évaluation, sont perçus 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 »<sup>1</sup>.

La dénonciation des logiques « managériales » qui conduiraient à une prétendue « marchandisation » de l'éducation crée la confusion dans les esprits en laissant croire que le service public de l'éducation pourrait ne pas s'interroger sur sa performance et qu'il suffirait d'augmenter les moyens pour obtenir de meilleurs résultats. Or, comme l'illustrent les rapports d'audit sur la grille horaire des enseignements au lycée et au collège, les moyens n'ont pas fait défaut depuis 15 ans mais les résultats n'ont pas toujours été au rendez-vous.

En substituant une logique de résultats à une logique de moyens, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) doit conduire le système éducatif à s'organiser pour gérer la performance. La loi a confié aux responsables de programme la tâche de mettre en œuvre les objectifs fixés dans les plans annuels de performance. Les académies ont désormais, au travers des budgets opérationnels de programme (BOP), des responsabilités étendues sur la mise en œuvre des objectifs et la gestion des moyens, en particulier de la masse salariale.

Dans ce contexte, l'objet de la présente mission était d'examiner les modalités mises en place par les responsables de programme et de BOP pour piloter les performances du système éducatif, d'identifier les contraintes et les obstacles rencontrés aux principaux niveaux et de faire des propositions méthodologiques tant sur l'organisation que sur les procédures et les règles de gestion.

La mission a effectué son travail sur les cinq programmes de la mission enseignement scolaire gérés par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MNESR) :

- enseignement scolaire public du premier degré,
- enseignement scolaire public du second degré,

---

<sup>1</sup> Rapport au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche n° 2005-022, *L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes*, avril 2005 ; [www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr).

- vie de l'élève,
- enseignement privé du premier et du second degré,
- soutien à la politique de l'Education Nationale.

Une réforme de l'administration centrale du MENESR a été réalisée au cours de l'année 2006 ; la mission d'audit a considéré que l'examen des modalités de pilotage de la performance devait être fait dans le cadre de cette nouvelle organisation.

La mission a également considéré que le découpage des programmes et les choix qui ont été effectués quant à leur déclinaison en BOP n'entraient pas dans le champ de l'audit. Elle estime cependant que la question de la responsabilité du programme « enseignement privé du premier et du second degré » devrait faire l'objet d'un nouvel examen. Du point de vue de la cohérence du pilotage et de la gestion de la performance, il serait utile que des BOP académiques soient mis en place, à l'instar du second degré public, et qu'en conséquence la responsabilité de ce programme soit assurée par le directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO) plutôt que par le directeur des affaires financières (DAF)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Une expérimentation en ce sens est en cours, dans deux académies.

## **I. LE CONSTAT : LE MENESR N'EST PAS ENCORE EN MESURE DE METTRE PLEINEMENT EN ŒUVRE LA LOLF**

### **A. L'organisation budgétaire reste inachevée.**

#### ***1. La construction des BOP académiques a été une étape techniquement réussie mais la visibilité des recteurs d'académie sur leur gestion reste imparfaite.***

La construction de BOP académiques, qui déclinent territorialement les programmes "enseignement du premier degré public", "enseignement du second degré public", "vie de l'élève" et "soutien de la politique de l'éducation nationale", est un changement majeur dans la gestion du système éducatif. En effet, pour la première fois, à partir de 2006, les recteurs d'académie doivent assumer des responsabilités nouvelles en matière de gestion budgétaire, principalement sur la masse salariale, alors qu'ils ne géraient jusque là que des effectifs et des crédits pré-affectés.

#### ***a) Pour la construction des BOP, tous les crédits ne sont pas complètement répartis.***

L'architecture budgétaire retenue distingue 30 BOP académiques, par programme<sup>3</sup>, qui sont agrégés avec les opérations à pilotage national, des BOP d'actions spécifiques (UO d'Outre-mer), des BOP centraux, et les crédits non répartis. Deux réserves sont constituées : la réserve de précaution (0,1% du titre 2, 5% hors titre 2) et la réserve de gestion. Tous les crédits de la loi de finances initiale (LFI) sont ainsi ventilés. Pour autant, la discussion sur le périmètre et le contenu des BOP académiques ne semble pas donner lieu à une communication complète aux recteurs de ce bouclage, bien que les crédits non répartis figurent de manière transparente dans les fiches de budgétisation initiale.

Lorsque s'ouvre la période d'exécution de la loi de finances, une incertitude pèse sur les gestionnaires déconcentrés – comme sur les gestionnaires centraux – à propos de :

- l'affectation de la réserve de précaution : au service d'ajustements au profit du budget général ou au contraire de celui du MENSER ?
- la véritable nature de la réserve de précaution (hors titre 2) qui donne lieu à un débat récurrent avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) sur le fond de la dépense en cause : par exemple, dans le programme « vie de l'élève », la réserve de précaution au taux de 5% s'applique aux bourses – alors qu'il s'agit d'une dépense obligatoire – et aux subventions destinées à financer les assistants d'éducation, qui sont de fait des dépenses de personnel.

#### ***b) L'étalement dans le temps des délégations des crédits dans les rectorats s'ajoute à la question de l'affectation de l'intégralité des crédits.***

La circulaire relative aux règles de gestion des programmes, en particulier ceux placés sous la responsabilité du directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), fixe les montants de la première délégation à 83,33% sur le titre 2, et à 80% sur les autres titres. La mise en place des crédits en 2006 s'est effectuée en janvier pour cette première délégation et, en septembre, pour le solde. Aucune difficulté pour la consommation des crédits liée à ce rythme n'a été constatée.

---

<sup>3</sup> Sauf pour le programme "enseignement privé du premier et second degré" (cf. Introduction).

Cependant, les crédits non répartis, faute de transparence de l'information, cristallisent le sentiment de l'existence d'une « réserve » ministérielle, non légitime aux yeux des gestionnaires académiques.

Les crédits non répartis correspondent au moins à deux pratiques :

- les opérations à pilotage national : notamment en matière immobilière et d'équipements informatiques,
- la non distribution initiale des crédits destinés aux mesures dites "de rentrée" et aux mesures catégorielles et indemnitaires.

La question du périmètre des BOP se pose de manière récurrente, comme sur d'autres crédits (indemnisation du chômage, action sociale...), bien que ces mesures soient précisément identifiées et chiffrées en loi de finances initiale. Sur l'ensemble de ces crédits, l'incompréhension des gestionnaires locaux est manifeste.

**Tableau des crédits non répartis par programme**

| <b>LFI 2006 ( k€)</b> | <b>Esgt 1<sup>er</sup> degré</b> | <b>Esgt 2<sup>nd</sup> degré</b> | <b>Soutien</b> | <b>Vie de l'élève</b> |
|-----------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------|-----------------------|
| Base LFI              | 15 659 910                       | 25 525 837                       | 1 306 771      | 4 232 020             |
| Montant T2            | 170 873                          | 297 563                          | 9 933          | 43 359                |
| <b>% du PGM</b>       | <b>1,09%</b>                     | <b>1,17%</b>                     | <b>0,76%</b>   | <b>1,02%</b>          |
| Base LFI              | 74 140                           | 206 871                          | 699 293        | 1 710 199             |
| Montant hors T2       | 534                              | 27 142                           | 35 930         | 0                     |
| <b>% du PGM</b>       | <b>0,72%</b>                     | <b>13,12%</b>                    | <b>5,14%</b>   | <b>0,00%</b>          |

*c) La prise en compte tardive des mesures dites « de rentrée » dans des BOP "modificatifs" rend inopérant le pilotage par une académie de son budget.*

La séparation en deux étapes de la construction des BOP, un socle - en janvier - puis des ajustements - en septembre -, revient à créer, de fait, des BOP « mesures nouvelles » Cette démarche est antagoniste avec la logique de la LOLF.

La préparation du socle des BOP a lieu avant la fin de l'année civile afin que les visas du contrôleur budgétaire, comptable et financier (CBCF) et des contrôleurs financiers en région (CFR) permettent la délégation puis la consommation des crédits dès le début de l'année suivante.

En revanche, la prise en compte de certaines mesures de la LFI n'est traduite par le MENESR, pour les académies, que dans une seconde phase : au dernier trimestre de l'année d'exécution de la loi de finances (premier de l'année scolaire).

Le fait que l'année budgétaire (année civile) soit différente de l'année scolaire est l'argument donné pour justifier cette construction en deux étapes des BOP. Cet argument n'est pas recevable pour deux raisons : d'une part, le plafond d'emplois est fixé dès le stade du PLF, mouvements à la rentrée scolaire compris, et d'autre part, les incertitudes invoquées (prévision des départs à la retraite, estimation du nombre d'élèves à la rentrée, évolution des structures des établissements...) n'ont pas une variabilité telle – sauf exception : cf. effet d'annonce de la réforme des retraites de 2003 - qu'il faille renoncer à construire des budgets opérationnels de programme par académie les plus complets possibles dès le 1<sup>er</sup> janvier, sur la base des données disponibles.



*d) Le financement des surnombres et des mesures exogènes perturbe la logique de responsabilité des gestionnaires locaux.*

Le nombre de personnes affectées dans chaque académie ne correspond pas le plus souvent à la masse salariale des BOP. En effet, depuis plus de dix ans, l'affectation et la rémunération des personnels titulaires et stagiaires au-delà des capacités budgétaires et des besoins réels des académies sont constatées : ce sont les surnombres. Quelle qu'en soit l'origine – fortuite, comme la réduction significative du nombre des départs à la retraite par rapport aux prévisions, ou volontaire comme le sur-calibrage des concours - cette disjonction constitue un facteur important de déresponsabilisation des gestionnaires locaux. La DAF considère qu'elle a explicité cette situation avec chaque académie et n'a mis à leur charge que la moitié du surcoût, non financé, de la dépense. Les recteurs d'académie soulignent le caractère paradoxal et démotivant de cette situation dans un contexte nouveau qui leur impose de respecter la limite de la masse salariale et celle des "équivalents temps plein travaillés" (ETPT) des BOP dont ils ont la gestion

Sauf à perpétuer de tels dysfonctionnements, continuer à demander aux recteurs de respecter les limites de la masse salariale qui leur est confiée, alors qu'ils n'exercent aucune responsabilité dans les recrutements des personnels titulaires enseignants, d'éducation et d'orientation du second degré, ne les incitent pas à poursuivre leurs efforts de gestion.

De même, si on comprend aisément l'enjeu du débat institutionnel entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) et l'ensemble des ministères sur le financement des accords salariaux, et la justification macro budgétaire de sa prise en charge «sur leur substance» et non sur des crédits additionnels, force est de reconnaître qu'il est cohérent avec une gestion centralisée de la masse salariale mais pas avec une gestion déconcentrée.

Compte tenu de la délégation de la masse salariale dans les BOP, les académies sont conduites à couvrir financièrement ces mesures exogènes, notamment par une sous-consommation des heures supplémentaires. En entravant l'exercice de la fongibilité asymétrique dans la perspective des équilibres de fin de gestion, ce pilotage par la contrainte peut aller à l'encontre des nouveaux principes de gestion qui résultent de la LOLF dans la mesure où les responsables de BOP n'ont pas de réelles marges sur les entrées et sorties d'effectifs. De fait, ces pratiques confisquent une part essentielle des marges d'action budgétaires des académies.

Certes, les académies démontrent ainsi leur capacité à gérer au mieux les crédits qui leur sont alloués, mais les conditions d'exécution de la loi votée par le Parlement sont sous optimales et la construction des BOP des exercices suivants peut en être, à tort, affectée.

## **2. Une gestion dynamique de la masse salariale peine à se mettre en place.**

*a) Les académies ne maîtrisent pas encore tous les outils pour gérer la masse salariale.*

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)<sup>4</sup> note l'absence – dans les BOP soumis à son examen – « d'éléments permettant d'apprécier objectivement la soutenabilité de la masse salariale et d'éléments prévisionnels de consommation des crédits ou des emplois ». De leur côté, les contrôleurs financiers en région (CFR) soulignent :

- « les difficultés rencontrées par certains responsables de BOP pour le calcul de la masse salariale, voire des ETPT ;
- l'absence, relevée par certains responsables de BOP, d'éléments relatifs au financement des "mesures nouvelles", des mesures de rentrée scolaire et des recrutements de stagiaires ».

---

<sup>4</sup> Note n° 6062 du 25/7/2006.

Un tableau des écarts entre les prévisions locales et les dotations accordées par les responsables de programme illustre ce hiatus. (cf. annexe n°5).

Au-delà de ces constats, tous les interlocuteurs rencontrés ont insisté sur l'importance de la formation des responsables académiques à la gestion de la masse salariale et de ses composantes : condition de la nécessaire appropriation par les responsables de BOP centraux et académiques d'une culture jusque là uniquement détenue par la DAF.

Des sessions de formation de formateurs ont bien été programmées en 2005 et 2006 ainsi que des séminaires inter académiques. Parallèlement des formations à l'utilisation de l'application Khéops ont été organisées. Mais, des équipes parfaitement rodées à la maîtrise des ces paramètres, auprès du secrétaire général de l'académie, n'ont pas été partout constituées.

Conscient de la situation et tirant parti des leçons des expérimentations conduites en 2004 et 2005, le ministère a la volonté de mettre en place des outils pour mieux organiser le partage de l'information, via un comité de pilotage des programmes (qui n'a jamais été réuni) et l'exploitation des données existantes, à partir de l'outil POLCA (cf. annexe 4).

Ainsi, un point d'achoppement du dialogue de gestion, aux dires des académies<sup>5</sup>, a été pour la mise en œuvre de la LOLF, le calcul de la masse salariale et du GVT. L'administration centrale le considère comme connu et, pour elle, il ne s'agit dès lors que d'un exercice de répartition alors que les académies estiment que ce GVT doit être calculé à leur niveau et que les crédits nécessaires pour couvrir ce GVT doivent leur être automatiquement attribués.

*b) Les marges de gestion des composantes de la masse salariale sont inégalement utilisées.*

La gestion de la masse salariale est un enjeu central pour les académies : faire le lien entre toutes les décisions de gestion de ressources humaines (GRH) et leurs conséquences financières.

La proximité des causes et des effets devrait permettre une gestion plus maîtrisée. Ainsi le quantum de vacations, la régulation des flux de sortie et donc des indemnités de chômage, la gestion des services partagés, des décharges, des remplacements, de la carte scolaire, des rémunérations accessoires, notamment de l'ISSR<sup>6</sup>, en fonction des bases réglementaires, etc., sont des champs d'action qui peuvent être mis à profit par les services académiques pour contraindre la dépense.

Les marges décrites dans les audits de modernisation précédents illustrent, très largement, ces possibilités.

Le constat de la mission est que les bonnes pratiques ne trouvent pas de lieu de diffusion organisée. Ce partage d'expériences est pourtant un des leviers importants d'une démarche de performance.

### **3. La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) répartit toujours les moyens selon ses pratiques traditionnelles**

Le DGESCO -responsable de programmes- répartit des moyens d'enseignement, d'éducation et de suppléance en ETPT. Cet exercice, conduit à une objectivation quantifiée sur la base :

---

<sup>5</sup> Cf. note DAF n°2006-099 du 8/9/2006.

<sup>6</sup> Indemnité de sujétions spéciales de remplacement.

- des évolutions prévisibles de la démographie scolaire ; la projection s'appuie sur l'enquête de la DEPP « remontées individuelles scolarité » qui chiffre le nombre des élèves à la rentrée (elle est normalement disponible entre le 15 et le 30 octobre) ;
- de critères sociaux et territoriaux (ruralité, densité, PCS) ;
- de la structuration de l'offre de formation académique ;
- de ratios d'encadrement (H/E, E/S, E/D) des élèves.

La DGESCO indique qu'au-delà des besoins théoriques calculés, elle s'efforce de rééquilibrer les dotations des académies en agissant sur les dotations de base par la régulation de moyens. Pour autant, depuis 2002, les écarts<sup>7</sup>, si on se réfère au nombre d'heures enseignés par élève (H/E), persistent Enfin, ces moyens sont notifiés aux recteurs sans échange préalable avec ceux-ci.

Dans le cadre de la LOLF, cet exercice comporte des inconvénients graves :

- d'abord, il est en partie opaque pour les académies, qui, si elles disposent des données utilisées, ne connaissent pas le poids accordé à chacun des paramètres ;
- ensuite, la réduction des écarts de dotation entre académies a été tardive et insuffisamment soutenue dans sa durée ; des disparités importantes subsistent entre les académies ;
- de plus, il tend à allouer des moyens plutôt à partir de l'existant que du souhaitable et/ou de la politique académique poursuivie : ainsi, les critères relatifs aux taux de redoublement sont modulés seulement à la marge et ceux liés à l'offre de formation des académies pas du tout, hormis la prise en compte du taux de remplissage des structures ;
- enfin, l'organisation des travaux de constitution des BOP académiques, pour 2006, a paradoxalement mis fin à la réunion dite « de bilan de rentrée » qui, chaque année, en novembre, était l'occasion d'un dialogue avec les académies sur le rapport entre les moyens alloués au titre de l'année scolaire précédente et le bilan de celle-ci, notamment du point de vue de l'offre de formation .

La responsabilité de programme qu'assume le DGESCO implique une double démarche :

- de transparence pour l'allocation des moyens, y compris sur le « stock » de ceux-ci ;
- de coordination et d'unification du dialogue de gestion avec les académies dans le sens d'une adéquation des moyens aux objectifs fixés par les programmes.

## **B. Les objectifs et les indicateurs ne sont pas orientés vers l'évaluation de la performance**

Avec la loi de finances pour 2006, la définition des résultats attendus, mesurés par des indicateurs chiffrés, permet de faire passer la gestion de l'Etat d'une logique de moyens à une logique de résultats. Le système d'objectifs et d'indicateurs donnera au Parlement et à la Nation les éléments pour apprécier la conduite d'une politique publique et pour porter ainsi un jugement sur les résultats obtenus.

---

<sup>7</sup> Cf. rapports d'audit de modernisation sur la grille horaire des enseignements au lycée et au collège ; [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr).

Pour s'assurer de la pertinence des objectifs et de la fiabilité du système de mesure, des contrôles sont assurés notamment par le Comité interministériel de l'audit des programmes (CIAP). Celui-ci aura procédé en 2006 à l'audit des programmes « enseignement scolaire public du premier degré » et « enseignement privé du premier et du second degré ». Il n'entraîne donc pas dans l'objet de la mission d'analyser de manière détaillée la pertinence des objectifs et la fiabilité des indicateurs mais de relever les obstacles à un pilotage de la performance dans les académies.

Les objectifs doivent concrétiser les priorités de l'action publique. Ils doivent rester en nombre limité pour garantir la lisibilité globale de la loi de finances et l'efficacité de la conduite des politiques de l'Etat. Le choix des objectifs doit être représentatif des aspects essentiels du programme. Leur énoncé doit être simple, précis et facile à comprendre par tous. L'objectif indique les résultats attendus des actions entreprises en vue d'accomplir les finalités du programme ; il doit donc être mesurable. Il est accompagné d'un indicateur chiffré, voire de deux, renseigné(s) pour le passé et pour l'avenir. Les principaux leviers d'action envisagés et les résultats obtenus dans le passé doivent être expliqués<sup>8</sup>.

L'indicateur mesure la réalisation de l'objectif : un bon indicateur doit être pertinent, utile, solide et vérifiable.

***1. Les objectifs et les indicateurs expriment plus les multiples attentes de la société à l'égard du système éducatif que les priorités assignées à ses responsables.***

Les objectifs et les indicateurs des cinq programmes de la mission « enseignement scolaire » sont trop nombreux pour assurer la compréhension et l'évaluation de la politique publique. Ils ne sont pas suffisamment ciblés pour que les priorités apparaissent clairement aux personnels comme aux usagers.

| Programmes de la mission « enseignement scolaire » gérés par le MENESR PLF 2006 et 2007 | Nombre d'objectifs |                   | Nombre d'indicateurs |                    | Indicateurs non documentés |          |
|---|--------------------|-------------------|----------------------|--------------------|----------------------------|----------|
|   | PLF 2006           | PLF 2007          | PLF 2006             | PLF 2007           | PLF 2006                   | PLF 2007 |
| Programme 139 : enseignement privé  | 5                  | 5                 | 25                   | 26 <sup>(9)</sup>  | 12                         | 12       |
| Programme 140 : premier degré   | 4                  | 4                 | 17                   | 18 <sup>(10)</sup> | 6                          | 6        |
| Programme 141 : second degré  | 7                  | 7                 | 38                   | 38 <sup>(11)</sup> | 10                         | 11       |
| Programme 214 : soutien   | 4                  | 3 <sup>(12)</sup> | 17                   | 12                 | 6                          | 1        |
| Programme 230 : vie de l'élève  | 4                  | 4                 | 10                   | 10 <sup>(13)</sup> | 1                          | 1        |
| Total   | 24                 | 23                | 108                  | 104                | 35                         | 31       |

Dans le PLF 2006, il y avait 629 objectifs et 1284 indicateurs soit une moyenne de 5 objectifs par programme et de 2 indicateurs par objectif ; 13% des indicateurs n'étaient pas documentés.

Les cinq programmes de la mission « enseignement scolaire », examinés dans le présent rapport, comportent 24 objectifs, et 108 indicateurs<sup>14</sup> (soit 4,5 indicateurs par objectif) dont 32,4% ne sont pas documentés (cf. annexe n°6).

<sup>8</sup> « La démarche de performance : stratégie, objectifs et indicateurs – guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 » pp 19 et 20.

<sup>9</sup> dont un supprimé et deux créés.

<sup>10</sup> dont un supprimé et deux créés.

<sup>11</sup> dont deux supprimés et deux créés et quatre modifiés.

<sup>12</sup> dont un modifié et un supprimé.

<sup>13</sup> dont un modifié.

<sup>14</sup> mais de fait 16 objectifs et 73 indicateurs, compte tenu de leur répétition dans chacun des programmes.

Aux objectifs n°1 du programme 141 et n°2 du programme 139 sont associés respectivement 15 et 13 indicateurs qui couvrent des préoccupations aussi diverses que "le taux d'accès au baccalauréat" et "la proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques" ou "la proportion d'élèves apprenant l'allemand".

Il est incontestable que les pressions qui s'exercent sur les responsables du système éducatif sont multiples et fortes, mais l'exercice de son pilotage ne peut cependant se limiter, pour les responsables de programme, à répercuter sur les recteurs d'académie, les chefs d'établissement et les enseignants ces différentes demandes. La définition annuelle des projets de performance devrait être l'occasion d'un arbitrage beaucoup plus sélectif de telle sorte que des priorités réelles pour l'action soient fixées aux différents responsables du système éducatif.

## ***2. La rédaction des objectifs traduit les difficultés du système éducatif à mettre en place une démarche d'évaluation de la performance.***

Les objectifs affirment la volonté d'accroître les compétences des élèves et leur réussite scolaire, mais les indicateurs ne mesurent pas les acquis des élèves.

Plusieurs rapports de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et du CIAP<sup>15</sup> ont souligné la difficulté du système éducatif à évaluer ses performances à partir des résultats des élèves. « La culture d'évaluation n'a pas fait beaucoup de progrès...il y a aujourd'hui deux usages et, du coup, deux logiques différentes de la notion d'évaluation : l'évaluation du système éducatif pour les pilotes d'une part, et celle des acquis des élèves au quotidien d'autre part »<sup>16</sup>. Le système d'information de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) est parallèle à celui des examens et les deux ne communiquent pas. Par exemple, le compte rendu au chef d'établissement des notes obtenues au baccalauréat par les élèves est variable selon les académies. Ce refus de considérer les acquis des élèves comme une mesure de la performance du système éducatif interdit de se fixer des objectifs de progrès quantifiables.

Les programmes de la LFI fixent donc plus des ambitions que des objectifs. C'est ainsi que l'objectif de « *conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité* »<sup>17</sup> est trop éloigné de l'action quotidienne des acteurs du système éducatif pour avoir une efficacité opérationnelle. Un objectif doit pouvoir être relayé dans chaque établissement pour que chaque enseignant se l'approprié et puisse en faire le déterminant de son action.

Certains objectifs comme « *disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adaptés* » ou « *promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif* » ne disent rien des leviers d'action qui seront mis en œuvre. L'objectif reste implicite. Dans le premier cas, il s'agit de s'assurer que les enseignants seront formés et présents là et au moment où ils sont attendus. Dans le second cas, il s'agit de s'assurer de la qualité et de la disponibilité du service sur l'ensemble du territoire.

L'ampleur des ambitions assignées par les objectifs actuels des programmes se mesure également par le fait que leur réalisation ne peut s'évaluer au travers d'un indicateur, voire deux.

---

<sup>15</sup> notamment : « L'évaluation des collèges et des lycées en France » juillet 2004 et « Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'école », juillet 2005 ([www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr)) ; avis du CIAP du 11 juin 2004 sur le projet de programme « Enseignement scolaire public du second degré ».

<sup>16</sup> Entretien avec Roger François Gauthier, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche dans *La Lettre de l'Education* du 16 octobre 2006.

<sup>17</sup> objectif n°2 du programme 139 « enseignement privé du premier et du second degré » et objectif n°1 du programme n°141 « enseignement scolaire public du second degré ».

### ***3. Les indicateurs sont trop nombreux, imprécis et souvent mal adaptés aux objectifs.***

Les indicateurs associés à un objectif doivent se rapporter à un aspect substantiel du résultat attendu. Plusieurs d'entre eux ne répondent pas à ce critère. A titre d'exemple, le « pourcentage de jeunes en difficulté de lecture aux tests passés lors de la journée d'appel de préparation à la défense » ne mesure pas le niveau de compétences en fin de scolarité. De même, le « taux de sortie aux niveaux VI et V bis » est une donnée brute qui n'a de véritable sens que reliée à l'objectif de réduction des taux de sorties sans qualification. La « proportion d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années » et la « part du volume de formation consacrée aux priorités nationales » ne sont pas des mesures de la qualité du service offert aux élèves et aux familles ; ils répondent seulement à des préoccupations internes de gestion du système.

L'indicateur ne doit pas être susceptible d'induire des comportements qui améliorent de façon artificielle les résultats<sup>18</sup>. L'indicateur « taux de réussite au brevet » peut recouvrir une amélioration des progrès des élèves ou la faiblesse méthodologique du système de notation. Les résultats agrègent en effet les notes obtenues en cours de formation et celles attribuées aux épreuves « anonymées ». En l'absence de grille commune de notation des épreuves et de contrôle sur son usage, les taux de réussite au diplôme national du brevet peuvent être administrés.

De même l'indicateur « nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée » peut traduire des niveaux de qualité de service et d'efficacité très différents en fonction de la répartition des moyens qui sera faite au sein de l'académie. Une académie proche de l'équilibre peut laisser subsister des disparités territoriales en son sein si elle n'adopte pas une politique active de gestion des ratios E/D et surtout E/S<sup>19</sup> des établissements.

Les indicateurs doivent être immédiatement compréhensibles ou explicites. Les « taux d'accès au baccalauréat ou au brevet » ne répondent pas à cette double exigence. Ainsi, le calcul de la « proportion de bacheliers dans une génération fictive de personnes qui auraient, à chaque âge, les taux de candidature et de réussite observée l'année considérée » n'est pas, pour le moins, aisément compréhensible.

La réalisation des indicateurs ne doit pas fortement dépendre d'un contexte non maîtrisable. Les taux d'accès aux diplômes sont dépendants pour partie des retards scolaires et de l'origine sociale des élèves. Le calcul de la valeur ajoutée établi par la DEPP donne en théorie une meilleure approche de la performance de l'établissement puisqu'il corrige ses résultats par les caractéristiques des publics accueillis, au contraire d'un taux d'accès au diplôme qui peut facilement être administré par une politique de sélection des meilleurs élèves, comme cela se pratique dans certains établissements. Ces calculs de la valeur ajoutée ne sont cependant pas exempts de défauts méthodologiques.

- D'une part, la valeur ajoutée est obtenue en comparant les taux de réussite de l'établissement aux taux attendus de sa population d'élèves compte tenu de sa caractéristique sociale. Ce type d'analyse présuppose une forme de déterminisme social des performances scolaires.
- D'autre part, les données ne sont pas complètement fiables. L'imperfection dans la définition des catégories socioprofessionnelles, les choix effectués dans leur regroupement et les incertitudes qui entourent le recueil des informations constituent des biais qui affectent ces calculs.

---

<sup>18</sup> Guide de la démarche de performance, Cf. note 1.

<sup>19</sup> E/D : nombre d'élèves par division (classe d'élèves) et E/S : nombre d'élèves par structure (groupe d'élèves).

Les indicateurs n'ont pas pour vocation de décrire toute la réalité du système éducatif. Ils doivent révéler les points sur lesquels doit porter le dialogue de gestion en vue d'améliorer la performance. Quelques indicateurs sont particulièrement significatifs de l'efficacité du système ou de la qualité de service mais ils sont peu nombreux et insuffisamment mis en valeur, par exemple :

- taux de remplacement (qualité de service),
- taux de rendement du remplacement (efficacité),
- part du potentiel enseignant consacré à l'activité en classe (efficacité),
- pourcentage de collèges et de LP à faibles effectifs (efficacité),
- pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de moins de 10 élèves (efficacité),
- nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire et durée moyenne de vacances de postes (qualité de service),
- stabilité des enseignants en réseau d'éducation prioritaire (qualité de service).

**C. Le pilotage de la performance ne dispose pas des outils requis et il n'est pas au centre du dialogue de gestion.**

*1. Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche produit des informations abondantes mais elles ne permettent pas de construire un tableau de bord du système éducatif.*

Les systèmes d'information sont, sans éviter le travers de l'éparpillement dans les différentes bases, une source de nombreuses données, qu'il s'agisse des indicateurs de gestion ou des indicateurs « pédagogiques ». Cette profusion est pour une large part à l'origine des imperfections dans le choix de ceux qui ont été retenus pour les projets annuels de performance des programmes de la mission interministérielle « enseignement scolaire » (cf. supra).

Cette situation est ambivalente. D'une part, on peut estimer que l'Éducation nationale est plutôt en avance par rapport aux autres départements ministériels : elle a investi depuis de nombreuses années dans les différents domaines de la gestion des moyens, des personnels<sup>20</sup> et des élèves et dans celui de l'évaluation des parcours et résultats scolaires. Mais, d'autre part, la construction d'ensemble, faute d'une approche globale et synthétique, désormais requise par la LOLF, n'est pas réellement asservie à la mesure de l'efficacité et de l'efficacité du système éducatif.

Un plan triennal de développement et de généralisation du contrôle de gestion a certes été élaboré en avril 2002. Il s'est assigné comme but de « tracer le cadre stratégique » et de déterminer « les conditions pertinentes » de son déploiement. Ce document ne sert plus de référence; il est rapidement tombé en désuétude.

Les principaux points faibles relevés dans ce plan restent pourtant toujours d'actualité :

- Il n'existe pas de système global de contrôle de gestion : absence de définition partagée et de méthodologie commune, approches fragmentées (outils isolés, utilisés à des degrés divers, et propres à chaque structure), des indicateurs de « base » plus que des indicateurs de pilotage qui font système, défaut d'optimisation de la chaîne « objectifs-moyens-résultats » (pas de lien formalisé et mesurable).

---

<sup>20</sup> Systèmes d'information des ressources humaines (SIRH), dont la conception est extensive et axée sur la préparation de la rentrée. Les fonctions de ces SIRH sont doubles : la gestion des moyens, d'une part ; la gestion individuelle et collective des agents, d'autre part.

- « Le système éducatif est plus administré que piloté »: gestion réglementaire et normative, et culture de gestion de moyens qui l'emporte sur celle du résultat<sup>21</sup>.

## **2. Le système d'information n'est pas adapté au pilotage de la performance.**

La loi organique n'a pas eu encore d'effet structurant sur les systèmes d'information : le croisement entre les données de la sphère de la gestion et celles du champ pédagogique n'est pas actuellement réalisé. Les deux systèmes d'information sont encore cloisonnés : ils obéissent chacun à leur propre logique.

Ainsi, il n'existe pas de base unique de pilotage du système, mais plusieurs outils dont les destinations sont diverses et dont les fonctions se chevauchent parfois (cf. annexe 4). Dans ce contexte, les initiatives foisonnent dans certaines académies. Elles sont imparfaitement suivies, coordonnées et validées par l'administration centrale.

Depuis 2000, le ministère dispose d'un schéma stratégique des systèmes d'information et des télécommunications (S3IT) dont la dernière version (horizon 2008) comporte un axe stratégique, parmi les sept dégagés, intitulé : « Outiller le pilotage et le dialogue de gestion renouvelés par la LOLF. ». Mais, ce schéma n'a pas permis de définir des priorités et d'assurer la coordination des initiatives des directions de l'administration centrale comme des académies<sup>22</sup>

La mission ne peut que souscrire au diagnostic du schéma qui a conduit à retenir cet axe : « L'ensemble des procédures et des outils de gestion et d'aide à la décision doivent être revus afin d'intégrer les nouvelles modalités de dialogue stratégique et opérationnel induites par la LOLF. »<sup>23</sup> Elle constate toutefois que cet axe ne structure pas le schéma directeur.

## **3. Une grande confusion règne dans les concepts utilisés pour décrire les instruments de gestion de la performance.**

Le vocable « contrôle de gestion » recouvre, au sein des structures administratives, des réalités très variées :

- son objet porte sur des champs qui ne sont pas unifiés (ou coordonnés) dans une perspective commune ;
- son développement est largement anarchique : les outils nationaux ne sont pas toujours le point d'ancrage de tableaux de bord académiques, et réciproquement ;
- son positionnement dans les structures est mal défini, notamment dans les académies (des contre-exemples existent, il est vrai) au sein desquelles il est soit embryonnaire, soit éclaté, soit, quand il est organisé, trop détaché des services gestionnaires qui participent alors peu aux réflexions préalables menées au sein de la cellule qui en est chargée<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> « La délégation de moyens succède très rarement à un examen *a priori* qui serait axé à la fois sur la recherche d'une allocation optimale des ressources et sur leur mise en œuvre et permettrait une meilleure connaissance des enjeux et des conséquences probables en termes de résultat et d'impact ... La délégation de moyens est également très rarement précédée d'une évaluation *a posteriori* » (cf. plan triennal, p. 14).

<sup>22</sup> On peut cependant noter que la "feuille de route " 2006-2007 du schéma stratégique des systèmes d'information et des télécommunications (cf. infra) prévoit d'ailleurs un double état des lieux : d'une part, "des outils liés aux indicateurs en vue d'enrichir les entrepôts de données et d'outiller le dialogue de gestion"; d'autre part, des tableaux de bord des décideurs afin "de les mutualiser et de les compléter au besoin."

<sup>23</sup> Cf. schéma stratégique (p. 20).

<sup>24</sup> Cf. rapport précité sur la mise en œuvre de la LOLF (les BOP académiques) : « S'il est impératif que l'animation et le contrôle de gestion s'exercent de manière permanente et fine, il est tout aussi essentiel de donner ou de redonner aux services de gestion le champ intégral de leurs responsabilités » (p. 4).



Les outils disponibles<sup>25</sup> sont mal maîtrisés par les acteurs du système éducatif (tout particulièrement par les établissements et par les corps d'inspection territoriaux), faute de formation adaptée à l'analyse des données mais aussi par manque de volonté de propagation et d'appropriation de la culture de la performance.

En fait, les modes de pilotage - central et académique - s'appuient d'abord et surtout sur des instruments de répartition des moyens<sup>26</sup> et de gestion des personnels construits respectivement par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et la direction générale des ressources humaines (DGRH). Les liens entre ces deux processus, conjoints dans le temps (la rentrée scolaire) et dans l'espace (les académies), avec des objectifs, qu'ils soient explicites ou sous-jacents, s'inscrivent rarement dans une vision stratégique. Cette lacune est reproduite au niveau académique.

En outre, les pratiques de pilotage, quand elles existent, sont hétérogènes, dans les structures académiques (rectorats et inspections académiques)<sup>27</sup> et dans les établissements. Les outils sont disparates et leur degré de développement fortement différencié selon les initiatives prises. Le risque existe même de voir les priorités académiques définies a posteriori à partir des indicateurs produits<sup>28</sup>.

La confusion est ainsi fréquente, à tous les échelons, entre instruments de gestion et outils de pilotage et d'aide à la décision<sup>29</sup>. Un exercice préalable s'impose : clarifier les concepts. Il convient ainsi de distinguer le contrôle budgétaire (prévision et suivi de la dépense) et le contrôle de gestion (mesure de l'efficacité et de l'efficience de la dépense en fonction des objectifs assignés), même s'il y a évidemment interaction entre les deux démarches. De même, un certain nombre de documents (projet académique ou d'établissement, plans d'action, contrat d'objectifs...), qui s'attachent à définir des stratégies - pédagogiques et administratives -, ne constituent pas en eux-mêmes des supports du pilotage si ne leur sont pas associés des dispositifs quantifiés de mesure et d'évaluation des performances réalisées se référant aux projets annuels de performance.

#### ***4. Dans le dialogue de gestion, la performance n'est pas en position centrale.***

Des progrès notables ont été effectués, ces dernières années, par la DGESCO et la DGRH, pour la préparation et l'analyse de la rentrée scolaire.

Mais, la performance n'a pas encore trouvé, dans les procédures internes conduites au sein du ministère, la place centrale qui lui revient. Pourtant, avec la LOLF, elle doit être au cœur des relations entre les responsables des programmes et ceux des BOP. Or, l'organisation du dialogue de gestion a été caractérisée, pour la construction des premiers BOP académiques, par une dissociation dans le temps de l'examen, au cours de l'automne 2005, de leur composante budgétaire (leur "socle", pour reprendre l'expression retenue par le ministère), de la préparation du mouvement des personnels renvoyée en janvier et de la discussion sur leur composante stratégique (les objectifs et les indicateurs des PAP) repoussée au printemps 2006. Le même phénomène avait pourtant été constaté lors des expérimentations avec les académies de Bordeaux et de Rennes en 2004. Une approche purement technique a donc prévalu avec le risque que la réforme budgétaire soit réduite à un simple changement de nomenclature. Les dispositions n'ont pas été prises pour établir le lien entre les objectifs des programmes et leur cadre budgétaire.

---

<sup>25</sup> Cf. rapport IGEN-IGAENR sur L'usage des outils de pilotage élaborés par les académies ou mis à leur disposition : « La présence et la qualité des outils ne garantissent jamais celle du pilotage » (p. 3).

<sup>26</sup> Cf. rapport précité sur l'usage des outils de pilotage dans les académies : « Le niveau qui attribue les moyens est celui qui détermine la stratégie » (p8).

<sup>27</sup> Cf. rapport IGEN-IGAENR *La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Education nationale*, juillet 2006 (p.49, 50 et 51 sur les systèmes d'information, le suivi de la masse salariale, le contrôle de gestion et l'évaluation de la performance ).

<sup>28</sup> Cf. rapport précité sur l'usage des outils de pilotage par les académies (p.3).

<sup>29</sup> Cf. rapport précité sur l'usage des outils de pilotage par les académies : « Le pilotage prévisionnel reste l'exception en l'absence de modèles de simulation » ; « deux éléments majeurs sont la plupart du temps absents des outils observés : la mesure qualitative de l'efficacité du système et la définition préalable des objectifs » (p.2).

Le nouveau cycle engagé, pour la deuxième année de mise en œuvre de la loi organique reprend le même schéma, décomposé en quatre séquences :

- mise en œuvre des orientations ministérielles - les 10 chantiers retenus - dont on peut penser qu'elles seront portées par les objectifs des programmes soumis au débat parlementaire (octobre-novembre 2006) ;
- constitution des BOP "initiaux" (mi-octobre-fin novembre 2006) ;
- gestion des ressources humaines (mi-janvier-mi-février 2007) ;
- exécution budgétaire et indicateurs de performance (printemps 2007).

Cette procédure est, en outre, présentée comme un "dialogue de gestion bilatéral entre l'administration centrale et les académies" et non entre les responsables de programme et les responsables de BOP<sup>30</sup>.

#### **D. L'organisation de l'administration centrale et des académies ne répond pas aux exigences d'un pilotage par la performance**

Aux termes du décret fixant l'organisation de l'administration centrale la direction générale de l'enseignement scolaire « est chargée des programmes budgétaires relatifs à l'enseignement scolaire public du premier degré, à l'enseignement scolaire public du second degré et à la vie de l'élève », le secrétaire général « s'assure, au sein du ministère, de la prise en compte des objectifs de performance des programmes budgétaires » et, en outre, « est chargé du programme budgétaire de soutien de la politique de l'éducation nationale » et « le directeur des affaires financières est chargé du programme budgétaire relatif à l'enseignement privé du premier et du second degré »<sup>31</sup>.

Cette organisation répond en partie à certaines exigences de la LOLF, même si du point de vue du pilotage et de la gestion de la performance il serait plus cohérent que la responsabilité du programme « enseignement privé » soit assurée par le directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO) plutôt que par le directeur des affaires financières (DAF).

Cependant, l'organisation interne des directions de l'administration centrale comme celle des académies n'a pas suffisamment pris en compte les changements qu'induit un mode de pilotage par la performance.

##### ***1. La responsabilité des directeurs de programme est limitée par le poids des directions fonctionnelles***

La répartition des responsabilités reste marquée par la prégnance des organisations antérieures. Contrairement aux principes de la LOLF selon lesquels les responsables de programme doivent pouvoir actionner l'ensemble des leviers nécessaires pour atteindre les objectifs qui leurs sont fixés, le DGESCO, en particulier, auquel sont rattachés trois programmes, apparaît d'abord comme un responsable de l'organisation et de la conduite des enseignements scolaires, qui distribue des moyens (emplois et crédits pédagogiques), sans avoir de maîtrise sur le recrutement et la gestion des personnels enseignants, sans assurer la prévision et le suivi de la masse salariale et sans être en charge de l'appareil d'évaluation des actions menées. Faute de disposer de ces compétences, développées dans des directions fonctionnelles, placées sous l'autorité du secrétaire général, le DGESCO n'exerce pas pleinement sa mission. Or c'est bien lui, sous l'autorité du ministre, et non les directeurs fonctionnels, qui doit rendre compte au Parlement.

---

<sup>30</sup> Cf. lettre du DGESCO et du secrétaire général du 20 septembre 2006 aux recteurs d'académie.

<sup>31</sup> Articles 3, 7 et 10 du décret n°2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cette configuration n'est pas sans conséquence sur le pilotage des académies :

- d'une part, le dialogue de gestion est conduit par une organisation bicéphale (DGESCO-SG) (cf. supra). Compte tenu du poids des directions fonctionnelles, qui relèvent du secrétaire général, le donneur d'ordre risque in fine d'être plus ce dernier que le responsable des programmes;
- d'autre part, la réduction du nombre des interlocuteurs -jusqu'à présent, chaque direction intervenait pour son propre compte - n'améliore que faiblement la qualité du dialogue de gestion qui est recherchée.

## ***2. La DGESCO n'est pas suffisamment structurée en fonction de la performance***

Traduction concrète de cette organisation : la DGESCO n'est pas suffisamment structurée en fonction de la gestion et de la mesure de la performance. Le mot n'apparaît qu'à travers une entité : la «mission de suivi des performances académiques » qui comprend actuellement ... deux personnes. Le contrôle de gestion quant à lui n'est pas placé dans l'organigramme directement auprès du directeur mais relève d'un bureau qui dépend d'une sous-direction.

En revanche, la majeure partie des personnels de la DGESCO est affectée dans des structures dont la mission est de produire la « norme pédagogique » nationale. On comprend alors pourquoi dans le dialogue de gestion avec les académies le « volet performance » n'est pas actuellement un élément moteur.

Ainsi, la DGESCO ne s'est pas organisée pour exercer des fonctions de gestion opérationnelle, particulièrement celle du pilotage fondé sur l'évaluation des résultats. Non seulement elle ne dispose pas des compétences nécessaires au contrôle de gestion sur 30 académies, mais ses compétences sont également insuffisantes pour gérer, déléguer et contrôler les crédits notamment ceux relatifs à la masse salariale, et pour assurer la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information.

## ***3. L'organisation des académies n'est pas suffisamment adaptée à une gestion active de la performance***

La recherche de la performance n'apparaît pas toujours comme une priorité des académies au-delà d'un affichage formel, quand il existe.

Toutes les académies n'ont pas encore entrepris une redéfinition de leur projet en fonction des orientations nouvelles induites par la LOLF. Quand c'est le cas, le projet académique reste, à quelques exceptions près, un catalogue d'intentions plus qu'une véritable charte engageant l'ensemble des acteurs du système éducatif, non seulement sur les objectifs mais également sur les moyens de les atteindre. La plupart des académies se sont donc contentées pour l'instant de fournir des données destinées à alimenter les indicateurs nationaux sans hiérarchiser véritablement leurs priorités.

Dès lors, les dispositifs académiques actuels en matière de performance restent peu lisibles. Des organigrammes rectoraux ne se dégagent pas une traduction en terme opérationnel de l'unité d'action nécessaire à la recherche et à l'évaluation de la performance. Quelques académies ont mis en place autour du recteur un conseil d'orientation (dont le nom et les missions peuvent plus ou moins varier selon l'importance stratégique que veut lui donner le responsable des BOP). Le plus souvent, de multiples acteurs interviennent sur des champs particuliers de la performance (comme l'évaluation des contrats d'objectifs des établissements prévus par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005), sans coordination réelle et forte, ce qui nuit au suivi des actions et accrédite encore plus l'idée que le "budgétaire " l'emporte sur le "stratégique ". De ce point de vue, et malgré des imperfections, la fonction budgétaire semble mieux s'organiser dans les rectorats que la fonction "évaluation".

En conséquence, l'animation institutionnelle autour de la recherche de la performance reste insuffisante. Les modes de travail des corps d'encadrement à l'égard des personnels, relais de la politique nationale et académique, sont pour l'instant peu affectés par la mise en œuvre de la LOLF. Cette lacune n'est pas sans conséquence pour la diffusion d'une culture de la performance. Dans la plupart des académies, la LOLF est d'abord restée une affaire d'état-major, alors que les interrogations dans les services académiques, dans les EPLE et dans les écoles sont nombreuses ; comme le reconnaît un recteur : « Il y a eu une association insuffisante des corps d'encadrement ».

Le cloisonnement entre le champ administratif et le champ pédagogique et, à l'intérieur des deux, la segmentation des aires d'intervention sont caractéristiques du pilotage du système éducatif et des ruptures qu'il produit lui-même entre l'école et le collège, puis entre le collège et le lycée.

Des tentatives de mise en place dans les académies d'un « pilotage pédagogique partagé » (entre les membres des corps d'inspection territoriaux et les chefs d'établissement) ont été engagées. Dans les faits, au-delà des intentions, elles n'ont eu qu'un impact limité faute souvent d'une identification nette des acteurs appelés à se rapprocher et d'une clarification de leurs responsabilités respectives.

## **II. LES PROPOSITIONS : ORGANISER LES RESPONSABILITES ET LES STRUCTURES POUR PERMETTRE UNE GESTION DYNAMIQUE DE LA PERFORMANCE**

### **A. Rendre plus transparente, complète et autonome la gestion des BOP par les académies.**

#### ***1. Définir d'autres modalités de construction et d'exécution des BOP.***

Les BOP doivent être construits en toute transparence entre les responsables de programme et les recteurs. A cet effet, plusieurs conditions doivent être réunies :

- d'abord les informations et les « savoir faire » sur les procédures et les outils de répartition doivent être partagés.
- ensuite, l'approche budgétaire doit être sincère et globale, afin que le recteur connaisse d'emblée l'essentiel des moyens dont il disposera pour l'année.
- de plus, les réajustements en cours ou fin d'exercice doivent être limités : certains peuvent être d'ailleurs anticipés, leurs causes étant très largement prévisibles.

Enfin, les critères d'allocation des moyens en ETPT doivent être clairs et connus de tous. Malgré le chemin déjà parcouru, il est nécessaire que de réels échanges aient lieu entre le DGESCO et les recteurs sur les modes de répartition de ces moyens qui tiennent, notamment, compte des évolutions prévues de l'offre de formation académique. De même, la traduction des ETPT en masse salariale doit faire l'objet d'un document analytique établi conjointement par le DGESCO et le DAF.

#### **Proposition n°1 : Rendre transparente la répartition des ETPT et de la masse salariale.**

L'effort de formation à la gestion de la masse salariale et de ses composantes à destination des équipes rectorales, bien que réel, a été encore insuffisamment productif. Par ailleurs, l'analyse comparative entre académies et le partage des bonnes pratiques sont singulièrement peu développés. Cette démarche de formation pilotée par la DAF, doit être intensifiée en association avec la DGESCO. Des forum inter-académiques doivent être organisés que ce soit sur le « web » ou par des rencontres.

#### **Proposition n°2 : Approfondir les formations à destination des académies sur la prévision et la gestion des composantes de la masse salariale.**

#### **Proposition 3 : Organiser l'évaluation et la diffusion entre les académies des bonnes pratiques de sa gestion.**

L'unicité des BOP est la pierre de touche d'une évolution positive du système de gestion. Trois étapes doivent être franchies :

- les mesures de rentrée – aux amendements parlementaires près – doivent faire l'objet d'une intégration immédiate dans les BOP académiques : si le constat de 2006 devait perdurer (BOP en « deux temps »), ce sont les fondements de la nouvelle démarche budgétaire qui seraient atteints ;
- tous les éléments constitutifs du "bouclage budgétaire", y compris la réserve de précaution, doivent être communiqués aux académies afin de dissiper la perception d'une mise en réserve de crédits ;

- les opérations à caractère national dont les montants sont supportés par les BOP académiques prêtent à discussion, voire à confusion ; elles doivent, dans un premier temps être limitées et identifiées sans conteste. Dans un second temps, les recteurs pourraient devenir les responsables d'unités opérationnelles d'un BOP central.

**Proposition n°4 : Notifier aux recteurs en début d'année des BOP les plus complets possible pour réduire à minima les ajustements et donner d'authentiques marges de manœuvre en matière de fongibilité interne à la masse salariale ou asymétrique.**

## ***2. Revoir les modalités de recrutement des personnels enseignants et d'éducation du second degré***

Les contraintes imposées aux recteurs au titre de la gestion de la masse salariale, conduisent à proposer une adaptation des recrutements des personnels enseignants et d'éducation du second degré.

### ***a) Une consolidation par le DGESCO des besoins de titulaires.***

Chaque recteur doit être étroitement associé à l'affectation de titulaires dans son ressort : apport en titulaires par le mouvement national à gestion déconcentrée, et recrutement par concours de nouveaux titulaires. Dans cette perspective, il pourrait proposer au DGESCO, responsable de programmes, un niveau de recrutement de titulaires. Cette démarche devrait s'inscrire dans le cadre d'un schéma d'emplois fixé nationalement, et s'appuyer sur des perspectives pluriannuelles tracées en fonction des caractéristiques académiques de la population enseignante (pyramide des âges) et de l'évolution de l'offre de formation.

**Proposition n°5 : Tenir compte des besoins de recrutement exprimés par les recteurs dans la décision fixant le nombre de postes aux concours**

### ***b) Des concours nationaux à recrutement académique.***

Tout en maintenant le caractère national des concours (des épreuves communes et des jurys communs), garant d'un recrutement équitable et de qualité, les candidatures et les affectations seraient gérées par académie. Les postes mis aux concours seraient arrêtés au titre de chaque académie et les candidats concourraient, selon leur choix, au titre d'une, de plusieurs ou de toutes les académies pour lesquelles les concours seraient ouverts.

Recrutés au titre d'une académie, les lauréats de concours accompliraient leur année de stage dans leur académie d'affectation, où ils resteraient ensuite à titre définitif s'ils sont titularisés. Cette mesure permettrait une meilleure préparation à la prise de fonctions et présenterait en outre l'avantage de simplifier la gestion des mouvements.

Par ailleurs, dès lors que les affectations auront été choisies par les candidats, selon qu'ils auront privilégié leur emploi ou leur souhaits géographiques, elles seront mieux vécues.

Enfin, on peut envisager la création de listes complémentaires par discipline et académie, dont la gestion serait régulée au niveau national, et auxquelles pourraient, sous certaines conditions, faire appel les recteurs.

**Proposition n°6 : Organiser les concours nationaux sur la base de recrutements académiques.**

## **B. Choisir des objectifs et des indicateurs utiles pour piloter le changement**

### ***1. Définir en concertation un nombre limité d'objectifs de progrès communs à l'ensemble du système éducatif.***

Les objectifs doivent être précis et dépendre des leviers d'action à la disposition des responsables de programme et de BOP. Ils doivent, dans toute la mesure du possible, ne pas prêter à contestation, ni dans leur définition ni dans leur mesure. Ils doivent être compréhensibles par tous les acteurs du système. Ils doivent traduire des marges de progrès que le système éducatif peut gagner. Ils doivent exprimer de manière équilibrée les trois dimensions de la performance : efficacité socio-économique, qualité de service à l'utilisateur, efficience de la gestion.

Les grands objectifs du système éducatif ont été énoncés dans la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Le socle commun de compétences constitue désormais la référence pour la fin de la scolarité obligatoire. L'élévation du niveau des qualifications et la volonté d'assurer à chacun une formation lui permettant une insertion professionnelle font l'objet d'un consensus comme est désormais assez bien admise l'idée que l'amélioration des résultats ne passe pas systématiquement par une augmentation des moyens mais surtout par la recherche d'une pédagogie mieux adaptée et plus performante. L'évaluation des acquis des élèves est désormais comme il se doit au centre des préoccupations du système éducatif. Elle doit constituer la mesure de la performance du point de vue de l'efficacité socio économique, c'est-à-dire de ce qu'attend la Nation.

Sur ces bases, quelques objectifs prioritaires peuvent être assignés aux responsables du système éducatif.

**Proposition n° 7 : Constituer un groupe de travail composé des directeurs de programme, de recteurs, de secrétaires généraux d'académie et de chefs d'établissement pour proposer à la décision du ministre un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs, partagés, simples à comprendre et robustes dans leur calcul, correspondant aux leviers d'action que peut se donner le système éducatif pour améliorer les résultats des élèves.**

Ces objectifs et ces indicateurs devront être applicables, ou déclinables à tous les niveaux de décision pour fournir des leviers d'action pour le changement, dans toutes les académies et dans tous les établissements et constituer le tableau de bord de la mission « enseignement scolaire ».

Par ailleurs, les travaux relatifs à l'évaluation des compétences des élèves, qu'il s'agisse de la rédaction des programmes ou de la construction des outils de mesure, devront être coordonnés pour éviter, par exemple, que les indicateurs de proportion d'élèves ayant reçu leur attestation au titre du socle commun soient différents des indicateurs calculés pour la LOLF.

**Proposition n°8 : Placer les acquis des élèves au cœur des indicateurs de pilotage nationaux, académiques et d'établissement conformément aux recommandations du rapport IGEN-IGAENR sur « Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'école ».**

**2. Construire une bibliothèque d'indicateurs partagés permettant aux académies d'enrichir leur projet de performance en fonction des réalités locales tout en les mettant en état de répondre aux demandes ministérielles.**

Pour adapter les contrats de performance (cf. *infra*) à la réalité locale, il peut être nécessaire d'avoir recours à des objectifs et des indicateurs complémentaires. L'établissement du contrat de performance avec les responsables de programme sera l'occasion de les définir. Pour assurer une bonne transparence et une plus grande efficacité à la gestion du système dans son ensemble, il est souhaitable que ces objectifs et ces indicateurs soient choisis dans une base partagée d'objectifs et d'indicateurs qui auront paru souhaitables, fiables, solides et mesurables.

**Proposition n° 9 : Construire, en sus des objectifs et des indicateurs communs et obligatoires, une bibliothèque d'objectifs et d'indicateurs que pourraient utiliser les académies lors de l'établissement du contrat de performance.**

## **C. ORGANISER LE CONTROLE ET L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET STRUCTURER LE DIALOGUE DE GESTION**

### **1. Adapter le schéma stratégique des systèmes d'information et des télécommunications pour donner la priorité au contrôle budgétaire et au contrôle de gestion et organiser la maîtrise d'ouvrage à cet effet.**

Dans les limites du temps imparti à la mission d'audit, celle-ci ne peut se prononcer sur la fiabilité des données recueillies et traitées dans les systèmes d'information. Elle estime toutefois que leur pertinence au regard de la gestion de la performance requiert une double cohérence : verticale<sup>32</sup> et horizontale, entre les responsables « opérationnels » des programmes et les directions ou structures « fonctionnelles ».

L'objectif du schéma ne doit pas se limiter à « l'optimisation du fonctionnement des structures et des processus ». Il doit faire de la rénovation des outils de gestion et d'aide à la décision l'axe structurant de son adaptation.

**Proposition n° 10 : Faire de la rénovation des outils de gestion et d'aide à la décision la priorité du schéma stratégique des systèmes d'information et des télécommunications.**

Les responsables de programme doivent être les maîtres d'ouvrage de toutes les applications qui relèvent de leur champ d'activités, conformément au dispositif d'organisation par domaine retenu lors du dernier comité directeur des SIT du 22 mars 2006.

**Proposition n°11 : Confier aux responsables de programme la maîtrise d'ouvrage de toutes les applications qui entrent dans le périmètre de leurs compétences.**

---

<sup>32</sup> Chaînage, sans ruptures, de l'établissement aux responsables de programmes : cf. rapport sur l'usage des outils de pilotage par les académies : « Il apparaît urgent de déterminer à quel niveau territorial doivent être produites les différentes données et d'harmoniser leurs modes de construction pour les rendre comparables et assurer un chaînage des indicateurs de l'établissement au niveau national. » ( p 23).



De même, la gouvernance de l'ensemble des systèmes d'information doit être renforcée pour assurer la cohérence des initiatives prises par chacune des maîtrises d'ouvrage. La conduite de tels projets, qui s'inscrivent dans la durée, doit bénéficier de la permanence et de la compétence des structures administratives qui ont reçu cette mission. Dans la nouvelle organisation mise en place au MENESR c'est au secrétaire général qu'il revient d'assumer cette présidence

**Proposition n°12 : Donner la présidence du comité directeur des systèmes d'information et technologies de l'information et de la communication au secrétaire général**

## **2. Construire un tableau de bord unique et transparent du contrôle de gestion.**

La mission principale du responsable de programme est de s'assurer que les engagements qui ont été pris dans les plans annuels de performance approuvés par le Parlement sont mis en œuvre par l'ensemble des responsables placés sous son autorité et d'en rendre compte dans le rapport annuel de performance. C'est donc à lui qu'il revient d'assumer la responsabilité du contrôle de gestion du ou de ses programmes.

**Proposition n°13 : Mettre les responsables de programme en mesure d'assumer pleinement la responsabilité du contrôle de gestion**

Le pilotage du système éducatif et de toutes ses composantes doit se référer aux projets annuels de performance (et aux rapports annuels de performance) et s'appuyer sur eux, ne serait-ce que pour garantir la cohésion du service public de l'éducation et pour donner des points de repères communs aux structures et aux acteurs qui mettent en œuvre les politiques éducatives. Faute de quoi, le système éducatif pourrait diverger. La déconcentration doit être une vraie délégation de vraies responsabilités. Mais cette dernière n'est consentie que pour faciliter l'atteinte des objectifs arrêtés par le ministre et la représentation nationale.

**Proposition n° 14 : Mettre en œuvre, un développement coordonné du contrôle de gestion tout au long de la chaîne qui court du responsable des programmes aux établissements : définition d'une méthodologie commune, conception et diffusion des produits, formation.**

Auprès de chaque responsable de programme, de BOP et d'établissement un dispositif de contrôle de gestion s'appuyant sur des tableaux de bord partagés doit être placé. Ces derniers doivent être cohérents entre eux : une batterie commune d'indicateurs doit être définie, pour chaque programme, par référence aux projets annuels de performance, complétée au niveau des BOP et des établissements par des indicateurs propres destinées au suivi des actions spécifiques (cf. *supra*).

**Proposition n° 15 : Elaborer des tableaux de bord ancrés sur les projets annuels de performance partagés par les responsables de programmes, des budgets opérationnels de programmes et des établissements, assortis pour les deux derniers d'indicateurs complémentaires répondant à leurs besoins spécifiques.**

### **3. Organiser un dialogue de gestion alliant sa composante budgétaire et sa composante stratégique.**

#### *a) Une démarche budgétaire globale et stratégique.*

La construction des BOP ne prend pas suffisamment en compte les objectifs de performance qui sont assignés aux recteurs. En outre, les moyens mis en œuvre dans l'académie sont répartis dans quatre BOP différents<sup>33</sup> sans qu'aucun transfert ne puisse être effectué en gestion par le recteur. Cette structure de gestion ne donne pas la flexibilité nécessaire à la recherche de la performance, ce d'autant moins que l'essentiel des crédits relève du titre II, « dépenses de personnel »<sup>34</sup>.

Pour que les recteurs puissent dégager les marges de manœuvre, notamment celles identifiées par les différents audits, et engager leur académie dans une démarche de performance, la mission estime qu'il faudrait bâtir un véritable budget par académie. Ce budget académique, dont la notion est apparue il y a quelques années dans le système éducatif, n'a pas aujourd'hui de réelle existence.

Dans un premier stade, avant que la répartition des moyens entre les BOP, donc entre les programmes, ne soit arrêtée, le recteur devrait pouvoir proposer aux responsables de programme un « projet de budget académique », dont l'ensemble des moyens serait réparti entre les BOP et les actions (ETPT compris), en explicitant ses choix et l'adéquation des moyens aux objectifs poursuivis. Cette construction budgétaire devrait s'appuyer sur les objectifs de l'académie (objectifs nationaux déclinés, objectifs complémentaires propres) et s'inscrire dans la perspective de la mise en œuvre du contrat de performance (cf. *infra*). Le dialogue de gestion serait ainsi autant budgétaire que stratégique.

**Proposition n°16 : Engager le dialogue de gestion sur la base d'un « projet de budget académique » élaboré à partir des objectifs définis dans le contrat académique de performance (cf. proposition n°21).**

Dans un second temps, il serait utile de prendre les mesures pour que la gestion des personnels du système éducatif au niveau académique soit moins segmentée. En effet, le fait pour le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche d'avoir réparti, conformément à l'esprit de la LOLF, tous ses moyens entre les différents programmes, conduit à instaurer des schémas d'emplois par programme.

L'étanchéité entre les programmes rend complexe, en gestion, les transformations d'emplois, au niveau des BOP, entre catégories, tout particulièrement entre le programme "enseignement scolaire public du second degré" (personnels de direction et d'enseignement) et "vie de l'élève" (personnels d'éducation) alors que des besoins locaux peuvent s'en faire sentir dans l'intérêt même du fonctionnement du service public d'éducation. Tout est arrêté, en amont.

L'article 7 de la LOLF dispose que « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère ». Il serait souhaitable d'examiner les conditions d'une gestion plus souple de la totalité des emplois au niveau académique.

---

<sup>33</sup> Et bientôt cinq si le programme « enseignement privé du premier et du second degré » est décliné en BOP dans toutes les académies.

<sup>34</sup> Par exemple, un surveillant (MI-SE), dont la rémunération est au titre II, est obligatoirement remplacé, lorsqu'il cesse ses fonctions, par un assistant d'éducation dont la rémunération est hors titre II ; le recteur ne peut pas transférer par lui-même les crédits nécessaires ; ou encore, des enseignants de collège ou lycée (BOP second degré) interviennent pour l'enseignement des langues vivantes en école (BOP premier degré), mais le recteur ne peut transférer d'un BOP à l'autre les crédits de rémunération nécessaires.

**Proposition n° 17 : Examiner les conditions dans lesquelles une gestion plus souple de la totalité des emplois, sous le plafond ministériel, pourrait être effective au niveau académique.**

*b) Un calendrier renouvelé.*

Le dialogue de gestion sur le budget académique pourrait se dérouler en deux temps.

Lors d'une première phase, placée assez tôt pour que les conséquences puissent être prises en compte dans le PLF de l'année n, c'est-à-dire au printemps de l'année n-1, les équilibres entre les BOP et les mesures liées aux catégories d'emploi seraient examinés. Cette discussion initiale devrait se fonder sur un bilan budgétaire et stratégique des années précédentes (le rapport annuel de performance académique), accompagné des perspectives stratégiques présentées pour l'année suivante (le projet annuel de performance académique), tous éléments permettant de construire le contrat de performance proposé plus loin.

Dans une seconde phase- au cours de l'automne de l'année n-1 - le projet de budget académique serait arrêté, après ajustements éventuels liés aux mesures inscrites dans le PLF.

La chronologie et le calendrier qui figurent en annexe (cf. annexes 2 et 3) décrivent la démarche proposée.

**Proposition n° 18 : Définir un calendrier du dialogue de gestion en deux temps autour de la préparation d'un budget académique orienté sur la recherche de la performance.**

#### **D. Renover le mode de management du système éducatif.**

##### ***1. Réaffirmer la responsabilité de direction de programme de la DGESCO et revoir son organisation interne.***

Le responsable de programme est placé sous l'autorité du ministre et il doit entretenir des relations directes avec le Parlement. Cette difficulté a été identifiée par la mission relative à la mise en œuvre de la LOLF de MM. Alain Lambert et Didier Migaud<sup>35</sup>. Les responsables de programme de la mission « enseignement scolaire » sont, en outre, confrontés à une double difficulté :

- la multiplication des directives qui leur sont adressées en cours d'année qui interfèrent dans leur gestion opérationnelle ;
- le poids qu'exercent les directions fonctionnelles dans les décisions de gestion, compte tenu des pratiques antérieures et du poids spécifique des dépenses de personnel.

Dans l'esprit de la loi organique la fonction du ministre est plus de fixer les objectifs et de contrôler l'action des responsables de programme que de gérer directement le système éducatif.. La rédaction des PAP qui seront proposés au Parlement pourrait être l'occasion d'un rendez-vous politique annuel au cours duquel seraient fixés pour l'année à venir, sans oublier que le calendrier de l'année budgétaire est différent de celui de l'année scolaire, les objectifs assignés au système éducatif. En canalisant ainsi les multiples demandes et en renonçant à « flécher » des moyens en cours d'année, ce rendez-vous annuel permettrait aux responsables de la gestion d'assumer toute leur responsabilité dans la mise en œuvre des objectifs arrêtés par le gouvernement avec l'accord du Parlement.

---

<sup>35</sup> La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, rapport au gouvernement d'Alain Lambert et Didier Migaud, octobre 2006.

**Proposition n°19 : Limiter les directives adressées aux responsables de programme en cours de gestion et faire de la préparation des plans annuels de performance un rendez annuel pour fixer les objectifs assignés au système éducatif.**

Quant aux relations avec les directions fonctionnelles, s'il appartient au secrétaire général de s'assurer, au sein du ministère, « de la prise en compte des objectifs de performance des programmes budgétaires », c'est à chaque responsable de programme d'exercer un contrôle de gestion de son ou ses programme(s).

Le secrétaire général par le truchement de ses directions (DGRH, DAF, DEPP) et de ses services (service de l'action administrative et de la modernisation et service des technologies et des systèmes d'information), est chargé de la cohérence des actions menées par chaque responsable de programme et assure une fonction d'expertise, de conseil et de prestation de services à l'égard des maîtres d'ouvrage que doivent être les responsables de programme.

Les responsables de programme doivent donc disposer des compétences (c'est-à-dire des effectifs en nombre et en qualification suffisants) pour être en mesure de rendre des arbitrages en matière de gestion des personnels, de suivi de la masse salariale et d'évolution des indicateurs de performance.

**Proposition n°20 : Définir les responsabilités respectives et les relations que doivent entretenir les directions responsables de programme et le secrétariat général et ses directions fonctionnelles.**

Au sein de la DGESCO, pour mettre en mouvement le système et améliorer ses performances, l'organisation scolaire et celle des actions éducatives, la gestion des moyens et la mesure des résultats devraient être rapprochées. Pour obtenir une telle unité d'action, la structuration de cette direction générale selon une logique de programmes budgétaires devrait être envisagée.

**Proposition n° 21 : Structurer la DGESCO autour des programmes et lui donner la capacité d'exercer ses compétences en matière de contrôle budgétaire et comptable, de l'évaluation de la performance et de la maîtrise d'ouvrage de ses systèmes d'information.**

***2. Afficher plus clairement la recherche et l'évaluation de la performance dans le mode de management des académies.***

Les actuels projets académiques ont un intérêt : tracer un horizon de référence pour l'action éducative dans l'académie. Des contrats de performance auraient une ambition plus forte : définir les adaptations de l'organisation et des méthodes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs assignés à l'académie. Ils devraient porter sur des engagements réciproques des responsables, aux différents niveaux.

Ces contrats auraient vocation à structurer les relations des recteurs d'académie avec les responsables de programme pour une période donnée. Deux conséquences en découlent : leur caractère pluriannuel parce que les cycles scolaires relèvent d'un temps long dépassant l'annualité budgétaire ; leur stabilité à moyen terme, parce qu'il faut laisser au recteur un temps suffisant pour concrétiser sur le terrain sa visée stratégique de l'académie.

**Proposition n°22 : Conclure des contrats pluriannuels de performance académiques, définissant les engagements pris de part et d'autre, ainsi que sur les objectifs et les indicateurs associés, entre les responsables de programme et chaque académie et entre celles-ci et les EPLE et les écoles.**

La mise en œuvre du contrat pluriannuel de performance académique doit constituer le cœur de la mission des personnels d'encadrement, au premier rang desquels le recteur. Celui-ci, devrait recevoir une lettre de mission, conçue comme base d'une évaluation transparente de son activité. La même démarche devrait être retenue à l'intérieur des académies à l'égard du secrétaire général d'académie, des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN), des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) et des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN).

**Proposition n°23 : Etablir une lettre de mission pour chaque recteur d'académie responsable de la mise en œuvre du contrat pluriannuel de performance académique.**

Les stratégies portées par les BOP académiques et leur pilotage requièrent une association étroite à leur définition et à leur mise en œuvre des principaux responsables placés auprès des recteurs d'académie (IA-DSDEN et secrétaire général). Les exigences de la loi organique comme celles d'un management efficace du système éducatif militent pour la mise en place d'une structure de direction de l'académie. Sans contrevenir au principe hiérarchique, elle est de nature à améliorer le processus de prise de décisions et à faciliter leur mise en œuvre.

**Proposition n° 24 : Créer auprès du recteur d'académie une instance restreinte (inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux et secrétaire général d'académie), véritable comité de direction de l'académie, pour l'assister dans la conduite des stratégies académiques.**

### ***3. Constituer dans les rectorats un "pôle" évaluation qui fédère l'ensemble des structures et des personnes dédiées à cette fonction.***

Le pilotage de la performance reste à construire. Des efforts ont certes été entrepris dans certaines académies pour harmoniser les actions pédagogiques : création d'une « direction de la pédagogie » ou de structures favorisant le « pilotage partagé », etc. Mais le rôle et la contribution des différents acteurs dans l'évaluation des résultats et la conduite du changement doivent être clarifiés.

Les dispositifs d'évaluation doivent constituer, pour les responsables des BOP, de réels outils de mesure des résultats obtenus.

Le contrôle de gestion permet d'établir un premier diagnostic sur la gestion des moyens et la qualité des procédures internes. Mais il ne saurait suffire.

L'interprétation des données recueillies suppose la mobilisation conjointe de compétences diverses pour leur analyse et pour le choix de mesures correctives, notamment d'ordre pédagogique, surtout si, pour être efficace, on veut descendre au niveau où tout se joue : celui des établissements et des classes.

Un pôle « évaluation » doit donc fédérer les entités actuellement spécialisées sur des champs d'intervention proches mais qui ne font pas actuellement suffisamment système. Ce pôle doit fournir les éléments qui alimenteront annuellement les projets et les rapports de performance. Sous l'autorité du recteur, il doit constituer l'instance première du pilotage de l'académie.

**Proposition n° 25 : Améliorer la lisibilité et la qualité des dispositifs d'évaluation par la création de pôles académiques d'évaluation.**

Une expertise extérieure sur le fonctionnement et les productions des dispositifs académiques d'évaluation doit permettre d'accompagner la réflexion du ministre et des responsables des programmes et de nourrir celle des recteurs d'académie. Telle est l'une des missions des inspections générales.

**Proposition n° 26 : Confier aux correspondants académiques des inspections générales une mission d'expertise des dispositifs académiques d'évaluation**

***4. Privilégier pour l'animation et le suivi académique de la gestion de la performance un échelon de proximité doté de réels capacités de régulation.***

Les territoires académiques et même départementaux sont trop vastes pour rendre effectif un pilotage opérationnel de la performance. Il n'en reste pas moins vrai que les EPLE et les écoles, là où concrètement tout se réalise, ont un réel besoin d'être accompagnés dans la mise en œuvre de la politique nationale et académique, notamment pour la mobilisation des équipes éducatives autour des objectifs de performance, d'ordre général ou bien spécifiques à leur environnement, et pour l'évaluation de leur action.

Le dialogue, le contrôle de gestion et l'évaluation pourraient être utilement organisés pour un territoire donné réunissant de manière cohérente des EPLE et des écoles. Un établissement en effet n'est jamais seul, il agit (et interagit) dans un environnement avec d'autres établissements et d'autres écoles. Par exemple, le processus de suivi et d'orientation des élèves implique qu'un travail en commun soit effectué aux principales étapes de la scolarité : entre les écoles et les collèges, puis entre les collèges et les lycées.

Ces pôles doivent être géographiquement stables dans le temps. Les évolutions incessantes de leur cartographie, au gré des changements de responsables, doivent être proscrites, afin d'assurer la continuité dans le suivi de la mesure des résultats. En fonction de la taille des académies, ces pôles pourraient être départementaux ou infra départementaux. Dans ce dernier cas, pour leur délimitation, ils pourraient emprunter les contours des bassins de formation, lorsque ceux-ci sont pertinents, et ceux des circonscriptions d'IEN du premier degré, en incluant ainsi dans leur périmètre les établissements et écoles relevant des deux ressorts géographiques.

**Proposition n° 27 : Choisir comme échelon réel de pilotage de la performance des établissements scolaires un niveau de proximité (départemental ou infra départemental).**

L'animation au plan infra départemental a souvent pêché, pour le second degré, par manque de coordination entre des intervenants aux statuts divers et surtout, par défaut de mission claire.

Dans la nouvelle démarche portée par la LOLF, l'évaluation des performances ne doit pas donner l'image d'un pilotage "administré" alors que le décroisement entre la ligne administrative et la ligne pédagogique et la bonne articulation entre les degrés et les cycles d'enseignement sont des conditions de sa réussite. Dans le cas contraire, les enseignants, culturellement plus réceptifs au discours pédagogique des IEN et des IA-IPR, pourraient se montrer peu sensibles aux demandes d'évolution.

Le pilotage, et donc l'évaluation, des établissements est aujourd'hui assuré de manière insuffisamment coordonnée, souvent partielle et parfois non cohérente. Charger de cette mission un IA-IPR placé à la tête des relais locaux du pôle d'évaluation académique, avec notamment pour fonction de mettre en cohérence le travail des différents corps d'inspection pédagogique, après avis du recteur et du correspondant académique de l'IGEN (COAC), serait un signe fort pour que les évolutions attendues dans les pratiques professionnelles au niveau des classes se concrétisent. Cette mission doit être accomplie en adéquation avec l'action conduite par l'autorité académique dans le département qui gère, par délégation du recteur, les moyens du premier degré, voire tout ou partie de ceux du second degré<sup>36</sup> : l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux.

---

<sup>36</sup> Le rapport IGEN-IGAENR « sur la place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Education nationale » précité ouvre la perspective d'une gestion l'ensemble des moyens du second degré aux IA – DSDEN, sur la base des expériences conduites dans trois académies.

**Proposition n°28 : Confier à des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux la responsabilité de l'animation de l'échelon de proximité et faire assurer la coordination de ces relais locaux dans le département aux inspecteurs d'académie-DSDEN.**

***5. Faire évoluer le recrutement et les parcours professionnels des différents corps d'inspection.***

La montée en puissance de missions nouvelles rend plus difficile d'assumer simultanément toutes les tâches demandées. Certes, les programmes de travail académique des corps d'inspection (PTA) et les lettres de mission permettent déjà en théorie de les hiérarchiser. Mais ils ne répondent pas exactement aux exigences de la LOLF.

L'animation de proximité, pour être efficace, suppose une mobilisation à plein temps et non épisodique. Elle doit porter à la fois sur l'évaluation des performances au regard des objectifs nationaux, académiques et d'établissement, sur la mise en place des politiques d'accompagnement notamment d'ordre pédagogique, et sur leur mise en œuvre concrète par les équipes éducatives dans les classes. C'est pourquoi, les membres des corps d'inspection territoriaux responsables des relais locaux du pôle académique d'évaluation devraient se voir confier, de manière temporaire (pour une période non immédiatement renouvelable de trois ans, par exemple) et exclusive, ces fonctions. Cette mobilité fonctionnelle devrait permettre d'enrichir et de diversifier les parcours professionnels ; elle peut en outre faciliter la constitution d'un « vivier » pour d'autres fonctions (IA-DSDEN, notamment).

Une circulation devrait être également organisée entre les différents niveaux d'enseignement de manière à donner à tous les inspecteurs une réelle expérience sur l'ensemble du système éducatif : enseignement primaire, enseignement secondaire professionnel, enseignement secondaire général et technologique. Toute vision intégrée est, actuellement, sinon absente du moins peu claire, faute de connaissance réelle du fonctionnement de tous les secteurs.

**Proposition n° 29 : Organiser une mobilité fonctionnelle temporaire des membres des corps d'inspection territoriaux pour leur permettre d'acquérir une connaissance de la totalité des composantes du système éducatif.**

Les implications en terme d'effectifs doivent en être tirées. La mise en œuvre de la LOLF et celle des propositions du présent rapport supposent un changement profond des pratiques actuelles de pilotage du système éducatif. Ce changement doit être accompagné notamment par le renforcement des capacités de soutien et d'animation des établissements. Des marges de manœuvre significatives ont été identifiées par les différents audits de modernisation. Celles de ces marges qui seront dégagées par l'action des académies devraient permettre de renforcer en priorité les effectifs d'IA-IPR par transformation d'emplois d'enseignants.

**Proposition n° 30 : Renforcer les effectifs d'IA-IPR par transformation d'emplois d'enseignants.**

De même, les conditions du recrutement, de formation et de déroulement de carrière des membres des corps d'inspection territoriaux doivent évoluer.

En premier lieu, il convient, dans la formation initiale des futurs inspecteurs, de développer la culture budgétaire et préparer à l'analyse des données sans lesquelles ils ne pourront efficacement mener le dialogue de gestion et réaliser l'évaluation de la performance dans les ressorts territoriaux où ils exerceront leurs responsabilités.

En second lieu, il devrait être obligatoire, pour accéder aux fonctions de directeur des services départementaux, d'avoir au préalable exercé une responsabilité pédagogique dans les enseignements du second degré ; on ne devrait plus accéder aux fonctions d'IEN ET/EG ou d'inspecteur pédagogique régional sans une expérience et une connaissance plus approfondies du premier degré.

C'est à cette condition que les cloisonnements statutaires qui font actuellement obstacle à la compréhension des enjeux systémiques de l'éducation nationale pourront être levés.

**Proposition n° 31 : Adapter les modalités de recrutement et de formation des corps d'inspection territoriaux, en faisant d'une expérience complète sur le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> degré un élément du parcours professionnel de ces corps.**



## CONCLUSION

Avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006 de la loi organique relative aux lois de finances, les académies disposent des moyens d'assurer leurs responsabilités dans le cadre d'une autonomie confortée. Si l'organisation budgétaire reste inachevée, les efforts consentis pour rendre opérationnelles les dispositions de la loi organique ont été importants et les prochains mois devraient permettre d'obtenir une organisation plus satisfaisante.

En substituant une logique de résultats à la logique de moyens, la LOLF doit conduire le système éducatif à s'organiser pour gérer la performance. La loi a confié aux responsables de programme la tâche de mettre en œuvre les objectifs fixés dans les plans annuels de performance. Les recteurs d'académies ont désormais, avec les budgets opérationnels de programme, des responsabilités étendues sur la mise en œuvre des objectifs et la gestion des moyens, en particulier de la masse salariale.

L'autonomie et la responsabilité des établissements et des équipes éducatives, retenues depuis 1989, comme principes d'organisation du système éducatif, constituent aujourd'hui les moyens les plus sûrs de construire des réponses adaptées aux besoins diversifiés des élèves. Cette autonomie et cette responsabilité des unités déconcentrées trouvent aujourd'hui avec la LOLF un cadre favorable à leur plein développement.

Le ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche n'est cependant pas encore en mesure de mettre en œuvre un pilotage du système éducatif fondé sur la fixation d'objectifs et l'évaluation des résultats. Plusieurs actions, recensées dans ce rapport, devraient donc selon la mission d'audit, être retenues.

Il faudrait tout d'abord, sélectionner les objectifs. Les objectifs et les indicateurs doivent correspondre aux leviers d'action destinés à faire passer le système éducatif d'un mode de pilotage centralisé à un mode de pilotage fondé sur l'évaluation.

Il serait ensuite souhaitable de conclure des contrats pluriannuels de performance entre les responsables de programme et les recteurs et entre ceux-ci et les chefs d'établissement. Pour que le système éducatif retrouve sa performance, il doit s'organiser différemment pour tirer partie des marges de manœuvre qui existent en son sein et se mettre en position d'allouer les moyens aux priorités qui auront été définies dans le contrat. Il ne s'agit plus seulement de rendre compte de l'emploi des moyens (contrôle budgétaire) mais des résultats et des choix et des arbitrages qui ont été effectués pour les obtenir. Ces contrats devraient permettre de fixer des objectifs de progrès sur lesquels une partie des moyens pourrait être attribuée. Ils devraient être pluriannuels pour mettre la gestion des moyens au service des rythmes pédagogiques.

Les organisations devraient également être modifiées. L'autonomie des académies et des établissements doit s'exercer dans le cadre d'un pilotage national fort qui maintient la cohérence et assure l'équité du système éducatif. Les responsables de programme doivent donc être en mesure d'exercer pleinement leur mission. C'est un changement profond des rôles assignés, dans un système de pilotage centralisé tant au ministre qu'aux directions fonctionnelles qui exerçaient jusqu'alors l'essentiel des responsabilités. Il s'agit désormais de faire confiance aux gestionnaires qu'ils soient responsables de programme ou de BOP.

Ce changement s'applique également aux académies dans lesquelles un échelon de proximité doit être créé pour soutenir l'action des écoles et des établissements et animer leur performance.

Pour qu'une telle évolution soit conduite avec succès, les outils de gestion de la performance devront être développés (tableaux de bord notamment), les systèmes d'information réorganisés et les directions qui assistent les responsables de programme adaptées dans leur qualification.

Il faudrait enfin stabiliser le débat sur l'évaluation. Il est urgent de trouver un accord sur ce que les différents acteurs et partenaires du système éducatif entendent par ce terme. Il ne peut y avoir deux systèmes d'évaluation, l'un pour les besoins de la gestion des moyens et l'autre pour les élèves et leurs maîtres. L'objectif de l'évaluation est de mesurer les résultats acquis par les élèves et de s'assurer que ces résultats ont été obtenus à un coût satisfaisant soit par rapport à d'autres méthodes qui auraient pu être utilisées (*i.e.* : le redoublement), soit en valeur absolue par rapport à l'effort que la Nation accepte de consentir.

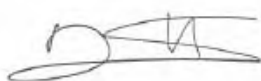
L'enjeu est de montrer que le service public de l'éducation peut répondre aux attentes de la société et rendre un service de qualité à un coût acceptable.

Un effort important a été accompli par les responsables du ministère aux différents niveaux pour que la première année de mise en œuvre de la LOLF soit un succès. Cet effort doit être poursuivi pour adapter les méthodes de travail et les organisations à un nouveau mode de pilotage du système éducatif fondé sur la performance. Les actions à mener font l'objet des propositions de ce rapport.

Pour que l'engagement des responsables ne se relâche pas et que tous les enseignants s'impliquent dans cette démarche de rénovation du mode de pilotage du système éducatif, il est essentiel que le rythme de la réforme soit soutenu et que chacun y trouve dans son travail personnel et dans son organisation une incitation à la poursuivre. Les obstacles à une prise de responsabilité complète des académies devraient être levés très rapidement et au plus tard pour la rentrée scolaire 2007. Les tensions qui existent dans la gestion des moyens (surnombres en particulier) ne devraient pas conduire à confisquer les marges de manœuvre dégagées par les académies. Il est essentiel que les efforts qui seront faits pour modifier les méthodes et les organisations en vue d'améliorer la performance trouvent leur juste rétribution et que les académies et les établissements puissent garder une partie des marges de manœuvre ainsi dégagées.

Paris, le 29 novembre 2006

L'Inspecteur général des  
finances,



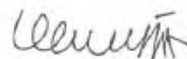
Pierre LEPETIT

L'Inspecteur général de  
l'éducation nationale,



Bernard SIMLER

L'Inspecteur général de  
l'administration de  
l'éducation nationale et de la  
recherche,



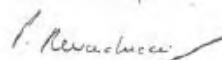
Jean-Pierre LACOSTE

L'Administrateur civil,



Arnaud POLAILLON

L'Inspecteur général de  
l'administration de  
l'éducation nationale et de la  
recherche,



Pierre RENAUDINEAU

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



Paris, le 14 février 2007

## **Rapport d'audit de modernisation sur le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF**

**Réponse du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

De façon générale, le rapport établi par la mission d'audit compare la situation actuelle, nécessairement encore transitoire, à une situation optimale correspondant à l'intégralité des canons de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Il est clair que, bien que la LOLF produise ses effets formellement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et pratiquement depuis son vote en 2001, les expérimentations qui ont été conduites dans les académies de Rennes et Bordeaux n'ont pas permis d'aborder toutes les dimensions de la réforme budgétaire et seule la gestion 2006 a pu permettre au ministère d'établir un constat clair des améliorations à apporter au mode de pilotage des programmes.

De la même façon, l'organisation de l'administration centrale a été modifiée par le décret n°2006-572 en date du 17 mai 2006 afin de mieux identifier les responsables de programmes et leur donner la capacité d'action correspondant à cette responsabilité. L'évolution des pratiques de chacune des directions concernées par cette réorganisation n'a pu être instantanée, ni mise en œuvre partout et au même rythme.

Enfin, un grand nombre de chantiers relatifs aux modes d'apprentissage et aux acquis des élèves sont en cours d'achèvement ; les procédures d'évaluation des élèves restent donc à mettre en place et les données sur les performances du système éducatif sont largement tributaires de cette mise en place.

Pour autant, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est profondément impliqué dans la mise en place des outils et des concepts liés à la LOLF et les académies, comme certains services centraux, ont d'ores et déjà intégré la plupart des « réflexes » résultant de la LOLF.

La marge de progression est certes importante et suppose effectivement des changements de comportements des acteurs du système éducatif et de leurs partenaires ainsi que des procédures en vigueur. S'agissant des procédures, le maintien temporaire de procédures « traditionnelles » visait surtout à garantir le bon fonctionnement du système.

La réponse du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche traitera successivement les questions de la mise en œuvre budgétaire de la LOLF, de l'identification des responsabilités et du renforcement du pilotage du système éducatif.

\* \* \*

### **1. La mise en œuvre budgétaire de la LOLF**

- Le rapport évoque **l'insuffisante information des académies sur le cadrage budgétaire**. L'effort consenti par l'administration centrale est pourtant indéniable : le dialogue avec les académies pour la constitution des budgets opérationnels de programme académiques (BOPA) 2006 a débuté dès le mois de juin 2005, mois pendant lequel les premières sessions de formation à la gestion en mode LOLF se sont tenues. Tout au cours de la gestion 2006, l'administration centrale a organisé des journées d'information pour apporter les précisions souhaitées sur la construction des BOPA et s'est toujours tenue à la disposition des académies pour faire le point sur l'exécution de ces BOPA.

L'analyse de l'exécution 2006 conduite avec les académies a démontré que les académies avaient largement intégré les nouvelles règles de gestion, ce qui a d'ailleurs conduit le ministère à autoriser plus de 9 millions d'euros de fongibilité asymétrique au titre des efforts de gestion réels accomplis par certaines académies.

- Le rapport critique également **les modalités de mise en place des crédits dans les académies**. La notification des BOPA en deux temps (socle puis mesures de rentrée) reste une nécessité dictée par l'absence de correspondance entre l'année scolaire et l'année budgétaire : à la date d'élaboration des BOPA initiaux, des incertitudes demeurent,

notamment en terme de prévision d'effectifs d'élèves, même s'il est envisageable d'anticiper certaines décisions afin d'accroître la visibilité des académies. Il n'en demeure pas moins nécessaire de maintenir une capacité d'ajustement pour l'administration centrale en cours de gestion.

- Par ailleurs, **en ce qui concerne les réserves de crédits**, l'administration centrale ne procède à aucune mise en réserve de crédits, en dehors de la réserve de précaution. Ne sont pas délégués les opérations à pilotage national, qui sont traitées spécifiquement, et les crédits liés aux opérations de rentrée. Certains académies ont pensé, à tort, que les crédits faisant l'objet d'une délégation au mois de septembre (20 % des crédits) ne seraient pas disponibles, bien que l'information leur avait été donnée dès le mois de juin.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche regrette, tout comme la mission d'inspection, les modalités de détermination du montant de la réserve dite « de précaution », qui s'appuie sur une assiette très large comprenant des dépenses obligatoires et des dépenses de rémunération. Le caractère très tardif des décisions de dégel a considérablement nui à la gestion de certains programmes, notamment « Vie de l'élève » et « Soutien de la politique éducative ».

- La mission d'audit considère que **l'existence de mesures « exogènes » et la persistance de surnombres**, dont le financement pèse sur les BOPA, ne permet pas au gestionnaire de piloter ses programmes. Le ministère de l'éducation nationale estime naturel que certaines décisions gouvernementales donnent lieu à des redéploiements de moyens : il est difficilement imaginable qu'il puisse en aller autrement dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense publique. L'origine des surnombres n'est certes pas imputable aux académies : il n'en demeure pas moins que le principe de limitativité des crédits et la capacité des académies à utiliser et à faire face à ces surnombres conduisent à imputer ces surnombres sur les BOPA.

- S'agissant enfin du **financement de l'accord salarial**, deux points doivent être signalés : la construction de la masse salariale des ministères avait implicitement intégré des mesures salariales et les académies avaient été informées qu'elles n'auraient pas à assurer sur leurs BOPA d'éventuelles impasses budgétaires. La question du financement des accords salariaux dans un calendrier incompatible avec les décisions budgétaires est une question qui dépasse largement le seul ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

## **2. L'identification des responsabilités**

**La réorganisation de l'administration centrale**, déjà évoquée précédemment, est récente (mai 2006) : elle visait, d'une part, à mieux identifier les responsables de programmes et, d'autre part, à regrouper dans un même pôle l'ensemble des directions « supports » du ministère.

Comme toute réorganisation, celle-ci comporte nécessairement une part de compromis entre la situation idéale - chaque responsable de programme a directement sous son autorité les moyens pour conduire la totalité des actions relevant de son programme - et une situation limitant l'éparpillement des compétences et des moyens humains - chaque responsable de programme peut « mandater » une direction ne relevant pas directement de son autorité pour assurer certaines actions ou fonctions -.

Cette dernière situation concernera particulièrement **les relations entre la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et le secrétariat général**, plus particulièrement les composantes que sont la direction générale de gestion des ressources humaines (DGRH), la direction de l'évaluation, de la prévision et de la performance (DEPP) et la direction des affaires financières (DAF).

Conformément aux dispositions du décret du 17 mai 2006, la DGRH est chargée de la gestion prévisionnelle des recrutements et des carrières des personnels, notamment des personnels enseignants. Elle prépare « *en liaison avec la direction générale de l'enseignement scolaire et la direction générale de l'enseignement supérieur, la politique de recrutement du ministère. Elle la met en œuvre en veillant à la cohérence des actions conduites par les autorités académiques* ». Le choix a été fait de maintenir un système de gestion des personnels enseignants très intégré, plus adapté à des volumes de personnels importants. Il n'en demeure pas moins que la concertation avec les directions « employeurs » est primordiale et que la capacité de la DGESCO à définir, dans une posture de maîtresse d'ouvrage, des orientations en matière de gestion des ressources humaines doit être renforcée.

En ce qui concerne les relations avec la DAF, la rareté des compétences budgétaires au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a conduit nécessairement à concentrer ces compétences au sein d'une direction de synthèse budgétaire. La DAF met naturellement à disposition des directions « opérationnelles » les éléments budgétaires indispensables à ces directions. Là encore, la démultiplication des structures en charge de la gestion budgétaire serait sous-optimale.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche souligne que le « cœur de métier » historique de la DGESCO est bien de nature pédagogique et que son activité traditionnelle est bien la production de normes en matière d'enseignement et d'éducation, qu'elle prolonge par une ingénierie pédagogique et éducative en association avec l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN).

La mutation vers une direction gestionnaire de programmes est nécessairement progressive et nécessite une acquisition de compétences et de méthodologie, qui est d'ailleurs en cours. A cet égard, le défi à relever dans les mois et les années qui viennent sera de permettre à la DGESCO de développer son expertise en matière de gestion des ressources humaines et de contrôle budgétaire sans fragiliser les directions du secrétariat général, sous la double contrainte du plafond d'emplois de l'administration centrale et d'une offre de qualifications aux évolutions lentes.

Il ne faut cependant pas s'y tromper : pour cette direction centrale du ministère, la première dans l'ordre hiérarchique de l'administration, comme par le nombre de ses agents et par le budget dont elle est responsable, c'est un changement de nature qui s'impose, et pas seulement une évolution dans les modalités administrative ou de gestion.

### **3. Les insuffisances du pilotage**

La mission d'inspection estime que la DGESCO répartit toujours ses moyens d'une manière traditionnelle, c'est-à-dire **sans gestion dynamique de ces moyens**.

Il est rappelé, et le rapport d'audit le fait, que cinq critères interviennent dans la détermination des moyens académiques : le principal est naturellement la prévision d'évolution des effectifs scolaires. Interviennent également des critères sociaux et territoriaux, la structure de l'offre de formation, les ratios d'encadrement des élèves ainsi qu'une politique progressive de rééquilibrage des dotations, destinée à « gommer » certains écarts historiques.

Ces critères peuvent apparaître rudimentaires et trop statiques, faisant la part trop belle à des éléments environnementaux. Il n'en demeure pas moins que l'éducation nationale a pour mission d'accueillir des élèves, dont elle ne maîtrise pas les flux, dans des établissements dispensant des formations définies. Ces critères sont donc essentiels à l'allocation des moyens, même si des éléments de politique académique (en matière de redoublement par exemple) peuvent justifier quelques évolutions.

Il n'est certainement pas inutile de préciser que les critères utilisés sont conçus comme une aide à la décision dans la répartition des moyens. C'est grâce à leur combinaison qu'il est possible de tenir compte des spécificités des académies, des caractéristiques sociales, territoriales par exemple, ce qui permet ainsi de dépasser les seules données propres à l'éducation nationale. Ces éléments sont connus des académies et font l'objet chaque année d'une large diffusion. Dans la pratique, ces éléments sont souvent repris par les autorités académiques dans leur propre exercice de répartition des moyens.

**La transparence, ou plutôt l'absence de transparence, quant à la pondération des facteurs** est également critiquée. Il est techniquement impossible de donner des clés de pondération de chacun des facteurs, dans la mesure où ils sont largement interdépendants. La DGESCO s'est engagée, notamment à l'égard des partenaires sociaux, à procéder à une actualisation et à un examen de la pertinence de ces critères.

Une critique vive de la mission d'inspection porte en outre sur **les objectifs et les indicateurs associés aux programmes de la mission** « Enseignement scolaire ». Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche reconnaît le caractère perfectible des ensembles objectifs-indicateurs figurant dans les lois de finances pour 2006 et 2007. Il souligne toutefois que le rapport annuel de performance du ministère, dont la publication interviendra en appui du projet de loi de règlement pour 2006, présentera une vision plus claire des objectifs et des indicateurs retenus ; le comité interministériel d'audit des programmes se prononcera d'ailleurs sur la qualité des données produites.

En outre, un certain nombre de réformes récentes vont avoir un impact significatif sur l'évaluation des élèves. La mise en place du socle commun de connaissances et de compétences devra nécessairement se traduire par une évaluation conforme aux objectifs de ce socle. Il en va de même pour l'évaluation en matière de langues vivantes. Or, dans la plupart des cas, l'évaluation ne peut être que postérieure à l'évolution des programmes et non pas immédiate ; il en découle un délai important entre le moment où un indicateur est décidé et celui où il peut être renseigné.

Le ministère souhaite préciser l'affirmation qu'« *un objectif [de la loi de finances] doit pouvoir être relayé dans chaque*

*établissement pour que chaque enseignant se l'approprie et puisse en faire le déterminant de son action ».* Il ne s'agit donc pas simplement de décomposer l'indicateur de la loi de finances en autant d'indicateurs académiques, prenant en compte la situation propre à chacune des académies.

Par contre, ces indicateurs ne peuvent en aucun cas être déclinés pour constituer la base de la politique académique et c'est bien le rôle du responsable de programme d'arrêter avec les recteurs (responsables de BOP), les leviers d'action et les objectifs opérationnels (avec les indicateurs associés) traduisant dans les académies les objectifs définis au niveau national qui, en tant que tels s'imposent à tous ; celui des recteurs étant d'ajuster leur pilotage académique à ces objectifs opérationnels.

Les faiblesses du pilotage au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sont connues et reconnues. Elles tiennent à la fois à la nouveauté de l'exercice, à la nature même de la "matière" traitée, à la complexité des paramètres sur lesquels il faut agir et au temps nécessaire pour que les impulsions –politiques et techniques- données aux niveaux pertinents portent leurs fruits. Il est exact qu'il n'est que temps de tout mettre en œuvre, au plan stratégique et de direction, pour remédier à une situation qui n'est plus tenable.

Le ministère regrette également la critique faite par la mission d'audit, qui affirme qu'une partie des indicateurs peut être administrée. Cette dernière cite à cet égard le taux de réussite au diplôme national du brevet - qui n'est, rappelons-le, qu'un indicateur provisoire utilisé dans l'attente des indicateurs de maîtrise des compétences de base définies en référence au socle commun. La mission d'audit aurait d'ailleurs pu utilement faire des propositions d'évolution des indicateurs.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale est conscient de la nécessité de réformer son système d'information, dont le morcellement et l'absence de hiérarchisation des informations sont un héritage du passé. Il convenait préalablement de revoir l'organisation de l'administration centrale.

#### **4. Les propositions faites par la mission d'audit**

##### **4.1. Objectif A - Rendre plus transparente, complète et autonome la gestion des BOP par les académies**

Les objectifs de rendre plus transparente la construction des BOPA et de permettre un renforcement de la compétence des académies en terme de gestion des BOPA sont d'ores et déjà largement intégrés, même si des progrès sont nécessaires. La poursuite de l'effort de formation et de partage de l'information sont des enjeux importants, gages de crédibilité de l'administration centrale.

En ce qui concerne l'« autonomie » de gestion, le ministère a déjà signalé plus haut les difficultés auxquelles se heurtent les propositions de la mission d'audit. Il examinera dans quelles conditions, notamment de « sécurisation » des capacités d'ajustement de l'administration centrale, cette autonomie peut être accrue

La question de la gestion des personnels est pertinente. Si les recteurs signalent d'ores et déjà au DGESCO leurs besoins en personnels titulaires, ce signalement intervient deux ans avant l'arrivée effective de ces titulaires. Outre la difficulté de prévoir à horizon de deux ans l'évolution démographique des enseignants et des élèves, l'incertitude budgétaire demeure. La mise en œuvre récente de plans pluriannuels académiques de gestion des ressources humaines discutés avec l'administration centrale constitue à cet égard un instrument de dialogue prometteur.

L'idée de concours nationaux à recrutement académique apparaît une piste à étudier de manière plus approfondie. Le délai imparti pour cette réponse ne permet pas de prendre position de façon définitive sur une telle proposition, qui serait susceptible de garantir l'homogénéité qualitative du recrutement des enseignants et un meilleur équilibre entre besoin et ressource d'enseignement au niveau académique.

##### **4.2. Objectif B - Choisir des objectifs et des indicateurs utiles pour piloter le changement**

Sous les réserves exprimées plus haut, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche reprendra la réflexion sur l'amélioration des ensembles objectifs-indicateurs tout en préservant une certaine pérennité de l'existant afin de conserver la possibilité d'apprécier les évolutions réalisées au regard des attentes définies. Il ne faut toutefois pas oublier que, contrairement à certaines missions du budget de l'État, l'enseignement scolaire doit répondre à une multitude d'attentes, parfois contradictoires, et qu'il n'est pas seul décideur du choix de ses objectifs.

### 4.3. Objectif C - Organiser le contrôle et l'évaluation de la performance et structurer le dialogue de gestion

La proposition 12 de la mission d'audit a d'ores et déjà été suivie d'effet puisque la décision a été prise de confier au secrétaire général la présidence du comité directeur des systèmes d'information et des technologies de l'information.

Les propositions n°10 et n°11 doivent naturellement être mises en œuvre. De tels chantiers informatiques nécessitent cependant l'appel à des compétences et à des moyens importants et ne peuvent donc s'inscrire que dans la durée. Il est d'ores et déjà clair que les outils de gestion et d'aides à la décision sont au cœur des priorités du schéma stratégique des systèmes d'information, comme en témoigne la priorité donnée au déploiement de « Base élève 1<sup>er</sup> degré », au développement de SCNET et aux études relatives au système d'information des ressources humaines.

**Le schéma idéal de « tableau de bord »** décrit par la mission d'audit peut constituer une référence : la multiplicité des acteurs et des niveaux de responsabilité du système éducatif, nécessite la mise en œuvre d'une réflexion approfondie pour la construction concertée de tableaux de bord par programme partagés avec les académies ; ces outils communs ayant vocation à être complétés par les responsables opérationnels en fonction des contextes locaux. L'IGF et l'IGAENR seront sollicités pour aider les responsables de l'administration centrale à étayer cette démarche par une redéfinition des concepts et des outils du contrôle de gestion dans un univers dominé désormais par la notion de performance.

**La « démarche budgétaire globale et stratégique »** proposée par la mission d'audit s'appuie sur la construction de pré-budget académique antérieurement à la construction du projet de loi de finances. Cette proposition est difficilement concevable dans le cadre du calendrier d'élaboration du projet de loi de finances tel qu'il existe aujourd'hui : la mission d'audit repousse le calendrier d'élaboration du projet de loi de finances à la fin du mois de juillet alors que celui-ci s'achève théoriquement à la fin du mois de juin ; en outre, en l'absence de connaissance du cadrage du Premier ministre et de mutualisation de la contrainte budgétaire, cet exercice aurait un caractère exclusivement théorique.

En revanche, le calendrier des échanges que l'administration centrale a eus avec les académies en 2006 peut significativement être amélioré et le contenu de ces échanges enrichi. Les échanges sur les bilans de l'année écoulée, sur l'évolution de la politique académique et sur les perspectives mériteraient effectivement d'être anticipés.

Le ministère reconnaît la nécessité, à terme, de fusionner les différentes approches du dialogue de gestion de manière à intégrer dans une même démarche, sous l'égide des responsables de programmes, les dimensions éducative, pédagogique, budgétaire et de gestion des ressources humaines de ce dialogue.

### 4.4. Objectif D — Rénover le mode de management du système éducatif

Le renforcement des moyens humains de la DGESCO, dans sa composante « pilotage et suivi des performances » est déjà une réalité. L'existence d'une mission de suivi des performances académiques et d'un bureau de la coordination et du contrôle de gestion au sein de la DGESCO sont révélateurs de l'importance accordée à ces deux dimensions.

Par contre, la réorganisation de la DGESCO en fonction des programmes qu'elle gère (proposition n°20 de la mission d'audit) n'a pas été retenue lors de la réorganisation de l'administration centrale. Une telle réorganisation conduirait à reconstituer peu ou prou un schéma qui avait existé (direction des écoles, direction des collèges et direction des lycées) ; or, il est essentiel de développer, au côté de la fonction de production de normes pédagogiques et de définition de l'ingénierie pédagogique, la fonction transversale de pilotage des académies.

Conformément au souhait de la mission d'audit, la DGESCO et le Secrétariat général vont formaliser leurs relations dans un protocole. Il s'agit d'identifier les attentes respectives de chacune des parties et de définir un processus commun permettant à celles-ci d'exercer la totalité de ses responsabilités. Pour chaque programme, un comité de pilotage présidé par la DGESCO et comprenant d'une part les services de la Direction Générale et d'autre part les directions fonctionnelles relevant du Secrétariat Général, sera réuni au moins deux fois par an.

Le développement de la contractualisation est un processus en cours ; il constitue un levier puissant de mobilisation des académies et des établissements, mais se heurte en partie à l'impossibilité pour l'administration centrale de garantir le maintien ou l'accroissement des moyens. Il est probablement nécessaire de renforcer la diffusion des bonnes pratiques en la matière.



Un tableau de bord d'indicateurs de pilotage partagés avec les académies est envisagé. La structuration au niveau académique et infra-académique de fonctions d'évaluation, de pilotage et de gestion ainsi que l'évolution des missions et de l'origine des personnels d'encadrement sont des pistes de réflexion à plus long terme.

\* \* \*

## **REPONSE DE LA MISSION**

### Réponse du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

De façon générale, le rapport établi par la mission d'audit compare la situation actuelle, nécessairement encore transitoire, à une situation optimale correspondant à l'intégralité des canons de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Il est clair que, bien que la LOLF produise ses effets formellement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et pratiquement depuis son vote en 2001, les expérimentations qui ont été conduites sur les académies de Rennes et Bordeaux n'ont pas permis d'aborder toutes les dimensions de la réforme budgétaire et seule la gestion 2006 a pu permettre au ministère d'établir un constat clair des améliorations à apporter au mode de pilotage des programmes.

De la même façon, l'organisation de l'administration centrale a été modifiée par le décret n°2006-572 en date du 17 mai 2006 afin de mieux identifier les responsables de programmes et leur donner la capacité d'action correspondant à cette responsabilité. L'évolution des pratiques de chacune des directions concernées par cette réorganisation n'a pu être instantanée, ni mise en œuvre partout et au même rythme.

Enfin, un grand nombre de chantiers relatifs aux modes d'apprentissage et aux acquis des élèves sont en cours d'achèvement ; les procédures d'évaluation des élèves restent donc à mettre en place et les données sur les performances du système éducatif sont largement tributaires de cette mise en place.

Pour autant, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est profondément impliqué dans la mise en place des outils et des concepts liés à la LOLF et les académies, comme certains services centraux, ont d'ores et déjà intégré la plupart des « réflexes » résultant de la LOLF.

La marge de progression est certes importante et suppose effectivement des changements de comportements des acteurs du système éducatif et de leurs partenaires ainsi que des procédures en vigueur. S'agissant des procédures, le maintien temporaire de procédures « traditionnelles » visait surtout à garantir le bon fonctionnement du système.

La réponse du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche traitera successivement les questions de la mise en œuvre budgétaire de la LOLF, de l'identification des responsabilités et du renforcement du pilotage du système éducatif.

### Réponses des rapporteurs

La mission prend acte des réponses apportées tout en mesurant la difficulté de cet exercice contraint dans le temps, et son caractère obligé qui le conduit à emprunter parfois des chemins de convention.

Les mutations que la mise en œuvre de la LOLF implique ne pouvaient être instantanées – la mission en convient : elles engagent un processus à inscrire dans le temps parce qu'il doit s'inscrire dans une culture nouvelle. Cela néanmoins requiert une vigilance permanente, évitant toute mesure de temporisation qui entraverait le développement souhaité ; l'exigence exprimée par la mission est effectivement, comme l'a bien compris le ministère, une incitation à l'amélioration.

Pour autant, les auditeurs ne portent pas un jugement défavorable sur les conditions de mise en œuvre de la LOLF au ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. La mise en place des nouvelles procédures et des nouveaux outils de gestion des crédits budgétaires en 2006 a été une réussite technique remarquable eu égard au périmètre concerné, grâce en particulier à l'investissement de sa direction des Affaires financières. Ils ont souhaité souligner qu'au-delà des aspects techniques et strictement budgétaires, le ministère devait s'appliquer désormais à développer la démarche stratégique de la performance.

## 1- La mise en œuvre budgétaire de la LOLF

Le rapport évoque **l'insuffisante information des académies sur le cadrage budgétaire**. L'effort consenti par l'administration centrale est pourtant indéniable : le dialogue avec les académies pour la constitution des budgets opérationnels de programme académiques (BOPA) 2006 a débuté dès le mois de juin 2005, mois pendant lequel les premières sessions de formation à la gestion en mode LOLF se sont tenues. Tout au cours de la gestion 2006, l'administration centrale a organisé des journées d'information pour apporter les précisions souhaitées sur la construction des BOPA et s'est toujours tenue à la disposition des académies pour faire le point sur l'exécution de ces BOPA.

L'analyse de l'exécution 2006 conduite avec les académies a démontré que les académies avaient largement intégré les nouvelles règles de gestion, ce qui a d'ailleurs conduit le ministère à autoriser pour plus de 9 millions d'euros de fongibilité asymétrique au titre des efforts de gestion réels accomplis par certaines académies.

Le rapport critique également **les modalités de mise en place des crédits dans les académies**. La notification des BOPA en deux temps (socle puis mesures de rentrée) reste une nécessité dictée par l'absence de correspondance entre l'année scolaire et l'année budgétaire : à la date d'élaboration des BOPA initiaux, des incertitudes demeurent, notamment en terme de prévision d'effectifs d'élèves, même s'il est envisageable d'anticiper certaines décisions afin d'accroître la visibilité des académies. Il n'en demeure pas moins nécessaire de maintenir une capacité d'ajustement pour l'administration centrale en cours de gestion.

Par ailleurs, **en ce qui concerne les réserves de crédits**, l'administration centrale ne procède à aucune mise en réserve de crédits, en dehors de la réserve de précaution. Ne sont pas délégués les opérations à pilotage national, qui sont traitées spécifiquement, et les crédits liés aux opérations de rentrée. Certains académies ont pensé, à tort, que les crédits faisant l'objet d'une délégation au mois de septembre (20 % des crédits) ne seraient pas disponibles, bien que l'information leur avait été donnée dès le mois de juin.

### 1. La mise en œuvre budgétaire de la LOLF.

La mission a observé avec satisfaction qu'une pratique de fongibilité asymétrique avait été inaugurée en fin de gestion 2006 ; certes, elle concernait un nombre restreint d'académies dans un calendrier tardif dû à la nouveauté de l'exercice comme aux contraintes, établies par la direction du budget au ministère des Finances. Mais le chemin est ouvert et la mission n'a aucun doute sur les améliorations que la démarche apportera aussi bien en termes de gestion budgétaire que d'adaptation stratégique des BOP.

Pour ce qui concerne les modalités de mise en place des crédits dans les académies, la mission a observé que les perspectives présentées en Janvier 2007 (postérieurement à la rédaction du rapport) par les bureaux de gestion de la DEGESCO pourraient conduire désormais à ce que soit réduite la césure entre dotation initiale et dotation complémentaire réservée aux mesures de rentrée (à cet égard la mission rappelle que ces mesures sont pour l'essentiel connues au moment où est arrêtée la loi de finances) ; une démarche d'anticipation et de globalisation est donc bien possible.

Sans doute des marges d'ajustement en cours de gestion sont souhaitables ; elles seront d'autant mieux vécues qu'elles seront très limitées et connues de tous. Quant aux réserves budgétaires pratiquées à la demande du ministère des Finances, la mission note que celui-ci, pour la gestion 2007, a convenu qu'il était inopportun de les appliquer comme précédemment et qu'elles n'existeraient plus sur les programmes comprenant des dépenses obligatoires quel qu'en soit le titre.

Par ailleurs, la mission n'ignore pas le caractère inévitable de la gestion sous contrainte, ni au demeurant ses vertus ; ce qu'elle recommande, c'est la transparence à l'égard des responsables de BOP, c'est à dire l'explicitation en temps utile des composantes des enveloppes de crédits délégués.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche regrette, tout comme la mission d'inspection, les modalités de détermination du montant de la réserve dite « de précaution », qui s'appuie sur une assiette très large comprenant des dépenses obligatoires et des dépenses de rémunération. Le caractère très tardif des décisions de dégel a considérablement nui à la gestion de certains programmes, notamment « Vie de l'élève » et « Soutien de la politique éducative ».

la mission d'audit considère que **l'existence de mesures « exogènes » et la persistance de surnombres**, dont le financement pèse sur les BOPA, ne permet pas au gestionnaire de piloter ses programmes. Le ministère de l'éducation nationale estime naturel que certaines décisions gouvernementales donnent lieu à des redéploiements de moyens : il est difficilement imaginable qu'il puisse en aller autrement dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense publique. L'origine des surnombres n'est certes pas imputable aux académies : il n'en demeure pas moins que le principe de limitativité des crédits et la capacité des académies à utiliser et à faire face à ces surnombres conduisent à imputer ces surnombres sur les BOPA.

S'agissant du **financement de l'accord salarial**, deux points doivent être signalés : la construction de la masse salariale des ministères avait implicitement intégré des mesures salariales et les académies avaient été informées qu'elles n'auraient pas à assurer sur leurs BOPA d'éventuelles impasses budgétaires. La question du financement des accords salariaux dans un calendrier incompatible avec les décisions budgétaires est une question qui dépasse largement le seul ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

## 2- L'identification des responsabilités

**La réorganisation de l'administration centrale**, déjà évoquée précédemment, est récente (mai 2006) : elle visait, d'une part, à mieux identifier les responsables de programmes et, d'autre part, à regrouper dans un même pôle l'ensemble des directions « supports » du ministère.

Comme toute réorganisation, celle-ci comporte nécessairement une part de compromis entre la situation idéale - chaque responsable de programme a directement sous son autorité les moyens pour conduire la totalité des actions relevant de son programme - et une situation limitant l'éparpillement des compétences et des moyens humains - chaque responsable de programme peut «mandater » une direction ne relevant pas directement de son autorité pour assurer certaines actions ou fonctions -.

Cette dernière situation concernera particulièrement **les relations entre la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et le secrétariat général**, plus particulièrement les composantes que sont la direction générale de gestion des ressources humaines (DGRH), la direction de l'évaluation, de la prévision et de la performance (DEPP) et la direction des affaires financières (DAF).

Conformément aux dispositions du décret du 17 mai 2006, la DGRH est chargée de la gestion prévisionnelle des recrutements et des carrières des personnels, notamment des personnels enseignants. Elle prépare « *en liaison avec la direction générale de l'enseignement scolaire et la direction générale de l'enseignement supérieur, la politique de recrutement du ministère. Elle la met en œuvre en veillant à la cohérence des actions conduites par les autorités académiques* ». Le choix a été fait de maintenir un système de gestion des personnels enseignants très intégré, plus adapté à des volumes de personnels importants. Il n'en demeure pas moins que la concertation avec les directions « employeurs » est primordiale et que la capacité de la DGESCO à définir, dans une posture de maîtresse d'ouvrage, des orientations en matière de gestion des ressources humaines doit être renforcée.

## 2. L'identification des responsabilités

La mission n'a pas souhaité se prononcer sur les mécanismes de fonctionnement de l'administration centrale du ministère, ce n'était pas dans son cahier des charges ; elle a simplement relevé la nécessité urgente de donner à la DGESCO les moyens et les compétences pour assumer sa mission de direction de programmes, sans préconiser au demeurant que ces moyens et compétences soient tous intégrés dans cette direction. Elle note que cette nécessité est un souci désormais partagé par le ministère. Elle observe que la DGESCO s'est engagée au début de l'année 2007 dans la proposition d'une « charte de gestion » commune à elle-même et aux directions regroupées au sein du secrétariat général du ministère. Elle partage pleinement le point de vue exprimé : pour ce qui concerne la DGESCO, « *c'est un changement de nature qui s'impose, et pas seulement une évolution dans les modalités administrative et de gestion* ».

En ce qui concerne les relations avec la DAF, la rareté des compétences budgétaires au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a conduit nécessairement à concentrer ces compétences au sein d'une direction de synthèse budgétaire. La DAF met naturellement à disposition des directions « opérationnelles » les éléments budgétaires indispensables à ces directions. Là encore, la démultiplication des structures en charge de la gestion budgétaire serait sous-optimale.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche souligne que le « cœur de métier » historique de la DGESCO est bien de nature pédagogique et que son activité traditionnelle est bien la production de normes en matière d'enseignement et d'éducation, qu'elle prolonge par une ingénierie pédagogique et éducative en association avec l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN).

La mutation vers une direction gestionnaire de programmes est nécessairement progressive, et nécessite une acquisition de compétences et de méthodologie, qui est d'ailleurs en cours. A cet égard, le défi à relever dans les mois et les années qui viennent sera de permettre à la DGESCO de développer son expertise en matière de gestion des ressources humaines et de contrôle budgétaire sans fragiliser les directions du secrétariat général, sous la double contrainte du plafond d'emplois de l'administration centrale et d'une offre de qualifications aux évolutions lentes.

Il ne faut cependant pas s'y tromper : pour cette direction centrale du ministère, la première dans l'ordre hiérarchique de l'administration, comme par le nombre de ses agents et par le budget dont elle est responsable, c'est un changement de nature qui s'impose, et pas seulement une évolution dans les modalités administrative ou de gestion.

### 3- Les insuffisances du pilotage

La mission d'inspection estime que la DGESco répartit toujours ses moyens d'une manière traditionnelle, c'est-à-dire **sans gestion dynamique de ces moyens**.

Il est rappelé, et le rapport d'audit le fait, que cinq critères interviennent dans la détermination des moyens académiques : le principal est naturellement la prévision d'évolution des effectifs scolaires. Interviennent également des critères sociaux et territoriaux, la structure de l'offre de formation, les ratios d'encadrement des élèves ainsi qu'une politique progressive de rééquilibrage des dotations, destinée à « gommer » certains écarts historiques.

Ces critères peuvent apparaître rudimentaires et trop statiques, faisant la part trop belle à des éléments environnementaux. Il n'en demeure pas moins que l'éducation nationale a pour mission d'accueillir des élèves, dont elle ne maîtrise pas les flux, dans des établissements dispensant des formations définies. Ces critères sont donc essentiels à l'allocation des moyens, même si des éléments de politique académique (en matière de redoublement par exemple) peuvent justifier quelques évolutions.

Il n'est certainement pas inutile de préciser que les critères utilisés sont conçus comme une aide à la décision dans la répartition des moyens. C'est grâce à leur combinaison qu'il est possible de tenir compte des spécificités des académies, des caractéristiques sociales, territoriales par exemple, ce qui permet ainsi de dépasser les seules données propres à l'éducation nationale. Ces éléments sont connus des académies et font l'objet chaque année d'une large diffusion. Dans la pratique, ces éléments sont souvent repris par les autorités académiques dans leur propre exercice de répartition des moyens.

**La transparence, ou plutôt l'absence de transparence, quant à la pondération des facteurs** est

également critiquée. Il est techniquement impossible de donner des clés de pondération de chacun des facteurs, dans la mesure où ils sont largement interdépendants.

La DGESco s'est engagée, notamment à l'égard des partenaires sociaux, à procéder à une actualisation et à un examen de la pertinence de ces critères.

Une critique vive de la mission d'inspection porte en outre sur **les objectifs et les indicateurs associés aux programmes de la mission «Enseignement scolaire»**.

### 3. Les insuffisances du pilotage

La mission n'a pas critiqué l'usage de critères d'aide à la répartition des moyens par la DGESCO ; elle ne les a pas considérés « rudimentaires ou trop statiques » ; elle a simplement souhaité que la répartition elle-même tienne compte des objectifs assignés à chaque académie eu égard à sa situation. D'autre part, elle a insisté pour que les modalités de cette répartition soient explicitées auprès des recteurs responsables de BOP ; elle renouvelle cette recommandation, tant il est vrai que la complexité technique du dossier ne paraît pas être un argument pour ne pas atteindre la transparence.

Pour ce qui relève des objectifs et des indicateurs comme outils de pilotage, la mission note que le rapport annuel de performance ministériel pour 2006 devrait en présenter « *une vision plus claire* » et que le ministère est conscient de la nécessité d'un autre pilotage « *pour remédier à une situation qui n'est plus tenable* ».

le choix des objectifs et des indicateurs, ne pouvant relever de la compétence de la mission. Celle-ci a simplement souhaité attirer l'attention du ministère sur le caractère non opératoire de certains indicateurs, sur le manque de clarté conceptuelle dans leur choix et leur application, sur la nécessité de garder constamment à l'esprit que la vraie performance du système éducatif est celle à laquelle parviennent les élèves. Elle a revanche fait une proposition pratique (la proposition N° 7) permettant de mettre en œuvre leur évolution ; celle-ci n'a pas été relevée explicitement par le ministère.

Enfin, la mission souligne la volonté exprimée par le ministère de travailler à la réforme de son système d'information dans le sens d'une meilleure cohérence.



Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche reconnaît le caractère perfectible des ensembles objectifs-indicateurs figurant dans les lois de finances pour 2006 et 2007. Il souligne toutefois que le rapport annuel de performance du ministère, dont la publication interviendra en appui du projet de loi de règlement pour 2006, présentera une vision plus claire des objectifs et des indicateurs retenus ; le comité interministériel d'audit des programmes se prononcera d'ailleurs sur la qualité des données produites.

En outre, un certain nombre de réformes récentes vont avoir un impact significatif sur l'évaluation des élèves. La mise en place du socle commun de compétences devra nécessairement se traduire par une évaluation conforme aux objectifs de ce socle. Il en va de même pour l'évaluation en matière de langues vivantes. Or, dans la plupart des cas, l'évaluation ne peut être que postérieure à l'évolution des programmes et non pas immédiate ; il en découle un délai important entre le moment où un indicateur est décidé et celui où il peut être renseigné.

Le ministère souhaite préciser l'affirmation qu'*« un objectif [de la loi de finances] doit pouvoir être relayé dans chaque établissement pour que chaque enseignant se l'approprie et puisse en faire le déterminant de son action »*. Il ne s'agit donc pas simplement de décomposer l'indicateur de la loi de finances en autant d'indicateurs académiques, prenant en compte la situation propre à chacune des académies.

Par contre, ces indicateurs ne peuvent en aucun cas être déclinés pour constituer la base de la politique académique et c'est bien le rôle du responsable de programme d'arrêter avec les recteurs (responsables de BOP), les leviers d'action et les objectifs opérationnels (avec les indicateurs associés) traduisant dans les académies les objectifs définis au niveau national qui, en tant que tels s'imposent à tous ; celui des recteurs étant d'ajuster leur pilotage académique à ces objectifs opérationnels.

Les faiblesses du pilotage au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sont connues et reconnues. Elles tiennent à la fois à la nouveauté de l'exercice, à la nature même de la "matière" traitée, à la complexité des paramètres sur lesquels il faut agir et au temps nécessaire pour que les impulsions –politiques et techniques- données aux niveaux pertinents portent leurs fruits.

Il est exact qu'il n'est que temps de tout mettre en œuvre, au plan stratégique et de direction, pour remédier à une situation qui n'est plus tenable.

Le ministère regrette également la critique faite par la mission d'audit, qui affirme qu'une partie des indicateurs peut être administrée. Cette dernière cite à cet égard le taux de réussite au diplôme national du brevet - qui n'est, rappelons-le, qu'un indicateur provisoire utilisé dans l'attente des indicateurs de maîtrise des compétences de base définies en référence au socle commun. La mission d'audit aurait d'ailleurs pu utilement faire des propositions d'évolution des indicateurs.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale est conscient de la nécessité de réformer son système d'information, dont le morcellement et l'absence de hiérarchisation des informations sont un héritage du passé. Il convenait préalablement de revoir l'organisation de l'administration centrale.

#### 4- Les propositions faites par la mission d'audit

##### **Objectif A - Rendre plus transparente, complète et autonome la gestion des BOP par les académies**

Les objectifs de rendre plus transparente la construction des BOPA et de permettre un renforcement de la compétence des académies en terme de gestion des BOPA sont d'ores et déjà largement intégrés, même si des progrès sont nécessaires. La poursuite de l'effort de formation et de partage de l'information sont des enjeux importants, gages de crédibilité de l'administration centrale.

En ce qui concerne l'« autonomie » de gestion, le ministère a déjà signalé plus haut les difficultés auxquelles se heurtent les propositions de la mission d'audit. Il examinera dans quelles conditions, notamment de « sécurisation » des capacités d'ajustement de l'administration centrale, cette autonomie peut être accrue

La question de la gestion des personnels est pertinente. Si les recteurs signalent d'ores et déjà au DGESco leurs besoins en personnels titulaires, ce signalement intervient deux ans avant l'arrivée effective de ces titulaires. Outre la difficulté de prévoir à horizon de deux ans l'évolution démographique des enseignants et des élèves, l'incertitude budgétaire demeure. La mise en œuvre récente de plans pluriannuels académiques de GRH discutés avec l'administration centrale constitue à cet égard un instrument de dialogue prometteur.

L'idée de concours nationaux à recrutement académique apparaît une piste à étudier de manière plus approfondie. Le délai imparti pour cette réponse ne permet pas de prendre position de façon définitive sur une telle proposition, qui serait susceptible de garantir l'homogénéité qualitative du recrutement des enseignants et un meilleur équilibre entre besoin et ressource d'enseignement au niveau académique.

##### **Objectif B - Choisir des objectifs et des indicateurs utiles pour piloter le changement**

Sous les réserves exprimées plus haut, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche reprendra la réflexion sur l'amélioration des ensembles objectifs-indicateurs tout en préservant une certaine pérennité de l'existant afin de conserver la possibilité d'apprécier les évolutions réalisées au regard des attentes définies.

#### 4. Les propositions faites par la mission d'audit.

La mission rappelle qu'elle a formulé 31 propositions, élaborées en tenant compte de leur faisabilité et dont aucune ne représente une charge budgétaire supplémentaire : il s'agit de propositions toutes orientées vers une amélioration du pilotage stratégique du système. Tout en mesurant les contraintes déjà évoquées de l'exercice de réponse, elle regrette que chacune d'entre elles n'ait pas fait l'objet d'une attention de la part du ministère et que certaines, fortement stratégiques aient été ignorées.

##### Objectif A, transparence et autonomie dans la gestion des BOP.

La mission a noté la volonté ministérielle de poursuivre l'effort de formation et d'information qu'elle a engagé vis-à-vis des responsables de BOP et sa volonté d'aller vers un accroissement de leur autonomie : elle rappelle que l'un des fondements de la LOLF tient dans la mise en autonomie et donc en responsabilité des acteurs.

Sur la GRH, les plans pluriannuels académiques en cours d'élaboration ouvrent effectivement une démarche de responsabilité partagée entre l'administration centrale et les recteurs ; la mission note le souhait du ministère d'étudier de manière approfondie les propositions N° 5 et 6, relatives au recrutement des personnels. Les auditeurs appartenant aux inspections générales du ministère sont à sa disposition pour participer à cette réflexion.

##### Objectif B. Objectifs et indicateurs pour piloter le changement.

La mission a fait part de l'essentiel de ses observations au § 3 ci-dessus.

Il ne faut toutefois pas oublier que, contrairement à certaines missions du budget de l'État, l'enseignement scolaire doit répondre à une multitude d'attentes, parfois contradictoires, et qu'il n'est pas seul décideur du choix de ses objectifs.

### **Objectif C - Organiser le contrôle et l'évaluation de la performance et structurer le dialogue de gestion**

La proposition 12 de la mission d'audit a d'ores et déjà été suivie d'effet puisque la décision a été prise de confier au secrétaire général la présidence du comité directeur des systèmes d'information et des technologies de l'information.

Les propositions n°10 et n°11 doivent naturellement être mises en œuvre. De tels chantiers informatiques nécessitent cependant l'appel à des compétences et à des moyens importants et ne peuvent donc s'inscrire que dans la durée. Il est d'ores et déjà clair que les outils de gestion et d'aides à la décision sont au cœur des priorités du schéma stratégique des systèmes d'information, comme en témoigne la priorité donnée au déploiement de « Base élève 1<sup>er</sup> degré », au développement de SCNET et aux études relatives au système d'information des ressources humaines.

**Le schéma idéal de « tableau de bord »** décrit par la mission d'audit peut constituer une référence : la multiplicité des acteurs et des niveaux de responsabilité du système éducatif, nécessite la mise en œuvre d'une réflexion approfondie pour la construction concertée de tableaux de bord par programme partagés avec les académies ; ces outils communs ayant vocation à être complétés par les responsables opérationnels en fonction des contextes locaux. L'IGF et l'IGAENR seront sollicités pour aider les responsables de l'administration centrale à étayer cette démarche par une redéfinition des concepts et des outils du contrôle de gestion dans un univers dominé désormais par la notion de performance.

**La « démarche budgétaire globale et stratégique »** proposée par la mission d'audit s'appuie sur la construction de pré-budget académique antérieurement à la construction du projet de loi de finances.

### Objectif C. Contrôle, évaluation de la performance et dialogue de gestion.

La mission note que ses propositions 10, 11, 12 sont retenues et pour certaines déjà en cours de réalisation. Elle note également que les propositions relatives au « tableau de bord » et à la démarche qu'il implique intéressent le ministère ; et que sa volonté se traduit d'ores et déjà par son choix d'améliorer le contrôle de gestion, choix pour lequel les inspections générales sollicitées ont répondu positivement. Elle souligne néanmoins qu'au-delà du contrôle de gestion, c'est la stratégie de la performance qui importe.

Pour ce qui concerne la « démarche budgétaire globale et stratégique », la mission est pour le moins surprise de la réponse du ministère : la proposition de démarche et de calendrier a été construite après avoir pris l'avis de recteurs, de secrétaires généraux d'académie, de gestionnaires de l'administration centrale elle-même et a été arrêtée après avis du ministère du budget ; dès lors, elle ne saurait être « *difficilement concevable* ». Elle insiste donc à nouveau et fortement pour que le ministère élabore les conditions et les modalités nécessaires à un dialogue de gestion complet avec les académies – budgétaire et stratégique, transparent et dont les résultats sont évalués.

Par ailleurs, et sans entrer dans tous les détails, la mission sait fort bien que la préparation du projet de budget de l'Etat est très avancée dès la fin juin et elle en a tenu compte ; de même, elle a tenu compte du calendrier des « lettres - plafond » du premier ministre ; le calendrier de référence publié par le MINEFI (pages 38 et 39 du guide pratique de la LOLF – édition 09- 2006) les prévoit entre fin avril et début mai ; certes, les aléas de la vie publique peuvent modifier un tel calendrier mais tout ceci ne crée pas d'obstacles insurmontables à un dialogue très tôt établi avec les responsables de BOP, non sur de « *l'exclusivement théorique* », mais sur les choix budgétaires essentiels et l'équilibre entre les budgets opérationnels.

Sans doute, le ministère reconnaît « *la nécessité de fusionner les différentes approches du dialogue de gestion* » ; la mission considère qu'une plus grande priorité devrait être accordée à ces aspects.

Cette proposition est difficilement concevable dans le cadre du calendrier d'élaboration du projet de loi de finances tel qu'il existe aujourd'hui : la mission d'audit repousse le calendrier d'élaboration du projet de loi de finances à la fin du mois de juillet alors que celui-ci s'achève théoriquement à la fin du mois de juin; en outre, en l'absence de connaissance du cadrage du Premier ministre et de mutualisation de la contrainte budgétaire, cet exercice aurait un caractère exclusivement théorique.

En revanche, le calendrier des échanges que l'administration centrale a eus avec les académies en 2006 peut significativement être amélioré et le contenu de ces échanges enrichi. Les échanges sur les bilans de l'année écoulée, sur l'évolution de la politique académique et sur les perspectives mériteraient effectivement d'être anticipés.

Le ministère reconnaît la nécessité, à terme, de fusionner les différentes approches du dialogue de gestion de manière à intégrer dans une même démarche, sous l'égide des responsables de programmes, les dimensions éducative, pédagogique, budgétaire et de gestion des ressources humaines de ce dialogue.

#### **Objectif D — Rénover le mode de management du système éducatif**

Le renforcement des moyens humains de la DGESCO, dans sa composante « pilotage et suivi des performances » est déjà une réalité. L'existence d'une mission de suivi des performances académiques et d'un bureau de la coordination et du contrôle de gestion au sein de la DGESCO sont révélateurs de l'importance accordée à ces deux dimensions.

Par contre, la réorganisation de la DGESCO en fonction des programmes qu'elle gère (proposition n°20 de la mission d'audit) n'a pas été retenue lors de la réorganisation de l'administration centrale. Une telle réorganisation conduirait à reconstituer peu ou prou un schéma qui avait existé (direction des écoles, direction des collèges et direction des lycées) ; or, il est essentiel de développer, au côté de la fonction de production de normes pédagogiques et de définition de l'ingénierie pédagogique, la fonction transversale de pilotage des académies.

Conformément au souhait de la mission d'audit, la DGESCO et le Secrétariat général vont formaliser leurs relations dans un protocole.

#### Objectif D : les modes de management du système éducatif.

Des propositions concrètes ont été élaborées par la mission, susceptibles de transformer dans ses fondements mêmes le pilotage du système éducatif, axé à chaque niveau, et donc de manière déconcentrée, sur une démarche d'analyse des situations, de construction des objectifs, d'animation et d'évaluation, dont les enjeux et les effets puissent être perçus jusque dans les classes, par les enseignants eux-mêmes, notamment grâce à une action nouvelle des corps d'inspection territoriaux et pédagogiques. Les auditeurs sont particulièrement étonnés que le ministère, sur ces questions aussi stratégiques n'ait apporté que des réponses pouvant laisser supposer que sont remises à plus tard action et réflexion.

Sans doute, il réaffirme en même temps sa volonté de considérer la contractualisation comme un « levier puissant de mobilisation des académies et des établissements ». A cet égard, la démarche de contractualisation est évoquée de manière plus marquée qu'auparavant dans la circulaire de

préparation de la rentrée 2007 (circ. 2007-011 du 9 janvier 2007) : le contrat d'objectifs avec l'EPLÉ tient une place importante dans le chapitre consacré à « *la réussite des élèves, priorité du système éducatif* » et « *l'accompagnement des équipes pédagogiques par les corps d'inspection* » est dans ce cadre réaffirmé comme une nécessité, ainsi que les évaluations interne et externe. Mais la mise en œuvre d'une démarche organisée n'apparaît pas de manière suffisamment lisible. Quant au contrat d'objectifs avec chaque académie, s'il figure bien au même chapitre, il est assorti de restrictions conditionnelles et d'une approche volontairement partielle (le contrat « *porterait sur quelques objectifs* ») qui ne laissent pas augurer d'une évolution touchant au stratégique.

Les auditeurs soulignent à nouveau le chemin accompli par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,; ils soulignent à nouveau la richesse des capacités de celui-ci. Ils sont convaincus, sans méconnaître la complexité de sa mission, qu'il peut choisir et conduire une démarche volontaire vers sa propre performance, qui est celle nécessaire à la réussite de tous les élèves.

Il s'agit d'identifier les attentes respectives de chacune des parties et de définir un processus commun permettant à celles-ci d'exercer la totalité de ses responsabilités. Pour chaque programme, un comité de pilotage présidé par le DGESCO et comprenant d'une part les services de la Direction Générale et d'autre part les directions fonctionnelles relevant du Secrétariat Général, sera réuni au moins deux fois par an.

Le développement de la contractualisation est un processus en cours ; il constitue un levier puissant de mobilisation des académies et des établissements, mais se heurte en partie à l'impossibilité pour l'administration centrale de garantir le maintien ou l'accroissement des moyens. Il est probablement nécessaire de renforcer la diffusion des bonnes pratiques en la matière.

Un tableau de bord d'indicateurs de pilotage partagés avec les académies est envisagé. La structuration au niveau académique et infra-académique de fonctions d'évaluation, de pilotage et de gestion ainsi que l'évolution des missions et de l'origine des personnels d'encadrement sont des pistes de réflexion à plus long terme.

## **ANNEXES**



## **Liste des annexes**

- ANNEXE 1 : Liste des personnes rencontrées**
- ANNEXE 2 : La chronologie d'un dialogue de gestion renouvelé**
- ANNEXE 3 : Projet de calendrier pour un dialogue de gestion renouvelé**
- ANNEXE 4 : Les bases de pilotage**
- ANNEXE 5 : Constat d'écarts de dotation par académies**
- ANNEXE 6 : Les objectifs et les indicateurs des programmes de la mission enseignement scolaire gérés par le Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2006 et en 2007**

**ANNEXE I**  
**LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

## **Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

- **Cabinet du ministre**  
M. Patrick Gérard, directeur de cabinet
- **Secrétariat Général**  
M. Dominique Antoine, secrétaire général  
M. Gilles Fournier, chef du service des technologies et des systèmes d'information  
M. Michel Masson, sous-directeur des systèmes d'information  
Mme Maryse Le Bras, chef de la cellule de pilotage des systèmes d'information
- **DEGESCO**  
M. Roland Debbasch, directeur général  
M. Jean-Marc Goursolas, chef de service des enseignements et des formations  
M. Colona d'Istria, chef de service  
M. Jean Pierre Deloche, sous-directeur des moyens, des études et du contrôle de gestion  
M. Roland Degabriel, direction de l'enseignement scolaire
- **DAF**  
M. Michel Dellacasagrande, directeur  
Mme Marie-Anne Lévêque ; chef de service  
Mme Catherine Gaudy, sous directeur de l'expertise statutaire, de la masse salariale et du plafond d'emplois  
Mme Fabienne Brouiollonnet, chef du département des systèmes d'information budgétaires et financiers
- **DPE**  
M. Thierry Le Goff, chef de service du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire  
M. Alain Marsigny, directeur de projet  
Mme Thérèse Filippi, sous-directrice, sous directeur des études de gestion prévisionnelles et statutaires  
M. Mireille Maer, sous directrice de la gestion des carrières
- **DEPP**  
M. Daniel Vitry, directeur  
M. François Dumas, chef de service adjoint au directeur  
M. Jean-Claude Emin, sous-directeur
- **Rectorats**  
M. Michel Leroy, recteur de l'académie de Nancy  
M. Patrick Hetzel, recteur de l'académie de Limoges  
M. André Eyssautier, secrétaire général de l'académie de Bordeaux  
M. Dominique Martiny, secrétaire général de l'académie de Nancy  
M. Jean-Marie Pelat, secrétaire général de l'académie de Limoges  
Mme Françoise Plan-Delhogue, secrétaire général de l'académie de Lille  
M. Bernard Pouliquen, secrétaire général de l'académie de Rennes  
M. Guy Waïss, secrétaire général de l'académie de Montpellier

## **Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

- **Direction du budget**  
M. Guillaume Gaubert, sous directeur  
M. Alexandre Siné, chef de bureau  
M. Didier Maupas , CBCF
- **Direction générale de la modernisation de l'Etat**  
M. Brice Lannaud, Directeur de projet
- **Direction générale de la comptabilité publique**  
M. Nicolas Flament  
Mme Nathalie Roux
- **Direction générale des impôts**  
M. Cédric de Lestrangé  
M. Manuel Flam  
Mme Anne Tardieu

## **ANNEXE 2**

### **LA CHRONOLOGIE D'UN DIALOGUE DE GESTION RENOVE : UN EXEMPLE POUR 2007-2008**

**Février – avril de l'année 2007: le recteur dresse l'état de son académie.** Il s'agit pour lui :

- 1 de mesurer les résultats obtenus au cours de l'année scolaire 2005-2006 au regard des objectifs nationaux et des objectifs académiques (tous les résultats sont connus),
- 2 de consolider par BOP l'état des dépenses de l'académie de l'année 2006 (toutes les données sont disponibles)
- 3 de synthétiser les conditions budgétaires et stratégiques de l'année scolaire 2006-2007 en cours et d'identifier celles qui vont influencer sur la préparation de l'année scolaire 2007-2008 (les mesures nationales sont connues depuis décembre 2006 et la préparation de la rentrée scolaire 2007 en académie est pour l'essentiel arrêtée depuis janvier 2007)
- 4 de projeter à partir des points 1, 2, 3 ci-dessus la préparation de l'année 2008
  - en termes de performance,
  - en termes de dispositions de gestion (structures, répartition des budgets horaires entre types d'établissement, prévisions de répartition de l'enveloppe académique par BOP et actions, ...), incluant les mesures souhaitées pour la rentrée scolaire 2008 (année scolaire 2008-2009) notamment pour ce qui concerne les catégories d'emploi et le volume académique des recrutements de personnels.

**Mars - juin de l'année 2007 : les responsables de programme dialoguent avec chaque recteur d'académie.**

Dans *un premier temps* les informations sur la situation antérieure et actuelle de l'académie (cf. points 1, 2 et 3 ci-dessus) seront partagées. Les bases de l'évolution de l'action stratégique académique peuvent alors être définies. Et les responsables de programme doivent être à même de proposer à l'issue de cette discussion une première hypothèse d'enveloppe académique tous BOP confondus. Une telle approche est certes théorique, mais l'expérience prouve qu'à ce niveau d'agrégat les budgets sont rarement bouleversés : leurs évolutions par académie sont pour l'essentiel prévisibles, notamment pour les effectifs d'élèves. Au demeurant, le but n'est pas d'arrêter déjà un budget global et des BOP académiques mais de *préparer les évolutions souhaitées* entre ceux-ci.

Un recteur peut souhaiter privilégier tel BOP par rapport à tel autre, rechercher un autre équilibre entre les titres de dépense, souhaiter faire évoluer le poids budgétaire de telle ou telle action, envisager, au-delà des périmètres des programmes et de la répartition des catégories d'emploi, un recrutement plus accentué dans telle catégorie de personnels plutôt que dans telle autre, etc. C'est l'enjeu du *second temps du dialogue de gestion* : dans le respect de l'enveloppe globale théorique déterminée au préalable, le recteur propose aux responsables de programme son projet de répartition du budget académique en BOP et actions, avec les mesures afférentes. Au regard des contraintes et des objectifs nationaux et académiques, les responsables de programme valident les projets de BOP académiques.

**Juillet 2007 – janvier 2008 : les responsables de programme et les recteurs finalisent la construction des BOP et les dispositifs associés.**

Le cadre budgétaire prévisionnel par BOP posé et les mouvements de personnels inter académiques conclus, *un troisième temps du dialogue de gestion*, pourra s'ouvrir. Les responsables de programme et les recteurs pourront commencer à travailler ensemble sur les recrutements par concours en vue de la rentrée scolaire 2008, avec une première approche des équilibres entre mouvements inter académiques, recrutements par concours et par académie. La publication des postes mis aux concours par académie pourra alors intervenir en septembre.

Lorsque les conséquences de la rentrée auront été analysées et que le PLF de l'année 2008 aura été élaboré, *un quatrième temps du dialogue de gestion* pourra s'engager : il s'agira d'une part de préciser la fin de gestion de l'année civile 2007 et de finaliser les BOP de l'année 2008.

Le dialogue de gestion se terminera par *un cinquième et dernier temps* : celui du calibrage des mouvements inter académiques de personnels en janvier 2008, tenant compte des derniers ajustements des structures académiques et des mesures nationales pour la rentrée 2008, ainsi que des recrutements prévus dans le cadre de chaque académie.

Ces différentes étapes sont synthétisées dans un tableau récapitulatif sous forme de calendrier (cf. annexe 3 ci après).

### **ANNEXE 3**

#### **PROJET DE CALENDRIER POUR UN DIALOGUE DE GESTION RENOUVELE**

|                  | Année 2007   |   | Année 2008   |   |
|------------------|--|---|--|---|
|                  | Académie   | Centrale  | Académie   | Centrale  |
| <b>Janvier</b>   | calibrage Mouvements RS 2007   | calibrage Mouvements RS 2007  | calibrage mouvements avec recrutement académique stagiaires à RS 2008  | Dialogue avec les académies temps 5 : calibrage final mouvements avec recrutement académique stagiaires à RS 2008   |
| <b>Février</b>   | Bilan BOP 2006<br>Bilan performances année scolaire 2005-2006  |   | Bilan BOP 2007<br>Bilan performances 2006-2007   |   |
| <b>Mars</b>      | synthèse prépa année scolaire 2007-2008 : mesures budgétaires prévues et projet de performances 2007-2008  | Dialogue avec les académies temps 1 :<br>- bilans 2006,<br>- compte rendu prépa année scolaire 2007-2008 : mesures budgétaires prévues et projet de performances 2008 | synthèse prépa année scolaire 2008-2009 : mesures budgétaires prévues et projet de performances 2008-2009  | Dialogue avec les académies temps 1 :<br>- bilans 2007,<br>- compte rendu prépa année scolaire 2008-2009 : mesures budgétaires prévues et projet de performances 2009 |
| <b>Avril</b>     | Pré projet académique budget 2008 par BOP, actions, titres, catégories d'emplois (dont mesures demandées pour la rentrée scolaire de l'année 2008 -2009) | - Détermination des enveloppes globales académiques 2008  | Pré projet académique budget 2009 par BOP, actions, titres, catégories d'emplois (dont mesures demandées pour la rentrée scolaire de l'année 2009 -2010) | - Détermination des enveloppes globales académiques 2009  |
| <b>Mai</b>       |  | Dialogue avec les académies temps 2 : pré- projet académique budget 2008  | Premières affectations des stagiaires à recrutement académique   | Dialogue avec les académies temps 2 pré- projet académique budget 2009  |
| <b>Juin</b>      |  |   |  |   |
| <b>Juillet</b>   | Calibrage recrutements académiques stagiaires année 2008-2009 (titulaires RS 2009)   | Dialogue avec les académies temps 3 : calibrage recrutements année 2008-2009  | Calibrage recrutements académiques stagiaires année 2009-2010 (titulaires RS 2010)   | Dialogue avec les académies temps 3 : calibrage recrutements année 2009-2010  |
| <b>Août</b>      |  | Prépa PLF 2008  |  | Prépa PLF 2009  |
| <b>Septembre</b> | Prépa mesures cartes formations + budgets horaires et financiers des EPLE RS 2008 (année 2009) Moyens des UO (sous - budgets départementaux 1er degré)   | Publication postes aux concours nationaux 2008 (recrutement académique)   | Prépa mesures cartes formations + budgets horaires et financiers des EPLE RS 2009 (année 2010) Moyens des UO (sous - budgets départementaux 1er degré)   | Publication postes aux concours nationaux 2009 (recrutement académique)   |
| <b>Octobre</b>   |  | Dialogue avec les académies temps 4<br>- ajustements BOP 2007<br>- prépa dotations horaires des académies année 2008-2009.<br>- finalisation BOP année 2008           |  | Dialogue avec les académies temps 4<br>- ajustements BOP 2008<br>- prépa dotations horaires des académies année 2009-2010).<br>- finalisation BOP année 2009          |
| <b>Novembre</b>  |  |   |  |   |
| <b>Décembre</b>  |  |   |  |   |



**ANNEXE 4**  
**LES BASES DE PILOTAGE**

Le MENSUR a construit un « **infocentre** » dont la responsabilité incombe à la DEPP. Il fédère différents sites de publications, d'indicateurs, de bases de données, des répertoires et un portail d'accès au domaine de l'évaluation des élèves. Destiné à partager l'ensemble des ressources entre les acteurs du système éducatif (voire avec ses partenaires et le grand public, sous certaines conditions) en leur laissant entière autonomie pour leur utilisation, cet « infocentre » ne constitue pas, en tant que tel, le support d'un pilotage par les objectifs et les résultats. Outil de communication, il fournit, de manière exhaustive, des données qui restent à dégager et à structurer pour que la fonction de pilotage soit remplie.

Depuis 2002, la DEPP conduit le projet **ACCADEMIA**, composante de « l'infocentre » ministériel. Cette base, territorialisée par académie, donne une photographie des effets des politiques académiques en les situant dans leurs contextes (socio-économique, éducatif). Sans négliger les services qu'il rend, notamment pour le diagnostic des situations académiques (ou infra académiques), leur comparaison et dans l'aide à la décision, ce dispositif d'observation<sup>37</sup> ne peut être assimilé à un véritable outil opérationnel de pilotage.

En septembre 2003, la décision d'implantation à Bordeaux d'un **pôle inter académique décisionnel (PIAD)** a été prise par la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration. Ce pôle (un entrepôt de données dont la fiabilité est sujette à caution) devait offrir trois prestations : hébergement et mise à disposition des outils décisionnels pour les ns académies qui le souhaitent ; diffusion et assistance pour les projets nationaux, participation à la mutualisation de développements de projets académiques. Aucune n'est réellement assurée dans toutes ses dimensions nationales.

Ce pôle a été utilisé par les académies de Bordeaux et de Rennes dans le cadre de l'expérimentation menée en 2004<sup>38</sup>. A l'instar de ces dernières, d'autres académies se sont dotées d'un « infocentre » ou d'une base académique de pilotage, selon des configurations contrastées répondant à leurs besoins propres, sans cadrage national. Dans la plupart des cas, ce sont des stratégies autonomes qui se sont développées « de façon plus ou moins élaborée et consciente »<sup>39</sup> par le truchement de requêtes dans les bases de gestion nationales ou académiques.

Les ressources de ce pôle sont en voie d'exploitation dans le cadre du projet **POLCA (pilotage opérationnel de la LOLF en administration centrale et en académie** <sup>40</sup>) dont le but est de constituer un outil commun à l'administration centrale et aux académies. Le périmètre de ce projet, dont l'initiative revient à la direction des affaires financières et auquel est associée la direction générale de l'enseignement scolaire, a été circonscrit, dans un premier temps, au domaine strictement budgétaire et financier (prévision et le suivi de l'exécution de la dépense des BOP, notamment de la masse salariale qui en représente 95 %) : parfaite illustration du découplage actuel entre l'approche technique de la LOLF et celle de son volet stratégique. La DGRH a, de son côté, recours à ce pôle pour rénover ses propres outils et la DGESCO commencent à s'y intéresser. La réflexion est engagée sur l'élargissement du champ de ce pôle.

---

<sup>37</sup> « ACCADEMIA décrit le système éducatif à différents niveaux géographiques et sur différents plans : du contexte social aux résultats du bac en passant des chiffres sur les enseignants » (présentation par la DEPP sur le site de l'infocentre).

<sup>38</sup> Cf. rapport précité sur l'expérimentation dans les deux académies (p.37).

<sup>39</sup> Cf. rapport précité sur l'usage des outils de pilotage par les académies (p.15).

<sup>40</sup> Le premier comité de pilotage s'est tenu le 10 mai 2006.

**ANNEXE 5**  
**CONSTAT DES ECARTS DE DOTATION PAR ACADEMIES**

Le CBCM et les CFR ont fait une photographie des écarts de dotation entre les données inscrites dans les BOP des quatre programmes (140, 141, 214 et 230) et celles soumises effectivement à leur visa :

| Ecart en CP (M€) |             |             |             |             |              |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>PGM</b>       | <b>140</b>  | <b>141</b>  | <b>214</b>  | <b>230</b>  |              |
| Nice             |             |             |             |             | -            |
| Amiens           |             | 1,6         | 1,8         | 2,1         | 5,5          |
| Bordeaux         | 7,5         |             | 2,6         |             | 10,1         |
| Caen             |             |             |             |             | -            |
| Clermont-Ferrand |             |             | 0,4         | 0,5         | 0,9          |
| Créteil          | 8,7         | 35,4        | 1,4         | 6,3         | 51,8         |
| Dijon            |             |             |             |             | -            |
| Limoges          |             |             |             |             | -            |
| Lyon             |             |             |             | 7,3         | 7,3          |
| Montpellier      |             |             |             |             | -            |
| Nancy-Metz       |             | 20,3        | 3,1         | 5,8         | 29,2         |
| Nantes           |             |             |             |             | -            |
| Orléans-Tours    | 1,3         | 3,3         | 3,4         | 4,8         | 12,8         |
| Paris            |             |             |             |             | -            |
| Poitiers         |             |             |             |             | -            |
| Rennes           | 5,5         | 5,0         | 0,3         |             | 10,8         |
| Rouen            |             |             | 0,4         |             | 0,4          |
| Strasbourg       |             |             |             |             | -            |
| Toulouse         |             |             |             |             | -            |
| Versailles       |             |             | 1,3         |             | 1,3          |
| Guyane           |             |             |             |             | -            |
| <b>Total</b>     | <b>23,0</b> | <b>65,6</b> | <b>14,7</b> | <b>26,8</b> | <b>130,1</b> |

Source : contrôle économique, budgétaire et comptable

## **ANNEXE 6**

### **LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DES PROGRAMMES DE LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE GERES PAR LE MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE EN 2006 ET EN 2007**

**Programme 139 : enseignement privé du premier et du second degré**

|                       |  |  |
|-----------------------|--|--|
| <b>Objectif n°1 :</b> | <b>Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire.</b> |  |
|                       | Indicateur n°1   | Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques |
|                       | Indicateur n°2   | Proportion d'élèves venant du privé et entrant en sixième avec au moins un an de retard                          |
|                       | Indicateur n°3   | Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence.               |
|                       | Indicateur n°4   | Proportion d'élèves apprenant l'allemand   |
|                       | Indicateur n°5   | Proportion d'élèves ayant atteint, à l'issue de la scolarité primaire, le niveau 1 du B2i                        |
| <b>PAP 2007</b>       | <b>Indicateur n°6</b>  | <b>Taux de redoublement</b>  |

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| <b>Objectif n°2</b> | <b>Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants.</b> |  |
|                     | Indicateur n°1   | Taux d'accès au baccalauréat   |
|                     | Indicateur n°2   | Proportion de bacheliers généraux parmi les enfants de familles appartenant aux CSP défavorisées.                    |
|                     | Indicateur n°3   | Taux de sortie aux niveaux VI et V bis   |
|                     | Indicateur n°4   | Proportion d'une classe d'âge obtenant le brevet<br><i>En 2007 : taux d'accès au brevet</i>                          |
|                     | Indicateur n°5   | Proportion d'élèves maîtrisant en fin de collège, les compétences de base en français et en mathématiques.           |
|                     | Indicateur n°6   | Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau B1 du cadre européen de référence en fin de collège. |
|                     | Indicateur n°7   | Proportion d'élèves ayant atteint, à l'issue de la scolarité primaire, le niveau 2 du B2i.                           |
|                     | Indicateur n°8   | Proportion d'élèves entrés en 2 <sup>de</sup> GT et obtenant le baccalauréat général ou technologique.               |
|                     | Indicateur n°9   | Proportions d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat professionnel   |
|                     | Indicateur n°10  | Taux de poursuite des élèves de BEP vers le baccalauréat professionnel (public+privé).                               |
|                     | Indicateur n°11  | Proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques                                   |
|                     | Indicateur n°12  | Proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques                                  |
|                     | Indicateur n°13  | Proportion d'élèves apprenant l'allemand   |

|                     |   |   |
|---------------------|---|---|
| <b>Objectif n°3</b> | <b>Accroître la réussite scolaire des élèves à besoins éducatifs particuliers</b> |   |
|                     | Indicateur n°1  | <del>Proportion d'élèves primo arrivants non francophones passant d'une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique<sup>41</sup></del> |
|                     | Indicateur n°2  | Proportion d'élèves handicapés intégrés parmi les élèves  |

|                     |  |   |
|---------------------|--|---|
| <b>Objectif n°4</b> | <b>Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire.</b> |   |
|                     | Indicateur n°1   | Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur.  |
|                     | Indicateur n°2   | Taux de poursuite des bacheliers technologiques en STS  |
|                     | Indicateur n°3   | Proportion de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études) |

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| <b>Objectif n°5</b> | <b>Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adaptés</b> |  |
| <b>PAP 2007</b>     | Indicateur n°1   | Proportion d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années  |
|                     | Indicateur n°2   | Taux de remplacement (des congés maladie ou maternité)   |
|                     | Indicateur n°3   | Taux de prise en charge de l'enseignement des langues vivantes étrangères par les maîtres du 1 <sup>er</sup> degré |

<sup>41</sup> Indicateur supprimé dans le PAP 2007.

**Programme 140 : enseignement scolaire public du premier degré**

| Objectif n°1 | Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire. |  |
|--------------|---|--|
|              | Indicateur n°1  | Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques |
|              | Indicateur n°2  | Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard   |
|              | Indicateur n°3  | Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence.               |
|              | Indicateur n°4  | Proportion d'élèves apprenant l'allemand   |
|              | Indicateur n°5  | Proportion d'élèves ayant atteint, à l'issue de la scolarité primaire, le niveau 1 du B2i                        |
| PAP 2007     | Indicateur n°6  | Taux de redoublement   |

| Objectif n°2 | Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers. |   |
|--------------|---|---|
|              | Indicateur n°1  | Ecarts ZEP-REP-hors ZEP-REP des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques.  |
|              | Indicateur n°2  | Rapport entre ZEP-REP et hors ZEP-REP, des proportions d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard.   |
|              | Indicateur n°3  | Ecart des taux d'encadrement (E/C) en ZEP-REP et hors ZEP-REP <sup>42</sup>   |
|              | Indicateur n°4  | Proportion d'élèves primo arrivants non francophones passant d'une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique <sup>43</sup> |
|              | Indicateur n°5  | Proportion d'élèves handicapés intégrés parmi les élèves  |

| Objectif n°3 | Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adaptés |   |
|--------------|---|---|
|              | Indicateur n°1  | Proportion d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années   |
|              | Indicateur n°2  | Part du volume de formation consacré aux priorités nationales   |
|              | Indicateur n°3  | Part des crédits de formation consacrés à la spécialisation des personnels d'adaptation et d'intégration scolaire (AIS) |
|              | Indicateur n°4  | Taux de remplacement (des congés maladie ou maternité)  |
|              | Indicateur n°5  | Taux de rendement du remplacement   |

| Objectif n°4 | Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif |  |
|--------------|--|--|
| PAP 2007     | Indicateur n°1   | Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée   |
|              | Indicateur n°2   | Part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe  |
|              | Indicateur n°3   | Taux de prise en charge de l'enseignement des langues vivantes étrangères par les maîtres du 1 <sup>er</sup> degré |

<sup>42</sup> ajout d'un sous indicateur sur les réseaux « ambition réussite » dans les indicateurs 1, 2 et 3 de l'objectif 2 du PAP 2007.

<sup>43</sup> indicateur supprimé dans le PAP 2007.

**Programme 141 : enseignement scolaire public du second degré**

| Objectif n°1    | Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants. |   |
|-----------------|---|---|
|                 | Indicateur n°1  | Taux d'accès au baccalauréat  |
|                 | Indicateur n°2  | Proportion de bacheliers généraux parmi les enfants de familles appartenant aux CSP défavorisées.                       |
|                 | Indicateur n°3  | Taux de sortie aux niveaux VI et V bis  |
|                 | Indicateur n°4  | Proportion d'une classe d'âge obtenant le brevet<br><i>En 2007 : taux d'accès au brevet</i>                             |
|                 | Indicateur n°5  | Proportion d'élèves maîtrisant en fin de collège, les compétences de base en français et en mathématiques.              |
|                 | Indicateur n°6  | Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau B1 du cadre européen de référence en fin de collège.    |
|                 | Indicateur n°7  | Proportion d'élèves ayant atteint, à l'issue de la scolarité primaire, le niveau 2 du B2i.                              |
|                 | Indicateur n°8  | Taux de réussite au brevet <sup>44</sup>  |
|                 | Indicateur n°9  | Pourcentage de jeunes en difficulté de lecture aux tests passés lors de la journée d'appel de préparation à la défense. |
|                 | Indicateur n°10   | Proportion d'élèves entrés en 2 <sup>nde</sup> GT et obtenant le baccalauréat général ou technologique.                 |
|                 | Indicateur n°11   | Proportions d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat professionnel  |
|                 | Indicateur n°12   | Taux de poursuite des élèves de BEP vers le baccalauréat professionnel (public+privé).                                  |
|                 | Indicateur n°13   | Proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques                                      |
|                 | Indicateur n°14   | Proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques                                     |
|                 | Indicateur n°15   | Proportion d'élèves apprenant l'allemand  |
| <i>PAP 2007</i> | <i>Indicateur</i>   | <i>Taux de redoublement</i>   |

| Objectif n°2 | Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers. |   |
|--------------|---|---|
|              | Indicateur n°1  | Ecarts ZEP-REP-hors ZEP-REP des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques. <sup>45</sup>  |
|              | Indicateur n°2  | Ecart des taux de réussite au brevet en ZEP-REP/ hors ZEP-REP <sup>46</sup> .   |
|              | Indicateur n°3  | Ecart des taux d'encadrement (E/C) en ZEP-REP et hors ZEP-REP <sup>47</sup>   |
|              | Indicateur n°4  | Proportion d'élèves primo arrivants non francophones passant d'une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique <sup>48</sup> |
|              | Indicateur n°5  | Proportion d'élèves handicapés intégrés parmi les élèves  |

<sup>44</sup> indicateur supprimé en 2007.

<sup>45</sup> ajout d'un sous indicateur sur les réseaux « ambition réussite » dans le PAP 2007.

<sup>46</sup> idem.

<sup>47</sup> objectif modifié pour tenir compte de la création des réseaux « ambition réussite ».

<sup>48</sup> indicateur supprimé dans le PAP 2007.



|                     |   |   |
|---------------------|---|---|
| <b>Objectif n°3</b> | <b>Diversifier les modes de formation professionnelle</b> |   |
|                     | Indicateur n°1  | Proportion d'apprentis dans les formations en apprentissage dans les lycées                               |
|                     | Indicateur n°2  | Taux d'obtention d'une certification (CAP, BEP, Bac pro, BTS) à l'issue d'une formation par apprentissage |
|                     | Indicateur n°3  | Ecart des taux de réussite entre « apprentis » et « scolaires »   |
|                     | Indicateur n° 4   | Impact des actions d'insertion des jeunes de plus de 16 ans (MGI)   |

|                     |  |   |
|---------------------|--|---|
| <b>Objectif n°4</b> | <b>Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire.</b> |   |
|                     | Indicateur n°1   | Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur   |
|                     | Indicateur n°2   | Taux de poursuite des bacheliers technologiques en STS  |
|                     | Indicateur n°3   | Proportion de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études) |
|                     |  |   |
| <b>Objectif n°5</b> | <b>Contribuer au développement de l'éducation et à la formation tout au long de la vie</b>                               |   |
|                     | Indicateur n°1   | Taux de certification des bénéficiaires du dispositif VAE   |

|                     |   |   |
|---------------------|---|---|
| <b>Objectif n°6</b> | <b>Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté</b> |   |
|                     | Indicateur n°1  | Proportion d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années   |
|                     | Indicateur n°2  | Part du volume de formation consacré aux priorités nationales   |
|                     | Indicateur n°3  | Part des crédits de formation consacrés à la spécialisation des personnels d'adaptation et d'intégration scolaire (AIS) <sup>49</sup> |
|                     | Indicateur n°4  | Taux de remplacement (des congés maladie ou maternité)  |
|                     | Indicateur n°5  | Taux de rendement du remplacement   |
| PAP 2007            | Indicateur n°   | Proportion des personnels qui enseignent dans plusieurs disciplines.  |

|                     |   |  |
|---------------------|---|--|
| <b>Objectif n°7</b> | <b>Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués.</b> |  |
|                     | Indicateur n°1  | Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée                                   |
|                     | Indicateur n°2  | Part du potentiel enseignant consacrée à l'activité d'enseignement en classe (ou groupes)          |
|                     | Indicateur n°3  | Pourcentage d'heures d'enseignement non assurées   |
|                     | Indicateur n°4  | Pourcentage de collèges et de LP à faibles effectifs (=établissements comptant moins de 20 élèves) |
|                     | Indicateur n°5  | Pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de moins de 10 élèves ou moins.   |

<sup>49</sup> indicateur supprimé dans le PAP 2007.

**Programme n°214 : soutien de la politique de l'éducation nationale**

| Objectif n°1 | Réussir la programmation et la gestion des grands rendez vous de l'année scolaire |   |
|--------------|---|---|
|              | Indicateur n°1  | Nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire et durée moyenne de vacances de postes (enseignement public) |
|              | Indicateur n°2  | <i>Nombre d'épreuves d'examens et de concours annulées et reportées et effectifs des candidats concernés</i>                  |
|              | Indicateur n°3  | Coût des examens des élèves et des concours de personnels par candidat présent  |
|              | Indicateur n°4  | Dispersion académique des emplois administratifs par rapport à la moyenne nationale.  |

| Objectif n°2 | Assurer l'adéquation des compétences aux qualifications requises<br>Réécrit en 2007 : assurer la qualité de la gestion des ressources humaines |   |
|--------------|--|---|
|              | Indicateur n°1   | <i>Taux de sélectivité des concours de personnels enseignants (public et privé)</i>   |
|              | Réécrit en 2007  | Taux de personnel en situation de handicap  |
|              | Indicateur n°2   | <i>Taux d'emploi de personnes handicapées recrutées par catégorie de personnels (enseignants et non enseignants)</i>          |
|              | Indicateur n°3   | Stabilité des enseignants en établissement difficile<br>en 2007, difficile est remplacé par du réseau d'éducation prioritaire |
|              | Indicateur n°4   | Nombre de personnes gérées par gestionnaire de personnels des services académiques  |
|              | Indicateur n°5   | Pourcentage d'agents nouvellement nommés à la rentrée scolaire ne percevant pas une rémunération complète en octobre          |
|              | Indicateur n°6   | Part des surnombres disciplinaires  |
|              | Indicateur n°7   | Mobilisation des surnombres disciplinaires  |

| Objectif n°3 | Optimiser les moyens de fonctionnement |  |
|--------------|--|--|
|              | Indicateur n°1                         | Dépenses de fonctionnement par agent                   |
|              | Indicateur n°2                         | Disponibilité des applications nationales              |
|              | Indicateur n°3                         | <i>Economies réalisées sur les achats<sup>50</sup></i> |

| Objectif n°4 | Développer l'évaluation des politiques éducatives et celle des structures qui les mettent en œuvre <sup>51</sup> |   |
|--------------|--|---|
|              | Indicateur n°1   | Pourcentage de résultats positifs de l'intervention du médiateur de l'éducation nationale   |
|              | Indicateur n°2   | <i>Pourcentage de satisfaction des usagers et des personnels dans le règlement de leurs différends avec l'administration de l'éducation nationale</i> |
|              | Indicateur n°3   | <i>Délai moyen de réponse de la direction des affaires juridiques aux demandes de consultation sur les projets de textes.</i>                         |

<sup>50</sup> indicateur supprimé dans le PAP 2007.

<sup>51</sup> objectif supprimé dans le PAP 2007.

|                                       |
|---------------------------------------|
| <b>Programme 230 : Vie de l'élève</b> |
|---------------------------------------|

| Objectif n°1 | Faire respecter l'école et ses obligations |   |
|--------------|--|---|
|              | Indicateur n°1                             | Taux d'absentéisme des élèves                 |
|              | Indicateur n°2                             | Proportion d'actes de violence grave signalés |

| Objectif n°2 | Promouvoir la santé des élèves |  |
|--------------|--------------------------------|--|
|              | Indicateur n°1                 | Proportion des élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6 <sup>ème</sup> année |
|              | Indicateur n°2                 | Pourcentage de lycée « non fumeurs »   |

| Objectif n°3 | Favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la vie collective |  |
|--------------|--|--|
|              | Indicateur n°1   | Proportion d'élèves ayant obtenu au collège l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS) |
|              | Indicateur n°2   | Taux de participation des lycéens aux élections des « comités de vie lycéenne »                    |
|              | Indicateur n°3   | Pourcentage d'élèves détenteurs d'une licence d'association sportive d'établissement.              |

| Objectif n°4 | Contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie des élèves |  |
|--------------|--|--|
|              | Indicateur n°1   | Proportion d'élèves handicapés bénéficiant d'un accompagnement par un auxiliaire de vie scolaire                                   |
|              | Indicateur n°2   | Pourcentage des fonds sociaux utilisés par les établissements en ZEP-REP rapporté au pourcentage d'élèves en ZEP-REP <sup>52</sup> |
|              | Indicateur n°3   | Proportion de personnels d'assistance sociale exerçant en ZEP-REP rapporté au pourcentage d'élèves en ZEP-REP                      |

<sup>52</sup> ajout d'un sous indicateur sur les réseaux « ambition réussite » dans les indicateurs 1 et 2 de l'objectif 4 du PAP 2007.

