

La mise en œuvre de la LOLF

La réforme de la gestion publique est en cours. La mise en œuvre des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), texte adopté à la quasi-unanimité des parlementaires, en constitue la pierre angulaire.

Deux principes ont guidé le législateur pour son élaboration : renforcer le rôle du parlement dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle des lois de finances d'une part, et améliorer la gestion publique par la mise en responsabilité des gestionnaires de crédits, d'autre part. Pour ce qui concerne la gestion des deniers publics, il importe de rappeler les déclinaisons et modalités de mise en œuvre. Tout d'abord la loi introduit la notion de performance. A la logique de gestion de moyens, ou d'administration de la dépense héritée de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la loi organique privilégie une approche de la dépense en fonction des résultats ; d'où l'introduction dans le corps de la loi (article 7) de la nécessité de définir des objectifs, d'en associer des moyens et de mesurer les effets par des pratiques d'évaluation.

OBJECTIFS ET GLOBALISATION

Afin de donner aux ministres la plus grande latitude pour atteindre des objectifs figurant dans un projet annuel de performance débattu au parlement, l'architecture budgétaire fait l'objet d'une simplification et d'une adaptation. Aux chapitres actuels se substituent des programmes, beaucoup moins nombreux. Le chapitre spécialisait la dépense par nature et destination ; il privait les ordonnateurs des services de l'Etat de toute initiative par le cloisonnement qui en résultait. Les programmes, en revanche, globalisent des dotations de natures différentes (rémunérations, fonctionnement, investissement) ; ils regroupent un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et ils offrent des souplesses de gestion et de nouvelles responsabilités aux gestionnaires de la dépense publique.¹

Une nouvelle chaîne de la dépense est organisée. Le ministre doit désigner un responsable de chaque programme. Ces programmes sont découpés en budget opérationnel de programme (BOP) par académie. Le recteur se voit confier la responsabilité des budgets opérationnels de programme découlant de chaque programme. Il doit intégrer, par l'intermédiaire d'un projet annuel de performance académique (PAPA), les objectifs nationaux et ceux résultant des réalités académiques, il arrête les budgets en fonction de ces éléments et doit procéder *a posteriori* aux évaluations nécessaires. Le responsable de BOP confie à des unités opérationnelles le soin de gérer les dotations. Le recteur (ses services) et les IA-DSDEN sont responsables d'unités opérationnelles.

¹ Pour l'enseignement scolaire, cinq programmes sont retenus : programme premier degré public, programme second degré public, programme vie de l'élève, programme enseignement privé, programme soutien. Ils se substituent à 26 chapitres budgétaires.

L'échelon central et les autorités académiques (recteur et IA-DSDEN) sont ainsi qualifiés d'**opérateurs**, pour la gestion des moyens relevant de l'enseignement scolaire. Il n'en est pas de même pour l'établissement public local d'enseignement (EPL). S'il constitue un **acteur** de la dépense publique comme destinataire final de moyens, il n'est pas en capacité fonctionnelle d'orienter des crédits d'Etat dont le fléchage est défini au niveau académique. En revanche, son responsable, le chef d'établissement, doit veiller à la compatibilité des orientations du projet d'établissement avec les orientations nationales et académiques, car c'est à son niveau que l'on procède à l'évaluation pertinente des politiques éducatives.

NOUVELLE DONNE

A partir de ce descriptif succinct une nouvelle donne s'esquisse et l'organisation de la gestion est revisitée. Pour le recteur, il s'agit là d'une mesure de déconcentration bien plus conséquente que celle, aussi symbolique soit-elle, de déconcentrer le mouvement des personnels enseignants du second degré. En l'espèce il s'agissait d'une mesure à caractère technique sur un segment de gestion. Aujourd'hui, la définition d'un niveau de responsabilité budgétaire au plan académique est d'une portée générale, et touche à l'organisation scolaire dans son ensemble.

Pour l'échelon central et sans développer les problématiques liées à la mise en œuvre de la LOLF, plusieurs défis sont à relever. Tout d'abord, le pilotage par objectifs prend une dimension territoriale. Il impose une bonne connaissance des indicateurs nationaux désagrégés au niveau des académies, et une capacité à appréhender les problématiques locales au regard des enjeux nationaux. Cela doit se doubler d'une capacité d'échange et d'expertise sur les orientations des BOP et un recentrage de l'action ministérielle sur l'évaluation des résultats. La contractualisation avec les académies est un outil utile qui doit permettre de préciser les cadrages budgétaires et les protocoles d'évaluation. Les indicateurs contenus dans *Géographie de l'école* ou les indicateurs généraux des académies construits par la DEP et la DESCO participent de cette nouvelle orientation et constituent de précieux atouts. La difficulté pour le ministère est d'accomplir une mutation profonde dans ces modes d'organisation et de passer à une étape plus opérationnelle. L'abandon des gestions spécialisées apparaît comme un passage obligé. Dans le même temps devront émerger des compétences plus tournées vers les territoires académiques. Il doit s'en suivre une réorganisation des services centraux dont la principale caractéristique sera, d'opérer une reconfiguration des bureaux et structures, cohérente avec les attendus de la réforme, et de voir apparaître une coordination administrative générale.

En académie, la mutation sera sans doute profonde, même si son ampleur dépend de la capacité d'adaptation des services centraux à la nouvelle logique budgétaire. En toute hypothèse le rôle du recteur en académie est modifié dans ses relations avec les IA-DSDEN et les chefs d'établissement. Certains IA-DSDEN voient dans la mise en œuvre des dispositions de la LOLF, et notamment dans la constitution de BOP au niveau académique, une remise en cause de leurs prérogatives. L'affirmation du niveau stratégique académique les confinerait à un rôle d'exécutant et qu'ainsi la LOLF réduirait le champ de leur responsabilité, (ce qui ne serait pas le moindre des paradoxes). Qu'en est-il ?

PREROGATIVES ET CHAMP DE RESPONSABILITE

En point liminaire, notons que le premier degré, contrairement au second degré, ne dispose pas d'outils de gestion de qualité permettant une gestion fiable et historisée de données. La base élèves n'existe pas et les comptages réalisés à chaque rentrée, démontrent chaque année le caractère erroné des prévisions d'effectifs réalisées l'année précédente. Le contrôle national des emplois revêt un caractère déclaratif, et la paye des agents n'est pas informatisée dans une

logique intégrée. Toutefois les outils de requêtes des bases bulletins de salaire développés et utilisés dans les deux académies expérimentatrices, tout comme le plan d'informatisation de la paye engagé sous l'égide de l'administration centrale (mais dicté par la mise en place de la LOLF) tempèrent le descriptif. Notons également que la LOLF conduit les autorités académiques à s'emparer de sujets qu'antérieurement elles ignoraient. Hier seul le directeur des affaires financières se préoccupait de la gestion des crédits de rémunérations. Aujourd'hui cette préoccupation est partagée (doit être partagée) par toutes les autorités académiques. Si la budgétisation de la masse salariale revient au recteur qui est déjà l'ordonnateur unique des dépenses de rémunérations, les IA-DSDEN ont en charge, et de ce point de vue rien ne change également, la gestion des personnels du premier degré et de la carte scolaire.

L'IMPACT DES DÉCISIONS

Ce qui modifie profondément les choses, c'est l'obligation qui est faite au responsable de BOP de prévoir et suivre les dépenses de rémunérations et donc de travailler avec les responsables des gestions de personnel à l'étude d'impact des décisions de gestion sur l'évolution de la masse salariale. La gestion du premier degré est historiquement départementale. Les modes et règles de gestion de personnel peuvent ainsi se révéler très disparates.

En termes de pilotage la problématique consiste à promouvoir des analyses communes afin de développer des préconisations tendant vers une optimisation de la gestion. L'approche est collective et le pilotage, s'il est assuré par le recteur, tient plus volontiers de la recherche conjointe avec les IA de bonnes pratiques que d'imposer tel ou tel choix de gestion. La difficulté réside dans l'obligation de rendre compte et d'accepter le regard de l'autre sur les errements administratifs (l'autre pouvant être les IA-DSDEN de l'académie comme le recteur). Dans l'académie, des études liées à la gestion des BOP sont confiées de manière indifférenciées aux IA-DSDEN et aux collaborateurs immédiats du recteur. Ainsi l'étude d'impact relative à l'indemnité différentielle de professeurs des écoles a été confiée au bureau budgétaire académique, une autre relative au contrôle national des emplois du premier degré à un secrétaire général d'inspection académique. Il va de soi que ces travaux s'exercent au plan académique et non au plan départemental. La même méthode peut être développée pour les autres BOP (second degré, soutien ou vie de l'élève) où le degré d'implication des IA-DSDEN est identique .

La responsabilité du recteur est de veiller à définir de bonnes prévisions de dépenses (essentiellement de rémunérations) et d'être capable non seulement d'exécuter correctement ce qui a été prévu mais au-delà de réfléchir à une dynamisation de cette dépense pour constituer quelques marges. Ces marges peuvent ainsi permettre de financer des actions relevant des priorités nationales et académiques. D'une manière générale on peut observer que la capacité à agir d'un IA est d'autant plus forte que la décision est concertée au plan académique. Le tout apparaît alors comme supérieur à la somme des parties.

POUR UNE CULTURE D'ÉVALUATION

La triangulation des pratiques de contrôle de gestion objectifs-moyens-résultats figure explicitement dans la loi organique, elle ne peut pas être sans incidence sur le pilotage et l'évaluation des établissements scolaires. Le recteur, eu égard à l'obligation de rendre compte de l'atteinte des objectifs doit être en capacité d'évaluer la performance globale d'un établissement, non seulement au regard des indicateurs sociaux économiques (résultat aux examens, qualité de l'insertion professionnelle) mais aussi au regard des services rendus aux usagers (ponctualité des cours) ou aux contribuables (efficience de la gestion).

Cela renvoie plus largement à la capacité de développer une politique, une culture d'évaluation, sans sombrer dans les travers du consumérisme, sans voir l'évaluation comme un mode de censure ou de stigmatisation. Au contraire l'évaluation apparaît plus comme un puissant levier permettant d'améliorer, par des analyses croisées, la connaissance d'un établissement, la mise en œuvre des bonnes médiations. Mesurer l'efficacité ou l'inefficacité de pratiques de redoublement sur la réussite des élèves, à comparer aux coûts correspondants, c'est par exemple faire un rapport coût /avantage de telle ou telle pratique, et être capable d'évaluer l'impact d'une démarche pédagogique ou d'une politique publique². L'évaluation de la performance d'un établissement est une approche peu visitée à ce jour dans notre institution. Raison de plus pour prendre toutes les dispositions garantissant la meilleure approche. La première d'entre elle est de s'assurer de l'existence et de la pertinence du projet d'établissement, obligation résultant de la loi d'orientation du 11 juillet 1989.

² Un exemple concret : si l'accroissement du nombre de licenciés UNSS constitue un objectif prioritaire au plan national, alors on doit s'assurer de la bonne utilisation des décharges des professeurs d'éducation physique et sportive dans une logique de résultat et non les attribuer *a priori*.