

La LOLF et l'EPLF

La LOLF

Le programme

La globalisation

La logique de résultats

La LOLF

La **loi organique relative aux lois de finances** (LOLF) du 1er août 2001 définit les **nouveaux principes et les nouvelles modalités** d'organisation financière de l'Etat. Si le Parlement recouvre des prérogatives importantes dans la préparation des lois de finances et leur exécution, les gestionnaires des autorisations budgétaires voient également leur responsabilité accrue, par le jeu de la globalisation des dotations. Votés au premier euro, **les crédits sont gérés** non plus dans une approche procédurale, mais **avec une logique de résultats**.

Gestion par objectifs et indicateurs

Des idées simples doivent guider la réflexion : la LOLF introduit **des dispositions nouvelles relatives à l'adoption et l'exécution du budget de l'Etat**. Elle n'a pas pour objet de redéfinir le fonctionnement budgétaire et financier des établissements publics. Elle modifie toutefois l'état d'esprit général dans la manière de dépenser (dans les services de l'Etat comme dans les établissements publics) en privilégiant une **gestion par objectifs et indicateurs** associés, en rendant obligatoire la mesure des résultats, et ce faisant, elle est de nature à favoriser l'introduction d'une culture d'évaluation.

Des expérimentations

La complexité de la mise en œuvre de la LOLF, qui tranche avec la simplicité des principes, nécessite des expérimentations préalables. Le législateur a ainsi demandé à chaque ministère, de tester les dispositions législatives dès le 1er janvier 2004. Au ministère de l'éducation nationale, les académies de Bordeaux et Rennes ont ainsi été désignées.

Les incidences sur les établissements scolaires

La nouvelle constitution financière soulève un grand nombre de questions, au ministère de l'éducation nationale, comme ailleurs. Ainsi, dans notre système éducatif où l'opérateur final est organisé sous la forme de structures autonomes, il est légitime de s'interroger sur les **incidences des dispositions de la LOLF sur les établissements publics**, et, dans l'enseignement scolaire, sur les établissements publics locaux d'enseignement (EPLF). Cette question est d'autant plus pertinente que, dans l'enseignement supérieur, l'échelon déconcentré n'a pas de rôle de gestion dans le fonctionnement des universités, et qu'ainsi, la nomenclature budgétaire du programme croise celle du budget des universités.

Jusqu'où va la LOLF dans l'enseignement scolaire ? Un chef d'établissement pourra-t-il demain, au titre de la fongibilité des crédits, proposer à son conseil d'administration, la suppression d'un emploi d'enseignant pour financer l'acquisition de matériel ? (Propos tenus par certains responsables syndicaux représentant les enseignants). Plus sérieusement, **comment s'organise la nouvelle chaîne de la dépense ?** Qu'est-ce que la globalisation des crédits ? Quelles nouvelles pratiques développées ? Quel changement dans les esprits ?

Le programme

S'agissant de la nouvelle chaîne de la dépense, quelques précisions paraissent utiles. Le programme est la nouvelle unité de spécialisation des crédits. Il regroupe un **ensemble cohérent d'actions** relevant d'un même ministère. Il peut comprendre des dépenses de nature différente, dépenses de personnel, de fonctionnement matériel ou d'investissement. Au niveau ministériel, un responsable de programme, désigné par le ministre, assure la mise en œuvre globale du programme aux plans fonctionnel et géographique. Ainsi, il lui appartient de déterminer les **responsables de budgets opérationnels de programme** à qui il alloue les moyens au regard des objectifs assignés. Il rend compte au ministre des résultats obtenus.

Des responsabilités

Dans le cadre de l'expérimentation en cours, le directeur de l'enseignement scolaire est, par exemple, responsable du programme premier degré. Les **recteurs** sont quant à eux désignés comme **responsables de BOP**. Il leur revient de programmer le budget et d'allouer les crédits nécessaires à la réalisation des objectifs.

Le responsable de BOP confie aux unités opérationnelles le soin de gérer et de mener à bien la programmation. L'unité opérationnelle a une certaine proximité (dans le cas d'espèce l'inspection académique apparaît clairement comme la structure gestionnaire).

L'impact sur la gestion des personnels

Compte tenu de la nature des dépenses sur le budget du ministère de l'éducation nationale, la chaîne ainsi décrite est alimentée à 95% par des dépenses de rémunération. La LOLF est donc avant tout une question de **gestion de la masse salariale**, gestion qui relève de la compétence des autorités académiques et nationale. L'élément novateur est de confier aux académies, au moins au niveau expérimental, la gestion de leur masse salariale, de comprendre les composantes de cette masse, leur évolution, et d'être capable d'apprécier la prévision. Il revient aux académies de mesurer les risques possibles (dérive des dépenses) mais aussi d'analyser les marges de manœuvre. Cette entrée doit guider la **réflexion sur les politiques de gestion des ressources humaines**, dont les finalités doivent permettre de concilier au mieux l'intérêt des élèves et des agents.

Conserver une gestion académique

La gestion des emplois des premier et second degrés, et celle des personnels ATOSS, ne relèvent pas des établissements scolaires. La LOLF ne modifie pas cet état de fait et n'a pas pour objet de le modifier. La mise en œuvre des politiques nationale et académique impose des lieux de cohérence dans les domaines du pilotage et de la réalisation des politiques éducatives. On voit mal comment cette cohérence (utilisation des leviers de GRH) pourrait trouver refuge au sein d'établissements scolaires, au demeurant très hétérogènes, qui ne disposent pas de la **masse critique pour satisfaire à des logiques de redéploiement**.

La globalisation

La question de la globalisation des dotations a toutefois été posée. Dans le domaine des moyens d'enseignement, la dotation globale horaire répond de longue date à une logique de globalisation exprimée en heures. Les autorités académiques arrêtent leur montant, les conseils d'administration la répartissent.

La globalisation est à nouveau évoquée sur les crédits pédagogiques (dont la nature relève du fonctionnement matériel et qui recouvre une faible fraction des crédits gérés). L'académie de Bordeaux, en alliant l'expérimentation de la LOLF et la globalisation des crédits pédagogiques, associe l'une à l'autre.

Qu'en est-il ?

Le ministère au gré des politiques éducatives, a développé des dispositifs qui constituent autant de **lignes budgétaires isolées**, souvent gérés « en tuyaux d'orgue » de l'administration centrale à l'établissement scolaire. Il en va ainsi des crédits pour les actions culturelles, l'action internationale, la prévention routière... Le ministère a cherché à limiter les sédimentations de crédits en opérant des regroupements ; mais le cloisonnement initial peut demeurer dans les services académiques avec la **constitution de guichets** (opérations financées sur projets par exemple), et de comités plus prompts à répartir qu'à évaluer la finalité des actions engagées. Ce mode opératoire rend dépendant les chefs d'établissement.

L'idée développée à Bordeaux... et dans d'autres académies, consiste à casser cette logique et privilégier la confiance, afin de renforcer une **logique d'autonomie**. Il appartient ainsi au chef d'établissement et à son équipe, d'élaborer des choix (formalisés dans le projet d'établissement), et de les traduire budgétairement.

Les regroupements de crédits pédagogiques se réalisent au plan central sur un chapitre unique, et plusieurs académies ont cherché à donner une latitude aux établissements, en évitant d'introduire une trop forte compétence liée dans la destination des dotations. C'est le cas de l'académie de Lille notamment, sans que cette dernière n'expérimente la LOLF à ce jour.

La **globalisation peut être élargie à d'autres dotations** (cas de l'équipement pédagogique à Bordeaux), mais en toute hypothèse, le volant de crédits demeure très limité et **ne concerne pas les dépenses de rémunérations**.

Pas d'incidence directe sur le budget des établissements

Il est difficile de positionner l'établissement scolaire comme l'équivalent d'une unité opérationnelle "désignée par le recteur". Des crédits destinés à un EPLE sont **considérés** comme **dépensés**, du point de vue du budget de l'Etat, **dès qu'ils sont payés** sur la caisse d'un agent comptable d'établissement, même si ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'une inscription au budget de l'établissement (budget distinct de celui de l'Etat).

Une influence sur la manière de dépenser

La LOLF n'a donc pas d'incidences directes sur le fonctionnement budgétaire et financier de l'EPLE, ce dernier n'intervenant pas dans la chaîne de la dépense. Le niveau de cohérence budgétaire, relevant du recteur, il va de soi que si l'on imagine des redéploiements des dotations au sein d'un programme, la fongibilité des crédits s'exercerait à ce niveau, dans l'hypothèse d'un accord formel du directeur du programme et des services de la trésorerie générale.

Toutefois les **changements voulus dans la gestion des crédits d'Etat** ne peuvent pas être sans influence dans la façon de dépenser et sur les pratiques d'évaluation.

La logique de résultats

Passer d'une logique de moyens à une logique de résultat, c'est arrêter de définir une bonne gestion par la capacité à dépenser la totalité des crédits délégués, c'est se demander **si une dépense est opportune**, la valoriser de manière optimale et évaluer ses effets. 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. La LOLF prévoit l'obligation pour les ministères de présenter un **programme annuel de performance** dont l'objet est de retracer les objectifs, les indicateurs associés, et les résultats attendus. Les indicateurs de résultats touchent trois champs : les **indicateurs socioéconomiques** (la DEP en fournit un certain nombre), des indicateurs de **services rendus aux usagers**, des indicateurs d'**efficacité des services**. Cette typologie d'indicateurs à renseigner au plan national, ne peut pas ne pas être présente demain pour mesurer l'**efficacité et l'efficience de la gestion** (exemple de la gestion du remplacement des personnels) ou la qualité du service rendu (appréciation des usagers sur des prestations : ponctualité des cours, qualité des emplois du temps par exemple).

Renforcer l'évaluation

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. 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.

S'appuyer sur des comparaisons internationales

La difficulté majeure dans ce domaine réside d'une part dans l'**inadéquation des temps budgétaire et pédagogique** (ou des temps politique et éducatif) ce qui peut conduire à escamoter des processus d'évaluation de politiques publiques : ce fut le cas de la réforme des lycées ; d'autre part dans la difficulté d'évaluer un domaine aussi sensible que l'éducation. Sur ce dernier point les comparaisons internationales peuvent néanmoins nous permettre de progresser.