

La LOLF : culture du résultat, implications pédagogiques, globalisation, contractualisation

Les notions de culture du résultat, de globalisation et de contractualisation sont déjà anciennes : elles apparaissent dans la loi d'orientation de 1989 et sont liées au lancement des projets d'établissement. Cependant, l'incapacité de la politique de projet à infléchir de façon décisive les pratiques pédagogiques amène à constater que les possibilités de pilotage ouvertes par ces concepts ne se sont concrétisées que marginalement.

Le pilotage par les objectifs et la mesure de la performance imposés par la LOLF aux gestionnaires de programmes peut permettre de dépasser les difficultés constatées au cours de cette histoire récente à condition que les projets d'établissement soient remodelés en fonction de cette logique.

Quels résultats ? Des performances de l'élève aux résultats du système.

La loi d'orientation de 1989 pose les bases d'un pilotage par les objectifs en assignant au système éducatif, pour la première fois de son histoire, des résultats quantifiés et à terme fixé (cf. articles 2 et 3). Cependant, les médiations nécessaires pour que ces objectifs globaux soient pris en compte à chaque niveau de responsabilité et déterminent la pratique des acteurs sont à peine esquissées dans la loi.

Certes, la préoccupation des performances de l'élève n'en est pas absente (cf. dans l'article 1, la « maîtrise de la langue, la connaissance de deux langues étrangères, l'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue »), mais les modalités instituées pour atteindre ce type d'objectifs sont essentiellement organisationnelles (la mise en place de cycles) et institutionnelles (l'obligation du projet d'école et d'établissement) : dans la tradition du libéralisme pédagogique français, les pratiques pédagogiques ne sont pas orientées par la loi. Certes, les cycles doivent impulser des pratiques pédagogiques nouvelles (cf. article 4 : « adapter l'enseignement à la diversité des élèves »), mais celles-ci ne font pas l'objet de prescriptions précises. Quant au projet d'établissement, il doit bien permettre une adaptation des pratiques (désignées, dans l'article 18, « comme modalités particulières de mises en œuvre des objectifs et programmes nationaux »), mais cette adaptation semble reposer sur des « activités scolaires et périscolaires » dont l'articulation avec l'enseignement dispensé en classe n'est pas précisée. Ce caractère détachable des « activités » a permis la longue dérive des projets d'école et d'établissement que la circulaire du 29 décembre 1998 (rentrée 1999), en voulant « refonder » la démarche de projet, souligne paradoxalement : insister sur « le caractère global et cohérent de la démarche de projet [...] qui doit ainsi concerner non pas les marges mais le cœur de l'action pédagogique ». □ C'est avouer que l'idée que le projet d'établissement serait un moyen pour engager une équipe éducative à améliorer des résultats était largement discréditée dans les faits après dix ans d'expérience. D'ailleurs, s'il était bien prévu par la loi que le projet serait évalué, rien ne permettait de dire que cette évaluation devrait porter sur ses effets. Les causes de cette dérive résident donc dans des intentions initiales peu précises. □ Les responsabilités en sont multiples :

• Du côté des autorités académiques :

- l'incapacité à évaluer les effets des projets (on n'a évalué que les projets eux-mêmes, ce qui ne peut avoir pour conséquence que de dénaturer l'évaluation en contrôle de conformité) ;
- l'incapacité à prendre en compte les projets dans l'attribution de moyens globalisés (l'attribution de moyens supplémentaires, si limités fussent-ils, pour des actions particulières ne pouvait qu'inciter les établissements à multiplier ces actions).

• Du côté des équipes pédagogiques :

- l'incapacité à formaliser des pratiques pédagogiques et à les corréler à des objectifs (ce qui est, d'ailleurs, un exercice difficile) ;
- l'incapacité à intégrer les finalités du projet dans les pratiques pédagogiques (ce qui est encore plus difficile, et ne peut pas s'expliquer seulement par la mauvaise volonté ou l'ignorance du projet).

Contractualisation et globalisation : des intentions contradictoires

Ces notions, diversement corrélées à celle de «résultat», ont aussi leur origine dans la loi d'orientation de 1989.

La première mention de la contractualisation, pour s'en tenir à l'enseignement scolaire, se trouve dans le rapport annexé et s'applique aux ZEP : «Un contrat pluriannuel sera passé entre l'école ou l'établissement scolaire et l'autorité académique. Il entraînera la nomination d'un coordonnateur et l'attribution de moyens supplémentaires.» Les dérives du «projet de ZEP» des années 90 présentent des caractères comparables à celles du projet d'établissement (glissement vers le périphérique). □ D'où la circulaire du 31 octobre 1997 qui met en place les «contrats de réussite», plusieurs fois réorientés vers l'action pédagogique. Ainsi l'orientation donnée à ces contrats par la circulaire du 1er septembre 2003 (*Éducation prioritaire : des objectifs et des méthodes pour lutter contre la fracture scolaire et élaborer les contrats de réussite scolaire*) fait écho aux principes de refondation des projets d'établissement dans la circulaire de la rentrée 1999 : il s'agit de «centrer les activités sur la classe et les apprentissages scolaires». À la difficulté de piloter les pratiques pédagogiques par les résultats, déjà évoquée, s'ajoute ici le lien problématique entre «contractualisation» et «globalisation». La formulation de 1989, en liant la démarche de contractualisation à l'attribution de moyens supplémentaires, a posé dans les faits le problème de fond du contrat d'objectifs : si, au terme fixé, les résultats sont atteints, alors les moyens supplémentaires ne sont plus nécessaires, mais les retirer apparaîtrait comme une sanction de ceux qui ont fait ce qui était attendu d'eux. Si les résultats ne sont pas atteints, alors il conviendrait de retirer les moyens (rupture du contrat), mais cela apparaîtrait comme un abandon des élèves les plus en difficulté.

Le dépassement de cette aporie (qui repose sur le présupposé qu'une unité d'enseignement ne peut être sanctionnée, quels que soient ses résultats) a consisté à distinguer deux types de moyens : les moyens «de droit», liés au classement en ZEP (taux d'encadrement, coordonnateur, indemnités) et les moyens liés à des actions particulières. Les premiers sont à la fois les plus importants et ceux sur lesquels on ne s'interroge pas : étant considérés comme de droit, ils sont devenus des acquis. Il convient ici de faire deux constats qui apparaissent étroitement corrélés : d'une part, cette distinction entre «moyens de droit» et «moyens supplémentaires» va à l'encontre de la globalisation ; d'autre part, cette même distinction attire irrésistiblement les actions spécifiques liées au projet dans les marges de l'action pédagogique. Ce qui amène à penser que la relance d'une véritable politique de projet doit reposer sur une véritable globalisation (et donc à imaginer une autre forme de contractualisation que la contractualisation sur objectifs).

La globalisation des moyens se déduit du décret d'août 1985 qui donne à l'EPLE (Établissement public local d'enseignement) une autonomie portant notamment sur «l'organisation de l'établissement en classes et en groupes d'élèves, etc., et sur l'emploi des dotations en heures d'enseignement dans le respect..., etc.» Cette définition de l'autonomie implique la globalisation des moyens et, principalement, la Dotation horaire globale (DHG) ; ce lien est explicitement fait par la circulaire du 23 mars 2003 (*Préparation de la rentrée 2003*) : «la dotation globalisée des établissements constitue le vecteur de l'autonomie.» Par ailleurs, la circulaire du 17 mai 1990 sur le projet d'établissement faisait de la globalisation la condition du projet (ce qui revient à dire que le projet est, pour l'établissement, un moyen d'assumer son autonomie) : «La gestion de la politique de projet est facilitée à tous les échelons par la globalisation des crédits d'un certain nombre d'actions traitées jusqu'alors isolément [...] et par l'attribution par les autorités déconcentrées d'une enveloppe globale aux établissements.»

L'analyse des raisons pour lesquelles aucune des autorités concernées n'est réellement parvenue à cette globalisation contribuerait à l'historique de la «dérive» de la politique de projet. Pour ce qui est de la DHG (Dotation horaire globale), un seul point peut être souligné ici : il y a une différence essentielle entre le fait de «déléguer» globalement une dotation (sans fléchage) et le fait de la «déterminer» globalement. L'importance excessive attachée aux données structurelles (nombre d'élèves par classe, seuils d'ouverture, seuils de dédoublement, formations, options, etc.), le fait que ces données soient l'enjeu de toutes les négociations (avec les communautés scolaires, avec les collectivités territoriales, avec les professionnels, etc.) a comme conséquence que la dotation nécessaire pour faire fonctionner cette structure est considérée comme «de droit» (aussi bien par l'autorité -gestionnaire des moyens d'enseignement

que par les communautés scolaires). De ce fait, la délégation globale de la dotation horaire n'est qu'un affichage qui laisse peu d'autonomie même si elle excède ce qui est strictement nécessaire pour faire fonctionner la structure tant celle-ci a un pouvoir d'absorption de moyens. Ainsi, le champ dévolu au projet d'établissement se limite à l'utilisation des espaces d'initiatives pédagogiques, quand ils ont pu être préservés (heures «non affectées», IDD, aide individualisée, TPE) ; les notions d'objectifs et de résultats attendus, n'interviennent que pour une éventuelle contractualisation sur des moyens supplémentaires. Par cette logique (qui fait porter tous les enjeux sur le structurel et, ainsi, «déglobalise» de fait la DHG) la problématique des résultats se trouve traitée comme un effet marginal de l'action de l'EPL.

Qu'apporte la LOLF pour dépasser ce constat ?

La *Loi organique relative aux lois de finance* du 1er août 2001 résulte de la volonté unanime des parlementaires de voter le budget de l'État en toute connaissance de cause – c'est-à-dire non plus en se prononçant seulement sur des volumes et des taux d'évolution, mais en mettant des résultats attendus en regard des moyens attribués. Il s'agit de donner sens aux choix budgétaires. La LOLF réalise une extension de l'esprit démocratique.

La première exigence est d'améliorer le contrôle de l'efficacité de la dépense publique. Selon le document de présentation réalisé par la Direction du Budget, la LOLF vise donc à satisfaire deux objectifs principaux :

- Réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité.
- Renforcer la transparence des informations budgétaires afin d'informer davantage le Parlement sur la gestion budgétaire.

De ce fait, la LOLF est fondée sur «le principe d'une budgétisation non plus par la nature de la dépense, mais orientée vers les résultats à partir d'objectifs définis».

La notion d'effets produits par la dépense remplaçant celle de modalité d'engagement, les crédits de l'État ne seront plus répartis sur des chapitres correspondant à des types de dépenses, mais assignés à des programmes correspondant à des objectifs. L'article 7 de la loi dispose ainsi que les crédits sont spéciaux par programme : un programme «regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation».

La LOLF entraîne donc une forte «globalisation» de l'assignation budgétaire (le budget de l'État passe de 848 chapitres à une centaine de programmes) et une certaine «autonomie» des gestionnaires qui ont la possibilité de redéployer les crédits entre les titres d'un programme en fonction des résultats attendus (possibilité limitée néanmoins par le principe de «fongibilité asymétrique»). L'administration des moyens doit ainsi passer d'une logique de procédure (conformité de la dépense) à une logique de performance (efficacité de la dépense, pertinence des choix). On peut remarquer que les maîtres mots de la LOLF (autonomie, globalisation, mesure de la performance) sont ceux qui sont apparus ci-dessus comme conditions d'une véritable politique de projet au niveau de l'EPL.

La charte d'expérimentation 2005 du programme «enseignement scolaire public premier degré» précise cette logique en ces termes :

- Amélioration du contrôle budgétaire du Parlement grâce à une transparence accrue sur les objectifs poursuivis et les résultats obtenus, les performances recherchées et réalisées, l'utilisation des moyens mis à disposition des administrations.
- Renforcement de l'efficacité de la dépense publique grâce à l'autonomie des gestionnaires.

Cette logique (un budget se décline en programmes qui se déclinent en actions qui se déclinent en résultats) repose en effet sur les gestionnaires de moyens mis en situation de responsabilité. Cette terminologie, liée à la technique budgétaire, ne doit cependant pas mener à craindre (ou à feindre de craindre) une «logique gestionnaire» : la nature du gestionnaire dans cette nouvelle conception (son rôle et son champ de responsabilité) est déterminée par

la nature des résultats dont il est comptable. Les objectifs d'un programme d'éducation, définis par la représentation nationale «en fonction de finalités d'intérêt général» seront nécessairement, pour l'essentiel, des résultats pédagogiques ; les performances du système seront mesurées, pour l'essentiel, par les résultats des élèves (d'où l'importance nouvelle que prennent les lois -d'orientation, qui «orientent» en ce sens qu'elles fixent les grands objectifs de la nation qui vont fournir le cadre de la mesure de la performance).

Ainsi le Projet annuel de performance (PAP) du BOP expérimental «enseignement scolaire premier degré» présente des objectifs de bonne administration des moyens (comme l'amélioration de l'efficacité du remplacement), mais il est surtout constitué d'objectifs pédagogiques : d'une part «conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire» et d'autre part «accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers». Là où se confirme une forme de «logique gestionnaire», c'est dans l'exigence de mesurer l'atteinte de ces objectifs par des indicateurs de performance ; par exemple, le premier indicateur du second objectif présenté ci-dessus est le suivant : suivi sur quatre ans de la comparaison des pourcentages d'élèves sans maîtrise des compétences de base en ZEP-REP/hors ZEP-REP, en indiquant pour chaque année l'écart entre la prévision et la réalisation, et en proposant un «résultat-cible» pour la nouvelle année budgétaire. Mais il est évident que la valeur d'un tel indicateur dépendra essentiellement de la capacité des équipes pédagogiques à -s'impliquer dans la performance.

Le rôle des responsables du système éducatif, à tous les niveaux de l'enca-drement, est donc de convertir la «logique gestionnaire» en «exigence gestionnaire».

C'est là l'essentiel de ce que la LOLF apporte pour dépasser le blocage de la politique de projet constaté ci-dessus. La LOLF, en ce qu'elle instaure une corrélation entre les moyens et les objectifs (et ce dans une optique démocratique –améliorer le contrôle parlementaire– et non pas technocratique), en ce qu'elle impose une mesure de la performance, en ce qu'elle permet une diffusion des résultats mettant chacun en situation de mesurer les effets de sa propre action, doit nous permettre de faire en sorte que chaque acteur du système éducatif se considère comme un gestionnaire de moyens : un enseignant qui propose de consacrer l'horaire d'IDD à l'aide aux élèves les plus en difficulté fait un choix de gestionnaire de moyens ; des enseignants qui réclament deux heures annuelles pour dédoubler une classe gèrent des moyens... Ils gèrent des moyens «au sens LOLF» en ce qu'ils assignent une dépense (des heures d'enseignement) à un résultat. On peut parler, à propos de la LOLF, de «logique gestionnaire» à condition de voir que le statut du gestionnaire change puisqu'il est défini par le couple «autonomie-responsabilité».

La LOLF doit être saisie par les responsables du système éducatif comme moyen pour transmettre cette conception du gestionnaire à tous les acteurs, aux enseignants au premier chef, et pour tenter ainsi de dépasser ce clivage entre l'ordre administratif (censé gérer les moyens, c'est-à-dire, en fait, les répartir) et l'ordre pédagogique (censé les utiliser de façon conforme). Ce clivage traditionnel, qui déconnecte la répartition de l'utilisation et, ainsi, déresponsabilise chaque niveau, est probablement l'une des faiblesses constitutives du système éducatif français (si on le compare à d'autres où l'administration des moyens est beaucoup plus proche de leur utilisation) et est certainement une des causes de la confusion des débats sur les moyens de l'éducation dans la nation.

De plus, la globalisation imposée par la LOLF amène à déléguer tous les moyens sous forme de crédits, condition de la fongibilité. Cette valorisation donne un sens fort à la responsabilité des gestionnaires. Elle doit nous amener à interroger, et à limiter à l'ordre éthique, l'axiome selon lequel la réussite des élèves n'a pas de prix. Certes, dans l'ordre des valeurs, elle n'a pas de prix ; mais, dans l'ordre des faits, elle a un coût.

Si l'enjeu managérial de la LOLF est de mettre les enseignants en situation de gestionnaires, il faut se demander comment leurs choix professionnels (les pratiques pédagogiques) peuvent être corrélés à des résultats et ce que peut devenir, à leur niveau, le couple «autonomie-responsabilité».

La question des pratiques pédagogiques.

La notion de «pratique pédagogique» recouvre une réalité complexe, où les sciences de l'éducation découpent autant d'objets qu'elles adoptent de points de vue.

En France, les instructions officielles posent généralement ces pratiques pédagogiques comme un donné inanalysable relevant de la seule compétence des enseignants. Ainsi la circulaire du 17 mai 1990 qui inscrit les pratiques pédagogiques «au centre du projet d'établissement», -poursuit : «Les décisions en la matière, compte tenu de leur spécificité et de leur technicité, sont de la compétence des enseignants, à qui il revient d'informer les autres membres de la communauté sur la manière dont les pratiques pédagogiques servent les objectifs définis.» La nouvelle loi d'orientation peut sembler fonder cette conception sur la notion de «liberté pédagogique des enseignants.»

Cette conception :

- présuppose la capacité des enseignants à décliner des objectifs institutionnels (les objectifs du projet d'établissement) en objectifs pédagogiques (les objectifs d'une séquence d'apprentissage) ;
- instaure une dichotomie (voire une contradiction) entre l'autonomie de l'enseignant (qui prend des décisions et détermine les moyens à mettre en œuvre) et l'autonomie de l'établissement (qui choisit des objectifs et détermine les moyens utilisables).

À propos du premier point, il faut préciser que les objectifs pédagogiques et les objectifs institutionnels sont d'une nature différente :

- les objectifs pédagogiques sont des compétences dont l'atteinte doit être mesurable ;
- les objectifs institutionnels sont des performances mesurées.

Un enseignant qui détermine des objectifs pédagogiques séquence dans une progression les compétences que les élèves doivent avoir atteintes pour continuer à progresser ne détermine pas le nombre d'élèves qui doivent les avoir atteintes : il présuppose que tous doivent les atteindre et constate (éventuellement pour mettre en place les démarches appropriées) le nombre de ceux qui ne les ont pas atteintes. Au terme de la progression, tous les moyens requis étant supposés mis en œuvre, il a atteint «son» objectif. Les objectifs pédagogiques n'imposent qu'une obligation de moyens.

Les objectifs institutionnels mettent en relation des résultats attendus et des résultats constatés au terme d'une période d'observation pour mesurer un écart. Le principe du pilotage par les objectifs est la diminution de cet écart. Il pose une obligation de résultat.

Rien n'impose aux enseignants une obligation de résultat ; ils ont satisfait aux obligations réglementaires quand ils ont utilisé les moyens appropriés à un objectif pédagogique conforme aux programmes. Le passage aux objectifs institutionnels, qui impose de rendre compte de ses résultats, impose un changement de positionnement dans l'institution. La notion de «liberté pédagogique» fondée par la loi, qui semble superfétatoire, peut apporter un élément nouveau à ce vieux débat : la liberté du choix des démarches et méthodes étant garantie, il n'en devient que plus nécessaire de demander de rendre compte des résultats. Il n'est donc pas indifférent que l'article 27 de la loi d'orientation précise que cette liberté pédagogique s'exerce «dans le cadre du projet d'école et d'établissement». Le pilotage par les objectifs permettrait ainsi d'impliquer les enseignants dans le projet sur la base d'une «relation de confiance» : des objectifs leur étant assignés, leur autonomie dans le choix des meilleurs moyens pour les atteindre leur est reconnue (l'inspection les «accompagne» dans cette démarche). Si cette liberté de choix pédagogiques est corrélée avec une véritable participation aux choix des moyens d'enseignement mobilisables pour ces choix, alors cette relation de confiance devient, au niveau des enseignants, l'équivalent du couple «autonomie-responsabilité» du gestionnaire-LOLF.

Le problème devient donc de savoir si des pratiques pédagogiques peuvent être corrélées à des résultats, c'est-à-dire si les bonnes pratiques sont celles qui permettent de garantir des performances. La difficulté de répondre vient de la complexité de la notion. Le point de vue de la démarche de projet permet de distinguer dans l'acte pédagogique les trois niveaux suivants :

- Niveau 1 : les dispositifs pédagogiques (la classe, le groupe, l'aide individuelle, etc.).
- □ Niveau 2 : les relations pédagogiques (le cours, la mise en activité, l'observation, l'évaluation, etc.).
- □ Niveau 3 : les activités pédagogiques (la recherche, l'exercice, la production, etc.).

Remarques :

- la pratique pédagogique est une combinaison et un séquençage de choix faits sur ces trois niveaux ;
- il est impossible de dire que tel choix garantit mieux qu'une autre telle performance ;
- cependant, les choix de niveau 1 peuvent déterminer (ou faciliter) les choix de niveau 2 ;
- de plus, les choix de niveau 1 présentent un aspect organisationnel qui peut en faire le point de rencontre entre le projet pédagogique et le projet d'établissement ; de plus, ce sont ceux qui sont le plus aisément valorisables en terme de moyens d'enseignement mobilisés. Ils ne peuvent donc être laissés à la seule initiative des enseignants mais doivent faire l'objet d'un arbitrage collectif sur la base des effets attendus dans le cadre d'un projet, ce qui implique

un nouveau management de l'EPL.

Il me paraît très illusoire d'aller au-delà et de prétendre influencer sur les pratiques pédagogiques par l'autorité du projet. «Celui qui administre ne doit jamais croire que l'amélioration des situations d'apprentissage et des conditions d'enseignement garantit l'efficacité des apprentissages.» (Philippe Meirieu, communication récente, AFAE).

La mise des pratiques au service du projet ne peut s'obtenir sur la base d'une confiance faite à l'enseignant pour choisir les méthodes et démarches les mieux appropriées aux résultats attendus et corriger ses choix en fonction des effets -observés (compétence professionnelle présumée) ; la condition préalable à cette confiance est que les enseignants -acceptent d'entrer dans une logique de résultat, c'est-à-dire qu'ils se considèrent comme comptables (ayant des comptes à rendre) des résultats de leurs élèves. Il faut donc trouver des moyens de pilotage pour que l'enseignant ne reste pas dans une -disjonction entre ses propres résultats (mise en œuvre des démarches adéquates) et les résultats de ses élèves, mais se trouve contraint d'assumer ceux-ci.

Ces moyens peuvent être : la formation, l'accompagnement, la responsabilisation et l'évaluation (des enseignants).

Dans l'état actuel des statuts, rien ne permet d'exiger de l'enseignant qu'il rende compte des résultats de ses élèves, ni de l'évaluer en fonction de ces résultats. Par contre, la formation et l'accompagnement (notamment par les inspecteurs) peuvent être davantage utilisés pour induire un changement du point de vue de l'enseignant sur sa place dans l'institution. De plus, leur responsabilisation pourrait être obtenue par un management plus participatif de l'EPL permettant à chaque acteur (enseignants, mais plutôt équipes pédagogiques d'une discipline, d'une classe, d'un projet, etc.) de s'impliquer dans la gestion des moyens en proposant des choix mettant en relation les moyens mobilisés et les résultats attendus. Ce nouveau management consisterait dans l'utilisation des objectifs du projet pour mettre chaque acteur en situation de «résolution de problème». □Ce qui impose :

- de définir des problématiques globales pour situer les choix dans un ensemble et pousser à la recherche de cohérence (le projet d'établissement comme «politique d'établissement») ;
- d'avoir les moyens de valoriser (au sens LOLF) les choix d'objectifs et de méthodes (ce qui implique une véritable globalisation des moyens délégués à l'établissement) ;
- de suivre des indicateurs de réussite pour tous les objectifs retenus (décliner le projet pluriannuel de l'établissement en Projet annuel de performance [PAP]).

La formule actuellement préconisée pourrait donc être :

- un pilotage par les objectifs permettant à chaque acteur de savoir ce qui est attendu de lui ;
- une confiance faite aux acteurs pour atteindre ces résultats ;
- une formation initiale intégrant la culture du résultat ;
- un accompagnement des acteurs pour les aider à mesurer et à améliorer leurs résultats ;
- un management participatif responsabilisant chaque acteur dans le choix des moyens à mobiliser en fonction des objectifs.

Cette formule incite à refonder le projet d'établissement sur le couple «autonomie-responsabilité» (et non seulement comme affirmation ritualisée mais vaine de la seule autonomie). Une véritable globalisation des moyens en est la condition. La contractualisation serait la formalisation de cette relation de confiance.

Du contrat d'objectifs au contrat de confiance

La contractualisation entre l'autorité académique et l'EPL doit favoriser la mise en œuvre d'un projet académique en responsabilisant les établissements sur la réalisation d'objectifs. D'après le rapport annexé à la nouvelle loi d'orientation, cette modalité de pilotage doit permettre de faire entrer les établissements dans les modes de gestions de la LOLF : «La loi organique relative aux lois de finance va donner aux établissements une responsabilité budgétaire plus grande en fonction d'objectifs pédagogiques clairement déterminés dans le cadre d'un contrat entre l'académie et les établissements. Cette nouvelle marge d'initiative doit être utilisée par les établissements au profit

d'une organisation plus efficace.» Cette conception de la contractualisation vise à transposer au niveau de l'EPL la relation «autonomie-responsabilité» qui caractérise le gestionnaire de programme dans la LOLF, sans que les EPL soient, pour autant, des «Unités Opérationnelles». La globalisation des moyens et le contrôle *a posteriori* sont donc la condition de cette contractualisation.

Principes

- Contractualisation : elle doit avoir comme finalité de faire du projet d'établissement le cadre de référence pour l'attribution de tous les moyens dont l'établissement dispose pour atteindre les objectifs que l'acte contractuel valide.
 - Moyens d'enseignement : ils impliquent la mise en cohérence des dotations constituées de la DHG et de toutes les dotations en moyens complémentaires d'enseignement par un véritable dialogue de pilotage et une dotation globale.
 - Crédits : ils impliquent le passage d'un budget de moyens à un budget de projet permettant au conseil d'administration d'assurer une véritable construction budgétaire.
- Les nouvelles instructions sur le contrôle des actes des EPL (décret n° 2004-885 du 27 août 2004 ; circulaire n° 2004-166 du 5 octobre 2004) introduisent les souplesses nécessaires à cet exercice.
- Conditions : le projet d'établissement (orientations politiques pluriannuelles) doit être décliné en objectifs et missions et être mesuré par des indicateurs de performance dans le cadre d'un programme annuel.
 - Contrat entre l'EPL et le recteur : c'est un contrat de confiance dans lequel l'autorité académique valide les objectifs du projet (ou «quelques objectifs du projet») et s'engage à un accompagnement.

Valeur de la signature

- L'autorité académique doit s'engager à remplacer tout contrôle *a priori* (contrôle de conformité, validation de programmes spécifiques) par un contrôle *a posteriori* (appréciation du rapport annuel de fonctionnement pédagogique prévu par l'article L421-4-2° du Code de l'Éducation ; cette appréciation, qui peut impliquer une réorientation ou une rupture de contrat, se substitue à toute autre modalité de contrôle).
- L'établissement s'engage à rendre compte de son activité (et non plus de l'utilisation des moyens) en formalisant le rapport annuel de fonctionnement dans le cadre des objectifs validés par le contrat, déclinés en missions et évalués par des indicateurs de performance.

Le projet d'établissement doit donc devenir le cadre de référence pour la globalisation et la contractualisation, ce qui peut être réalisé en mettant en application les principes suivants :

- le projet d'établissement est un document politique qui oriente pour plusieurs années l'action de l'établissement en fonction d'objectifs. Ces objectifs sont fondés sur un diagnostic. En tant que tel, le projet est l'expression d'une identité et d'une volonté ; il est pris en compte par les services académiques mais ne fait pas l'objet d'une évaluation ;
- la contractualisation valide annuellement, parmi les objectifs du projet, ceux qui participent à la politique académique ; ces objectifs doivent être formalisés dans un programme annuel de performances ;
- la globalisation des moyens doit permettre aux établissements de disposer d'une véritable autonomie de gestion afin qu'ils puissent s'engager de façon responsable sur les objectifs contractualisés.
- le rapport annuel de fonctionnement mesure la performance dans le cadre des objectifs contractualisés en suivant des indicateurs de réussite.

Cette contractualisation ne repose pas sur le «contrat d'objectifs» mais sur le «contrat de confiance» dans la mesure où elle ne lie pas l'attribution de moyens à l'atteinte d'objectifs : elle vise à mettre les établissements dans une situation d'«autonomie-responsabilité» en leur garantissant les moyens de leur autonomie pour peu qu'ils s'engagent sur des résultats.

Engagements de l'autorité académique

aide au diagnostic ;
accompagnement (corps d'inspection et CIO) ;
globalisation des dotations ;
mise en cohérence dotations horaires – crédits.

Engagements de l'EPLE

définition d'objectifs et d'indicateurs de performance ;
rapport annuel de fonctionnement pédagogique établi dans le cadre de ces objectifs et avec ces indicateurs.

Avantages pour l'autorité académique

engagement des établissements sur des performances ;
mise en cohérence des projets d'établissement avec le projet académique ;
comptes rendus de l'action des établissements.

Avantages pour l'EPLE

autonomie pédagogique ;
initiative budgétaire ;
dialogue de pilotage annuel entre le chef d'établissement et l'autorité académique (IA-DSDEN) ;
interlocuteur unique de gestion (prise en compte du projet dans les actes de gestion).