
LE PILOTAGE DU SYSTÈME ÉDUCATIF PAR LA PERFORMANCE À L'HEURE DE LA LOLF

Jean-Paul de GAUDEMAR

La mise en place de la LOLF est-elle susceptible de modifier les modalités de pilotage de la politique éducative au plan national et académique, et par là même du dialogue de gestion entre administration centrale et académies? A coup sûr, elle le doit. L'expression "dialogue de gestion", utilisée couramment pour désigner les échanges entre les différents niveaux d'administration sur les objectifs, les moyens et les résultats du pilotage, paraît elle-même inadéquate et devrait se voir substituer celle de dialogue de performance et de gestion ou, même, dialogue de gestion pour la performance.

On le sait, le cadre défini par la LOLF n'est pas seulement un cadre de gestion budgétaire et comptable. Il pose les bases d'un lien organique entre performance et gestion. Au cœur de la démarche, il y a donc le travail fait autour de la notion de performance. Dans le domaine éducatif, cette notion ne va pas de soi, ni au regard des modes de pilotage et de gestion les plus courants, ni quant aux relations entre les différents niveaux d'administration, ni – encore moins peut-être – quant aux "habitus" culturels du monde éducatif, souvent tenté de voir dans le terme lui-même une transposition, inadaptée au service public, d'exigences ou de comportements propres à l'entreprise ou plus généralement à la sphère de l'économie privée. Or, ce qu'il y a peut-être de plus passionnant dans le cadre nouveau ouvert par la LOLF, c'est précisément de démontrer en acte, non seulement qu'il n'y a aucune incompatibilité, mais plus encore que le service public a tout à gagner en mettant en avant sa volonté de performance et ses résultats. Tout à gagner mais aussi beaucoup à faire et à transformer. Derrière la notion de performance s'avance en effet une idée très simple mais très puissante, selon laquelle l'école doit désormais considérer la réussite scolaire de tous ses élèves comme relevant aussi de sa responsabilité propre. Cette idée-force, au cœur des deux grandes lois d'orientation de 1989 et 2005, a peu à peu bouleversé bien des pratiques enseignantes et éducatives et va continuer à les faire évoluer. La notion de performance et le contenu qu'on lui donne, notamment à travers les projets annuels de performance (PAP), n'est au fond que la traduction, en termes de stratégie et d'outils de pilotage, de cette évolution essentielle du

système éducatif et de la demande sociale croissante à son égard : celle de résultats, aux différents sens de ce terme.¹

1. Cette démarche suppose d'abord la formulation explicite d'objectifs de performance stratégique. Cela soulève dans le domaine très particulier de l'éducation au moins deux types de questions : celle de la mesurabilité de ces objectifs, celle de leur commensurabilité. **Mesurer** la qualité du "produit" est ici autrement plus complexe que dans d'autres domaines ne serait-ce que parce qu'elle ne suppose *a priori* aucun défaut : une voiture défectueuse en bout de chaîne peut être mise à la casse, remontée dans le processus de fabrication, éventuellement recyclée sur un marché secondaire. Il ne peut en être de même d'un élève finissant sa scolarité, du moins en termes de performance stratégique, même si hélas, la métaphore automobile peut être transposée à bien des situations scolaires. La solution retenue dans les projets de performance liés à la LOLF consiste à s'appuyer sur le **niveau de compétences** attendu à la fin du parcours considéré (fin de l'école primaire pour le programme 1^{er} degré, fin de l'école obligatoire ou baccalauréat pour le programme 2^{ème} degré), et à définir la cible de performance, par exemple par le pourcentage d'élèves devant atteindre ce niveau de référence. La question se trouve ainsi reportée vers la capacité du système éducatif à mesurer ce niveau de compétences. Beaucoup de chemin reste ici à faire et l'on peut même regretter le retard pris ces dernières années pour définir des protocoles d'évaluation susceptibles d'arriver à ces résultats. Ce dont on dispose aujourd'hui est insuffisant : on peut en effet considérer que ni les évaluations CE2 et 6^{ème} par exemple, ni même le brevet actuel ne peuvent correspondre réellement, ni dans leur conception ni dans la nature des résultats produits, à l'exigence formulée. De là, le travail à entreprendre, à partir de la définition retenue par le "socle commun de connaissances et de compétences" dans le décret du 11 juillet 2006. Il s'agit désormais de transformer ce document de référence en énoncé précis de niveaux de compétences à atteindre dans les différents domaines qui constituent les sept piliers du socle et à inventer les modes d'évaluation correspondants. On devine l'urgence si l'on veut disposer rapidement d'un véritable outil de mesure des compétences atteintes réellement par nos élèves, notamment à la fin de l'école primaire et à la fin du collège. L'urgence est d'autant plus grande que les tentatives de substitution provisoire, par exemple par l'indicateur du taux de retard scolaire qui présentait l'avantage d'être simple et disponible, n'ont pas été concluantes, ou plutôt ont démontré la perte de signification d'un tel indicateur : même dans les académies les plus difficiles on peut trouver des indicateurs de retard scolaire faibles alors même que les résultats des élèves sont

1. Sur les enjeux plus généraux de cette question quant à la politique d'éducation, on pourra aussi se reporter à Jean-Paul de Gaudemar, "L'école peut-elle tout faire?", in *L'école doit-elle tout faire?*, Administration et Éducation, n° 112, décembre 2006.

médiocres. Un exercice complémentaire est à envisager pour le baccalauréat ou l'enseignement supérieur à partir d'autres référentiels de compétences adaptés à ces niveaux. Ce sera à l'évidence un autre lourd chantier.

Ces nouveaux outils de mesure pourront permettre de répondre également à d'autres questions, celles par exemple liées aux objectifs d'égalité des chances et aux stratégies destinées aux élèves à besoins éducatifs particuliers, handicapés, primo-arrivants ou issus de l'éducation prioritaire. Si la stratégie consiste comme dans les PAP actuels à mesurer le resserrement des écarts de performance scolaire, alors les outils suggérés sont également nécessaires si l'on ne veut pas se contenter de mesurer des écarts dans l'allocation de moyens. Mais la discrimination positive en ce domaine ne trouve son sens que si elle débouche sur un différentiel d'efficacité que l'on doit être capable de mesurer, sauf à accepter d'agir en aveugle. Il en va de même de toutes les préoccupations d'efficience qui accompagnent la mise en œuvre de la LOLF. Elles ne pourront être satisfaites que si l'on dispose au préalable d'un outil fiable de mesure de la performance scolaire, si du moins l'on veut bien considérer que c'est la singularité irréductible du système éducatif. On pourrait d'ailleurs proposer une nouvelle notion, adaptée aux objectifs d'équité dans l'éducation, "**l'équissance**", pour mesurer l'équité obtenue au regard des moyens mis en œuvre. Dans un domaine où l'égalité des chances apparaît comme un objectif en soi, cela doit constituer un élément appréciable et souhaitable de la performance attendue.

A supposer donc que l'on parvienne à régler mieux que ce n'est le cas aujourd'hui cette question de la mesurabilité de nos performances pédagogiques, il faut encore résoudre celle de leur **commensurabilité**, ce qui n'est pas la même chose. Dans le monde économique marchand, cette question peut être réglée simplement par le truchement de la monnaie qui, par son rôle d'équivalent universel, fournit à la fois l'unité de mesure et l'outil de comparaison. Dans le service public non marchand en général, dans l'éducation en particulier, les choses sont évidemment moins simples, faute d'une "monnaie" pertinente. Pour autant la commensurabilité demeure indispensable en tant que capacité à comparer des performances entre elles. Faute de "monnaie" donc, cela suppose à tout le moins des outils de mesure stables dans le temps et dans l'espace.

Dans le temps: il importe que l'on puisse mesurer la progression d'une performance dans la durée, notamment la durée pluriannuelle correspondant à la cible choisie, à l'horizon choisi pour la performance visée (ainsi de 2010 pour les PAP actuels); il faut donc que l'outil de mesure soit stable pendant cette durée de référence au moins, ce qui, dans le domaine pédagogique, n'est pas forcément évident. Ainsi par exemple, si l'on considère les tests d'évaluation utilisés aujourd'hui en CE2 ou 6^{ème}, le fait qu'ils changent chaque année compromet leur stabilité dans le temps et rend difficile, méthodologiquement parlant, une comparaison dans le temps des résultats obtenus. Et ce n'est que par des biais discutables qu'on

les utilise ainsi. L'exemple anglais montre pourtant qu'un tel outil est possible. Il faut d'ailleurs noter que l'on s'embarrasse moins de telles précautions méthodologiques lorsqu'on compare les résultats du baccalauréat d'une année sur l'autre, alors même que les épreuves changent chaque année...

Dans l'espace : dans un système national d'éducation préoccupé d'efficacité et d'équité à l'échelle de tout le territoire dont il a la charge, cette préoccupation de la stabilité dans l'espace de la mesure de la performance est essentielle si l'on veut pouvoir la comparer aux différents échelons d'organisation, national, académique, local (celui de l'école ou de l'établissement). Le contexte créé par le pacte de Lisbonne ajoute une discussion supplémentaire, celle de la commensurabilité à l'intérieur de l'espace européen. On observera d'ailleurs que plusieurs indicateurs de performance retenus par la LOLF proviennent d'une intégration délibérée des objectifs de l'Union dans notre propre stratégie nationale. La stabilité recherchée dans l'espace doit donc permettre de rendre comparables les mesures de performance d'un établissement ou d'une académie soit avec le niveau national soit avec un niveau analogue (autre établissement, autre académie...) non pas dans le seul souci d'un quelconque "*benchmarking*" mais dans une perspective de pilotage pertinent permettant de relier toute performance au système auquel appartient l'unité de référence. La définition des objectifs, le choix et la construction des indicateurs correspondants doivent tenir compte de cette nécessité. Là encore, le chemin à accomplir reste considérable : trop d'indicateurs ont été construits dans le seul souci d'une mesure nationale ; au moins pour ceux qui interviennent dans les mesures les plus essentielles pour l'appréciation des performances, il importe qu'ils puissent être facilement transposés avec la commensurabilité requise aux autres échelons de notre organisation administrative. L'affaire est essentielle si l'on veut que la démarche de performance pénètre à tous les échelons et ne soit pas seulement réduite aux seules relations de l'administration centrale avec le Parlement. C'est ainsi par exemple que lorsqu'a été initiée dans l'académie d'Aix-Marseille la démarche visant à l'élaboration de plans de performance d'établissement, déclinaisons pertinentes à l'échelle de chaque établissement des orientations retenues dans les PAP académiques, ont été mis à la disposition des établissements tous les indicateurs susceptibles d'être utilisés dans cette perspective de commensurabilité intra académique. Sans de telles dispositions, l'exercice perdrait rapidement en lisibilité et en cohérence.

2. Une des principales innovations introduite par la LOLF concerne l'introduction d'un lien explicite entre performance stratégique et performance financière. Aux objectifs pédagogiques, éducatifs ou organisationnels sont associées des allocations de moyens (justifiées "au premier euro") qui permettent a priori de mieux apprécier l'efficacité des politiques conduites, voire leur "équivalence" pour reprendre le néologisme suggéré plus haut. C'est là une rupture

considérable avec les approches budgétaires précédentes qui, à ne s'appuyer pour l'essentiel que sur des données de flux, ne pouvaient au mieux que mesurer l'efficacité marginale du système. Désormais la mesure de la performance s'opérant également à partir d'indicateurs de "stock", il devient possible d'apprécier l'efficacité et l'efficience globales. Cette évolution est heureuse mais pour atteindre ses pleins effets, elle suppose que plusieurs conditions soient réalisées.

La première de ces conditions est que l'on parvienne à doter chaque académie (ou chaque établissement si l'on transpose l'exercice à la répartition intra académique des moyens) d'une allocation de moyens équitable au regard de ses caractéristiques. Le progrès réalisé ces dernières années dans les outils d'analyse permet à l'administration centrale (DGESCO) de disposer d'une norme de référence en matière de dotation théorique des académies en tenant compte de leurs caractéristiques démographiques, sociales, territoriales et structurelles. Une dotation réelle peut être considérée comme équitable si elle ne s'écarte de la dotation théorique que d'un pourcentage jugé acceptable, si elle se situe dans ce que – par analogie à ce qu'à l'époque des changes flottants on appelait le "serpent monétaire" – on peut appeler le "serpent d'équité" (par exemple entre -0,5 % et +0,5 % de la dotation théorique; mais selon la grandeur considérée ce pourcentage peut évidemment varier...). Cette question est essentielle car on ne peut juger de l'efficacité, *a fortiori* de l'efficience d'une gestion académique que si l'on met cette académie dans une position convenable, c'est-à-dire en lui garantissant une dotation en stock équitable. Si ce ne peut être le cas, il faut alors accepter l'idée que son efficacité, son efficience mais aussi l'équité de sa politique, voire son équivalence peuvent porter la marque de cette pénalité initiale. Les progrès accomplis ces dernières années dans la marche vers des dotations équitables (les PAP 1^{er} et 2^{ème} degrés ont d'ailleurs retenu un indicateur simple de cette progression) doivent donc être poursuivis, dans le même temps où les outils d'analyse des disparités doivent eux-mêmes être encore affinés.

A supposer que l'on puisse arriver en quelques années à ce résultat – ce qui est impossible lorsqu'on se contente d'ajuster les dotations à court terme par de simples considérations de flux, mais parfaitement possible dès lors qu'on opère sur les dotations en stock – il faut également avoir en tête les vraies composantes de ces dotations, les facteurs susceptibles d'agir vraiment sur la qualité d'une gestion et la pertinence d'une politique. Dans la période récente, cette remarque vaut pour les stocks d'emplois comparés au nombre réel de personnes affectées dans une académie. Ce phénomène bien connu, dit des "surnombres", affecte depuis quelques années les corps d'enseignants du second degré, du fait de la dichotomie, vaguement schizophrène, de comportement entre l'État employeur et l'État recruteur. Bien maîtrisé dans le 1^{er} degré grâce à la polyvalence des maîtres, ce phénomène ne l'est guère dans le second degré sous l'effet des monovalences enseignantes comme des disparités territoriales. Pour autant, il peut avoir un impact

considérable sur la qualité de l'exécution budgétaire beaucoup plus considérable que la variation des dotations reçues. C'est ainsi qu'une académie qui voit, en termes budgétaires, sa dotation en stock d'enseignants diminuer de 50 ETP à la rentrée n'exécutera pas du tout le même exercice selon qu'elle se trouve ou non en position de "surnombre". Si, dans le même temps, elle voit par exemple arriver 200 enseignants en surnombre par rapport à l'estimation de ses besoins, elle sera en difficulté manifeste pour équilibrer son budget opérationnel de programme (BOP), là où une autre académie, affectée de la même variation budgétaire mais sans surnombre, aura beaucoup plus de facilité pour le même exercice. Et selon que ladite académie est par ailleurs en situation de dotation équitable ou non, l'exercice peut encore, selon les cas, se compliquer ou se simplifier.

Quand on sait que 97 % d'un BOP académique est consacré aux rémunérations, on comprend l'importance décisive de cette question, y compris quant à la crédibilité de l'assertion selon laquelle la LOLF offrirait de nouvelles marges de manœuvre aux recteurs, responsables des BOP. La réalisation d'une telle condition a des conséquences de calendrier, *a priori* difficilement solubles. Si demeure en effet le décalage entre des dotations budgétaires fixées en décembre pour chaque académie et des dotations réelles en termes de personnes affectées après le mouvement inter-académique en début de printemps, la performance financière attendue risque de devenir dans bien des cas une gageure, en tout état de cause un exercice purement aléatoire. Plusieurs solutions pourraient être explorées, soit pour faire disparaître les surnombres (il n'est pas certain qu'il y ait d'autre solution efficace que celle retenue pour l'accès à la fonction publique territoriale), soit pour les atténuer (en encourageant les enseignants à développer les valences multiples), soit pour résorber l'écart calendaire entre ces deux moments importants de préparation de la rentrée – ce qui supposerait d'avancer de manière très significative, au premier trimestre, le mouvement inter-académique.

Enfin demeure la question la plus redoutable, celle de l'articulation entre le volet performance stratégique, dans le domaine pédagogique notamment, et le volet budgétaire concrétisé par les différents BOP. On l'aura compris, selon les situations dans lesquelles vont se trouver les académies, selon l'équité de leur dotation et l'appréciation qu'elle peut modifier de ses performances scolaires, selon les contraintes qui pèseront sur l'équilibre de ses BOP, notamment quant aux surnombres, l'harmonie sera beaucoup plus difficile à trouver entre les volets stratégique et financier de la politique conduite, rendant *a priori* presque vaine la question de savoir dans quelle mesure les moyens alloués doivent ou non tenir compte de la performance accomplie. Comment en effet y répondre de manière pertinente si les dés sont pipés, si la commensurabilité des performances est biaisée?

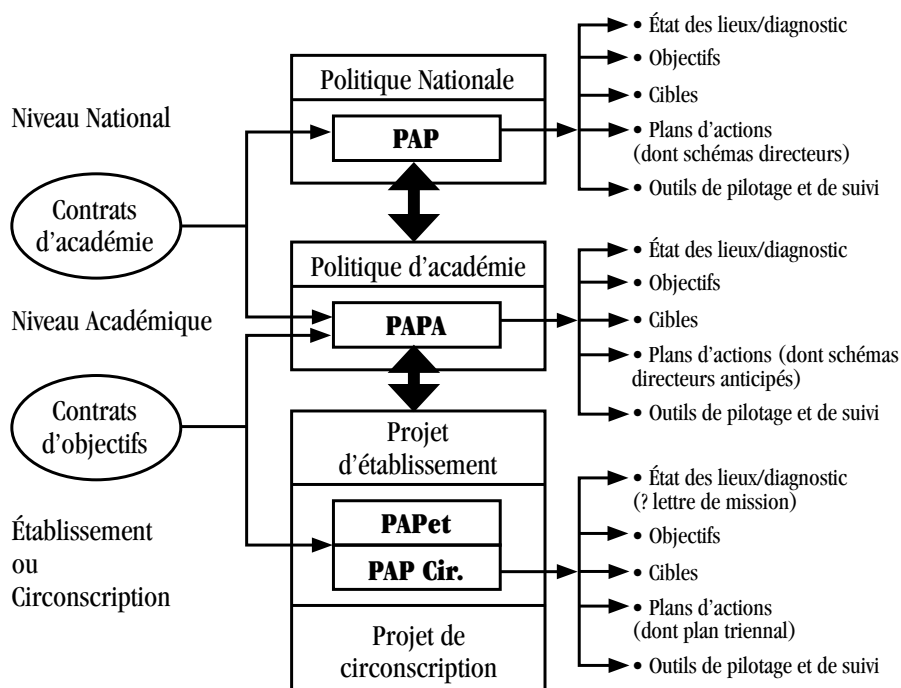
Comment éviter, à l'inverse, de donner à certaines académies le sentiment que les marges de manœuvre susceptibles d'être autorisées par la LOLF ne sont que des leurres dès lors que, dès

la connaissance du nombre de personnes entrant réellement dans l'académie, l'équilibre du BOP 2nd degré ne peut être atteint que par miracle ou au prix de mesures déraisonnables affectant par avance la performance? Comment éviter l'émergence de ce que, par analogie avec ce que Merton a mis en évidence en sociologie de la science, on pourrait appeler un effet "Saint Mathieu" affectant les politiques académiques selon un processus encourageant non pas les plus performantes mais les plus à l'aise financièrement et pénalisant non pas les moins performantes, mais les plus soumises aux contraintes budgétaires?

3. Il ne saurait y avoir de bon pilotage à quelque niveau que ce soit sans un bon dialogue de gestion entre administration centrale et académies. Mais cette nécessité de qualité vaut aussi pour le dialogue intra-académique, entre académie et établissements (ou circonscriptions, pour le 1^{er} degré). Bien des remarques faites plus haut vaudraient tout autant pour lui. C'est ce que l'on peut appeler, par analogie avec un objet mathématique assez fascinant, l'indispensable "fractalité" du dialogue de performance et de gestion. Elle consiste ici en une idée assez simple: reproduire aux différents niveaux d'administration une démarche stratégique isomorphe à celle des autres niveaux, comportant un diagnostic, la formulation d'objectifs de cibles stratégiques à horizon pluriannuel, de plans d'action associés, d'outils et d'indicateurs de suivi et de pilotage. Chaque niveau d'administration doit également être capable de penser sa stratégie en cohérence avec celle des autres niveaux.

Cela vaut évidemment pour la mise en œuvre "descendante" de la politique nationale dans les académies comme pour la déclinaison de la politique académique à l'échelle des établissements et des circonscriptions du 1^{er} degré. Mais cela doit valoir également dans le sens "remontant": si l'on souhaite une véritable appropriation des acteurs de terrain de cette démarche stratégique, il faut qu'opère en même temps un processus de type *feed-back* permettant par ajustements progressifs la mise en cohérence des propositions faites par les établissements (et les circonscriptions) aux académies, ou par les académies à l'administration centrale. Ces divers ajustements sont susceptibles d'infléchir sinon les grandes orientations nationales du moins le rythme et la manière dont elles sont mises en œuvre sur le territoire. Faire pénétrer cette démarche au cœur du système éducatif suppose ainsi que chaque niveau élabore ses projets propres de performance, PAPA pour les académies, PAPÉt pour les établissements, PAPCir pour les circonscriptions, pour reprendre la terminologie en usage dans l'académie d'Aix-Marseille. L'opération présente en outre un autre avantage: au-delà du seul exercice relatif à la performance, il permet de repenser, de recentrer les "projets", encouragés depuis la loi de 1989 (projets d'académie, projets d'établissement, projets de circonscription) autour d'un "noyau dur" construit par les priorités stratégiques essentielles de l'échelon organisationnel correspondant. L'opération offre ainsi un double intérêt:

d'une part elle transforme les "projets", de simples catalogues d'actions sans finalité pédagogique d'ensemble en véritables projets stratégiques visant des performances scolaires clairement identifiées; d'autre part, son caractère "fractal" la rend à même de fonder une contractualisation solide permettant à la fois de formaliser la cohérence des actions conduites aux différents niveaux et de valider les orientations stratégiques correspondantes. Cette articulation un peu complexe peut se représenter à travers le schéma suivant qui guide la démarche conduite dans l'académie d'Aix-Marseille, selon la séquence suivante lancée début 2005 et qui devrait trouver une conclusion provisoire à la fin de l'année scolaire 2006-2007: préparation des PAPA, lancement de l'exercice des PAPCir puis des PAPet en préalable aux nouveaux projets de circonscriptions et d'établissements, finalisation définitive du nouveau projet d'académie.



Outre sa "fractalité" qui constitue la condition nécessaire d'une cohérence globale de la politique éducative, le pilotage par la performance doit s'appuyer sur une qualité indispensable du dialogue de gestion: la clarté des règles, la transparence des modes de validation et d'évaluation et leur respect rigoureux. Responsabiliser c'est faire confiance, parler la langue commune convenue, échanger lucidement sur des comptes rendus, comptes rendus au sens strict. Ces modes-là ont également besoin de stabilité dans le temps et dans l'espace. Dans le temps nécessairement long (de moyen terme au moins) de toute performance éducative. La réponse reste ici à élaborer, en s'appuyant sur un plaidoyer évident, en ce domaine au moins, pour des formes maîtrisées de pluriannualisation budgétaire dont on

sait depuis longtemps – les pères fondateurs de la LOLF l'ont souvent souligné – combien elles seraient en phase avec l'esprit de ce texte. Cette qualité du dialogue de gestion est également à construire dans l'espace de la relation hiérarchique et de la diversité territoriale. Là, la déconcentration et la responsabilisation des recteurs dans l'élaboration et l'exécution des BOP académiques fournissent de bonnes bases à perfectionner peu à peu. Mais il faut y adjoindre absolument l'espace de la relation sociale avec les indispensables interlocuteurs que sont les collectivités territoriales et les partenaires sociaux. Les académies ont tout à gagner dans la communication et dans le débat autour de leur projet de performance. Il faut en trouver les formes adaptées à chaque situation en utilisant ou non les modes de concertation usuels. Mais c'est une condition indispensable du succès de l'entreprise, ne serait-ce que parce que cela offre une occasion formidable de mettre enfin et de manière régulière, au cœur du dialogue social, les raisons d'être de l'école, ses finalités et la manière dont elle répond à ce qu'on attend d'elle.

On ajoutera enfin qu'il est toujours utile de rappeler aussi la cohérence nécessaire avec les objectifs de l'Union Européenne tels qu'ils ont peu à peu été formalisés depuis le sommet de Lisbonne en 2000. Trop peu d'acteurs de la scène éducative le savent ou en sont conscients, tant l'horizon international reste encore éloigné de l'école. Certes, la compétence éducative reste une compétence nationale à laquelle les États sont très attachés comme l'une des formes majeures de leur souveraineté. Mais dans la perspective de former des générations qui auront, beaucoup plus que celles qui les ont précédées, à vivre et travailler dans le grand marché européen sinon mondial, comment ne pas rappeler en permanence la façon dont notre stratégie éducative nationale se situe dans un ensemble plus vaste, fortement coordonné dans de nombreux domaines de la vie économique, sociale, culturelle, politique? Comment ne pas fournir en même temps tous les éléments permettant de penser la commensurabilité de nos performances avec celles de nos voisins, grands ou petits, dans un domaine où nous pouvons apprendre beaucoup d'eux mais permettant aussi de transmettre notre expérience? Malgré son caractère évidemment et éminemment national, la LOLF ouvre aussi cet horizon-là. Ce n'est pas son moindre mérite que de fournir un cadre permettant de mettre en marche une réflexion stratégique au plus près du terrain, dans les lieux mêmes où l'éducation prend forme quotidienne et laissant en même temps entrevoir tous les horizons ouverts par cette acculturation générale à la performance éducative. Et c'est bien pour cela que le dialogue de gestion est essentiel: pour rappeler en permanence ces horizons et donner ainsi du sens à ce qui n'est parfois vécu que comme des contraintes de temps, d'espace, d'emplois ou de financement.

Jean-Paul de Gaudemar
Recteur de l'Académie d'Aix-Marseille

