

Paul DEVIN est inspecteur de l'Éducation nationale. Il est le secrétaire général du SNPI-FSU.

Il est désormais classique d'opposer la chaîne administrative descendante, connotée d'archaïsme et de centralisme, et la responsabilisation des acteurs, connotée de modernité et d'adaptation aux réalités locales. Le vieux modèle républicain d'un système éducatif centralisé aurait failli. On le dépeint désormais sous ses pires atours, ceux de la bureaucratie bornée, absurde et coûteuse. C'est lui qui produirait l'inégalité scolaire, la souffrance des enseignants au travail, l'autoritarisme de la hiérarchie. Et d'aucuns de décrire un monde nouveau, fondé sur l'autonomie, la responsabilité, l'initiative et l'adaptation, ...

Sous ces « séduisantes » perspectives se profilent cependant des conceptions de réorganisation des systèmes publics qui n'ont pas la volonté première de reconnaître les capacités des acteurs à concevoir leurs actions professionnelles ni de construire des procédures plus collégiales dans l'élaboration des décisions. C'est là toute la complexité de la situation actuelle : les perspectives néolibérales n'avancent pas toujours à visage découvert et sont parfois capables de se doter d'une apparence séduisante.

Un pilotage fondé sur la responsabilité ?

La refondation de l'école a posé la rénovation de la gouvernance comme principe nécessaire à un système éducatif plus juste et plus efficace. Deux éléments ont été affirmés comme nécessaires : « passer d'un pilotage par les normes à un pilotage par la responsabilité » et redéfinir la nature des relations entre services centraux, services déconcentrés et établissements pour une gouvernance plus performante.

On pourrait croire que l'idée d'un pilotage fondé sur la responsabilité est une conception centrée sur la confiance, qu'elle fait le pari que la nature des enjeux suffit à engager chaque fonctionnaire dans une manière responsable d'agir. Disons-le clairement, si c'était le cas, nous ne pourrions qu'y souscrire. Sauf qu'il pourrait s'agir de tout autre chose. N'oublions pas que les deux concepts qui ont été le plus clairement associées à cette notion de responsabilité, sous les ministères Darcos et Chatel, furent le mérite et la contractualisation.

Le mérite et la responsabilité

Le postulat est simple. En accordant un supplément de rémunération, on crée une motivation chez le fonctionnaire qui contribue à une plus grande performance et donc à une meilleure efficacité du service public. La réalité est autre, parce que le mérite et la performance entretiennent des relations des plus ambiguës. Écartons, en

supposant une régulation efficace, les risques de partialité qui conduisent parfois à une reconnaissance du mérite qui repose sur des critères qui ont peu à voir avec la mesure objective de l'efficacité de l'action. Pour autant, quelle serait la nature de l'objectivité dans un système correctement régulé ?

La rémunération au mérite repose sur le management par les résultats. Elle suppose donc d'être capable de définir des indicateurs chiffrés qui vont permettre de rendre compte de l'impact de l'action professionnelle sur l'atteinte d'un objectif. Sans doute existe-t-il des secteurs où la nature des enjeux permet assez aisément de produire ces indicateurs mais ce n'est pas le cas quand il s'agit d'évaluer un service public d'éducation. Prenons un exemple, celui de la réussite des élèves au DNB qui évalue leurs connaissances et leurs compétences acquises à la fin du collège. Dans la chaîne des responsabilités qui ont permis la construction de ces connaissances et compétences, comment évaluer la part singulière du professeur de mathématiques de 3^{ème} ? Le premier obstacle est donc celui d'une véritable injustice que les agents cherchent à compenser, y compris parfois à leur insu, par des stratégies qui ne sont pas fondamentalement motivées par les valeurs et qui ne pourront donc peser sur l'amélioration réelle du système. Il en résulte des comportements concurrentiels qui ne sont évidemment pas favorables à la qualité de l'action qui nécessite au contraire coordination, coopération et construction collective. Il en résulte aussi des orientations comportementales de surface qui produisent des conformités d'apparence dont personne ne se leurre sur l'impact qualitatif sur l'enseignement.

Plus inquiétant encore, au-delà des stratégies individuelles, se construiront des orientations collectives qui desservent la qualité réelle du système éducatif. Dans les pays où les financements sont directement déterminés par les résultats, se produisent des phénomènes d'efficacité superficielle désormais bien connus. On sait comment le « teaching to the test » finit par modifier le curriculum vers l'entraînement répétitif à la réussite de tâches simples au mépris d'une conception plus globale de la connaissance.

Le paradoxe de cette volonté affichée de contribuer à l'amélioration du système par la différenciation des rémunérations est que, pour les fonctions où la réglementation autorise désormais le « salaire au mérite », la mise en œuvre ne se produit que très marginalement. Nous savons, par exemple, que la modulation de l'indemnité des inspecteurs en fonction du mérite est très peu pratiquée, que la plupart des recteurs y ont substitué une modulation déterminée par l'attribution de missions spécifiques. Quant aux académies où la modulation obéit à une évaluation de la manière de servir, l'opacité des cri-

tères rend difficile de croire qu'un inspecteur pourrait objectivement chercher à améliorer sa pratique puisqu'il ignore tout des éléments qui déterminent l'attribution de la part variable. Que lui reste-t-il, sinon la quête d'un comportement visant à séduire son supérieur hiérarchique et il est loin d'être prouvé qu'une telle attitude suffise à l'amélioration qualitative du système!

En fait, la rémunération au mérite se nourrit d'un vieux ressentiment de sens commun contre la fonction publique : le fonctionnaire profiterait de son statut protecteur pour se contenter d'un travail minimal puisque la qualité de son action ne change rien à la hauteur de sa rémunération. Force est pourtant de constater, qu' hormis quelques situations marginales, la réalité de l'investissement au travail est tout autre. Ce qui porte l'action des enseignants, ce sont les valeurs. Celle par exemple de vouloir contribuer par la réussite des élèves à un monde plus égalitaire. Et si nous n'y parvenons pas autant que nous le souhaitons, les enquêtes internationales le rappellent régulièrement, y-a-t-il une seule étude d'envergure qui a établi que ce serait du fait d'un investissement insuffisant des enseignants dans leur travail qui devrait être corrigé par une prime au mérite?

La contractualisation : qui est responsable ?

Le second pôle de la rénovation de la gouvernance, c'est la contractualisation. Là encore, on pourrait être séduit : la responsabilité de chacun et de tous pour réussir à atteindre des objectifs clairement définis. Voilà semble-t-il un cadre plus moderne que celui d'un pilotage tatillon distribuant des consignes infantilisantes ! C'est ainsi, en tous cas, que la contractualisation sur objectifs est défendue: responsabilité, autonomie, transparence.

La réalité est plus complexe. Qu'il faille définir des objectifs, évaluer leurs résultats, concerter des stratégies pour les atteindre, ... nul doute. L'action collective a besoin de cette formalisation. Le problème, c'est la nature particulière de l'engagement produit par la contractualisation de ces objectifs. Tout d'abord parce que, contrairement au droit habituel des contrats, ils ne reposent ni sur la liberté contractuelle, ni sur le consensus, ni sur une réelle obligation des parties.

Ce qui engage le fonctionnaire, l'école ou l'établissement scolaire vis-à-vis de l'État ne repose pas sur un éventuel accord des parties. L'article 4 de la loi Le Pors le dit clairement : « *le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire.* » Pas contractuelle ! On a vu comment, ces dernières années, le prétexte de l'adaptation au local conduisait à déréglementer, que ce soit d'ailleurs sous une forme contractualisée ou par simple arrangement. Quant aux obligations

des parties, elles sont déterminées par la réglementation et non par contractualisation.

En réalité, au prétexte d'une adaptation à une réalité particulière, la contractualisation déplace le lieu de la décision, permettant les prémisses de ce qui pourrait constituer une réglementation académique. Ceux qui se sont engagés dans ces processus de contractualisation, espérant y trouver une autonomie, ont vite déchanté. La contrainte formelle est souvent tout aussi présente que dans une gouvernance nationale et la contractualisation n'apporte rien à ce qu'a déjà produit la dynamique locale de projet. La contractualisation n'a donc rien à voir avec ce miraculeux moteur d'action qui donnerait aux équipes objectifs et motivation pour les atteindre. Elle est une stratégie pour viser la dérégulation statutaire et réglementaire.

Une gouvernance moins injonctive ?

La gouvernance par la responsabilité pourrait apparaître comme une forme moins injonctive que la gouvernance par la réglementation. Certains y voient même un cadre favorable à une meilleure prise en compte des perspectives éthiques, à une plus grande collégialité, voire à la refondation morale et politique des relations d'autorité.

Dans le monde de l'entreprise, la nouvelle gouvernance s'est souvent résumée au déplacement des objectifs vers l'intérêt exclusif des actionnaires, montrant la grande distance qui existait entre les atours éthiques dont s'entourait cette nouvelle culture professionnelle et la réalité de sa mise en œuvre. Dans les services publics, d'autres déconvenues ont parfois surpris les plus enthousiastes. La collégialité se limitait à un cercle très restreint et renforçait la concentration du pouvoir décisionnaire ; le placement de l'amélioration qualitative au centre des discours masquait la volonté de ne pas traiter en profondeur les motifs des fonctionnements insatisfaisants.

Dans le service public d'éducation, la mise en œuvre du décret de janvier 2012, généralement désigné comme régissant la nouvelle gouvernance académique, montre que les vertueux objectifs annoncés sont loin de constituer la motivation permanente des décisions. La diversité des pratiques est telle qu'elle condamne à ne pouvoir porter un jugement général. Pourtant, il apparaît d'évidence que les améliorations annoncées sont loin d'être la conséquence « naturelle » des nouveaux principes d'administration rectorale.

Tout d'abord parce que l'égalité nationale est menacée. Il est désormais de plus en plus fréquent que les consignes ministérielles soient perçues comme de simples avis dont le recteur peut considérer qu'ils ne correspondent pas à la réalité locale et peuvent donc être relégués à des rangs

de priorités qui les noieront dans l'oubli. La construction du projet académique est loin de s'inscrire, dans toutes les académies, dans une volonté d'élaboration collective. Elle est parfois la production d'un cénacle restreint, si éloigné des réalités quotidiennes qu'il ne perçoit même pas la nature profondément inadéquate de ses décisions et par conséquent leur inefficacité à améliorer objectivement la réussite des élèves.

Le décret de janvier 2012

Il faut bien constater que le décret de janvier 2012 ne porte pas en soi les vertus annoncées. S'il offre une logique administrative nouvelle, c'est tout d'abord pour permettre un fonctionnement cohérent avec la LOLF et sa nouvelle « chaîne de dépenses », c'est à dire pour permettre au recteur d'être le responsable de l'orientation des budgets opérationnels de programmes, comme disent certains, d'être le « patron des BOP ».

Les réalités de mise en œuvre furent des plus diverses, mais dans une grande majorité d'académies, le pilotage par les résultats est devenu la conséquence majeure du décret. Nos collègues chefs d'établissement savent désormais quelles tournures ubuesques cela peut parfois prendre mais ils perçoivent surtout le décalage immense qui se constitue entre les chiffres qui servent au pilotage et la réalité de leurs établissements. Dans les circonscriptions, ceux qui ont pensé un temps que le pilotage par les résultats pouvait améliorer le système sont parfois confrontés à de tels jeux superficiels dans le maniement des indicateurs qu'ils ne peuvent faire l'économie du doute! Que dire, par exemple, de ce département où le nombre de classes qui participent aux projets académiques constitue un indicateur d'évaluation? Et dire qu'il nous est reproché, pour justifier la réduction de l'attribution de moyens, de confondre actions et résultats !

De notre présumé refus des réformes...

Les positionnements critiques du SNPI-FSU sont pour certains l'occasion d'entretenir l'idée que nous serions, a priori et systématiquement, résistants à toute réforme. De là, à conclure que nous sommes responsables des difficultés rencontrées par le système éducatif pour permettre une réussite égalitaire de ses élèves, il n'y a qu'un pas que certains franchissent régulièrement.

Cette vision critique sur les réformes engagées cacherait en réalité la stricte défense d'intérêts corporatistes et bloquerait les évolutions favorables à une réussite scolaire plus égalitaire.

C'est vrai que nous n'avons pas une conception de la transformation sociale fondée sur les fantasmes de la modernité et que nous ne considérons pas que toute réforme est bonne du seul fait de ses vertus dyna-

miques. Nous pensons que le rôle d'un syndicat est de contribuer à l'analyse objective qui doit questionner chaque projet de réforme et interroger sa capacité à améliorer le système. Nous le faisons dans une totale indépendance politique, sans chercher l'opposition systématique mais sans précaution particulière pour les uns ou pour les autres.

Si nous nous opposons depuis de longs mois aux réformes et aux évolutions qui modifient fondamentalement les conceptions du pilotage et de la gouvernance dans nos administrations, c'est que nous sommes fondamentalement convaincus qu'elles ne sont pas capables de servir les objectifs de démocratisation de la réussite scolaire.

La mise en œuvre depuis janvier 2012 d'une nouvelle organisation de l'administration académique témoigne que nos convictions ne procédaient pas d'une attitude de refus systématique. La réalité des évolutions est désormais perceptible : dans la diversité des organisations académiques, nombreuses sont celles qui procèdent d'une gouvernance strictement injonctive et de stratégies conçues sans prendre en compte les réalités de terrain et les avis des acteurs. Nous savons tous qu'elles n'aideront en rien les évolutions nécessaires qui doivent permettre de relever le défi de la démocratisation.

C'est pourquoi, nous accuser de refus systématique, est un procès d'intention. Ce n'est pas l'immobilisme qui guide nos préventions contre la réforme de la gouvernance, c'est la volonté de mettre d'autres valeurs au cœur des évolutions. Des valeurs qui postulent tout d'abord la nécessité absolue de construire les changements avec les personnels ; des valeurs qui ne confondent pas la responsabilité de chacun avec une contractualisation des objectifs ; des valeurs qui ne nourrissent pas le mythe que la déréglementation sera, par nature, favorable à la qualité du système éducatif.

La nouvelle gouvernance est loin d'avoir fait la preuve des vertus qu'elle était censée distribuer dans nos administrations. C'est pourquoi nous continuerons à porter un regard critique sur ses perspectives et à revendiquer que d'autres valeurs guident la réforme des organisations administratives.



Avec la FSU,
pour le Service Public !

