

Diagnostiquer pour mieux gérer l'institution avec le CAF enseignement-formation

Christine DEFOIN

ASBL IMPEQes (Initiative de mise en partage des expériences qualité dans l'enseignement supérieur)

Christine.defoin@skynet.be

Résumé

L'outil CAF (Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques) a été créé en 2000 sous l'impulsion des ministres de la fonction publique européens. Le CAF est un outil diagnostique destiné à aider les organisations publiques de toute l'Europe à s'approprier les techniques de management par la qualité totale pour améliorer leurs performances. Il fournit un cadre d'auto-évaluation inspiré de l'EFQM (*European Foundation for Quality Management*) en particulier mais spécialement conçu pour les organisations du secteur public. C'est le modèle CAF 2006 qui est actuellement utilisé dans plus de 2000 services des administrations publiques européennes. En 2009, l'auteur de cet article et trois autres collègues ont finalisé une version du CAF qui s'adresse aux INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION de TOUS NIVEAUX, du pré-scolaire aux formations supérieures ou continues, en Europe. Le modèle est rigoureusement identique au CAF administratif mais les exemples sont empruntés au monde de l'enseignement et de la formation et certains concepts ont été adaptés comme le concept de « citoyen--client » remplacé par celui de « l'apprenant ». Il a été validé au niveau européen et sera prochainement diffusé sous le nom de « CAF and Education ». Désormais, l'institution d'enseignement qui le souhaite peut aussi recevoir, après un feedback externe réalisé par des auditeurs CAF, le Label ECU (*Effective CAF users*) validant un usage approprié de l'outil. Ce label sera la marque d'une institution engagée la démarche d'amélioration continue et qui placera clairement l'apprenant au centre de ses préoccupations.

Mots clés

CAF, auto-évaluation, qualité totale, diagnostic

1. Origine du CAF administratif

Le CAF administratif ou Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (traduction française assez libre du nom anglais Common assessment framework) est un outil diagnostique, créé en 2000 sous l'impulsion des ministres de la fonction publique européens, destiné à aider les organisations publiques de toute l'Europe à s'approprier les techniques de management par la qualité pour améliorer leurs performances. La 1^{ère} version pilote a été présentée en mai 2000 à la 1^{ère} Conférence européenne sur la Qualité dans les Administrations publiques à Lisbonne sous le nom de CAF 2002. Aujourd'hui les administrations utilisent la version CAF 2006 et la version CAF 2012 est en cours de finalisation.

Le CAF administratif fournit un cadre d'auto-évaluation analogue aux principaux modèles de management par la qualité totale mais est spécialement conçu pour les organisations du secteur public. Il a quatre objectifs principaux :

1. Initier les services publics aux principes du management par la qualité totale et la faire progressivement évoluer, par la compréhension et l'utilisation de l'auto-évaluation, de l'actuelle séquence des activités « planifier et développer » vers un *cycle PDCA* complet (« planifier, développer ou réaliser, contrôler, adapter ») ;
2. Faciliter l'auto-évaluation de l'organisation publique en vue d'établir un diagnostic et de définir les actions d'amélioration ;
3. Servir de « pont » entre les différents modèles en usage en matière de management par la qualité ;
4. Faciliter l'apprentissage par échange d'expérience (Bench learning) entre organisations du secteur public.

En 2010, près de 2000 administrations publiques européennes sont utilisatrices du CAF et, Outre cette essentielle dimension européenne, on constate un vif intérêt en dehors de l'Union européenne (Chine, Moyen-Orient, République dominicaine, Tunisie, Brésil, etc). L'objectif, fixé par la présidence britannique est de 2010 utilisateurs enregistrés en 2010.

Italie	308	Finlande	28	Bulgarie	5
Danemark	231	Grèce	27	Suède	5
Belgique	222	Estonie	18	Irlande	5
Hongrie	118	Slovaquie	18	UK	5
Portugal	100	Bosnie Herzégovine	17	Institutions EU	4
Allemagne	86	France	14	Chine	2
Rép. Dominicaine	62	Suisse	14	Pays Bas	2
République Tchèque	58	Chypre	13	Croatie	2
Pologne	54	Espagne	12	Macédoine	1
Autriche	52	Luxembourg	12	Namibie	1
Slovénie	50	Lituanie	10	Tunisie	1
Norvège	33	Turquie	5		
Roumanie	33	Lettonie	5		

Figure1 : Utilisateurs du CAF en mars 2010.

Un *CAF Resource Centre* s'est établi en mai 2001 à l'*European Institute of Public Administration* (EIPA) à Maastricht. (<http://www.eipa.eu>)

Ses missions sont très multiples et parmi lesquelles :

- Être un centre d'expertise et de promotion du CAF et de bonnes pratiques dans son application dans les administrations publiques en Europe;
- Agir en complémentarité avec les centres nationaux d'expertise et aider les pays ne possédant pas de centre national ;
- Être un centre de consultance et de formation ;
- Appuyer et aider les recherches sur le modèle du CAF ainsi que sur son emploi et ses développements futurs ;
- Gérer la bonne diffusion du Label ECU (Effective CAF User).

2. Du CAF administratif au CAF enseignement et formation

En 2007, un groupe d'enseignants (parmi lesquels l'auteur de cet article) dirigé par Jean-Marc Dochot, correspondant CAF national pour la Belgique, a, en 18 mois, adapté le CAF administratif et en a fait le **CAF enseignement et formation**.

Le CAF enseignement et formation s'adresse aux INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION de TOUS NIVEAUX, du pré-scolaire aux formations supérieures ou continuées, en Europe. Mais il peut sans difficulté être adaptée aux institutions hors Europe. La structure initiale est scrupuleusement respectée mais les exemples sont empruntés au monde de l'enseignement et de la formation.

Le CAF enseignement et formation donne, entre autres choses, à l'institution la possibilité de :

- mener une auto-évaluation basée sur des preuves et des faits ;
- fournir à l'institution d'enseignement et de formation un outil pour réaliser une « radiographie » de son état à un moment donné en vue d'appréhender son fonctionnement global et d'y repérer, grâce à l'auto-évaluation, les domaines susceptibles de subir des améliorations ;
- faire progressivement évoluer l'institution vers un cycle PDCA complet défini par rapport à la roue de Deming, (Plan Do Check Act ou, en français, « planifier, développer, contrôler, adapter ») chaque étape entraînant l'autre et visant à établir un cercle vertueux. Sa mise en place doit permettre d'améliorer sans cesse la qualité d'un produit, d'une œuvre, d'un service...

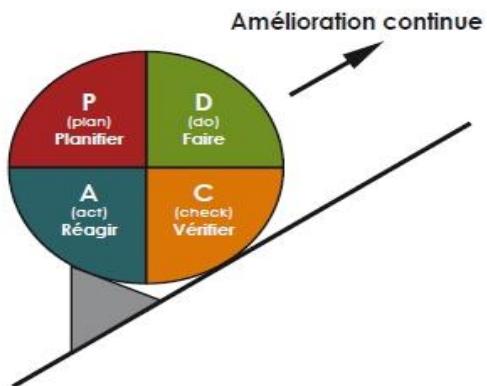


Figure 2: La roue de Deming

- après ce diagnostic, lui donner les informations suffisantes pour lui permettre de choisir un instrument adapté de gestion de la Qualité ;
- mesurer ses progrès par l'auto-évaluation périodique ;

Cet outil a été édité et soutenu par la Communauté française Wallonie Bruxelles (2009). Au même moment, en Norvège une équipe développait aussi des exemples destinés au secteur de l'enseignement secondaire. Au Portugal, des collègues travaillaient au CAF en vue d'en faire une version pour l'université. En Italie, le correspondant CAF national travaillait avec à une version CAF pour l'enseignement italien.

EIPA a donc décidé de créer un groupe européen de réflexion dont l'objectif était très clair: créer une version du CAF à l'intention de l'enseignement européen. Le Luxembourg, la Grèce, la Pologne et la Slovaquie se sont associés au projet.

En 2010, la version européenne du ***CAF and education*** très largement inspirée de celle de la Communauté française Wallonie Bruxelles a vu le jour et sera approuvée pendant le *54^{ème} DG meeting* durant la présidence espagnole (Madrid, Juin 2010).

3. CAF enseignement et formation

Le CAF enseignement et formation, on l'a dit plus haut, respecte la structure héritée du modèle de l'European Foundation for Quality Management (EFQM) en neuf critères comprenant chacun un certain nombre de sous-critères. Ces neuf critères sont organisés en FACTEURS (5) et RÉSULTATS (4) comme l'indique la figure 2 ci-dessous :

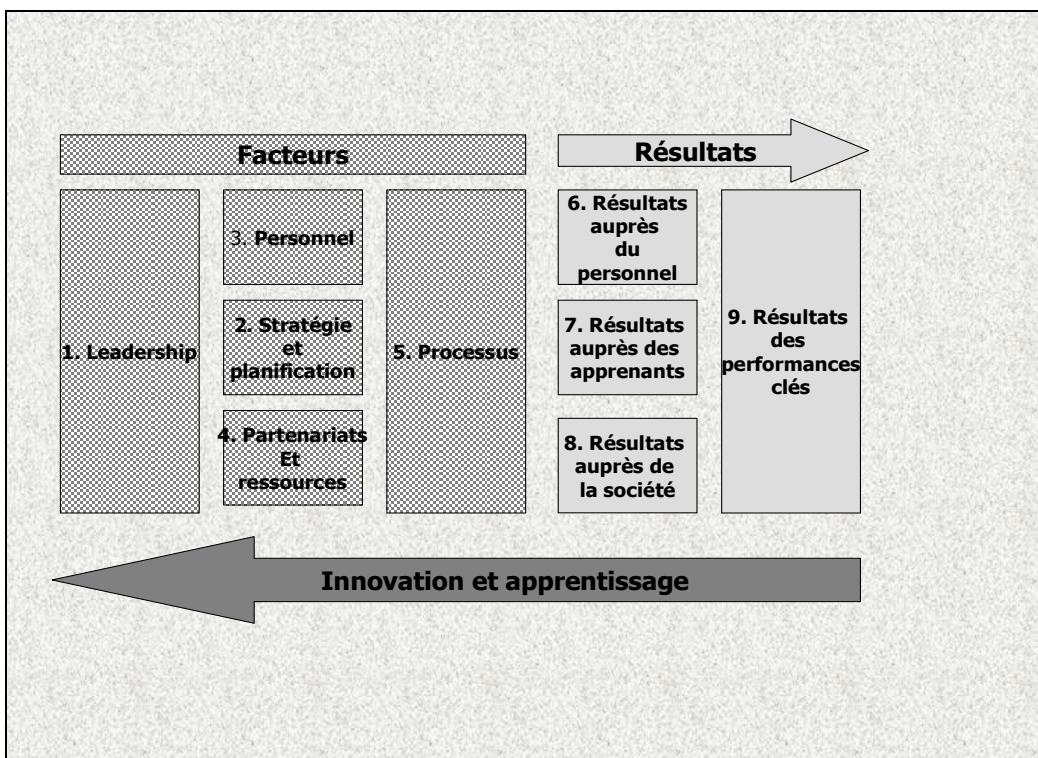


Figure 3 : Modèle CAF en neuf critères

Les critères FACTEURS analysent la nature des activités de l'institution et la démarche adoptée pour atteindre les objectifs visés : un leadership (critère 1) planifie une stratégie (critère 2). Pour la mettre en œuvre, il doit être aidé par les personnels (critère 3) et s'appuyer sur des ressources et des partenaires (critère 4). C'est seulement alors que les processus de formation, éducation et autres (critère 5) peuvent être mis en place de manière efficace et efficiente. Les facteurs sont les leviers de l'institution!

Les critères RÉSULTATS, quant à eux, traitent de l'évaluation du degré de satisfaction, des besoins et autres éléments mesurables touchant les apprenants, les personnels, la société et en

rappor t avec les performances-clés. La notion de PERFORMANCE étant ici entendue dans le sens de « degré de réalisation des objectifs atteints par une personne, une équipe, une institution... ». Dans le cas d'une école, il s'agira de mobiliser correctement des ressources et des services ainsi que des processus d'enseignement et d'éducation afin de « produire » des diplômés (d'un module, d'un cycle d'un formation) ayant des compétences leurs permettant d'évoluer (vers un autre module, un autre cycle, un emploi approprié, etc).

Globalement, Le CAF enseignement et formation fournit :

- Une radiographie de l'institution à un moment donné et basée sur des preuves et de faits.
- Un moyen d'atteindre une certaine cohérence sur ce qui doit être fait pour améliorer une institution et d'identifier les progrès .
- Un moyen de mesurer le progrès d'une institution dans le temps grâce à des auto-évaluations périodiques (en principe tous les deux ans)
- Un moyen d'intégrer les différentes initiatives qualité dans les activités normales.
- Un moyen d'impliquer tous les enseignants dans un processus d'auto-évaluation.

Car il s'agit bien ici d'auto-évaluation de l'institution dont il s'agit et c'est le groupe CAF qui en sera le dépositaire. Ce groupe devra être aussi représentatif que possible de tous les personnels (direction, enseignant, administratif, technique, d'entretien,etc.). Les étudiants ne participent pas à cet exercice puisqu'ils en sont partiellement l'objet.

4. Réalisation de l'auto-évaluation par le CAF enseignement et formation

La mise en place de l'exercice d'auto-évaluation doit respecter un certain nombre de passages obligés ou « étape » au nombre de neuf (plus une) qui composent les trois « phases » d'avancée de l'analyse.

4.a. Les deux premières phases

Comme on le verra dans la figure 3 ci-dessous, les deux premières phases portent essentiellement sur la mise en œuvre de l'exercice et indiquent un panel d'actes concrets à poser pour pouvoir mener l'auto-évaluation à son terme (décider, communiquer, composer un groupe, le former, faire l'auto-évaluation, rédiger le rapport).

Phase 1: Démarrer et préparer

Etape 1= décider de démarrer le CAF

Etape 2 = communiquer et mettre en place un plan de communication

Phase 2: Processus d'auto-évaluation

Etape 3 = constituer un Groupe CAF

Etape 4 = former / préparer

Etape 5 = réaliser l'auto-évaluation

Etape 6 = rédiger le rapport d'auto-évaluation

Figure 4 : les deux premières phases de l'auto-évaluation par le CAF

4.b. La notation

Comment les points à améliorer vont-ils apparaître ? Grâce à la notation. En effet, chaque sous-critère devra être noté en fonction d'une méthodologie spécifique selon qu'il s'agit de facteurs ou de résultats. La notation peut être « classique » ou « affinée »

4.b.1. Notation « classique » des critères Facteurs

| Il s'agit de positionner l'institution au niveau de développement qu'elle a atteint dans la roue de Deming, pour un sous-critère donné : Plan, Do, Check ou Act (voir plus haut § 2). C'est par rapport à l'évolution de l'institution dans le processus que l'on attribuera une note de 0 à 100, les notes s'additionnant entre elles pour atteindre 100 :

Rien = rien n'est fait (note entre 0 et 10)

P = Plan : ce que l'on va faire est planifié et annoncé (note entre 10 et 30 en fonction de l'avancement de la planification)

D = Do : on fait ce que l'on a planifié (note entre 30 et 50)

C = Check : on mesure et l'on vérifie ce qui est fait (note entre 50 et 70)

A= Act : on apporte des améliorations, des corrections (note entre 70 et 90)

P,D,C,A, = le cycle complet est respecté et reproduit (note entre 90 et 100)

Attention : si une étape n'est pas réalisée mais que l'institution se situe à l'étape suivante ou même plus loin, la note qui prévaut est celle de l'étape atteinte. Par exemple, si une institution ne planifie rien du tout mais fait beaucoup de choses, elle se situera malgré tout dans la 2^{ème} étape de la roue et sa note se situera entre 30 et 50.

4.b.2. Notation « classique » des critères Résultats

Il s'agira de voir si les résultats des mesures indiquent des tendances d'évolution négatives (note entre 10 et 30), stables (note entre 30 et 50), positives et substantielles (note entre 50 et 70), continues (note entre 70 et 90), excellentes et durables (note entre 90 et 100). Si rien n'est mesuré la note se situera entre 0 et 10 !

Pour attribuer cette note il faut donc collecter des résultats sur les dernières années. Faute de données, on peut aussi se pencher sur la façon dont on collecte les informations sur la réalisation des objectifs.

La fourchette des scores permet de prendre en compte soit la réalisation de l'objectif, soit la tendance d'évolution des résultats sur plusieurs années, soit les deux.

4.b.3. Notation « affinée »

Une notation dite « affinée » peut être mise en place lors du deuxième CAF. Plus lourde mais aussi plus précise que la notation dite « classique » elle envisage, pour les facteurs, l'état d'évolution de chaque étape du PDCA pour chaque sous critère. Pour les résultats, elle analyse séparément les résultats et les objectifs et intègre les indicateurs utilisés pour les mesures.

Cette notation est particulièrement intéressante pour donner une image très précise du type de management qui gère l'institution.

4.c.La troisième phase

Elle porte sur le plan d'amélioration et sa mise en œuvre. C'est ici que le rôle fondamental du Leadership apparaît le mieux. En effet, si la direction a bien décidé de démarrer une auto-évaluation par le CAF enseignement et formation, qu'elle a communiqué cette décision dans un **Plan de communication** adapté aux publics visés, qu'elle a garanti l'ouverture d'esprit et l'accès aux informations et qu'elle a affecté les ressources nécessaires à la réalisation de l'auto-évaluation de manière professionnelle, c'est maintenant qu'elle va devoir admettre la valeur ajoutée apportée par l'auto-évaluation, prendre en compte les résultats quels qu'ils soient et mettre en œuvre les actions d'amélioration identifiées comme prioritaires par le Groupe CAF !

Phase 3: Priorisation et amélioration

Etape 7 = Priorisation et plan d'amélioration

Etape 8 = Diffusion du plan d'amélioration et Plan de suivi

Etape 9 = Mise en œuvre

Figure 5 : la troisième phase de l'auto-évaluation par le CAF

On l'a dit en commençant cet article, le troisième objectif du CAF est de « servir de « pont » entre les différents modèles en usage en matière de management par la qualité ». C'est à ce stade (étape 8) de l'exercice que l'institution devra choisir et mettre en place tel ou tel outil pour mener à bien la mesure de son fonctionnement ou pour améliorer la gestion globale. Ces outils peuvent être très variés comme le montre la figure 6 ci-dessous :

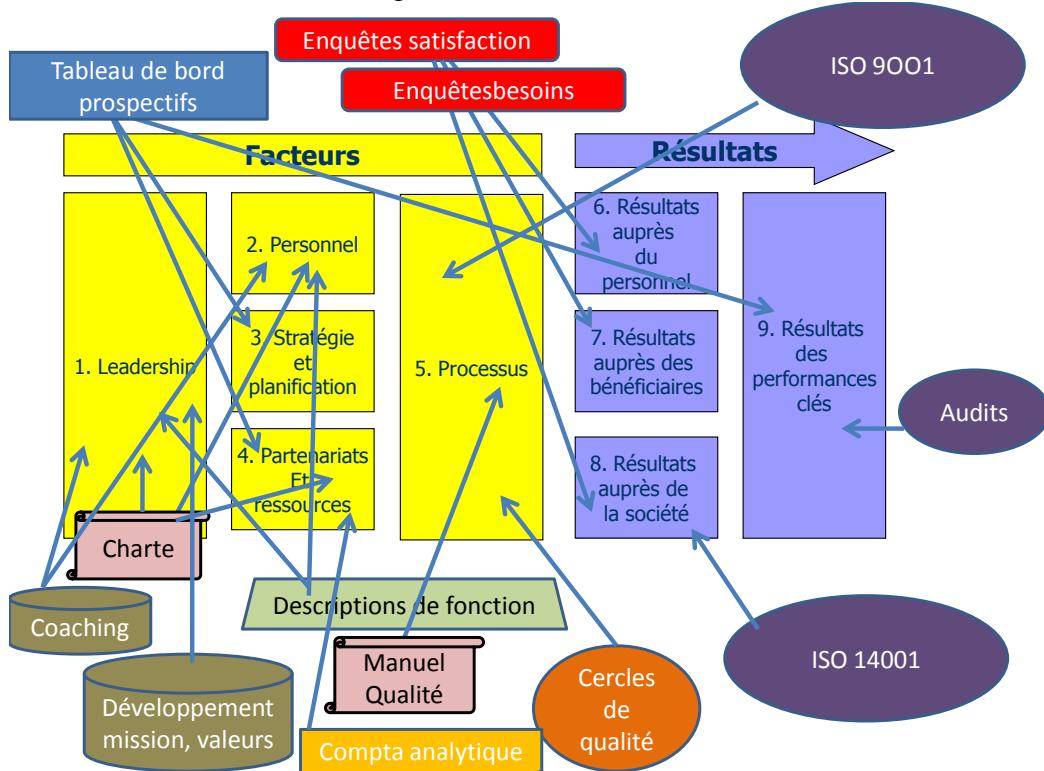


Figure 6 : outils potentiels pour le plan d'amélioration

4.d. La dixième étape

Programmer le prochain exercice d'auto-évaluation! En effet, l'exercice d'auto-évaluation n'a de sens que s'il devient cyclique et se répète. En principe un cycle de deux ans semble être optimum.

5. Entrer dans le « benchlearning »

Devenir utilisateur CAF signifie aussi accepter d'entrer dans la transparence et le partage des bonnes pratiques ! En effet, si, après l'exercice d'auto-évaluation par le CAF , une institution identifie dans son fonctionnement une action particulièrement efficace, elle peut s'inscrire dans la banque de données des « *CAF users* » que l'on trouve sur le site www.eipa.eu , et donner accès à cette bonne pratique aux autres utilisateurs CAF. Tout comme elle peut utiliser la bonne pratique d'un autre utilisateur CAF présentée dans cette banque pour améliorer un aspect de sa propre gestion.

Dans l'enseignement, on constate que, si que le « *benchmarking* » est accepté progressivement avec le développement des *rankings* ou classements, très peu d'établissements pratiquent le « *benchlearning* » qui consiste à échanger les bonnes pratiques pour apprendre de l'autre et progresser à son tour. Cette attitude d'échange n'est pas fréquente dans l'univers de l'éducation où l'institution a plutôt tendance à rester repliée sur elle-même et à ne pas communiquer sur son fonctionnement, ses objectifs ou sa performance. La banque de données du CAF a pour objectif de développer cet état d'esprit et veut jouer le rôle de facilitateur des échanges.

6. Le Label ECU (Effective CAF users)

À partir de 2010, un Label ECU pourra être attribué aux institutions qui en feront la demande.

Les conditions :

- être inscrit dans la banque de données des CAF users
- avoir accompli l'auto-évaluation par le CAF (les neuf facteurs)
- faire la demande d'audit entre 6 et 12 mois après le début de la mise en œuvre du plan d'amélioration

L'audit sera mené par les CAF External Feedback Actors (ou, dit plus simplement, les « auditeurs » du label ECU) à travers une grille d'évaluation qui s'appuie sur trois piliers dont on verra ci-dessous le contenu dans la figure 6. Les deux premiers piliers sont constitués par les étapes des 3 phases d'accomplissement de l'auto-évaluation évoquées plus haut. La notation se fera de 1 à 5 et portera sur la façon dont l'institution a mené à bien chaque étape : d'une façon très limitée à une façon remarquable.

Le troisième pilier quant à lui s'appuie sur les huit principes d'excellence qui sous tendent la qualité totale. Pour chaque principe l'auditeur devra indiquer auquel des quatre stades se trouve l'institution : rien, initiation, réalisation, maturité.

Recevra la labellisation ECU toute institution considérée comme un « utilisateur CAF efficace». Ce label sera la marque d'une institution engagée la démarche d'amélioration continue et qui placera clairement l'apprenant au centre de ses préoccupations.

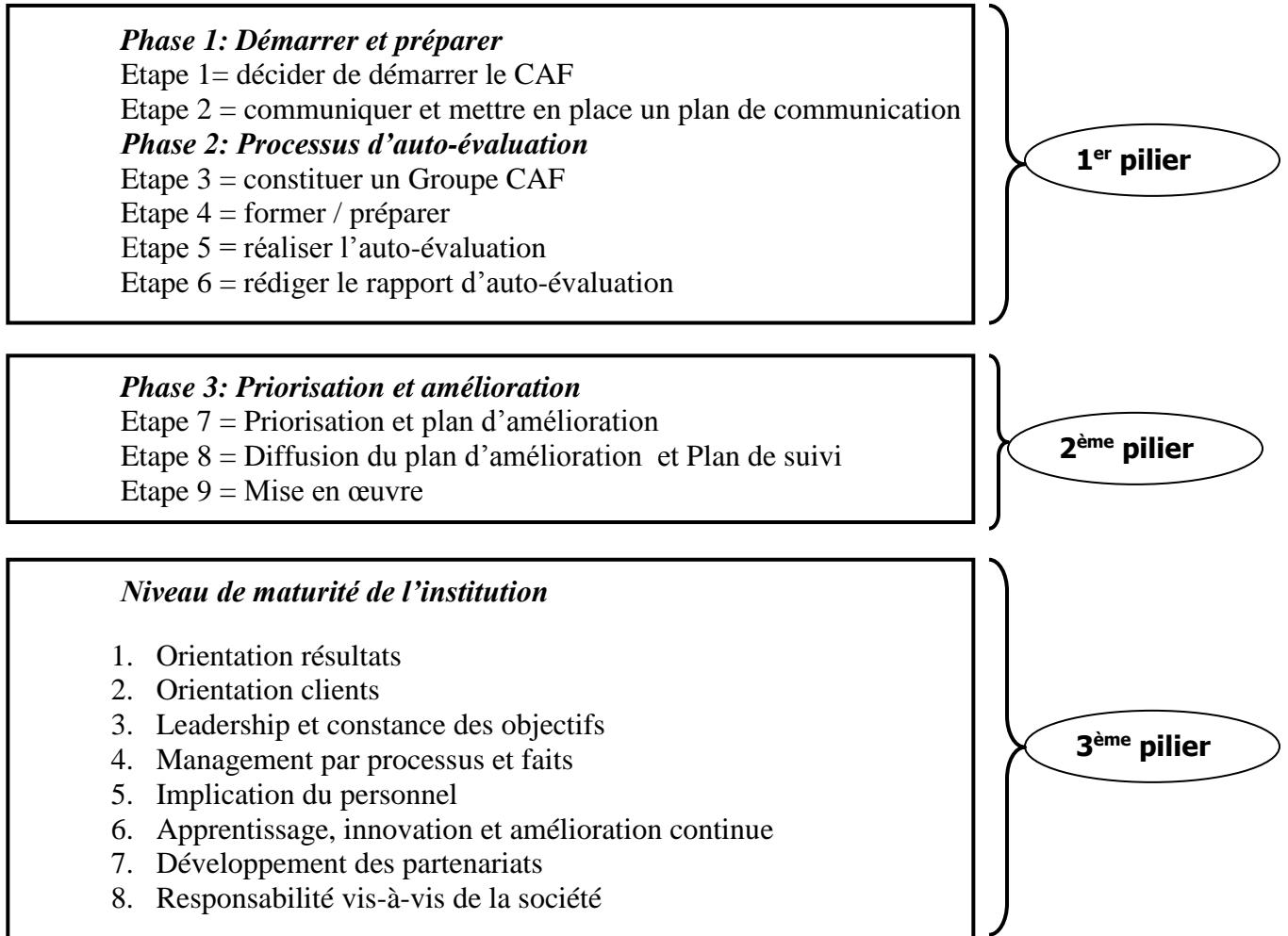


Figure 7 : les trois piliers du Label ECU

7. Conclusions

Nous espérons avoir démontré, rapidement, que le CAF enseignement et formation est un outil diagnostique particulièrement utile pour toute institution d'enseignement, quel que soit son niveau, qui veut, à un moment de son parcours, observer son fonctionnement global afin de mettre en évidence ses points forts tout autant que les domaines où une amélioration s'impose. Le CAF enseignement et formation est un outil souple, dont l'appropriation par tous est aisée, qui ne génère pas de frais particuliers puisque son utilisation est totalement gratuite et qui propose une grille d'analyse acceptée au niveau européen. Il permet d'accéder à une communauté de pratiques par l'intermédiaire de la banque de données de CAF users et développe ainsi dans le chef du management une attitude de transparence, d'échange et de communication toujours indispensable si l'on veut moderniser l'institution et y développer une culture de l'évaluation.

8. Bibliographie

DEFOIN, C. et DONY, M.-F. (décembre 2009). *Le Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques adapté à l'enseignement et à la formation*, in Cahier de l'AFNOR.

DEFOIN, C., REYNDERS, G., SCHELLENS P., et VERBEKE A., sous la direction de DOCHOT J.-M. (2009). *CAF 2006 – Enseignement et formation*, Communauté française Wallonie Bruxelles.

DEFOIN, C. (septembre 2009). Le CAF enseignement-formation, un outil sur mesure pour tous les niveaux d'enseignement, in DEFOIN C. et al. (2009) *Pour une culture de l'évaluation*, Editions Régie de l'Imprimerie provinciale du Hainaut, Gosselies, 148p.

DEFOIN , C. (septembre 2010). Pérenniser le changement avec le Label ECU ; in DEFOIN C. et al. (2010) *Pour une culture du changement*, Editions Régie de l'Imprimerie provinciale du Hainaut, Gosselies, (à paraître).

<http://www.impeges.be>

<http://www.eipa.eu>

<http://publicquality.be>