

Quel pilotage pour le système éducatif des académies ?

Which performance management tools for educational institutions?

Muriel Jougleux et Nicole Pellegrin



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/5366>
ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2012
Pagination : 369-392
ISBN : 978-2-7430-1437-7
ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Muriel Jougleux et Nicole Pellegrin, « Quel pilotage pour le système éducatif des académies ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 29/3 | 2012, mis en ligne le 06 février 2015, consulté le 17 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/5366>

Ce document a été généré automatiquement le 17 septembre 2019.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Quel pilotage pour le système éducatif des académies ?

Which performance management tools for educational institutions?

Muriel Jougleux et Nicole Pellegrin

Introduction

- 1 Le pilotage du système éducatif implique une démarche de management des activités et des dispositifs d'action, sous contraintes organisationnelles et financières, dans une perspective stratégique prenant en compte un des objectifs essentiels qu'est la réussite des élèves.
- 2 Ce pilotage est requis dans le cadre de la LOLF, avec une responsabilisation des gestionnaires publics pour une plus grande efficacité et efficience de l'action, reprenant en ce sens les idées véhiculées par le New Public Management. Cette approche de l'action publique se traduit par des phénomènes de décentralisation vers les collectivités territoriales et de déconcentration des services de l'État dans les régions, conférant au local de nouvelles compétences et une autonomie de gestion, tout en confirmant la liberté pédagogique des enseignants.
- 3 Si l'État conserve la définition des grands axes stratégiques, il transfère au local la responsabilité de la mise en œuvre de la politique publique et de son adaptation aux contingences territoriales. Il s'agit d'une liberté encadrée puisque le niveau local doit respecter les éléments contenus dans le Code de l'éducation et dans la loi d'orientation d'avril 2005, qui fixe les objectifs généraux assignés à la politique éducative. Le foisonnement de dispositifs d'action, la multiplicité d'acteurs locaux (environ 11 000 établissements du second degré, si l'on tient compte de l'enseignement privé sous contrat), le poids de l'histoire de l'organisation administrative sur le terrain, confirment que le « **cadre académique doit être privilégié dans la logique de déconcentration** » (IGEN-IGAENR, 2004). Les supports de l'action (contrats d'objectifs, projets académiques et d'établissements, réseaux...) constituent des instruments de régulation de l'action publique, conciliant les intérêts des différents acteurs autonomes

et les exigences de l'institution contenues dans les politiques éducatives. Ces outils font l'objet d'une évaluation, ciblée sur la performance, en contrepartie de la liberté de gestion. Ces évaluations sont l'œuvre des parties prenantes de l'action (ministère de l'Éducation nationale – Direction des études, de la prospective et de la performance, inspection générale de l'Éducation nationale – académies et corps d'inspection territoriaux, établissements, élus locaux) mais également des cabinets spécialisés, agences, équipes de recherche et autres organismes extérieurs.

- 4 Cette performance s'analyse sous différents axes :
- 5 - celui de l'efficacité, centré sur la mesure de la qualité des apprentissages et des acquis des élèves, de la valeur ajoutée produite au cours du cursus scolaire ;
- 6 - celui de l'efficience, rapport entre les résultats et les moyens mobilisés, prégnant dans un contexte de restriction budgétaire ;
- 7 - enfin, celui de l'équité du système c'est-à-dire de la capacité des établissements à réduire les inégalités de réussite entre les élèves.
- 8 Or, dans les faits, « l'évaluation du système éducatif s'appuie essentiellement sur des indicateurs de fonctionnement. Elle intègre très peu d'indicateurs portant sur les acquis des élèves » (IGEN, Perret, 2007). Ce ne sont pas les éléments de résultats qui sont privilégiés mais bien ceux relevant de la mobilisation des moyens inscrits dans les budgets.
- 9 La mise en œuvre des politiques publiques éducatives apparaît relever ainsi davantage d'une approche de contrôle budgétaire que d'une orientation politique. À une démarche privilégiant négociation des objectifs et des moyens, liberté de gestion et évaluation de la performance de l'action, pourtant affirmée par la LOLF, l'État substitue une centralisation des décisions relatives à la stratégie et à l'affectation des ressources. De plus la réduction des dépenses publiques, face à l'aggravation des déficits et de la dette liée à la crise, se traduit clairement par une réduction des marges de manœuvre financières, déjà maigres, des académies.
- 10 Dans un cadre aussi contraint, la performance des politiques éducatives au niveau académique suppose une capacité à mettre en œuvre une stratégie de territoire, à suivre la mise en œuvre des actions et à repositionner les données budgétaires comme une contrainte et non comme une finalité de l'action. Il convient donc de disposer d'un outil qui organise ces indicateurs selon une logique mettant en évidence les liens de causalité entre les différents facteurs qui tendent *in fine* vers une performance globale, et dont la synergie est actionnée pour une plus grande efficacité de l'action.
- 11 Nous montrerons dans cet article qu'un tableau de bord stratégique (nous prendrons l'exemple du *balanced scorecard*) répond à cette exigence car il procède à cette articulation entre les différentes dimensions de la performance tout en étant un outil de communication de la stratégie vers les acteurs de terrain. Ce tableau de bord, déclinable au niveau territorial (académie) et local (EPL) intègre les finalités de l'information de gestion (Gibert, 2009) à savoir l'aide au pilotage, l'information des niveaux supérieurs et la communication externe. Il rend compte de systèmes complexes, multi-décisionnaires et multi-sites, où chacun des acteurs dispose d'une autonomie d'action et donc de la capacité à définir sa propre stratégie, sous contrainte du respect des objectifs nationaux fixés par l'État. Ce type de tableau de bord, centré sur les objectifs et les déterminants de la performance, permet de lutter contre un pilotage de l'action selon une stricte logique budgétaire et repositionne le management comme démarche d'aide à la décision politique, notamment territoriale et locale, pour

une plus grande efficacité de l'action publique. Outre les sources bibliographiques, cette recherche s'appuie sur l'analyse approfondie des rapports de l'Inspection Générale de l'Éducation Nationale et des bases de données relatives au système éducatif ainsi que sur une coopération entre chercheurs et acteurs de terrain (académies, chefs d'établissement).

- 12 Nous analyserons tout d'abord l'émergence des académies comme acteur clé des politiques éducatives pour justifier l'enjeu d'un pilotage à ce niveau. Nous montrerons ensuite que les instruments d'évaluation en place permettent un pilotage à distance et contraignent les logiques d'intervention des acteurs en fonction des objectifs poursuivis par le destinataire final de l'évaluation. Du point de vue de la relation État central/académies, cette approche convient à l'État qui s'assure de la prise en compte de sa stratégie. Mais la déconcentration est synonyme de multiplication des centres de décisions autonomes, avec la nécessaire prise en compte des stratégies territoriales, dans un souci d'adaptation aux contingences locales et de plus grande efficacité de la politique. Il convient donc de rendre des comptes, dans une approche « *reporting* », déjà relativement active au vu des instruments de mesure centrés sur les résultats et permettant l'affectation des moyens. Il convient également, non seulement de prendre des précautions quant à la définition de ces mesures mais encore de les relier à la stratégie territoriale dans un contexte où les marges de manœuvre, déjà faibles, méritent d'être identifiées et exploitées. La dernière partie présentera donc une architecture synthétique d'un tableau de bord stratégique pour un pilotage de l'action à l'échelle du territoire, ses apports et précautions d'élaboration. Ce tableau sera présenté aux acteurs partenaires (académies, établissements scolaires), dans le cadre d'une démarche de recherche-intervention, de façon à mettre en évidence les difficultés d'adaptation qu'il pose et permettre un accompagnement pour son appropriation par nos partenaires.

1. L'affirmation du rôle pivot de l'académie

- 13 Dans cette partie, nous montrerons que les académies sont devenues des acteurs-clés des politiques éducatives mais que les outils de régulation dont elles disposent se révèlent inadaptés face à ce nouveau rôle.

1.1 L'académie, acteur clé des politiques éducatives

- 14 **Le rôle central des académies dans les politiques éducatives**
- 15 L'exigence d'une justification de l'efficacité de l'action publique de la part de l'État est conforme aux valeurs portées par le New Public Management qui positionne la satisfaction du client/usager au centre de l'action. La proximité du service au client étant un critère supposé d'amélioration de la qualité d'un service rendu au moindre coût, on a assisté à des vagues de décentralisation et de déconcentration de l'action.
- 16 Le New Public Management s'intéresse à la fixation des objectifs de l'action publique, à l'amélioration des performances et à l'évaluation transparente et régulière. Il incite à la différenciation des politiques éducatives pour une réponse adaptée aux élèves. Comme la répartition des ressources est fonction de la performance, de l'atteinte des objectifs de réussite des élèves sous contraintes d'efficacité et d'égalité des chances, cette individualisation de l'action induit une compétition entre les établissements, entre les

territoires, conduisant en théorie à un cercle vertueux facteur d'innovation pédagogique et de performance scolaire (Hoxby, 2000). Le pouvoir du citoyen est renforcé, ne serait-ce que dans la liberté du choix de son école, ce qui va dans le sens d'une gouvernance participative, avec une forte pression des acteurs/parties prenantes du territoire. Au-delà des arguments démocratiques cette liberté de choix de l'école s'inscrit dans « *l'individualisme hypercontemporain* » (Gauchet, 1995) avec un individu refusant ce qui lui est imposé et voulant au contraire être acteur. La multiplication des centres décisionnels, la responsabilisation des acteurs qui découlent de ces principes sont reprises au sein de la loi de finance de 2001 (LOLF). Au final, c'est la performance du service qui légitime l'acteur qui le prend en charge.

- 17 La réalisation de l'action au plus près du terrain conforte le niveau académique en matière de mise en œuvre des politiques publiques. La structuration de ce service déconcentré de l'État évolue, l'Académie prenant en charge la mise en place des politiques éducatives. Elle est relayée par les établissements scolaires disposant ou non du statut d'établissement public local d'enseignement (EPL). À noter que nous limiterons la portée de cet article aux seuls établissements disposant de l'autonomie, les écoles primaires ayant un fonctionnement spécifique. L'académie, pivot entre le national et le local, joue un rôle clé dans la mise en place des politiques éducatives. Comme le souligne Nathalie Mons (2004), la « *charte de la déconcentration de 1992* » laisse « *théoriquement à l'administration centrale exclusivement les missions de pilotage et d'évaluation à caractère national (...). Aux lourdes charges de gestion s'ajoute aujourd'hui, pour l'échelon académique, la mission toute politique d'adaptation des réformes nationales aux contingences locales* ».
- 18 Le décret du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique renforce encore les pouvoirs des recteurs, en leur attribuant « *les compétences jusque-là attribuées ou déléguées aux IA-DSDEN* », ces derniers, devenant DA-SEN (directeur académique des services de l'éducation nationale). Le décret précise que « *le recteur arrête, conformément aux orientations ministérielles, l'organisation fonctionnelle et territoriale de l'académie ainsi que les attributions des services de l'État dans les régions et les départements* ».
- 19 **Malgré la contrainte budgétaire, une stratégie territoriale et des marges de manœuvre organisationnelles**
- 20 La liberté d'action des académies peut être relativisée au regard des dépenses obligatoires qu'elles engagent pour l'enseignement. La LOLF affiche en effet des dotations fléchées qui constituent une restriction à la liberté de ces acteurs. La restriction des marges de manœuvre financières des académies se répercute sur celles des établissements, via la dotation horaire globale qu'elles leur attribuent. Or, cette dotation horaire globale est la traduction de l'autonomie des établissements.
- 21 Cependant, force est de constater que l'absence de marge de manœuvre financière a été en partie contrebalancée par la réforme des lycées qui octroie à ces derniers une marge de manœuvre organisationnelle : liberté quant à la définition des effectifs à partir desquels sont mises en place des mesures d'accompagnement personnalisées ; quant à l'affectation du personnel ; quant à la définition de la stratégie d'établissement. Pour les lycées professionnels confrontés à la réforme du baccalauréat professionnel en trois ans, cette liberté porte également sur la ventilation du volume horaire global sur chacune des trois années et donc sur la répartition du programme. Une réelle capacité d'initiative est laissée quant à la définition des modalités et de la période du contrôle en cours de formation (CCF). Sans parler de la nécessité de prendre en compte le contexte

économique local pour répartir les vingt-deux semaines d'insertion des élèves en entreprise dans le cadre des PFMP (périodes de formation en milieu professionnel).

- 22 Le poids du local dans la mise en place des politiques éducatives se renforce, non seulement au plan académique, mais également au niveau du lieu de production du service public d'éducation, c'est-à-dire des établissements. La gouvernance du système éducatif évolue pour intégrer les différents niveaux de décision : le niveau national de la définition des politiques publiques (intégrant les comparaisons internationales) ; le niveau académique et régional, relais de l'action nationale mais également lieu de définition d'une stratégie territoriale ; le niveau local, celui de l'action, avec les établissements scolaires mettant en œuvre les actions concourant à l'efficacité des stratégies académique et nationale mais disposant également d'un pouvoir de décision local. Cette action partagée entre les différents acteurs induit des formes de coopération dans un contexte où chacun voit ses marges de manœuvre financières diminuer.
- 23 Cette coopération prend généralement une forme verticale, suivant la traditionnelle ligne hiérarchique (État/académies/établissements), avec des contrats qui tiennent lieu de guide pour l'action locale. Ces contrats permettent à l'État de rester au-devant de la scène, en incitant le local à inscrire son action en complémentarité des grands axes définis au plan national. L'académie, dans une relation contractuelle avec l'État pour la mise en place de son projet d'académie, devient pivot quant à la déclinaison de la politique nationale adaptée aux contingences territoriales (normalement traduite dans son projet académique). Elle est en charge de la politique éducative au plan territorial et doit inciter les différents acteurs locaux, autonomes, à agir selon sa stratégie. Ceci explique l'enjeu d'un réel projet académique, reflet d'une politique locale et non conséquence d'un plan de rigueur budgétaire. Les projets d'établissement et les contrats d'objectifs ont cette vocation.
- 24 Cette coopération peut également être horizontale (académies/collectivités territoriales ; établissements/collectivités territoriales ; entre établissements...), avec par exemple la constitution de réseaux au plan local entre différents établissements d'un territoire ou de bassins de formation, autour de spécificités géographiques et économiques constitutives de bassins de vie et d'emplois (Bouvier, 2007).
- 25 Face à ce nouveau contexte, la responsabilité des gestionnaires en charge de l'exécution des politiques publiques au niveau académique suppose la mise en place d'outils, non seulement pour la régulation de l'action mais également pour son évaluation et son pilotage.

1.2. Une instrumentation de l'action publique dédiée au pilotage à distance des politiques éducatives

- 26 **De multiples outils de régulation à disposition des acteurs**
- 27 Le contrat permet des négociations sur des horizons temporels et géographiques définis en vue d'une réponse ciblée à un problème affiché : projet académique, projet d'établissement, contrats d'objectifs, combinaisons avec les politiques de la ville... S'il occupe une place majeure dans les dispositifs de mise en œuvre des actions publiques, d'autres formes de coopération se nouent entre les acteurs, de nature réticulaire, prenant ou non appui sur des contrats formalisés. Globalement, entre les textes

législatifs, les directives, les normes, les procédures, les contrats dont l'évaluation est par ailleurs assortie d'une panoplie d'indicateurs, l'action publique est parée d'une série de dispositifs qui guide l'action.

- 28 Les travaux relatifs aux sciences politiques et au droit apportent des éclaircissements pour comprendre l'articulation entre les politiques et ces outils. On note ainsi le lien entre décentralisation et contractualisation, ces deux concepts constituant deux facettes d'une même problématique, celle de la crise des finances publiques (Marcou, 2004 ; Labie, 2004 ; Gaudin, 2002). Le contrat est ainsi positionné comme outil de régulation des politiques publiques, grâce à la négociation qu'il implique sur les moyens et les objectifs, reprenant ainsi la volonté exprimée par Michel Rocard de « passer d'un État producteur à un État régulateur » (Rocard, 1987).
- 29 Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le contrat positionne la politique publique dans une logique de gestion par programme, visant à limiter les effets de saupoudrage inefficace et orienter les crédits vers des actions concertées et de qualité. Il ne s'agit plus de financer les gestionnaires des contrats à hauteur des besoins engendrés par leurs projets, mais d'apporter un concours financier en fonction de critères permettant de hiérarchiser puis de sélectionner les projets au sein des procédures contractuelles (justification et classement au regard de la qualité... mais également au regard de la prise en compte des objectifs étatiques / académiques).
- 30 Les projets sont financés dans la limite d'enveloppes prédéfinies. On entre dans un modèle où les académies sont placées en situation de concurrence face à l'accès aux ressources émanant de l'État, et où les EPLE (Établissement Public Local d'Enseignement) sont également placés en situation de concurrence pour l'obtention des ressources émanant des académies. La concurrence est d'autant plus âpre que les besoins de financement dépassent le niveau des enveloppes budgétaires disponibles et, de ce fait, dispense le « financeur » d'une négociation avec les porteurs de projets. Le projet académique constitue un outil de régulation de la politique publique éducative étatique tout comme le projet d'établissement joue un rôle de régulation de la politique académique. Dans chaque cas, c'est le bailleur de fonds (État vis-à-vis des académies, académies vis-à-vis des établissements scolaires) qui impose ce type de contrôle et arrête les critères d'évaluation, permettant une sélection dans une logique de marché (Vandenbergh, 2001).
- 31 C'est véritablement une nouvelle philosophie dans l'organisation des finances publiques. Car dans cette organisation budgétaire prédomine l'affichage d'un contrôle à visée démocratique : contrôle du Parlement qui vient demander des comptes à l'État sur ses dépenses engagées ; responsabilité des gestionnaires qui disposent enfin d'une certaine fongibilité de leurs crédits, compensée par une exigence de résultat. Cette nouvelle organisation nécessite des mesures de contrôle *a posteriori*, de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques. Mais, dans les faits, le dialogue de gestion comporte des insuffisances en matière de concertation. Il s'est essentiellement résumé à un discours unilatéral, descendant, avec une forte incitation à se plier aux objectifs affichés, sous contrainte de se voir sanctionner au regard du caractère limité des ressources disponibles. Les gestionnaires de l'action publique éprouvent donc un certain malaise face à cet affichage de démocratie participative, *a fortiori* lorsque l'on examine la puissance, voire le caractère coercitif, des dispositifs d'évaluation mis en place.

32 **Des instruments d'évaluation au service d'un pilotage à distance (État/académies, académies/établissements)**

- 33 Les instruments mis en place, notamment au travers de l'évaluation, permettent à l'État de conserver le pouvoir. R. Epstein (2005) voit émerger un nouveau modèle de gouvernement « *que l'on peut qualifier de gouvernement à distance, appuyé sur des procédures renouvelées qui transposent dans la sphère publique des techniques issues de la gestion privée* ».
- 34 Dans la démarche d'évaluation des contrats, l'instrument, les techniques (de construction des indicateurs de performance par exemple, les audits...), les outils (listes d'indicateurs, comptabilité, calcul de coûts...) sont mobilisés (Berrebi-Hoffmann, 2010). Ces outils sont notamment composés d'une « philosophie gestionnaire » (Hatchuel et Weil, 1992). En effet, malgré la finalité précise d'un outil (par exemple, un indicateur traduisant le nombre de redoublement en sixième, indicateur centré sur l'élève et l'efficacité de la politique) ce dernier peut également avoir une finalité intermédiaire (par exemple une finalité budgétaire puisque le redoublement allonge d'une année le parcours scolaire d'un élève, donc le coût de la scolarité de cet élève). Il est donc facile de comprendre la prégnance de la dimension de contrôle budgétaire à partir d'indicateurs dont ce n'est pas la finalité initiale. Dans cette approche, la lecture des indicateurs se fera sous le prisme budgétaire et orientera les actions dans une logique de lutte contre la dépense.
- 35 L'État peut ainsi desserrer sa contrainte sur ses services déconcentrés, la rigueur budgétaire ainsi que les instruments mis en place lui permettant un contrôle à distance. Les services déconcentrés de l'État se trouvent dans la situation de devoir contractualiser avec un État qui :
- 36 - compte tenu de la pression budgétaire qu'il exerce, peut s'affranchir de toute négociation avec ses partenaires et qui ;
- 37 - compte tenu de la fonctionnalité des instruments mis en place, a non seulement la certitude d'une action conforme aux objectifs nationaux, mais s'assure d'une démarche pro-active chez les acteurs locaux, la contrainte/menace que font peser ces instruments incitant à l'action.
- 38 En ce sens, ces instruments agissent comme des institutions car « *ils déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force [...] contraignent les acteurs en leur offrant des ressources [...] Ils déterminent en partie quelles ressources peuvent être utilisées par qui* » (Lascoumes et Le Galès, 2004). Ils constituent donc une technique de domination dans l'approche de la bureaucratie de Weber, basée sur des dispositifs concrets, des pratiques qui cadrent les individus et permettent de les conduire à distance.
- 39 Au-delà, ce ne sont plus les finalités de l'action qui font évoluer les politiques publiques mais bien les « recettes » utilisées pour solutionner un problème (B. Palier, 2002). C'est un avantage pour l'État car il est plus facile de s'entendre sur les instruments et les techniques que sur les finalités de l'action. Le débat sur les instruments de gestion permet de masquer des objectifs non dicibles, trop « politiques ». Le consensus s'opère sur le choix des instruments (notamment celui des indicateurs), sous couvert d'une apparente objectivité dans leur construction et leur renseignement. Sauf qu'ils ne sont pas si neutres que cela : ils orientent l'action voire, comme le souligne Alain Desrosière

(2003), produisent des effets propres c'est-à-dire des effets sans nécessaire relation avec les objectifs poursuivis.

- 40 Il n'est donc pas besoin de négocier avec le niveau strictement « inférieur » (ou de faire pression sur lui) pour influencer son comportement (État vis-à-vis des académies, académies vis-à-vis des établissements. Ce sont ces instruments qui assurent cette fonction en structurant l'action publique et permettant un pilotage « à distance » de la politique éducative.
- 41 Dans ce contexte, comment donner aux académies et aux EPLE les moyens de s'affranchir d'une logique purement instrumentale de régulation de l'action publique afin d'adopter une démarche volontariste pour un réel pilotage de leurs actions stratégiques ?
- 42 La question de la pertinence des indicateurs de mesure mérite d'être évoquée mais elle n'est pas suffisante pour expliquer leur usage insuffisant à des fins de pilotage. Car l'information est quantitativement importante. Le souci réside davantage dans la sélection de cette information et son organisation de manière à ce que les acteurs du terrain ne se focalisent pas sur les instruments de mesure et gardent à l'esprit les objectifs poursuivis par la politique.

2. Pour un pilotage stratégique des politiques éducatives académiques

- 43 Après avoir évoqué les difficultés liées à la définition et à la mise en place d'une stratégie territoriale, nous soulignerons en quoi les outils de pilotage à la disposition des académies sont à la fois trop nombreux et incomplets. Les académies ont besoin d'une analyse synthétique et pertinente de leur performance pour exploiter les marges de manœuvre dont elles disposent et s'assurer du développement de leur politique sur leur territoire.

2.1. La formulation d'une stratégie territoriale : entre complexité et (dé)motivation

- 44 **Un projet de territoire exigeant un diagnostic préalable**
- 45 La formalisation d'une stratégie et la planification des décisions traduisent la projection de l'académie dans un avenir plus ou moins lointain, généralement oublié dans le feu de l'action quotidienne. Seule la réflexion stratégique autorise cette prise en considération d'un contexte d'action plus large.
- 46 Le projet académique, s'il existe, assure une relative rationalité aux décisions qui serviront de base à une communication interne, institutionnelle, voire démocratique, à l'adresse du citoyen. Il est d'ailleurs consultable sur le site Internet de l'académie. Mais il a également une fonction managériale en intégrant le contrôle des réalisations et la mesure des impacts.
- 47 La phase de construction du projet est importante car elle permet de confronter les aspirations (ou les devoirs) du politique et les exigences du gestionnaire. Elle suppose ainsi une connaissance préalable par l'académie de ses forces et de ses faiblesses. La connaissance du contexte économique local et la coopération avec la Région sont des

atouts pour la qualité de la carte des formations ; les données socio-économiques aident à la définition des dispositifs à mettre en place pour favoriser la réussite des élèves...

- 48 Le projet académique est en ce sens un guide pour l'action : il traduit à la fois les priorités de l'académie et l'échéancier de mise en œuvre des différentes actions. Au-delà de sa fonctionnalité, il soulève la question du coût du service public. Or la réduction des coûts passe par la définition d'un service qui réponde à un besoin analysé avec précision, afin d'éviter les dépenses non nécessaires. Elle passe également par une cohérence entre l'offre de formation et la demande des élèves et des familles, donc par des choix de fermetures de sections peu attractives ou d'augmentation des effectifs de ces sections, de façon à réduire le coût unitaire du service éducatif.
- 49 L'IGAENR et l'IGEN (2005), insistent sur la difficulté des académies à développer une stratégie territoriale, pourtant essentielle. Au-delà des raisons qui président à l'insuffisance d'ambition de certains projets académiques, il convient de souligner que le changement régulier des règles de financement de l'État, lié notamment à *l'absence de stabilité des finance publiques*, ne constitue pas un facteur de motivation des académies autour de leur projet, ni dans leur conception, ni dans leur mise en œuvre (IGEN, IGAENR, 2005). *A fortiori* dans un contexte où l'évaluation ne tiendra pas compte des difficultés de mise en œuvre et jugera les résultats dans l'absolu, la comparaison montrant nécessairement que d'autres ont mieux réussi.
- 50 **Une complexité organisationnelle difficile à gérer**
- 51 L'évolution du contexte de mise en œuvre des politiques publiques se répercute sur le travail des personnels académiques. Dutercq (2004) précise que « *les cadres intermédiaires mettent en avant la complexité d'une fonction qui demande la maîtrise de compétences multiples, sur des registres hétérogènes* ». Muller (1997) parle de « référentiel d'action composite » car au-delà des aspects classiques de gestion purement administrative, il est demandé au personnel encadrant de mobiliser des savoirs de nature managériale, d'intégrer les dimensions politiques et pédagogiques des actions mises en place, pour être à même de procéder à leur évaluation.
- 52 La réussite du projet académique est fortement corrélée au succès des politiques mises en œuvre au sein des établissements, les projets d'établissements devant être cohérents avec le projet académique. Or les EPLE sont autonomes depuis 1983. Leurs compétences sont régulièrement renforcées : possibilité de signer des contrats d'objectifs s'insérant dans la logique de leur projet d'établissements et des politiques nationales, possibilité pour les chefs d'établissement de négocier directement avec les élus locaux afin d'obtenir des financements supplémentaires dans le cadre de leur stratégie...
- 53 Face à la rapidité de cette évolution, la question des compétences disponibles en termes de management et d'expertise se pose inmanquablement. Elle est prégnante au niveau des académies mais elle l'est davantage au regard de la taille et des missions des EPLE. Elle fournit une justification au manque d'ambition des projets.
- 54 Au-delà de cette dimension administrative, les EPLE sont pourvus d'enseignants disposant d'une liberté pédagogique et d'un conseil pédagogique ayant vocation à se prononcer sur le projet d'établissement. Il convient donc, en principe, de motiver les acteurs locaux afin de les faire adhérer au projet de l'académie, compte tenu de leur liberté d'action. En fait, cette structuration de l'action locale n'est pas si simple et on est davantage confronté à un ajustement des projets d'établissement aux ressources

accordées par le niveau académique, comme le soulignent l'IGEN et l'IGAENR (2005) et non pas à une véritable démarche stratégique.

- 55 Une des difficultés réside dans la position encore bien souvent difficile des chefs d'établissements, dotés de responsabilités de nature managériale et financière alors qu'ils se trouvent face à des équipes pédagogiques, parfois ouvertement en opposition à ces nouvelles pratiques et sur lesquelles ils n'ont que peu de prise dans la mesure où ils maîtrisent encore peu les éléments relatifs à leur évolution de carrière. Les actions des établissements se cantonnent donc bien souvent à des dimensions relatives au soutien des élèves, à l'aide à l'orientation et à l'élargissement de l'offre de formation (Mons, 2004). Il s'agit également de justifier des demandes d'équipements dont l'établissement souhaite disposer plutôt que positionner les besoins au regard d'une approche stratégique et innovante (dans une acception débordant le strict sens des expérimentations pédagogiques contenues dans la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école). Néanmoins cette situation pourrait connaître des évolutions au regard des différents projets politiques de l'actuel gouvernement, en phase avec ce qui peut être observé dans nombre de pays de l'OCDE : transfert de l'évaluation des enseignants au chef d'établissement, possibilité pour les chefs d'établissement de recruter des enseignants...
- 56 Il convient également de souligner que, sur le terrain, l'organisation de cette coopération est délicate et reste influencée par le poids de l'histoire des relations entre ces institutions, pouvant laisser perdurer un déséquilibre dans le rapport de force et les règles de fonctionnement entre le niveau central et le niveau territorial ainsi qu'entre le niveau académique et les établissements. Si la loyauté traditionnelle des chefs d'établissement vis-à-vis de la hiérarchie, est bousculée par cette augmentation des compétences (Van Zanten, 2006), elle reste visible.
- 57 Il est certes toujours possible d'évoquer des considérations mettant en cause la responsabilité des acteurs locaux quant à la définition plus ou moins poussée d'une stratégie territoriale. Néanmoins, les bouleversements générés par la LOLF tant au plan organisationnel que financier, la réduction drastique et continue des engagements financiers de l'État, le manque de confiance dans sa parole, la mise en évidence par les mécanismes d'évaluation du manque de performance sur la base des indicateurs d'efficacité (sans prise en compte de l'impossibilité financière de mise en œuvre de certaines dimensions du projet) sont fortement démobilisants pour les gestionnaires et nuisibles pour la cohérence de l'action. Si les EPLE ne sont pas des opérateurs du budget de l'État, leur dépendance vis-à-vis des budgets académiques les rend perméables au malaise ressenti par les gestionnaires académiques. *A fortiori* dans un contexte où une similitude existe, comme nous l'avons déjà souligné, entre les rapports État/académies et académies/établissements.
- 58 Le manque d'ambition du projet académique/d'établissement, voire sa contreperformance, peut donc également être le résultat d'une adaptation à la contrainte financière et la complexité organisationnelle. On peut à cet égard souligner qu'alors que les coûts de transaction sont censés être minimisés du fait des modes de régulation liés à la contractualisation, en fait, la complexité qui en découle laisse apparaître des coûts de coordination face au besoin de nombreuses réunions, exposés de points de vue divergents, conciliations, sans parler de l'éventuel besoin d'une structuration en interne permettant une évaluation. Si l'on ajoute la contrainte budgétaire qui génère frustration face à des besoins dont on imagine qu'ils ne seront

pas satisfaits, on a un autre élément d'explication face au manque de rigueur de certains projets.

- 59 La complexité de l'élaboration par les académies d'une stratégie pour leurs politiques éducatives est par ailleurs accrue par l'incomplétude des outils d'évaluation dont elles disposent.

2.2. Une évaluation incomplète de la performance globale des politiques éducatives

- 60 Si les académies et les EPLE disposent de nombreux indicateurs fournis par l'État, il n'en demeure pas moins que ceux-ci sont incomplets et davantage focalisés sur l'évaluation plutôt que sur le pilotage des politiques éducatives.

61 **L'importance quantitative des indicateurs centraux**

- 62 Le ministère de l'Éducation nationale, et plus précisément la DEPP (Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance), met chaque année à disposition des chefs d'établissements des EPLE (collèges, lycées d'enseignement général et technologique et lycées professionnels) un certain nombre d'indicateurs, à savoir les IPES (indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré) rebaptisés en septembre 2010 APAE (aide au pilotage et à l'auto-évaluation des établissements). Ces indicateurs sont divers et concernent aussi bien les caractéristiques démographiques, sociales, économiques des élèves que des indicateurs de fonctionnement retraçant les ressources à disposition des établissements, les caractéristiques des enseignants affectés à ces établissements et les éléments de résultat de ces derniers.

- 63 Ils visent à permettre aux académies de piloter leurs actions. En effet, la production de certains indicateurs, rendue possible par l'évolution des systèmes d'information et l'homogénéisation des données, permet de réaliser des comparaisons nationales et académiques sur les performances des établissements à travers les taux de réussite aux examens (tout établissement du second degré, y compris les collèges), la valeur ajoutée produite par les lycées (indicateurs de valeur ajoutée des lycées, IVAL), l'état de l'éducation prioritaire (indicateurs communs pour un tableau de bord de l'Éducation prioritaire, ICOTEP).

- 64 Ces outils ne sont pas neutres au regard de l'organisation du système scolaire. Par exemple, la médiatisation du classement des lycées ou des collèges renforce les décisions d'assouplissement de la carte scolaire, suite aux pressions des parents. Ce jeu est dangereux pour certains établissements car il remet en cause l'objectif national, réaffirmé par les projets académiques, d'équité des chances dans le domaine de l'éducation. Il importe donc de suivre au plan académique ces mouvements d'élèves et de désaffectation d'établissements afin :

- 65 - de prendre des décisions limitant les effets négatifs de ces mesures notamment l'instauration ou la pérennisation de ghettos ;
- 66 - d'influer sur ces tendances par des dispositifs spécifiques, notamment de lutte contre l'échec scolaire (projets attractifs centrés sur le sport, les arts...), en anticipant ces phénomènes ou les corrigeant lorsque le processus est engagé.
- 67 On est bien dans une démarche souhaitable de pilotage du système éducatif.

68 Outre ces indicateurs, il existe de nombreuses bases de données fournissant des indicateurs spécifiques relatifs aux écoles, aux collèges, à l'enseignement supérieur, à l'éducation prioritaire... La base Ac'ADoc recense notamment l'ensemble des publications statistiques produites par le ministère de l'Éducation nationale et les infocentres académiques (services statistiques académiques). Il existe également, au niveau des académies, un outil de suivi partagé des projets annuels de performance (PAP) académiques (indicateurs LOLF). Il s'agit d'une application Internet, appelée Mélusine, qui permet d'accéder à une synthèse des objectifs et indicateurs pour chacun des programmes budgétaires du ministère de l'Éducation nationale. Les valeurs académiques sont intégrées dans l'application et sont représentées au regard des valeurs nationales correspondantes.

69 **Une évaluation incomplète du système éducatif**

70 La DEPP élabore ses indicateurs selon des procédures bien définies, comportant un important travail de réflexion et de méthodologie. Il convient néanmoins de s'interroger sur les approches retenues (Voyer, 1999 ; Boussard, 2001). Il n'est pas rare en effet que les académies contestent les résultats les concernant affichés par le ministère, ce qui traduit une différence de perception du terrain et des résultats de l'action. À ce titre, Brunnetière (2006) et Elbaum (2009) se sont penchés sur le sens et la portée des indicateurs, notamment LOLF, montrant des différences d'approches selon les départements ministériels et l'implication des différentes parties prenantes dans leur élaboration.

71 Il faut donc rester prudent face aux valeurs affichées par les indicateurs et s'assurer de la cohérence de la méthodologie appliquée avec la finalité de la mesure, au plan territorial. Au-delà des précautions d'usage quant à l'interprétation des indicateurs, il faut être en mesure de différencier, notamment au regard des indicateurs LOLF, ceux permettant un *benchmarking* mais ne fournissant pas d'indication pour l'action, de ceux qui suggèrent une action corrective.

72 Par ailleurs, des situations conduisent à renoncer à la mesure des indicateurs. Il s'agit notamment des cas où il n'est pas possible d'identifier un responsable face à l'élément mesuré. Cette approche est problématique dans la sphère publique où il est impératif de mesurer l'économie globale d'un dispositif et donc d'appréhender la complexité des objectifs et des interactions entre les acteurs. À défaut de cette information, le pilotage est biaisé. Il ne s'agit donc pas de mesurer pour identifier « le coupable » mais bien de donner un niveau d'information suffisant pour agir. Les indicateurs LOLF, qui cherchent notamment à évaluer la performance du gestionnaire de l'action et qui concernent donc les académies, ont justement ce défaut de ne pas appréhender la complexité des actions publiques (Brocas et Von Lennep, 2010).

73 Ce risque lié à l'absence de mesure, face à l'absence de responsable identifié, est à relier à un autre risque, qui consiste à lier des incitations (surtout financières) et donc également des sanctions à ces indicateurs. C'est le cas lorsque ces indicateurs permettent de hiérarchiser les projets et donc de pénaliser les « mauvais/moins bons » au regard des « bons/meilleurs ». La focalisation sur les indicateurs comporte un risque de contournement de la finalité de l'action, pour ne se centrer que sur les éléments mesurés, ce que R. Salais (2010) a qualifié de risque de sélection. Le risque est bien celui d'une « politique de l'indicateur ».

- 74 Une autre critique formulée à l'encontre des indicateurs LOLF, mais qui concerne potentiellement tout type d'indicateur, vient du risque « d'extraire certains indicateurs en vue de la communication politique et de retenir un indicateur parmi d'autres, plus facilement compréhensible et correspondant à une priorité politique » (Brocas et Von Lennep, 2010).
- 75 Le Haut Conseil de l'Éducation, dans son rapport de 2011 portant sur « les indicateurs relatifs aux acquis des élèves – bilan des résultats de l'École 2011 » illustre ces critiques lorsqu'il souligne la présence d'indicateurs « partiels », « peu exigeants » donc « trompeurs ». C'est le critère même de légitimité des indicateurs qui est ainsi abordé, en raison de l'absence de consensus sur la mesure qu'ils entendent réaliser (Laufer, 2008).
- 76 Cette approche est néfaste au regard des gestionnaires de l'action publique qui ont ainsi le sentiment d'une information manipulable, même si la LOLF ne porte pas la responsabilité d'une telle tendance.
- 77 Le constat de ces insuffisances pose problème dans la mesure où l'indicateur « est de nature à faire porter des appréciations sur la gestion, à servir de signal pour les responsables concernés, à structurer le dialogue de gestion et à orienter les comportements des dirigeants de l'organisation et de leurs collaborateurs » (Gibert, 2009).
- 78 **Des outils d'évaluation plutôt que de pilotage des politiques éducatives**
- 79 Indépendamment de la qualité de la relation entre objectifs et indicateurs, on reste dans une approche théorique objectifs/indicateurs, en ne s'intéressant pas suffisamment aux facteurs clés de succès à l'origine de la performance. L'évaluation dans les réunions de dialogue de gestion n'aborde que peu cette dimension, se centrant essentiellement sur la dimension budgétaire. Il convient pourtant de bien identifier les déterminants de la performance et les variables d'action permettant d'atteindre les résultats escomptés.
- 80 Les outils, plutôt robustes côté académies et disparates côté établissements, sont généralement centrés sur les moyens et les résultats et s'inscrivent davantage dans une approche d'évaluation que de pilotage et d'action (IGEN, IGAENR, 2005). Ils sont classés sous forme de thèmes tels la vie scolaire, l'évolution des établissements etc. Ils sont utilisés par les académies pour répartir les moyens aux établissements de façon plutôt performante. Leur technicité évolue, comme en témoigne, l'outil d'auto-évaluation et de pilotage en établissement (OPAE) mis à disposition des établissements par le ministère en 2011. Il permet un diagnostic des moyens et des résultats, ainsi que des pratiques, fournissant des « alertes » aux chefs d'établissements. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, le problème n'est pas tant l'accès à l'information que son organisation sous forme synthétique à la fois dans une approche de « reporting » et de pilotage de ses propres orientations stratégiques. Et, dans ce contexte de tensions budgétaires, ce sont bien souvent les moyens accordés qui permettent de définir les axes stratégiques. Pire, l'IGEN et l'IGAENR (2005) notent que la connaissance qu'ils fournissent sur les établissements semble bien peu servir au pilotage. Il faut dire que la multiplicité d'acteurs autonomes ne facilite pas la construction d'un tableau de bord stratégique permettant de s'assurer de l'atteinte des objectifs.
- 81 Comme le souligne Alain Bouvier (2010), « en tant qu'observateur des systèmes, je constate la faiblesse de la régulation (...). La priorité des priorités consiste donc à penser et à construire des systèmes de régulation », entendue comme expression de la volonté des acteurs, avec

des indicateurs adaptés pour chaque type d'acteurs (parlementaires, recteurs, chefs d'établissement, professeurs et parents), articulés et cohérents.

- 82 Il convient également, compte tenu de l'importance quantitative des mesures effectuées, de disposer d'une information plus synthétique et plus organisée, mettant en évidence à la fois les domaines où l'académie est performante et ceux pour lesquels l'action exige des mesures.
- 83 C'est bien l'objet d'un tableau de bord que de permettre cette approche transversale, en cohérence avec la stratégie.

3. Un tableau de bord stratégique pour un pilotage du système éducatif par les académies

- 84 Si les académies disposent de procédures et d'outils leur permettant de piloter certains aspects de leur politique, il n'en demeure pas moins qu'elles ne disposent pas de tableau de bord stratégique. Celui-ci peut être défini comme un « *ensemble d'indicateurs choisis et conçus permettant au manager de s'informer d'une part, de la performance passée et présente des activités qui entrent dans son champ de responsabilité et d'autre part, des événements qui peuvent influencer cette performance dans le futur* » (Jougleux, 2009).
- 85 Nous allons donc commencer par analyser les axes de la performance devant être privilégiés dans le cadre d'un tableau de bord stratégique des académies. Nous montrerons qu'il est possible de mettre en évidence des liens de causalité entre ces différentes dimensions à partir des indicateurs à disposition des académies, ce qui nous conduira à proposer une adaptation d'un outil de gestion privée, le *balanced scorecard*, aux besoins des académies. Ce tableau fera ensuite l'objet d'échanges et d'accompagnement au sein des académies et établissements associés à notre recherche-intervention, pour permettre une finalisation de l'outil et une adaptation aux contingences locales.

3.1. Un pilotage suppose une approche globale de la performance

- 86 **Une mesure centrée sur l'efficacité et l'efficience**
- 87 L'évaluation de l'enseignement relève d'une logique d'évaluation des politiques publiques mais également, voire surtout, d'une approche de rationalisation des dépenses dans un contexte de contrainte budgétaire accrue (Garcia, 2008). La démarche d'évaluation se réalise donc également au cours de l'action pour permettre d'opérer un pilotage des politiques mises en œuvre, donc du projet académique des rectorats. Ce pilotage est intéressant et complexe à deux points de vue :
- 88 - d'une part, l'académie rend des comptes à l'État au regard de ses résultats, qui dépendent des compétences humaines et techniques de l'académie et du contexte qui est le sien, mais également des ressources financières octroyées par l'État ;
- 89 - d'autre part ses résultats sont le fait des actions réalisées par des acteurs autonomes, les EPLE, dont les performances impactent la performance de l'académie. Or, la performance des EPLE est également conditionnée aux ressources octroyées par le rectorat (projet d'établissement et contrats d'objectifs) et les collectivités territoriales.

- 90 Le contrôle de l'efficacité est central afin d'éviter de produire à un coût plus élevé qu'il ne serait nécessaire. L'étude de l'efficacité est également essentielle car elle consiste à mettre en évidence dans quelle mesure les effets propres de la politique sont conformes aux objectifs. Il ne faut pas confondre l'atteinte des objectifs et les effets propres de la politique. La mesure de l'efficacité est bien une mesure des effets propres de l'action c'est-à-dire ceux dont la politique est la cause.
- 91 Il convient alors de pouvoir déterminer, identifier et quantifier les liens de causalité entre la mise en place de la politique/action et ses différents effets (sociaux, managériaux, politiques...). Il faut également se préoccuper des « *effets collatéraux (...)* et des *effets pervers* » de la politique. On emploie alors le terme « *d'impact ou d'effectivité* » pour désigner cet ensemble plus large des effets de la politique (Petit guide de l'évaluation, 1996).
- 92 Comme c'est le cas dans de nombreuses politiques, il est difficile dans le cadre de la politique éducative de mesurer rigoureusement ses effets propres. À l'échelle de l'académie, le projet académique tient lieu de programme d'action et combine les éléments de politique publique définie au plan national et les orientations stratégiques et opérationnelles territoriales. Au niveau de l'établissement, la définition du projet d'établissement exige bien, en principe, une démarche d'interprétation des attentes des bénéficiaires du service public éducatif, un travail de définition précise des objectifs et leur traduction en activités à déployer.
- 93 Cette mesure de l'efficacité et de l'efficacité fait référence à l'obligation faite aux services publics de déterminer leurs objectifs mais également d'appréhender les coûts et de maîtriser les dépenses. Elle pose le problème des instruments de gestion à mettre en place, de leur technicité, du choix des méthodes de calcul de coût et plus généralement du système de contrôle de gestion à mettre en place et des compétences gestionnaires disponibles.
- 94 Sans entrer dans un débat qui déborderait de la finalité de cette recherche, il convient de souligner la complexité à laquelle doivent faire face ces services. Par exemple, au niveau d'un établissement, le calcul du coût des prestations fournit des informations sur la performance budgétaire (économie réalisée). Néanmoins, au-delà de l'évaluation du coût des différentes prestations, il est important de s'attacher aux activités, et notamment aux activités extra-pédagogiques, qui apportent de la valeur aux prestations de l'établissement (par exemple les activités concernées par la restauration). Cette analyse des activités et de leur agencement permettent de former des processus qui fournissent des clés de compréhension sur les interdépendances entre les activités. Au final, elle permet non seulement d'avoir une politique tarifaire adaptée, mais également de travailler sur l'amélioration de la qualité, autre dimension de la performance (Solle, 2002).
- 95 Concernant les établissements scolaires, le choix a bien été fait d'une méthode comptable à base d'activité (méthode ABC). Elle offre donc, en principe, cette possibilité à agir sur différentes dimensions de la performance. Sauf qu'il convient d'être conscient à quel point la technicité de l'approche (approche comptable et ERP associé) exige des compétences gestionnaires pas toujours disponibles. Ces dimensions techniques mobilisent davantage les énergies que les impacts possibles des résultats affichés par les systèmes d'information, voire leur interprétation, voire encore leur mobilisation dans une démarche d'adaptation organisationnelle.

- 96 Donc, au-delà du coût du système d'information comptable, on perçoit l'ampleur des coûts cachés de coordination pour rendre opérationnels ces outils. Leur technicité, dans des structures où ni la taille ni la culture a permis de développer des compétences gestionnaires, rend bien difficile l'exploitation de données dont on comprend difficilement la construction. Au-delà, le travail d'exploitation des données exige de s'accorder sur leur signification et de pouvoir comprendre les causes et les enjeux de ces résultats.
- 97 C'est une approche managériale comportant une dimension technique, gestionnaire mais également relationnelle, car il convient de confronter les différentes interprétations entre producteur d'information, collaborateur et hiérarchie (Gibert, 2009). Outre les risques de mauvaise interprétation, ceux liés au manque d'échanges entre les individus nuisent à l'efficacité voire à l'implantation d'un système de gestion, avec des indicateurs adaptés à chaque niveau d'acteur public (académies, établissements).
- 98 **La définition des liens de causalité entre les facteurs de performance**
- 99 La performance des politiques éducatives ne peut pas être déconnectée du contexte dans lequel elles sont mises en œuvre. Il est certain que des facteurs liés aux données socio-économiques d'une académie et, à l'intérieur de cette académie, aux différents départements/territoires qui la composent, sont autant de facteurs favorables, voire de contraintes, dans la réussite de la politique.
- 100 Il ne faut pas se limiter aux seules mesures de l'atteinte des objectifs (les résultats, centrés sur l'élève), mais prendre également en compte des indicateurs de contexte, de nature plutôt socio-économiques, que l'on cherche à lier aux indicateurs directement en relation avec l'atteinte des résultats. Cette double approche permet de relativiser les résultats obtenus : un résultat jugé satisfaisant dans un contexte satisfaisant est positif dans l'absolu. Il peut cependant être jugé relativement moins bon que ce qu'il aurait pu être, le contexte favorable laissant supposer qu'il aurait pu être meilleur.
- 101 Un affichage des valeurs prises par les indicateurs n'a guère de sens dans l'absolu. Les politiques éducatives sont complexes et mélangent de nombreux facteurs et objets de mesure (les élèves sont impactés par d'autres politiques : sociales, de la ville...). Les indicateurs ne doivent généralement pas être lus dans l'absolu, de façon isolée et nécessitent souvent d'être croisés et mis en perspective (Voyer, 1999 ; Boussard, 2001).
- 102 Il importe également, en fonction du choix des indicateurs au regard des objectifs ou des actions mises en place pour l'atteinte de ces objectifs, de construire une cartographie des liens de causalité pouvant exister entre les éléments (de contexte et de résultat ; de processus mis en œuvre et de résultats etc.) (Kaplan et Norton, 1997).
- 103 C'est la raison pour laquelle la présentation des indicateurs doit être organisée afin d'en faciliter la lecture et l'interprétation. Les tableaux de bord offrent une présentation des résultats facilitant ces croisements d'information (Martory, 2004 ; Choffel et Meyssonier, 2005). Ils facilitent la mise en évidence des liens de causalité entre les indicateurs intégrant les différentes dimensions liées à l'atteinte des résultats, en fonction :
- 104 - des contraintes de départ : socio-économiques, dotations en personnel et financière ;
- 105 - des dispositifs d'actions (des politiques) mis en œuvre : réseaux, contrats d'objectifs sur des objectifs bien précis, offre de formation...

- 106 - de l'implication locale des personnels enseignants et de direction, transcrites en termes de projets, d'actions et de dispositifs innovants, à l'appui des formations mises en œuvre et des dynamiques de groupes portées par les individus sur le terrain.
- 107 On est face à une diversité d'axes inter-reliés justifiant une présentation des résultats sous la forme d'un tableau de bord stratégique. Nous retiendrons, pour une facilité de lecture, une présentation sous la forme d'un *balanced scorecard*, sachant que c'est l'approche stratégique du tableau qui est déterminante et non le choix d'un type précis de tableau de bord stratégique.

3.2. Un tableau de bord stratégique de type *balanced scorecard* (BSC)

pour un pilotage de l'action publique territoriale

- 108 **Les modalités d'adaptation d'un outil de gestion privée aux caractéristiques des académies**
- 109 Le BSC est un tableau de bord stratégique d'inspiration anglo-saxonne qui positionne la finalité de l'organisation, donc la performance financière (distribuer des dividendes aux actionnaires) comme axe stratégique essentiel, tout en prenant en compte le rôle des différentes parties prenantes dans la formation de la performance. On est dans une acception globale de la notion de performance, qui ne se limite pas à sa seule dimension financière.
- 110 Ce tableau est généralement présenté sous forme de quatre axes stratégiques (Kaplan et Norton, 1997) : la dimension financière, positionnée en haut du tableau, les dimensions processus et clients sur la partie médiane, et l'axe apprentissage/innovation (avec les ressources humaines) en bas du tableau. Au centre, à l'intersection de ces axes, se trouve formalisée la stratégie de l'organisation.
- 111 La lecture se fait généralement du bas vers le haut, conférant à la dimension humaine une responsabilité en matière de réussite de la stratégie et donc de contribution à la performance. Les axes sont reliés les uns aux autres, démontrant les liens de causalité entre les différents aspects de la performance. C'est un tableau de bord « équilibré », reconnaissant une importance sensiblement équivalente à chacun des axes stratégiques, la dimension financière n'étant pas omniprésente.
- 112 Le cœur du BSC est la carte stratégique, qui définit les liens de causalité entre les différents axes (Kaplan et Norton, 1997). Si la définition de ces liens de causalité est essentielle, le positionnement de ces axes sur le tableau peut être modifié (on peut faire pivoter le tableau), en fonction de l'organisation.
- 113 C'est un outil intéressant à adapter (Lorino, 2001) à la sphère publique à plusieurs égards. Il comporte une démarche *top-down*, qui est celle qui existe dans les relations au sein de l'Éducation nationale. L'intérêt d'un tableau ayant cette vocation à être imposé par la hiérarchie est qu'il peut être présenté sous forme d'un modèle prêt à l'emploi. C'est la raison pour laquelle cet outil peut être privilégié par rapport aux tableaux de bord « classiques », généralement appelés tableaux de bord « à la française », s'opposant en principe à cette approche anglo-saxonne : le fait de ne pas être imposés par la hiérarchie mais d'être élaborés en concertation entre le terrain et le sommet hiérarchique les rend contingent à l'organisation ; ils ne se prêtent alors pas facilement à la modélisation (Germain, 2005).

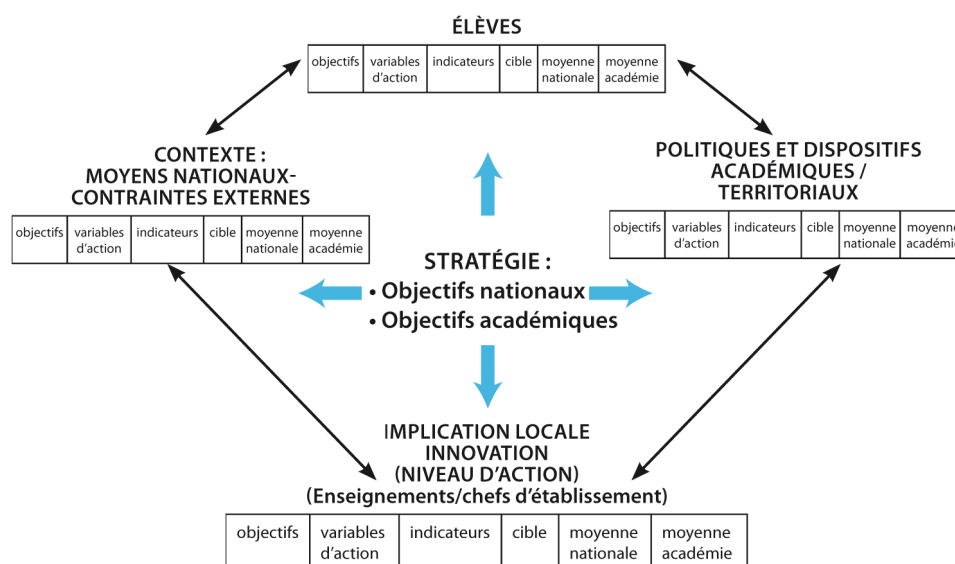
- 114 Par ailleurs, le caractère équilibré du BSC permet de prendre en considération les multiples dimensions de la politique publique éducative, indispensables dans une démarche de pilotage.
- 115 Néanmoins, son adaptation n'est pas sans poser des difficultés. Le pilotage du système éducatif n'est pas aisé notamment parce que l'on assigne à l'école des objectifs très larges et complexes. La loi d'orientation sur l'éducation de 1989 précise ainsi les objectifs fondamentaux du système éducatif : accueillir tous les élèves et garantir l'égalité de leurs chances au cours de leur parcours de formation. L'école a une obligation de moyen (scolariser tous les jeunes d'âge scolaire) mais également une obligation de résultat (leur offrir un parcours scolaire réussi). Cela se traduit par la transmission d'une culture sous forme de connaissances, la formation à un métier, la préparation des jeunes à la vie citoyenne...
- 116 La multiplicité des objectifs, des actions à mettre en œuvre ainsi que l'implication de différents acteurs rendent complexe le pilotage de l'action éducative. Dans la mesure où les résultats du système éducatif ne dépendent pas que des acteurs de la politique éducative et que le bénéficiaire direct de l'action (élève) contribue à la co-production du service, il est difficile d'identifier les niveaux de responsabilité donc les actions correctives, alors même qu'il est plutôt aisé de démontrer que le système ne parvient pas à remplir les missions qui lui sont assignées. Il s'agit donc d'un premier niveau de difficulté dans la construction du tableau de bord stratégique qui a justement vocation à identifier des axes possibles d'action.
- 117 Un second niveau de difficulté apparaît en raison de la structuration du système éducatif : il n'existe pas un système en tant que tel, mais des sous-systèmes : enseignement public du premier degré, enseignement public du second degré, enseignement privé, enseignement par apprentissage, enseignement agricole. Tous ces sous-systèmes ne relèvent pas du ministère de l'Éducation nationale (le privé, l'apprentissage, l'enseignement agricole), même si le Rectorat est concerné par ces sous-systèmes (que ce soit en matière de gestion des personnels des écoles privées sous-contrat, de l'établissement des cartes de formation, du suivi de l'apprentissage...). Ces sous-systèmes ne sont pas cloisonnés et sont en interdépendance avec les autres acteurs des politiques éducatives, en premier lieu les différents niveaux de collectivités territoriales et notamment le poids significatif des Conseils régionaux.
- 118 L'adaptation du BSC à la sphère éducative amène aux modifications de structure initiale du tableau selon les modalités suivantes :
- 119 - le destinataire final de l'action est l'élève. Nous l'avons donc positionné à la place de l'actionnaire dans le BSC initial ;
- 120 - les processus gardent sensiblement la même logique avec les dispositifs concrets d'action mis en œuvre par les académies, avec l'aide des Conseils régionaux mais également des Conseils généraux et des métropoles. On y trouve l'ensemble des dispositifs mobilisés (de l'académie, des collectivités territoriales) y compris les corps d'expertises techniques et pédagogiques (inspecteurs) ;
- 121 - nous avons ajouté l'axe « moyens nationaux et contraintes externes » que l'Académie doit prendre en compte pour la réalisation du service public. Il traduit d'une part la politique publique d'Éducation impulsée par l'État et, d'autre part, les éléments de contingence locale, notamment socio-économiques à prendre en considération par l'académie ;

122 - enfin, le rôle des acteurs locaux (chefs d'établissements, enseignants), la place de l'apprentissage et de l'innovation sont essentiels et conservent le positionnement d'origine du *balanced scorecard*.

123 **Une proposition de BSC à vocation de pilotage académique**

124 Le schéma 1 présente un modèle possible de BSC pour le pilotage stratégique dans une académie. Nous en proposons une lecture du bas vers le haut, dans une logique de construction de la performance globale.

125 **Schéma 1 - Adaptation du modèle présenté par Kaplan, 1996**



126 L'axe « implication locale / innovation » concerne le niveau d'action. Il vise à apprécier, au plan local, le niveau d'implication des acteurs de la politique éducative, notamment des chefs d'établissements et des enseignants. Cet investissement peut s'appréhender par le niveau d'implication dans les dispositifs donnant lieu à des contrats d'objectifs avec l'académie, les expérimentations pédagogiques et dispositifs innovants dans les projets d'établissements... La qualité de cette implication peut être fonction de la compétence de ces acteurs. Il convient donc de ne pas négliger le rôle des apprentissages/formations. Cet axe est le point de départ de la performance globale de l'action. Il maximise les chances de succès des dispositifs académiques mis en place. Il permet de corriger des données de contexte défavorables et contribue donc à la réussite de l'élève.

127 L'axe « dispositifs/politiques académiques » est la traduction de l'action académique et territoriale : organisation du système scolaire, offre de formation, politiques de lutte contre l'illettrisme, politique en faveur des TICE, soutien aux dispositifs portés par les équipes de terrain (projets académiques, contrats d'objectifs), politiques spécifiques visant la réussite scolaire via la constitution de réseaux, y compris ceux relatifs à l'éducation prioritaire, les actions de partenariats établis entre les acteurs locaux et avec les collectivités territoriales...

128 Cet axe est l'expression de la stratégie établie par l'académie, mais également par la Région. Ces deux institutions doivent normalement agir en concertation, avec des objectifs communs. La performance de ces dispositifs est fonction de la déclinaison de cette stratégie globale au niveau local, de la pertinence des actions menées et des moyens mis en œuvre pour lutter contre les éléments de contexte défavorables, de la

pertinence des actions envers les acteurs locaux afin de les inciter à s'impliquer dans des dispositifs innovants permettant d'établir une cartographie des « bonnes pratiques ». Elle est également fonction de la qualité de la coopération entre le niveau régional et académique.

- 129 L'axe « contexte » traduit les moyens octroyés dans le cadre des politiques nationales, notamment au regard des données matérielles, humaines et financières. Il s'agit de tout ce qui relève des dépenses obligatoires au plan de la LOLF. Les moyens supplémentaires relèvent quant à eux des politiques territoriales et doivent être pris en compte dans l'axe relatif aux dispositifs et politiques académiques.
- 130 Il comprend aussi des éléments de contrainte, notamment les données de contexte socio-économique traduisant les caractéristiques du territoire sur lequel la politique est mise en place. En effet, la DEPP a mis en évidence l'impact négatif des difficultés sociales et économiques sur la réussite des élèves. L'implication des acteurs locaux, les dispositifs d'action soutenus par les académies sont autant de facteurs qui permettent de réduire l'impact négatif de ce contexte sur la réussite des élèves. Des arbitrages peuvent ainsi être réalisés entre les différents territoires ou publics (favorisés/défavorisés) dans un objectif de plus grande équité de l'action.
- 131 L'axe « élèves », enfin, mesure les résultats de l'action, du point de vue du bénéficiaire final des politiques publiques, dans tous les domaines (certification, lutte contre l'illettrisme, enseignement des langues, redoublements...). On s'intéresse de façon générale, au sein de cet axe, à tout ce qui concerne à la réussite aux examens et les succès mesurables sur l'ensemble de la scolarité tels que, par exemple : les taux de réussite par filière et par âge ; les taux d'accès au niveau supérieur et au diplôme en tenant compte des réorientations en cours de cycle vers d'autres établissements ou vers la vie active ; la mesure de la valeur ajoutée apportée par le système éducatif compte tenu de la situation initiale de l'élève ; la maîtrise du socle commun de connaissances, à chaque niveau...
- 132 Il est possible de rester au niveau de l'ensemble de l'académie, mais il est également possible de décliner ces données par établissement pour un pilotage plus efficace grâce à une responsabilisation accrue des acteurs locaux.
- 133 On sort ainsi de la seule dimension économique de la performance, généralement privilégiée dans un contexte de préoccupation budgétaire. Si l'efficacité et l'efficience sont au cœur de l'évaluation avec des notions de productivité et de dimension financière, la qualité du service rendu à l'élève est essentielle. De même, les modalités de réalisation du service sont mises en évidence : contribution de l'État, plus ou moins grande complexité de l'environnement, actions académiques et implication des personnels.
- 134 Le personnel est abordé selon plusieurs dimensions : sa typologie (enseignants / personnel de direction...), sa mobilisation dans les dispositifs académiques, son implication et sa force de proposition et d'innovation, les moyens dont il dispose (formations, conditions de travail...).
- 135 Il ne s'agit donc pas d'évaluer la contribution de ce personnel à la performance globale, mais de juger de l'adéquation des moyens aux objectifs, de l'efficacité des dispositifs académiques mis en place et de procéder aux ajustements nécessaires (notamment en termes de communication et de formations).

- 136 En ce sens, un outil tel que le BSC permet de positionner l'élève au centre de l'action publique et de faire apparaître la dimension économique comme une des dimensions, nécessaire mais pas exclusive, de la performance de l'action. On est bien dans une approche globale de la performance, dans la définition d'un cycle vertueux de la performance.
- 137 Ce tableau doit être pensé dans une approche de chaîne globale d'évaluation et doit pouvoir se décliner sur les différents niveaux d'action, au niveau des EPLE.

Conclusion

- 138 Les académies sont aujourd'hui un pivot central de l'élaboration et du déploiement des politiques éducatives nationales, même s'il convient d'avoir une approche globale de l'action publique territoriale et de prendre en considération le rôle important des conseils régionaux et des acteurs sur le terrain, à savoir les établissements scolaires. Ces politiques doivent, comme le souligne Jean Leca (1996), se montrer à la fois conscientes des problèmes et des demandes de la population, être en mesure de rendre des comptes (ce qui suppose de savoir ce qui est fait et quels en sont les résultats) et être capables de résoudre les problèmes (donc de piloter leurs actions).
- 139 Dans le même temps, elles sont confrontées à l'approche directive de l'adoption des indicateurs (poids de Bercy, des administrations centrales...) qui renvoie au comportement jacobin de l'État français et à sa difficulté à partager le pouvoir. Les dialogues de gestion sur le couple objectifs-indicateurs n'ont jusqu'à ce jour pas véritablement constitué un véritable échange et la politique éducative s'est inscrite dans une approche *top-down*, même si une évolution se dessine, avec une redéfinition des modalités du dialogue de gestion. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que l'évaluation que produisent les indicateurs est représentative du pouvoir et que, comme le souligne Danilo Martuccelli (2010), « *tout indicateur est un choix politique par omission* », sa confection élude le débat politique pour se centrer sur le débat technique.
- 140 L'évaluation peut être considérée à la fois comme une pratique et comme un enjeu de pouvoir. Isabelle Berrebi-Hoffmann (2010) suggère même que « *l'évaluation des politiques publiques et de l'action publique est le support d'une relégitimation de l'action et de la décision publique* ». Sauf que l'approche centralisatrice suivant une logique comptable bute sur la perception du terrain : il s'ensuit d'ailleurs une contestation des données statistiques fournies par le ministère à certaines académies *a fortiori* dans un contexte où les résultats de l'évaluation servent de base à la ventilation des moyens et où les acteurs locaux sont en compétition pour l'obtention de ces derniers. Pour lutter contre une dérive possible consistant à faire une politique centrée sur les indicateurs éludant toute dimension stratégique à l'action menée, il est utile de disposer d'un outil de pilotage stratégique du système éducatif académique rappelant le caractère politique (et non seulement budgétaire) de cette action.
- 141 Il est pertinent de définir un tableau de bord utile à la prise de décision et au pilotage du projet académique, comportant une dimension stratégique essentielle, mettant bien l'élève (et non la contrainte budgétaire) comme finalité de l'action publique. Il est essentiel que l'action publique ne confonde pas la finalité politique avec une finalité gestionnaire. Les outils de gestion n'ont pas vocation à « prendre les commandes » de l'action publique. En revanche, ils visent à apporter une rationalité managériale à cette

dernière, par le pilotage de l'action qu'ils autorisent. Dans ce cadre, la plus grande connaissance des liens de causalité entre les différentes dimensions de la performance fournit des arguments pour négocier au sein des démarches contractuelles.

BIBLIOGRAPHIE

- BARILARI A., BOUVIER M., (2004). *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, L.G.D.J., Paris.
- BARTOLI A., (2005). *Le management des organisations publiques*, Dunod, Paris.
- BERREBI-HOFFMANN I., (2010). Évaluation et élitisme – d'une alliance à l'autre, *Cahiers internationaux de sociologie* 128-129, 79-90.
- BROCAS A.-M. et Von LENNEP F., (2010). Contrepoint : de l'utilité, (et des limites) du recours aux indicateurs pour le pilotage des politiques publiques, *RFAS* 1-2, 149-160.
- BRUNETIÈRE J.-R., (2006). Les indicateurs LOLF : une occasion de débat démocratique, *Revue française d'administration publique* 117, 95-111.
- BUREAU D. et MOUGEOT M., (2007). *Performance, incitation et gestion publique*, La Documentation française, Paris.
- BOUVIER A., (2007). *La gouvernance des systèmes éducatifs*, PUF, Paris.
- BOUVIER A., (2010). *Diriger l'EPL : du pilotage à la gouvernance*, Weka, Paris.
- CALDWELL B., (1990). *School-based Decision Making and Management*, *International Development In J. Chapman, (ed). School Based Decision Making and Management*, London, Falmer Press, 3-26.
- CHABIN Y., NARO G. et TRAVAILLE D., (2003). Les tableaux de bord stratégiques entre conception et action : propos d'étape d'une recherche intervention, *In Identification et maîtrise des risques : enjeux pour l'audit, la comptabilité et le contrôle de gestion – Halshs 00582745*, (version 1, 1-4 apr 2011).
- CHOFFEL, D., MEYSSONNIER F., (2005) – Dix ans de débat autour du *balanced scorecard* – Congrès AFC.
- CIEP, (2008). L'école et son contrôle. *Revue internationale d'éducation du Centre international d'études pédagogiques* 48.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, (2007). Communication de la Commission : un cadre cohérent d'indicateurs et de critères de références pour le suivi des progrès accomplis vers les objectifs de Lisbonne dans le domaine de l'éducation et de la formation.
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, (1996). *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française Paris.
- COUR DES COMPTES, (2003). *La gestion du système éducatif*, La Documentation française, Paris.
- CYTERMANN J.R. et DEMEUSE M., (2005). La lecture des indicateurs internationaux en France, *Haut conseil de l'évaluation de l'école* 18.

- DELVAUX B et VAN ZANTEN, (dir), (2006). Les espaces locaux d'interdépendance entre établissements : une comparaison européenne – Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe - *Revue française de pédagogie* 156.
- DEPP, (2009). L'État de l'école, 30 indicateurs sur le système éducatif français, (indicateurs relatifs aux coûts, aux activités et aux résultats de l'École). *Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance* 19.
- DIALOGUE DGESCO, (2007). LOLF, objectifs et indicateurs, *PAP 2007, Programme 140 Enseignement public du 1^{er} degré*.
- DURAND P. et THOENIG J.-C., (1996). L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique* 46 (4), 580-623.
- DURU BELLAT M., (2002). *Les inégalités sociales à l'école : genèse et mythes*, PUF, Paris.
- DURU BELLAT M, JAROUSSE J.-P., (2001). Portée et limite d'une évaluation des politiques et des pratiques éducatives par les résultats, *Éducation et Société* 8, 97-109.
- DUTERCQ Y., (2006). Que reste-t-il de l'Etat éducateur ?, Colloque international « État et régulation sociale : comment penser la cohérence de l'intervention publique ? » - 11 au 13 septembre 2006 – CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne.
- DUTERCQ Y., (2004). Décentralisation de l'éducation et transformation des métiers de l'encadrement local, *Administration et éducation* 101, 159-166.
- ELBAUM M., (2009). Les indicateurs de performance en matière de politiques publiques sociales, *Revue de l'OFCE* 111, 39-80.
- EPSTEIN R., (2005). Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires, *Revue Esprit* Novembre.
- GAUCHET M., (1995). *Individualisme et crise de l'État* – Entretien avec Marcel Gauchet In Derenne C., (eds), *La fragmentation sociale*, Economica, Paris.
- GAUDIN J.-P., (1999). *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, Paris.
- GERMAIN C., (2005). Une typologie des tableaux de bord implantés dans les PME, *Revue Finance, contrôle, stratégie* 8 (3), 25-143.
- GIBERT P., (1980). *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Éditions d'Organisation, Paris.
- GIBERT P., (2009). *Tableaux de bord pour les organisations publiques*, Dunod, Paris.
- GREFFE X., (1999). *Gestion publique*, Dalloz, Paris.
- GRÉMION P., (2006). *Modernisation et progressisme. Fin d'une époque, (1968-1981)*. Esprit, Paris.
- HATCHUEL A., WEIL B., (1992). *L'expert et le système*, Economica, Paris.
- HOXBY C., (1994). Do private Schools provide competitions for public schools ? *Cambridge, Working paper* (n° 4978, NBER).
- IGEN, (2000). *Décentralisation et projet d'établissement. La place des collectivités territoriales et locales dans la conception et la mise en place des projets d'établissement*, MEN, Paris.
- IGEN, (2001). *L'autonomie de l'EPL en question dans la relation entre l'autorité académique et l'établissement scolaire*, MEN, Paris.
- IGEN, IGAENR, (2004). *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan et perspectives en 2004*, MEN, Paris.

- IGEN, IGAENR, (2005). *L'usage des outils de pilotage élaborés par les académies ou mis à leur disposition – Synthèse des notes académiques*, MEN, Paris.
- IGAENR, IGEN, (2005). *Synthèse nationale des visites d'EPLÉ effectuées en 2004-2005 : une analyse des facteurs de la performance*, (2005-15). MEN, Paris.
- IGEN, IGAENR, (2005). *L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finance dans les académies de Bordeaux et Rennes*, MEN, Paris.
- IGEN, PERRET F., (2007). Programmes de la LOLF et programmes scolaires, performance de l'établissement et réussite des élèves, *colloque au Sénat*, (mars).
- IGEN, IGAENR, ESEN, (2010). *Promouvoir une culture d'évaluation et de pilotage pédagogique dans notre système éducatif*, Dossier documentaire, (juillet).
- JOUGLEUX M., LIVIAN Y.F., sous la direction d'A. Burlaud, (2009). *Management et contrôle de gestion*, Éditions Foucher, Paris.
- KAPLAN R.S et NORTON D.P, (1996). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, *Harvard Business Review* Jan-Feb, 75-85.
- KAPLAN R., NORTON D.P., (1997). *Le tableau de bord prospectif : pilotage stratégique, les 4 axes du succès*, Eyrolles, Paris.
- LEPETIT P., (IGF). IGEN, (SIMLER B). IGAENR, (LACOSTE J.-P. et RENEAUDINEAU P.), (2007). *Mission d'audit de modernisation – Rapport sur le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF*.
- LASCOUMES P. et LE GALES P., (dir.), (2004). *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- LAUFER R., (2008). Où est passé le management public ? Incertitudes, institutions et risques majeurs, *Politiques et Management Public* 26 (3), 25-48.
- LORINO P., (2001). *Le tableau de bord revisité : dynamique stratégique et pilotage de la performance : exemple d'une entreprise énergétique*, 22^e congrès AFC.
- MAGUAIN D., (2008). L'influence de l'organisation des systèmes éducatifs sur l'efficacité et l'équité, *Cahier de la Direction Générale du Trésor et de la Politique économique*, (n° 2008/02, mai).
- MAROY C., (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe, *Sociologie et sociétés* 40 (1), 31-35.
- MARTORY B., (2004). *Tableaux de bord sociaux : pilotage, animation, décision*, Éditions Liaisons, Paris.
- MARTUCCELLI D., (2010). *La société singulariste*, Armand Colin, Paris.
- MONS N., (2007). Les nouvelles politiques éducatives, *La France fait-elle les bons choix ?* PUF, Paris.
- MULLER P., (2006). Quand les politiques publiques dévoilent les rapports de domination, *Politique européenne* 20 (3), 141-145.
- MULLER B., (2005). Les nouveaux modes de régulation de l'action publique, *Pensée plurielle* (2005/2 n° 10, 159-177).
- MULLER P., (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs, cadres cognitifs, *Revue française de science politique* 55 (1), 155-187.
- MURPHY J., (1991). *Restructuring Schools : Capturing and Assessing the Phenomena*, Teachers College Press, New-York.

- PELEGRIN N., (2005). *La décision d'investissement des communes en matière de patrimoine culturel tangible : entre logique politique et rationalité managériale*, Thèse de Sciences de Gestion.
- PERRET B., (2001). *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, Paris.
- SALAI R., (2010). Usage et mésusages de l'argument statistique ; le pilotage des politiques publiques par la performance , *RFAS* 1-2, 129-147.
- TROM D., (2003). *Historicité de l'action publique*, CURAPP, PUF, Paris.
- ROCARD M., (1987). *Le cœur à l'ouvrage*, Odile Jacob, Seuil, Paris.
- SOLLE G., (2002). Dispositifs de contrôle de gestion et établissements publics d'enseignement : une vision trop instrumentale. Le cas des EPSCP et des EPLE, *Revue Gestion et management public* 1.
- TROSA S., (1999). *Quand l'État s'engage. La démarche contractuelle*, Éditions d'Organisation, Paris.
- SUPIOT A., (2009). *L'esprit de Philadelphie*, Seuil, Paris.
- VANDENBERGHE V., (2001). Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement : origine, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité, *Éducation et sociétés* 8, 111-123.
- VOYER P., (1999). *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performances*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- ZANTEN A. VAN, (2006). La décentralisation vue d'en haut : y a-t-il une régulation centrale de la décentralisation dans le domaine de l'éducation ? In, Van Zanten A, (ed.) *La décentralisation éducative en France*, Rapport pour l'ESEN.

RÉSUMÉS

La performance des politiques éducatives au plan académique suppose une capacité à définir une stratégie de territoire, à suivre la mise en œuvre des actions et leurs résultats et à repositionner les données budgétaires comme une contrainte et non comme une finalité de l'action.

Cet article s'interroge sur l'intérêt pour les académies d'un outil de pilotage qui met en évidence les liens de causalité entre les différents facteurs qui contribuent, *in fine*, à une performance globale du système éducatif et dont la synergie est actionnée pour une plus grande efficacité de l'action.

Nous montrerons qu'un tableau de bord stratégique (nous prendrons l'exemple du *balanced scorecard*) répond à cette exigence car il procède à cette articulation entre les différentes dimensions de la performance tout en étant un outil de communication de la stratégie vers les acteurs de terrain. Il rend compte de systèmes complexes, multi-décisionnaires et multi-sites, où chacun des acteurs dispose d'une autonomie d'action et donc de la capacité à définir sa propre stratégie, sous contrainte du respect des objectifs nationaux fixés par l'État.

Measuring the performance of education policies to the local education authorities scale requires an ability to define regional school strategy, to monitor programs and results, to consider budgeting as a constraint instead of a purpose of action.

This article explores the use of a monitoring tool in educational institutions. This tool highlights the causal links between the different factors contributing to global performance of educational system. These causal links improve education policies' efficiency.

We will show that strategic performance management tool (for example, the *balanced scorecard*) both articulates the different dimensions of performance and communicates strategy to the different stakeholders involved in education policies. It handles multiple sites, multiple decisions making and the complex systems of education policies supervising. Each local education

authority can act independently and define its own strategy, as far as it respects the national targets.

INDEX

Mots-clés : pilotage, régulation, évaluation, contrôle, tableau de bord

Keywords : monitoring, regulation, evaluation, control, performance management tool

AUTEURS

MURIEL JOUGLEUX

Professeur en Sciences de gestion – IRG – Université Paris-Est

NICOLE PELLEGRIN

Maître de conférences en Sciences de gestion – IRG – Université Paris-Est

Auteur correspondant : nicole.pellegrin@education.gouv.fr