



Rendre compte et être autonome ou le difficile équilibre du contrôle des Etablissements Publics Locaux d'Enseignement

Larbi Hasrouri, Aurélien Ragainne

► To cite this version:

Larbi Hasrouri, Aurélien Ragainne. Rendre compte et être autonome ou le difficile équilibre du contrôle des Etablissements Publics Locaux d'Enseignement. Accountability, Responsabilités et Comptabilités, May 2016, Poitier, France. pp.cd-rom. hal-01902437

HAL Id: hal-01902437

<https://hal.science/hal-01902437>

Submitted on 23 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rendre compte et être autonome ou le difficile équilibre du contrôle des Etablissements Publics Locaux d'Enseignement

Larbi HASROURI

Doctorant en sciences de gestion

Université d'Orléans

larbi.hasrouri@univ-orleans.fr

Aurélien RAGAIGNE

Maître de conférences en sciences de gestion

Université de Poitiers

Aurelien.ragaigne@univ-poitiers.fr

Résumé

Nous analysons dans cette recherche la question de l'autonomie et du contrôle des Etablissements Publics Locaux d'Enseignement (EPL) à travers leurs activités financières et comptables. Sont interrogés dans cette étude, à la fois les équipes de direction des établissements ainsi que les autorités de tutelle et les financeurs (pris au sens large incluant les Rectorats et les collectivités territoriales). A partir d'entretiens semi-directifs structurés autour de la description des activités comptables, nous montrons que les aspects autonomie et contrôle des établissements ne peuvent être séparés. Cette articulation apparaît au niveau de la mise en place des outils de gestion par le chef d'établissement où une autonomie est accordée à travers la mise en place de mécanismes de contrôle. De notre point de vue, le concept d'« accountability » permet de penser ce trait d'union entre ces aspects d'autonomie et de contrôle.

Mots-clés

Accountability, Rendre compte ; Autonomie ; Contrôle ; EPLE

Introduction

'I'm fully accountable' C'est par ces termes que John Stumpf, ancien directeur de la banque Wells Fargo, annonçait et répétait son positionnement et son rôle dans le scandale de la création frauduleuse de comptes en septembre 2016 devant la *Commission bancaire et financière* du

Sénat Américain. L'entreprise était alors sanctionnée par les autorités américaines de régulation financière pour avoir créée plus de deux millions de comptes et délivrée des cartes bancaires sans le consentement des clients entre mai 2011 et juillet 2015. Dans la foulée de cette sanction, la banque annonçait renforcer ses mécanismes de contrôle interne et modifier son système incitatif de mesure des performances de ces salariés. A la suite de ces révélations en juillet 2016, près de 5 000 employés ont été licenciés pour comportements frauduleux. Il était alors notamment question de dénoncer l'usage de la pratique des ventes croisées (appelé *cross-selling*). Dans cette affaire, l'une des explications avancées dans les mécanismes ayant conduit à ces difficultés est le déséquilibre du système de contrôle individuel des performances, sans prise en compte des comportements potentiellement déviants et autonomes induit par ce système de mesure des performances.

Cet exemple d'entreprise illustre la difficulté de gestion du rapport entre autonomie et contrôle ; une problématique de gestion régulièrement présentée comme une dialectique entre d'une part assurer le contrôle des acteurs (dans le sens d'un « *acte de vérification* ») et d'autre part permettre leurs autonomies (dans le sens étymologique « *qui est régi par ses propres lois* »). A titre d'exemple, Robert Simons (1995) illustre dans son ouvrage *Levers of control* la question de la gestion de la tension entre assurer une attention sur certains points de gestion à travers un contrôle de type diagnostique visant la vérification des performances et permettre la prise en compte des opportunités locales impliquant des systèmes laissant place à l'autonomie des acteurs via un contrôle de type interactif. Cette dualité attention-opportunité apparaît relativement proche de la vision de James March (1991) ayant étudié le *trade-off* existant entre exploiter les capacités organisationnelles et explorer les opportunités disponibles. Une autre variante pourrait être illustrée avec la tension développée par Lawrence & Lorsch (1967) sur intégration et différenciation.

Nous choisissons d'étudier cette relation contrôle-autonomie à partir d'une part, de références théoriques mettant en avant l'existence de pôles en contradiction, d'autre part à partir d'un dispositif théorique portant sur le concept d'*accountability* qui rend compte de cette relation contrôle-autonomie. Il peut en effet apparaître contradictoire et paradoxal de mettre en place des dispositifs favorisant l'autonomie des acteurs dans un objectif d'émancipation et en même temps, des mécanismes de contrôle favorisant la coercition. Nous nous intéressons plus particulièrement aux activités comptables des Etablissements Publics Locaux d'Enseignement (EPL) en tentant de répondre à la question suivante : quels sont les usages de dispositifs de comptabilité et de contrôle de gestion dans les EPL ?

A partir d'entretiens semi-directifs auprès de responsables en charge des aspects de comptabilité et de contrôle de gestion dans les Rectorats, les collectivités territoriales et les équipes de direction des EPL (collèges et lycées) nous tentons de comprendre comment les acteurs appréhendent cette problématique autonomie-contrôle sous le prisme de l'acte de rendre compte (*accountability*). Le choix des EPL résulte d'une situation légale du statut d'autonomie reconnue à l'EPL et de l'existence de mécanismes de contrôle chargés d'encadrer cette autonomie.

Dans le cadre des activités de rendre compte auprès des financeurs, notre recherche identifie l'équilibre instable entre autonomie et contrôle des EPL. Nous plaçons dans cet article en faveur de l'idée que contrôle et autonomie ne peuvent être séparés, notamment pour les chefs d'établissement chargés d'impulser et de piloter leurs projets d'établissement. Châtelain-

Ponroy (2010, p. 82) dans un contexte de *New Public Management* (NPM) souligne l'inséparabilité des deux concepts : « *le contrôle de gestion ne peut trouver sa place qu'au côté de l'autonomie : lorsque l'organisation – ou l'acteur – qui doit être contrôlée ne dispose d'aucune autonomie, il n'y a pas d'incertitude : connaissant les entrants, on connaît forcément les « extrants » ; l'expertise du manager est inutile et le contrôle un processus cybernétique parfait* ». Pour certains le but même des dispositifs de contrôle est d'organiser l'autonomie, voire de la favoriser (Bouquin, 2005).

Nous présentons dans un premier temps, les débats portant sur la problématique autonomie-contrôle puis notre cadre d'analyse au travers du concept d'*accountability* ainsi que de celui de paradoxe. Ce premier temps constitue le cadre d'analyse de cette recherche. Nous développons dans un deuxième temps, les aspects méthodologiques pour ensuite présenter les données collectées à travers la présentation d'un triptyque de données développant les activités de contrôle, d'autonomie et de rendre compte.

1. La problématique autonomie-contrôle en sciences de gestion

La problématique autonomie-contrôle (AC dans la suite de l'article) a été régulièrement illustrée et étudiée par des recherches dans le domaine du management, de la comptabilité et du contrôle de gestion et de la gestion des ressources humaines. La problématique AC a été étudiée par exemple par des recherches en management et gestion des ressources humaines. De nombreuses recherches dans ce champ disciplinaire ont par exemple poursuivi les travaux de Jean-Daniel Reynaud (1994) sur la régulation de l'action collective distinguant régulation de type autonome et régulation de type contrôle. Dans ce cadre, ces deux logiques s'opposent où le fonctionnement de l'entreprise ne peut aboutir que sur des compromis entre ces deux logiques : « *Les régulations « réelles » sont des compromis (souvent assez instables) entre autonomie et contrôle. Mais la variété de ces compromis est très grande, aussi grande que celle des procédures par lesquelles on les atteint, et ils ne se laissent pas ranger sur une dimension simple (démocratie ou centralisation)* » (p.17).

De même, les travaux sur les styles de *leadership* ont régulièrement mis en avant l'exigence des managers de pouvoir gérer sous la forme d'une liberté d'action (l'autonomie) ou sous l'angle de la directivité (le contrôle). Selon Brest (2011), dont les recherches ont porté sur les établissements français, le *leadership* est un processus par lequel une personne exerce une influence sur d'autres dans les buts d'atteindre un objectif. Le leader proposerait une vision de l'avenir et donnerait du sens à l'action (Wart, 2003 cité par Brest, p. 334), en favorisant la cohésion entre les individus, leur développement personnel, leur implication au travail et l'innovation. Le *leadership* contribuerait ainsi à renforcer la convergence des buts de l'organisation. Dans le cas des EPLE, donner du sens à l'action, c'est donner du sens à l'action des enseignants à travers les projets pédagogiques et éducatifs qui trouvent écho dans le projet d'établissement artefact incarnant l'autonomie d'un EPLE.

Les travaux en comptabilité ont également mentionné cette problématique en l'analysant sous l'angle des effets des dispositifs de contrôle sur l'autonomie des acteurs. La recherche de Eggrickx (1999) portant sur les *Chambres de Commerce et d'industrie* a par exemple illustré cette question AC en comparant deux structures : l'une plutôt orientée vers un contrôle formel et l'autre plutôt axée sur l'autonomie des acteurs. D'après l'auteur, alors que toutes les conditions semblent réunies, il subsiste un système d'équilibration, révélant un « *continuum d'autocontrôle* » dans ces deux organisations.

Dans une autre perspective de recherche, Lambert & Pezet (2007) étudient le travail des contrôleurs de gestion dans l'entreprise *Equipauto*. A partir d'une approche foucaldienne, cette recherche analyse l'impact de la subjectivation sur la pratique des contrôleurs autour de la mise en place d'un jeu de vérité. Les auteurs décrivent la mise en place d'un système de contrôle précis où l'autonomie accordée aux divisions est équilibrée par des dispositifs de contrôle : « *L'autonomie accordée aux divisions, toutes mises en concurrence et très faiblement intégrées, est contrebalancée par des dispositifs de contrôle puissants, pensés et orchestrés par des contrôleurs de gestion* » (p.203).

Enfin, le travail de Busco & al. (2008) explore le rôle des systèmes de mesure des performances des centres de responsabilité chez *Nestlé Waters* (NW). La problématique du cas examine la façon dont les diverses entités locales composant cette organisation mondiale, peuvent être coordonnées et intégrées pour parvenir à une unité globale, tout en laissant un espace pour l'adaptation, la différenciation et la flexibilité des centres de responsabilité producteur et distributeur. Ces auteurs illustrent ainsi la question autonomie-contrôle : « *Traditionally, Nestle has been characterised by decentralized structures, in which regional managers have had substantial autonomy and control over day-to-day activities. We have illustrated how the need for greater world-wide co-ordination of international brands has informed the recent organisational restructuring at NW and the introduction of two BUs. However, while greater convergence around international brands has been achieved within the BUs, local brands have remained almost totally separate, with autonomous and decentralized centres of control* » (p.119).

Il ressort de ces recherches, une volonté d'appréhender la relation AC, soit sous la forme de deux aspects contradictoires (c'est le cas de la comparaison initiée par Eggrickx mais également Busco & al), soit sous la forme d'un continuum (développé par Lambert & Pezet). Nous tentons dans la section suivante, d'ouvrir plus clairement ce débat de l'articulation à travers des concepts permettant d'analyser la relation entre ces deux aspects.

2. Le cadre d'analyse de la recherche

Les travaux portant sur les paradoxes ont plus particulièrement abordé la question des relations entre aspects contradictoires. La problématique AC peut être appréhendée au travers de ce courant de recherche dans la mesure où il peut apparaître contradictoire de gérer de manière autonome dans un souci d'émancipation des acteurs et en même temps, exiger la mise en place de mécanismes de contrôle chargés de les influencer à aller dans un sens défini. Ce courant nous paraissant insuffisant pour dépasser la contradiction entre autonomie et contrôle, nous complétons avec le concept d'« *accountability* » permettant d'ouvrir plus clairement le débat de la relation entre AC.

2.1. Les paradoxes du management

Le concept de « *paradoxe* » a régulièrement été utilisé pour décrire une forme de management consistant à gérer des contradictions. Les paradoxes sont en effet de plus en plus communément admis comme correspondant à une des formes centrales du management des organisations. Une littérature de plus en plus riche s'est efforcée d'en analyser les différentes dimensions (Cameron & Quinn, 1988 ; Poole & Van de Ven, 1989 ; Eisenhardt 2000 ; Lewis, 2000 ; Smith & Lewis, 2011). Poole & Van de Ven (1989) et Eisenhardt (2000) ont par exemple initié des démarches visant à l'analyse de ces paradoxes. Un paradoxe est défini comme « *la présence simultanée de*

deux éléments exclusifs l'un de l'autre » (Cameron & Quinn, 1988, p.2). Ces éléments sont logiques lorsqu'ils sont pris isolément, mais irrationnel, incohérent et absurde quand ils sont juxtaposés (Smith & Lewis, 2011). Lewis (2000) cite par exemple le cas de la relation entre flexibilité et contrôle.

Dans son ouvrage sur « *Manager, ce que font vraiment les managers* », Mintzberg (2011) évoque dans un chapitre dédié, ces « paradoxes inéluctables du management » en affirmant que « *le management est truffé de paradoxes* » (p.183). Il explique ainsi la nécessité de « *trouver le juste équilibre* » et ajoute : « *Dans un espace multidimensionnel, le management est un numéro de funambule des plus spectaculaires* » (p.224).

Ce courant de recherche a tenté de mieux saisir les termes illustrant cette question : dilemme, ago-antagonisme, ambidextrie, compromis ... La problématique AC apparaît en effet au cœur d'un des nombreux dilemmes des gestionnaires : « *L'autonomie est source de responsabilisation et vecteur de performance dans certaines situations, alors qu'à l'inverse une discipline rigoureuse dans l'accomplissement de procédures préétablies peut également permettre de réaliser les meilleures performances possibles. Cette problématique se répète inlassablement au cours des siècles* » (Nikitin, 2006, p. 13).

Au-delà du cas du contrôle, les paradoxes apparaissent comme une des formes centrales du management des organisations et plus particulièrement des structures publiques. Ces travaux de recherche prennent particulièrement appui sur l'analyse des réformes initiées dans les années 1980 dans les pays occidentaux souhaitant mettre en place une *Nouvelle Gestion Publique*. Faisant explicitement référence aux méthodes employées dans les entreprises privées, l'ouvrage d'Osborne & Gaebler (1992) intitulé '*Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*' présente le NPM comme un « *new paradigm* » (p.322). Le NPM fonde son argumentation sur l'importance d'une organisation décentralisée, contractuelle et autonome. Ce courant est basé sur une logique de contrôle et d'accountability et de gestion par la performance (Hood, 1995). Le NPM s'est alors imposé dans les années 1980 et 1990 faisant de ces principes la norme de toute réforme de modernisation des services publics (Hood & Peters, 2004). Ces principes sont notamment affirmés en France avec le déploiement de pratiques de contrôle et d'évaluation.

Une littérature s'est alors efforcée de montrer les paradoxes de ces exigences. Ces travaux ont ainsi mis en évidence les effets contradictoires de ces principes de management sur les organisations publiques. Proposant une revue des politiques de réforme de différents pays occidentaux depuis 20 ans, Pollitt & Bouckaert (2000) consacrent par exemple un chapitre intitulé « *Trade-offs, balances, limits, dilemmas and paradoxes* » (p.149-171). Ces auteurs développent alors les effets paradoxaux du NPM sur les services publics.

De même, partant d'une analyse des expériences dans les pays occidentaux, Emery & Giauque (2005) décrivent les principes du NPM comme porteurs d'effets paradoxaux. Ces auteurs illustrent alors leur propos en détaillant neuf paradoxes structurés autour des questions de pilotage de l'action publique, de l'actualité de la gestion publique, de la culture organisationnelle et de la dimension légitimationnelle. Si ces travaux permettent d'appréhender des aspects de contradictions, ils demeurent limités pour comprendre l'articulation des concepts (par exemple entre autonomie et contrôle). Nos travaux de recherche visent plus particulièrement l'analyse de cette problématique AC pour ouvrir plus clairement sur la perspective des relations entre ces aspects. Nous développons ci-après le concept d'« *accountability* ».

2.2. Le concept d'*accountability* et problématique d'AC en management public

Le terme anglais, issu de la concaténation de *ability* (capacité, aptitude) et *account* (rendre compte), est difficile à traduire en français et Maroy (2013, p.73) avance même que « *la langue française n'a pas de terme réellement équivalent* » (imputabilité », « obligation de rendre compte, responsabilité, redevabilité, reddition de comptes etc...), préférant garder le terme anglais *accountability* dans ses travaux et écrits. Pour Broadfoot (2000, p. 44) il n'y a « *pas de terme français spécifique qui recouvre tout le sens d'*accountability* en anglais* ». Nous traduisons pour notre part le terme *accountability* par *reddition de compte* ou *rendre compte* dans la suite de notre article.

En 1798, l'Académie Française définit la comptabilité comme « *l'obligation de rendre compte, l'état comptable* ». En 1835, la même définition d'obligation de rendre compte est adoptée à laquelle est ajoutée « *la manière, l'action de rendre et d'établir des comptes* ». Un siècle plus tard la comptabilité n'induit plus l'obligation mais la simple tenue des comptes, le reste de la définition subsiste. Depuis 1986, la définition semble stabilisée autour de la manière d'établir et de rendre des comptes. Mais la comptabilité n'est plus le seul outil de reddition de comptes. Les outils de gestion (OdG), notamment ceux transfuges du secteur privé, ont été mobilisés pour rendre compte dans le secteur public. Les tableaux de bord, les cartes stratégiques, les comptabilités de gestion ont ainsi été largement intégrés dans la gestion des services publics. C'est ce qui a motivé dans un premier temps la mise en œuvre de la LOLF pour l'action du gouvernement devant le Parlement.

L'*accountability* a cependant été très peu mobilisée en tant que concept pour comprendre la logique sous-jacente qui a prévalu par exemple à l'instauration de la LOLF. Si nous centrons notre propos sur l'application de ce concept dans le champ éducatif, Behn (1998, p.142) propose de développer un cadre conceptuel de l'*accountability* (qu'il qualifie de démocratique) appliqué au management public fondé sur quatre interrogations : « *How will who hold whom accountable for producing whose results? Thus, the question of democratic accountability has four components; it raises four subsidiary but interrelated questions:*

- *Who will decide what results are to be produced?*
- *Who is accountable for producing these results?*
- *Who is responsible for implementing the accountability process?*
- *How will that accountability process work?*

The new public management paradigm needs a correlative accountability paradigm that addresses these four questions» (p. 142).

Les trois premières questions permettent d'identifier et d'analyser les résultats des politiques publiques et de répartir les responsabilités entre les parties prenantes. La quatrième question renvoie au contrôle comme une des dimensions du processus d'*accountability* et permet donc d'interroger son lien avec l'instrumentation de gestion en général. Au sein du processus d'*accountability* coexistent donc des outils en interrelation avec des acteurs, un système de mesure et d'évaluation de la performance en lien avec les pratiques opérationnelles.

Pour Behn (1998), citant Ladd (1996), l'effort pour créer une *Educational accountability* (une responsabilité de l'école basée sur les résultats) démarre avec l'idée que l'établissement scolaire est l'unité comptable (au sens d'*accountable*) la plus appropriée. En effet, Ladd (1996) souligne que : « *Efforts to hold schools accountable are potentially more productive because*

they encourage teachers, principal and staff to work together toward a common mission (p. 11).”

A ce titre, il faut donc opérer une division cellulaire du système en unités éducatives à des fins de reddition de comptes. Ce qui rejoint l'idée que plus le pilotage est proche du terrain plus les organisations publiques sont efficaces (Chatelain-Ponroy, 2010).

Concernant la dialectique accountability-contrôle, Steward (1984) propose une échelle d'accountability allant de normes à une accountability basée sur le jugement. Roberts (1996) propose deux formes d'accountability organisationnelle :

- Une accountability individualisante,
- Une accountability socialisante.

Comparant les écoles au Royaume-Uni et en Nouvelle Zélande, Broadbent et al. (1999) proposent un modèle intégrateur des deux modèles d'accountability en y mentionnant le type de contrôle possible dans les deux cas.

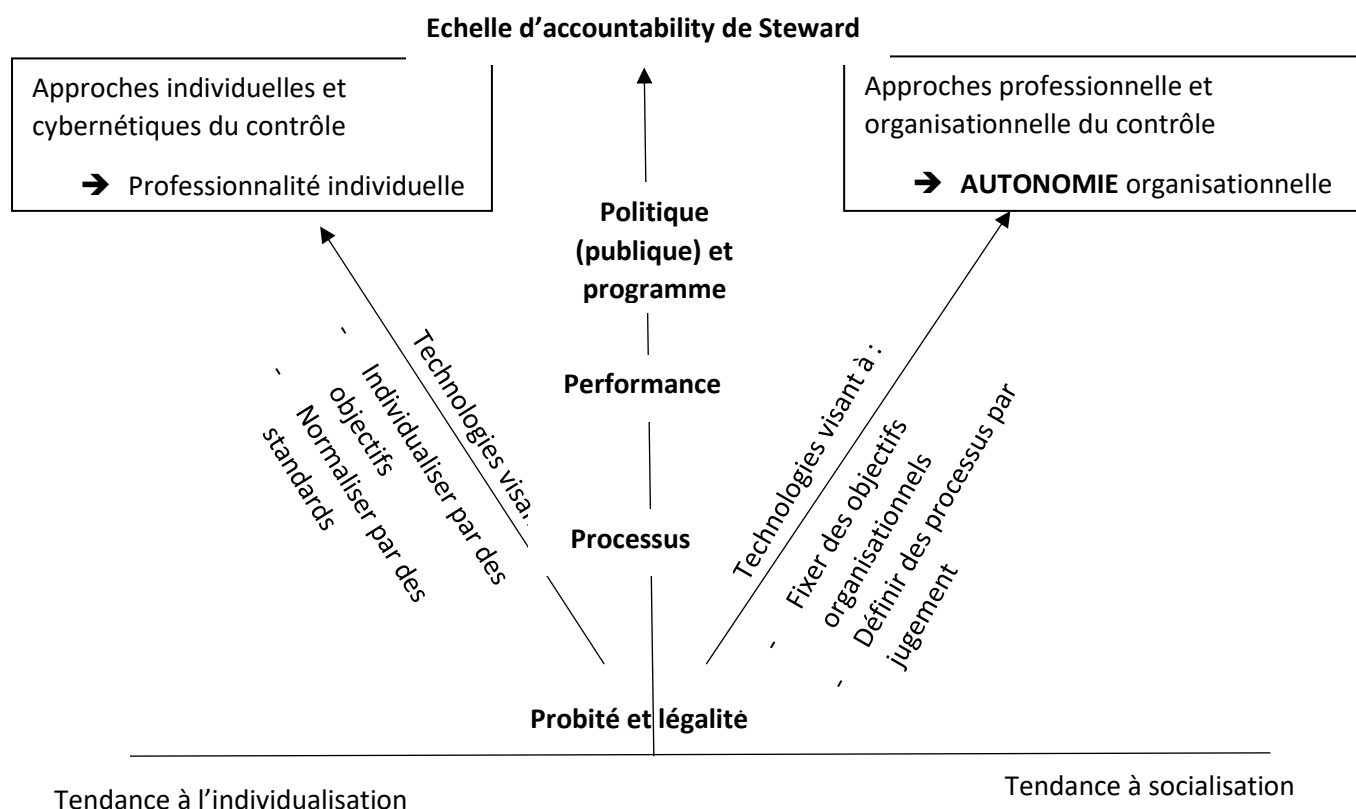


Figure 1 : l'échelle d'accountability et le contrôle (Broadbent et al., 1999, p. 341)

Broadbent et al. (1999) souligne la lente évolution de l'*accountability* vers les processus et la performance depuis l'avènement du Nouveau Management Public :

« *Before the advent of New Public Management (NPM) (Hood, 1995)) the emphasis of public sector accountability was on probity* », (p. 342).

La recherche de leviers d'efficacité dans le secteur public conduit nécessairement selon Steward à monter sur l'échelle du rendre compte et ce serait par un contrôle-jugement qui serait pertinent en haut de l'échelle à cause de la difficulté d'avoir des mesures claires permettant de rendre compte.

La France se situe dans le cas similaire de celui de la Nouvelle Zélande¹ en raison de la forte autonomie des opérationnels enseignants et un système encore assez bureaucratique avec des injonctions parfois paradoxales. La question est donc de sortir des enseignants de leur professionnalité quotidienne, individuelle par nature, pour explorer la possible accountability organisationnelle à travers le projet d'établissement. Le volet évaluation-contrôle du projet, révélateur du degré d'*accountability*, à travers l'usage des indicateurs doit nous permettre de comprendre la dialectique autonomie-contrôle sous le prisme de l'échelle d'*accountability* de Broadbent et al.

3. La démarche méthodologique

Nous développons ci-après le contexte étudié ainsi que les données collectées. Nous faisons le choix d'étudier le contexte EPLE dont l'organisation est structurée autour des concepts de contrôle et d'autonomie.

3.1. Le contexte EPLE et la problématique AC

L'EPLE est une organisation autonome sur le plan juridique et financier depuis le décret du 30 août 1985. Il doit rendre compte auprès des Rectorats et collectivités territoriales principaux financeurs ainsi qu'accessoirement aux usagers de ce service public. Ces derniers peuvent voir en l'école de plus en plus un marché et modifient leurs attentes en fonction de l'image perçue de l'établissement notamment en termes de climat scolaire et de résultats.

Sur le plan organisationnel et managérial, il reste au milieu du gué en la matière à cause de réminiscence d'une logique bureaucratique qui perdure (Attarça & Chomienne, 2013) parallèlement au mouvement managérial initié par la LOLF. La LOLF a en effet introduit un véritable contrôle de gestion au niveau ministériel et déconcentré mais au niveau local, ce contrôle reste à construire par les parties prenantes internes à l'EPLE.

Ces deux autorités (collectivités et EPLE) disposent également d'une autonomie de gestion. Le principe d'autonomie des collectivités locales est en effet reconnu à l'article L 1111-1 du Code Général des Collectivités Territoriales pour les Conseils départementaux et régionaux, principe consacré par la loi du 02 mars 1982 portant « *droits et libertés des communes, des départements et des régions* ». La personnalité civile et l'autonomie financière des EPLE sont précisées dans le cadre de l'article L 421-2 du Code de l'éducation.

¹ "The public sector was heavily rule-governed, 'bureaucratic' in the technical sense of the term, with a complex plethora of rules, variously sourced from determinations, manuals, circulars, and Treasury instructions" (Broadbent et al., 1999, p. 346).

Depuis les travaux de Bidwell en 1965, une des problématiques majeure de la littérature sur l'organisation des établissements scolaires est la tension entre leur aspect bureaucratique et leur aspect professionnel. Selon Hassani (2010), la coordination de l'activité de nombreux acteurs constitue en soi la bureaucratie, conduit le chef d'établissement à jongler entre plusieurs référentiels relationnels (parents, tutelle institutionnelle, services des collectivités territoriales, administration centrale, tissu associatif local, élus locaux).

Gallot (2011, p. 307) souligne que si « *L'établissement scolaire est un système partiellement contraint par le supra-système et (doit composer avec) l'écosystème, malgré le contrôle et l'obligation de résultats, le système local peut s'organiser et développer un comportement spécifique quasi autonome à travers des processus endogènes* ».

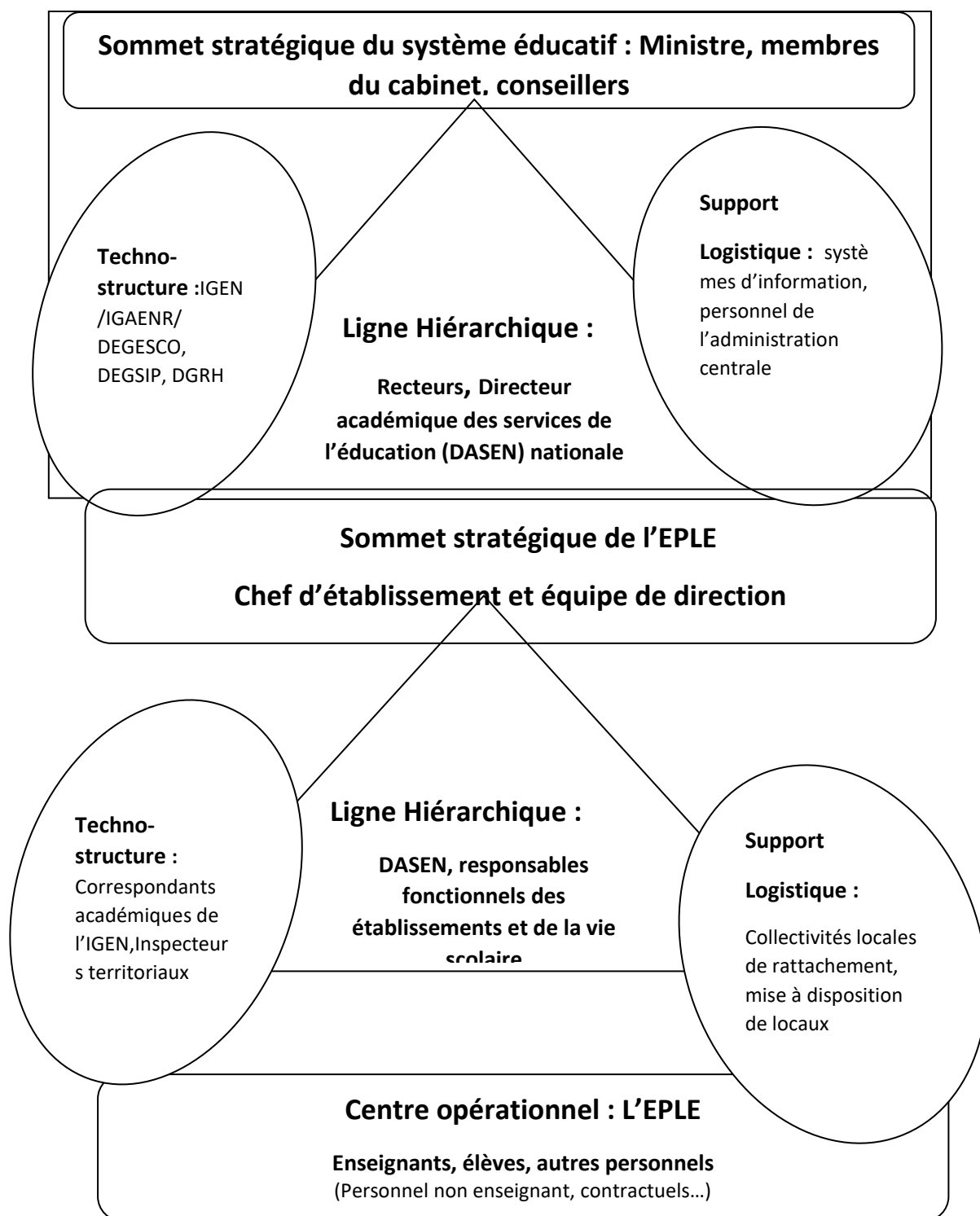
La configuration organisationnelle du système établissement que nous qualifions de base, tendrait, toujours selon les travaux de Mintzberg (1982) à se définir telle qu'elle est préconisée par le supra-système (c'est-à-dire l'administration centrale et déconcentrée du ministère de l'éducation nationale) comme une micro bureaucratie professionnelle englobée dans une bureaucratie professionnelle (Obin et Cros, 2003, p. 19).

En effet, si on adopte une approche systémique du système éducatif et de son dernier maillon de la chaîne organisationnelle, « *Le système établissement en tant qu'organisation se caractérise par un sommet hiérarchique faible national relayé au niveau local par la direction qui, nationalement appartient à la ligne hiérarchique, mais qui localement est elle-même un sommet stratégique* » (Gallot, 2011, p. 307).

Dans cette chaîne organisationnelle, le ministre rend compte au parlement dans le cadre de la LOLF sur la base du coût des programmes ministériels (enseignement scolaire premier degré, Enseignement scolaire second degré public, Enseignement scolaire second degré privé et soutien à l'éducation et vie de l'élève), des missions et des actions. Il revient à l'administration centrale d'apporter le soutien logistique d'une et au corps d'inspection générale son expertise (en tant que technostructure) au ministre.

Au niveau déconcentré, les recteurs rendent comptent au ministre et à ses services dans le cadre de mécanismes de contractualisation (donnant lieu à un dialogue de gestion) à priori et d'un reporting à posteriori sur la base d'indicateurs construits par le responsable de programme (sauf pour le programme vie de l'élève) et de l'utilisation des moyens alloués à l'académie. Il est demandé aux chefs d'établissement d'établir un rapport annuel de fonctionnement de l'EPL qui doit en principe être remonté à la tutelle académique (le rectorat). Il doit comporter un volet évaluation qui utilise les indicateurs LOLF ou d'autres construits localement à des fins de pilotage notamment.

Figure 2 Analyse systémique du système éducatif selon les configurations de Mintzberg adaptées



En s'appuyant donc sur les travaux de Mintzberg (1982), Ballion (1991) s'intéresse à la configuration générique de l'établissement qu'il définit comme une bureaucratie professionnelle. Cette configuration est caractérisée par la standardisation des qualifications, La quasi absence de ligne hiérarchique et l'existence de larges marges d'autonomie forte au niveau des opérateurs hautement qualifiés débouche sur une relative indépendance vis-à-vis de leur direction et même de leurs collègues (Fellouzis, 2011, p. 8). Pour Ballion (1991), les enseignants (opérateurs) seraient indépendants de la structure administrative, sans hiérarchie intermédiaire apte à effectuer un contrôle direct sur ce qui fonctionne ou pas. Les acteurs n'auraient alors pas de recul sur leurs propres actions et ils sont très autonomes (Gallot, 2011).

3.2. Les données collectées

Nous avons effectué des entretiens semi-directifs en interaction permettant d'accéder au sens que les acteurs donnent à leurs pratiques. D'après Gavard-Perret et al. (2008, p.88), *« l'entretien se caractérise par une rencontre interpersonnelle qui donne lieu à une interaction essentiellement verbale : les données collectées sont donc coproduites. Par ailleurs, ces données se fondent sur des représentations stockées en mémoire du répondant : elles sont donc reconstruites »*. Des données secondaires (documents portant sur les mécanismes de contrôle notamment) ont également été collectées et constituent des sources complémentaires d'informations illustrant les phases du contrôle identifiées dans les entretiens avec les discours associés à la démarche.

Nous sommes allés interroger dix chefs d'établissement, un inspecteur d'académie en charge de l'évaluation des EPLE (ancien chef d'établissement) et le contrôleur de gestion académique d'une académie du centre. Parmi les entretiens avec les chefs d'établissement, un s'est déroulé en présence de l'agent comptable du lycée pour les aspects budgétaires et financiers. Nous avons aussi interrogé le DGS adjoint à la Région en charge des lycées. Chaque entretien, d'une durée variable (entre 45 minutes et 1h) a fait l'objet d'un enregistrement permettant de restituer les verbatim susceptibles de répondre à notre questionnement et notre problématique.

Ces entretiens visent à nous interroger sur la question du couple contrôle/autonomie des EPLE dans une logique d'*accountability*. Il s'agit de voir les outils, objets et instances (dans lesquelles les acteurs interagissent avec les objets/outils) d'évaluation qui permettent de rendre compte de la part des EPLE (direction et agents comptables) dans le cadre de leurs marges de manœuvre, donc de leur autonomie. La dialectique contrôle-autonomie est étudiée à travers le discours des répondants pour nous permettre de comprendre le paradoxe au cœur de notre questionnement pour un chef d'établissement.

Nous avons décidé d'interroger les responsables d'encadrement en charge ou sujet à l'autonomie et au contrôle concernant les EPLE. Il s'agit des chefs d'établissement (CE), du responsable (DGS adjoint) à la Région aux Lycées avec son collaborateur à l'éducation et un inspecteur d'académie (en charge des établissements et de la vie scolaire) représentant la tutelle académique (Rectorat). Un entretien auprès d'un chef d'établissement a été réalisé en présence de l'agent comptable de l'établissement pouvant apporter des réponses sur les aspects budgétaires et comptables. Par ailleurs nous avons procédé à un entretien téléphonique avec le Contrôleur de gestion académique du rectorat (CdGA).

Sur les dix EPLE constituant l'échantillon 9 sont des lycées publics (d'enseignements général et technologique) et un est un collège public de grande taille situé en secteur prioritaire.

Un des lycées est rural, les autres sont situés au centre-ville ou dans l'agglomération d'une ville. Nous ne pensons pas qu'à ce stade de notre recherche et au regard du questionnement la typologie de l'établissement issue de l'éducation nationale soit d'une importance significative.

Le guide d'entretien (que nous reproduisons en *Annexe 1*) vise à s'assurer que les responsables interrogés nous répondent sur la triple dimension sans explicitement nommer ces concepts. D'autre part, nous avons constaté que le terme contrôle au sein de l'éducation nationale renvoie à l'activité ou le travail de contrôle des enseignants donc nous lui avons préféré le terme *Evaluation* lorsqu'il a été explicitement mobilisé. Le terme autonomie ainsi que celui de reddition ou de rendre compte n'a pas paru sembler poser de problème sémantique auprès des répondants. Tous les entretiens ont duré entre 45 minutes et 1 heure sauf celui avec le CdGA qui a duré une vingtaine de minutes. Un EPLE reçoit une dotation globale en heures à répartir ensuite dans le cadre de son autonomie : c'est la dotation horaire globalisée (DHG) qui correspond à sa masse salariale prise en charge directement par le rectorat, y compris celle des contractuels.

L'EPLE doit, dans le cadre de son autonomie élaborer, formaliser et mettre en œuvre un projet d'établissement (PE) depuis la loi d'orientation de 1989, qui a été révisé par la loi d'orientation et de programmation sur l'école de 2005. Celle-ci a introduit le principe de la contractualisation dans le sillage de la mise en œuvre de la LOLF au sein du ministère de l'éducation nationale. Dans le cadre d'un dialogue de gestion entre la direction de l'EPLE (parfois accompagnée d'enseignants et d'autres personnels) et l'autorité de tutelle (rectorat ou inspection académique), il est établi un contrat d'objectifs (CO) comportant des indicateurs assortis de cibles selon des axes qui correspondent à ceux du projet académique élaboré par le recteur avec le ministère. Ces cibles seront ensuite rapportées aux résultats constatés et feront l'objet de discussions sur le degré d'atteinte, les axes de progrès possibles permettant d'améliorer les résultats dans le cadre d'une nouvelle contractualisation. Par ailleurs, l'EPLE dispose d'un budget en grande partie alimenté par la dotation globale de fonctionnement allouée par la collectivité de rattachement (Région pour les lycées et Conseil départemental pour les collèges) et accessoirement par l'autorité de tutelle.

4. Les résultats obtenus

Nous développons ci-après nos résultats autour du couple autonomie-contrôle puis nous tenterons d'apporter des éléments d'*accountability* dans la relation. Le processus de présentation des données d'article autour du triptyque autonomie-contrôle – rendre compte correspondant pour l'autonomie au projet d'établissement (PE), pour le contrôle de la tutelle aux contrats d'objectifs et pour la collectivité de rattachement au budget.

4.1. Le processus de contrôle des acteurs

Le principal outil de contrôle stratégique au niveau local est le projet d'établissement car « *c'est celui qui offre le plus d'ouverture et la plus de latitude pour agir* » selon une proviseure de lycée interrogée, contrairement au contrat d'objectifs et au budget qui offrent beaucoup moins de marges de manœuvre en raison du caractère incompressible de certaines dépenses fléchées pour le budget et de l'obligation de s'inscrire dans le projet académique de performance pour le contrat d'objectifs. Le choix des indicateurs est assez contraint pour ce dernier puisqu'ils doivent être choisis parmi ceux du BOP académique même si les directions peuvent en

construire localement selon le contexte. Nous développons ci-après les points de vue des Rectorats et de la région concernant les contrôles effectués.

4 1 1. Les mécanismes de contrôle du Rectorat

Concernant l'attribution de ces moyens, l'essentiel provient de la masse salariale enseignante prise directement en charge par les Rectorats. Des crédits pédagogiques sont octroyés par le rectorat mais cela représente une part minime comparée à la dotation de la collectivité de rattachement. Au niveau budgétaire et financier, le contrôle est un contrôle de légalité, le budget est remonté à la collectivité et au rectorat dans le mois qui suit son adoption au CA de l'EPL. Concernant la masse salariale enseignants, elle est matérialisée par une dotation horaire globalisée (en heures postes correspondant aux emplois de fonctionnaires évalués en ETP, en heures supplémentaires année appelées HSA et en heures supplémentaires effectives ponctuelles appelées HSE). C'est à l'établissement de répartir cette dotation dans le cadre de son autonomie, le rectorat demande une remontée périodique de la DHG une fois celle-ci validée en CA en début d'année civile suivant la rentrée scolaire suite à proposition du CE ou de membres du CA. Elle est cependant instruite dans le cadre d'une commission permanente comme dans les collectivités locales.

Le contrôle exercé par le Rectorat consiste à s'assurer que les élèves de chaque filière reçoivent les heures prévues au programme, le reliquat d'heures peut être utilisé à la discrétion de l'EPL. D'autre part l'entretien réalisé avec le l'inspecteur académique (JK) montre que l'attribution des moyens en heures se fait essentiellement sur la base des effectifs d'élèves prévus et un taux d'encadrement préétabli qui fait l'objet d'une discussion entre l'EPL et le rectorat lors du dialogue de gestion :

« On a des clés de répartition comme le H/E^2 et des taux d'encadrement comme le nombre d'élèves par enseignant ou par classe qui nous permettent d'attribuer à la louche une première mouture de la DHG. Ensuite on affine au fur et à mesure de la connaissance des effectifs grâce à des taux de passage théoriques d'un niveau à un autre et selon les besoins particuliers par exemple les établissements d'éducation prioritaires ou pour de projets pluriannuels » (JK).

Il s'agit d'un contrôle extra comptable à priori pouvant comporter quelques ajustements selon les effectifs. Par ailleurs, le contrôleur de gestion académique (BG) affirme exercer un contrôle du budget qui doit être conforme aux principes de comptabilité publique ainsi que sur le compte financier avec une attention particulière au contrôle interne :

« On regarde avec attention les budgets et parfois certains sont retoqués car ils ponctionnent par exemple trop sur le fonds de roulement mais c'est à l'établissement de construire son budget en respectant les chapitres ... les activités logistiques (ALO) ... les activités pédagogiques. On demande qu'il nous soit remonté parce qu'il peut y avoir le contrôle de la chambre régionale des comptes. (...) On s'assure surtout que les règles de contrôle interne soient respectées... que le chef d'établissement ne peut accéder à l'application de mise en paiement, ça c'est le rôle de l'agent comptable (...) qui a souvent malheureusement la double casquette, dans les faits on sait que c'est lui qui est à la manœuvre pour faire le budget même si l'ordonnateur c'est le chef d'établissement, c'est lui qui signe le budget. Le compte financier, c'est l'agent comptable qui engage la dépense. On contrôle la cohérence

² Nombre d'heures par élèves

entre les deux compte tenu des DBM³. De toute façon, tout ça est discuté en CA et il y a un représentant de la région ou du CD » (BG, CdGA).

Des mécanismes de contrôle de nature extra comptable se couplent au niveau de l'autorité de tutelle avec des mécanismes de contrôle de nature comptable mais nos interlocuteurs affirment l'autonomie des EPLE.

4 1 2. Les mécanismes de contrôle de la Région

Sur l'information comptable et financière, la région estime avoir un niveau d'information assez fin sur la viabilisation mais sur la partie éducative, par exemple pour calculer le coût d'un élève ou d'une formation, le DGS adjoint (EP) n'a pas de système d'information ou de données permettant d'alimenter une possible comptabilité de gestion et vice versa :

« Sur la partie financière, on est assez démunis, on n'a pas d'éléments partagés. Alors que la restauration est une compétence de la région, déléguée aux établissements, on n'est pas capables d'avoir des éléments analytiques. Le Président nous a demandé la part d'approvisionnement régional dans le budget restauration des EPLE, on a été incapables de lui fournir l'information. (...) On a 4/5 lycées de la filière bois et on voudrait comparer entre lycées mais on n'est pas capables de le faire. On n'a pas les moyens, il y a le contrôle budgétaire et on a 2 personnes, il faut échanger avec le rectorat. Il n'y a pas une vision analytique y compris dans les établissements, le problème c'est qu'on n'a pas les données. On a un compte financier mais il n'y a pas de comptabilité analytique mais il va falloir qu'on y aille sur la partie pédagogique. Il faudrait qu'il y ait une culture dans tous les EPLE de cette approche coût complet de la pédagogie, dans la réalité, la pratique on tombe au mieux sur quelqu'un qui est convaincu mais très souvent, il y a ce réflexe de ne pas parler du coût de la pédagogie, c'est tabou. Il y a toute une approche en termes d'explications... » (EP, DGS adjoint à la Région en charge de l'éducation, de la formation et de la réussite).

D'un point de vue comptable et budgétaire, la région semble contrôler le respect des principes comptables et la régularité des opérations selon l'agent comptable interrogé et confirmé par le collaborateur du DGS de la direction des lycées de la Région.

« La région ne va nous dire qu'on a pas assez mis de dépenses d'entretien, de viabilisation, d'affranchissement. Elle ne regarde pas cela à moins de voir vraiment une anomalie énorme. Si on a mis une somme, elle ne demande pas sauf si en novembre on ne peut plus chauffer, là elle va regarder de près. Mais dans la mesure où un représentant de la Région siège au CA, elle prend part au vote, il y a un contrôle à ce niveau-là. Il y a beaucoup de projets pédagogiques qui sont soumis directement à la Région pour des demandes particulières ... c'est là que qu'ils font un contrôle pédagogique directement des projets. Ce contrôle il se passe là à ce moment-là les projets de voyages, transEuropeCentre, les arts lycéens... » (RF, agent comptable du lycée C de F).

4.1.3 Les mécanismes de contrôle du chef d'établissement en interne

A l'interne ce qui permet de juger de l'efficacité d'un EPLE, c'est l'analyse faite dans le bilan annuel en fin d'année scolaire avec des indicateurs selon le principal de collège. Ce qui peut montrer l'inefficacité d'une partie du PE qui peut être modifiée ou abandonnée. Ce bilan comporte un volet évaluation qui permet de « revoir sa copie » selon l'impact sur les élèves.

³ Décisions budgétaires modificatives qui permettent de modifier le budget initial prises en CA de l'EPLE.

Par ailleurs le contrôle externe est matérialisé par le CO selon le principal qui doit se retrouver à l'interne.

Dans cette bureaucratie professionnelle, la direction des établissements scolaires disposerait à priori d'un relatif pouvoir de supervision direct sur l'organisation locale mais l'autonomie et la très haute qualification des opérateurs (les enseignants) ne lui permet pas d'effectuer un contrôle direct serré. En effet, elle peut être empêchée de contrôler par « *la sectorisation des matières et des classes ou par l'isolement physique des professeurs en situation de cours* » (Gallot, 2011, p. 309). Le chef d'établissement serait ici un régulateur du travail enseignant qui ne fait que constater les évaluations finales des élèves en tentant d'harmoniser les pratiques au sein de son établissement. Il peut exercer un contrôle invisible (Bouquin et Kuszla, 2013) pour orienter les comportements ou augmenter l'implication dans l'établissement par l'attribution des classes, de moyens supplémentaires (financiers, matériels ou pédagogiques dans le cadre du budget) ou par les emplois du temps des enseignants. Mais il ne peut entrer dans la boîte noire « classe » par manque de légitimité pédagogique et cognitive (qui est plus facilement concédée aux inspecteurs disciplinaires par les enseignants) et par souci de se préserver de tensions (Attarça et Chomienne, 2013). Son contrôle sera toujours en périphérie de la classe, cette « zone interdite », ce qui l'amène à un contrôle sur des objets comme l'implication ou le projet d'établissement et son financement.

Une telle vision de l'établissement scolaire comme bureaucratie professionnelle⁴ est très souvent convoquée à l'aune des travaux de Mintzberg (qui avait donné en exemple les universités⁵ et les hôpitaux) et acceptée tant dans le monde scolaire et dans diverses recherches en sciences de l'éducation ou de gestion notamment. Elle fait cependant l'impasse sur la problématique de l'implication et la coordination du travail enseignant contextualisé « hors la classe » ainsi que celle de leur évaluation par les chefs d'établissement et les directions scolaires même si ces derniers disposent de leviers de contrôle informels comme :

- L'affectation à leur discrétion des classes⁶ et notamment les classes prestigieuses ;
- La satisfaction des différents vœux des enseignants et la confection des emplois du temps en faveur ou en défaveur des enseignants ;
- L'attribution de salles équipées ou non d'outils pour l'enseignement ;
- L'éligibilité des projets éducatifs et pédagogiques proposés au projet d'établissement (*trois proviseurs de lycée et le principale de collège* affirment recourir à cette pratique ;
- Le financement des projets éducatifs et pédagogiques proposés par les équipes enseignantes (*la majorité des répondants affirme exercer ce mode de contrôle*) ;
- La possibilité de ou non de rétribuer les enseignants en heures complémentaires.

Barrère (2014, p. 108, in Maulini O. et Gather-Thurler) qualifie de « *contrôleurs empêchés du travail enseignant* » les chefs d'établissement, contrôle qui constitue paradoxalement une nouvelle tâche de ces contrôleurs contrôlés. Elle note une extension du domaine du contrôle puisqu'il ne s'agit plus seulement de « *faire tourner un établissement* » mais de porter un projet cohérent d'amélioration, qui peut prendre différentes formes, y compris dans bien des cas, celui

⁴ Certains sont tentés d'y ajouter le qualificatif « individualisante » en raison de l'isolement des enseignants dans les classes avec leurs élèves, ce qui nous paraît excessif en raison de l'interdisciplinarité et du travail en équipe qui pénètrent progressivement la profession.

⁵ Mintzberg cite le cas des universités qu'il qualifie de bureaucraties professionnelles où l'attribution des ressources se fait sur la base des rapports de force internes, eux-mêmes liés au niveau de prestige des disciplines ou à leurs appuis politiques.

⁶ Par exemple des classes dites difficiles ou à examen qui constituent des signaux donnés aux enseignants par les chefs d'établissement.

d'un progrès des résultats chiffrés. Les chefs d'établissement sont donc les « *garants de facto d'un mouvement de modernisation organisationnelle qu'ils doivent contribuer à mettre en place, en y faisant participer les enseignants* » (Barrère, 2014) dans le cadre de l'autonomie collective. Même si l'investissement dans les dispositifs et les projets est la base la plus visible dont les chefs d'établissement disent eux-mêmes qu'il est « *le fait d'une grosse minorité d'enseignants* » (entre une moitié et 1/3 environ⁷). Cette implication organisationnelle, notamment dans le projet d'établissement, constitue un nouvel espace de contrôle qui prend une part croissante et variée dans le travail des directeurs d'établissement scolaires. Il tend à introduire un pilotage par les résultats local avec des indicateurs quantitatifs mis à la disposition des établissements (par le rectorat ou l'administration centrale) ou construits par les directeurs. Barrère (2014) note que dans les établissements de taille restreinte, les chefs d'établissement (en particulier dans les collèges) s'investissent de plus en plus « *dans des considérations sur les différentiels de résultats des équipes* » (p. 110). C'est donc au niveau de l'établissement dans le cadre de l'autonomie de l'EPLE que peut s'exercer le contrôle de gestion au sein de l'EPLE, autonomie que nous abordons à présent.

4.2. L'existence d'une autonomie des acteurs

L'autonomie est matérialisée financièrement par le budget de l'établissement en grande partie alimentée par la collectivité d'une part et sur le plan organisationnel par le projet d'établissement alimenté par des projets éducatifs ou pédagogiques qui s'y inscrivent d'autre part. Un entretien préliminaire a été mené auprès d'un inspecteur d'académie (JK) en charge des établissements qui montre que « *c'est l'outil qui incarne le plus l'autonomie d'un EPLE* » selon lui. Une cheffe d'établissement (CF) affirme que « *c'est le plus ouvert des 3 outils (PE, CO et budget), celui qui offre la plus grande latitude pour le pilotage* ». Nous avons interrogé le responsable éducation » (EP, DGS adjoint) d'une Région avec qui les lycées et les lycées professionnels sont en contact. Ce service est chargé d'élaborer la politique d'octroi de dotations de fonctionnement aux établissements qui constituent l'essentiel des ressources de leur budget. Nous présentons les points de vue de la collectivité de rattachement et celui des chefs d'établissement.

4 2 1. L'autonomie laissée aux EPLE par la collectivité

La méthode d'allocation des dotations de fonctionnement allouées aux EPLE par la région est assez invariante : une part liée à la formation suivie par l'élèves et une part liée à la « *viabilisation* » c'est-à-dire les consommations de fluides (énergie, eau, chauffage...) liée à son offre de formation selon la moyenne des 3 dernières années connues. Il y a cependant des effets de seuils : « *il y a des plafonds* » selon le DGS adjoint interrogé. Lorsque « *le mode de calcul est modifié il y a un groupe de travail avec les gestionnaires comptables, des élus... A modalité constante, la méthode est instruite en commission permanente de la région puis le montant de la dotation est indiqué à l'établissement. Ensuite c'est au CA de l'établissement qui prend le relais* » (EP, DGS adjoint). Donc selon le responsable de la Région, l'autonomie financière d'un EPLE est totale dans le cadre de ses instances de gouvernance.

⁷ « La part des enseignants que les chefs d'établissement estiment « moteurs » varie, mais autour d'une norme désignée dans la majorité des entretiens comme un gros tiers ou une petite moitié, le reste étant divisé entre les enseignants qui ne travaillent « que » dans la classe et « font leurs heures, sans plus », et une minorité d'enseignants réfractaires » (Barrère, 2014, p. 119, in Maulini O. et Gather-Thurler).

La région ne semble pas impliquée dans la contractualisation entre l'EPLÉ et le rectorat. Elle reçoit bien le contrat d'objectifs (CO) mais insiste sur le fait que la région « peut » être associée. Il affirme la bonne intention de la convention tripartite mais déplore son et un manque de direction claire et d'opérabilité. Il trouve que la région ne peut pas se faire entendre sur les objectifs qu'elle pourrait intégrer dans le CO et que le dialogue de gestion est trop espacé dans le temps contrairement à ce qui se fait ailleurs :

« Nous aujourd'hui on a d'abord une responsabilité sur l'intendance, ce sont des données assez objectives et peu contestables. Sur les questions des objectifs à visées pédagogiques, l'efficience, l'efficacité c'est du ressort du rectorat et le rectorat ne travaille pas comme ça... Je pense que c'est un sujet sur lequel nous ne sommes pas, c'est un sujet pour le coup qui mettrait un peu le feu dans les académies. Il faudrait un CO personnalisé par établissement mais on n'a pas les moyens humains et matériels. Un CO tous les 3 ou 4 ans et après on n'évalue pas et repart dans un nouveau contrat... » (EP, DGS adjoint).

Il y a des temps forts avec les proviseurs en fin d'année scolaire et les nouveaux entrants pour expliquer comment la région fonctionne.

4 2 2. L'autonomie organisationnelle laissée par l'autorité de tutelle

Tous les responsables interrogés nous affirment que c'est le projet d'établissement qui incarne l'autonomie organisationnelle de l'EPLÉ. Concernant le projet d'établissement, l'inspecteur d'académie souligne son rôle d'interface et son positionnement instrumental dans la hiérarchie éducative :

« C'est le CE qui a en mains des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, il a les indicateurs de sa tutelle, du CO avec des cibles mais il a pu en construire aussi lui-même (...) Il va essayer de les croiser avec des problématiques de l'établissement pour essayer de faire en sorte de faire réfléchir les équipes sur leurs pratiques professionnelles, modifier les pratiques (...) faire en sorte qu'ils travaillent plus en équipe au sien d'une discipline ou d'une équipe pédagogique. Les indicateurs permettent d'objectiver les constats avec les équipes lors d'instances. Les chiffres sont toujours matière à discussion donc les indicateurs vont permettre d'entamer la discussion avec les enseignants. (...). On est trop dans le faire avec les PE plutôt que le penser en termes d'évaluation, d'impact pour les élèves à long terme. Il faudrait dans l'idéal apurer les projets pour ne garder que ceux dont l'impact sur les élèves ce serait pertinent. Dans notre académie, le recteur a décidé de fixer des cibles aux indicateurs des CO (...) je pense que ça irrite un peu les professeurs un peu, il faut expliquer, expliciter... parce que pour certains d'entre eux, ils ont du mal avec cette culture de résultat, de performance, cela vient du secteur privé. Derrière il y a l'aspect on ne peut pas grand-chose et le recteur nous fixe des cibles sur ce que l'on ne peut pas maîtriser... Le cœur du métier de CE n'est pas administratif, c'est du management. L'essentiel de du temps de cette dimension, c'est le PE en articulation avec le CO. Il faut objectiver au maximum car le ressenti ça limite. Pour objectiver les choses, il faut passer par la mesure, ça peut être des indicateurs qualitatifs. Il faut aller au-delà de ce que l'on perçoit. Le conseil pédagogique est un lieu où on peut partager les constats, être d'accord sur les constats, ce qui permet ensuite d'être d'accord et envisager ensuite des projets et actions. Il y a des professeurs reconnus, investis... qui peuvent être des points d'appui. L'entrée principale c'est la réussite des élèves. Ce serait un management par les valeurs, faire réussir un maximum d'élèves » (JK, inspecteur d'académie en charge des EPLÉ).

L'autonomie est matérialisée par l'utilisation de dotation horaire annuelle qui est globale et à priori par le projet d'établissement. Elle se matérialise aussi par le budget sur le plan financier mais dans ce cas elle est au service de l'autonomie organisationnelle. Le contrat d'objectifs est un outil *d'accountability* qui constitue aussi un contrôle à postériori selon l'autorité de tutelle.

4 2 3. L'autonomie perçue par les chefs d'établissements

La marge du budget semble symbolique pour les CE interrogés en raison du caractère fixe d'une grande partie des charges. Cependant, il y a de la latitude sur les crédits pédagogiques qui doivent être en cohérence avec le PE : *« Les projets sont prioritairement financés s'ils sont inscrits dans le PE. Mais c'est très contraint par les finances qu'on a. Peu d'autonomie finalement sur le plan budgétaire »* (AD, proviseure du lycée C d F). On voit que l'autonomie financière est faible mais elle reste au service de l'autonomie organisationnelle (le PE). Pour une autre, il est simplement un outil technique, un levier parmi d'autres mais *« la pensée et la force que l'on se donne sont plus dans le PE et le CO »* (AD, proviseure du lycée PL C).

Une proviseure de lycée rural qui affirme exercer pleinement sa fonction d'ordonnateur comptable au service du projet d'établissement donc de l'autonomie organisationnelle :

« On a pris dans les fonds de réserve pour financer les projets mais je m'appuie sur l'agent comptable qui a l'expertise. On a pris la décision de faire un budget non équilibré (par ponction sur le fond de roulement qui correspond à la capacité d'autofinancement) mais sincère l'année dernière. Cette année il est équilibré et sincère. Derrière le compte financier doit montrer qu'on a tenu nos engagements. Beaucoup de mes collègues privilégient un budget équilibré mais pas sincère donc on fait de l'affichage. Le choix d'un budget est politique car il y a des choix. Toutes les actions pédagogiques sont intégrées dans le PE, on fait des fiches actions pour les profs quand ils présentent des projets, c'est dans quel élément du PE ça figure et à quel titre. Si ça n'y figure pas on ne finance pas » (AD, proviseure du lycée C d F).

L'agent comptable insiste sur le caractère fixe et contraint des activités logistiques du budget (chapitre ALO) alors que le résidu dévolu aux activités pédagogiques (AP) lui reste effectivement du ressort de l'EPLE que la région peut abonder :

« Lorsqu'on montre que les dépenses d'AP sont bien utilisées et qu'on travaille bien avec la Région, on montre que les dépenses sont fondées. Les effectifs sont en hausse et la Région a augmenté la dotation de fonctionnement pédagogique » (Agent comptable).

Concernant l'autonomie organisationnelle, pour tous les CE interrogés, c'est le projet d'établissement qui incarne véritablement et qui donne corps à l'autonomie. Dans certains établissements, on commence par un diagnostic qui correspond soit à la prise de fonction du chef d'établissement nouvellement nommé soit à l'échéance du PE qu'il faut formaliser (tous les 4 ans) pour la nouvelle période de contractualisation. Cependant il y a parfois un décalage entre les axes du projet d'établissement (PE) et les projets des enseignants. Une des chefs d'établissement (CE) affirme distribuer à chaque année le PE à tous les enseignants avec un rappel des axes qui ont été décidés et votés en CA. On constate parfois donc une *expectation gap* entre liberté professionnelle des enseignants et autonomie de l'établissement, ce qui confirme la tension entre la logique professionnelle et managériale qui constitue un dilemme pour le CE.

L'autonomie peut aussi se manifester par la construction d'indicateurs propres par le chef d'établissement qui peuvent être discutés ou non. Une des Chefs d'établissement utilise les indicateurs proposés par le rectorat mais elle affirme avoir construit ses propres indicateurs lors du diagnostic préalable à l'élaboration du PE :

« J'ai bousculé un peu les enseignants, on est allé regarder l'écart entre les notes au bac et celui tout le long de l'année ce qui nous a permis de reconstituer un taux de réussite théorique même si les indicateurs APAE sont précis maintenant. (...). On s'inscrit forcément dans le projet académique mais il reste très général et peu opérationnel (...) Donc on propose des actions opérationnelles comme l'accompagnement des nouveaux élèves entrants au lycée en seconde » (CF, proviseure du lycée PL C).

Dans cet établissement, c'est l'évaluation et les discussions qui en ont découlées qui a permis de s'emparer de l'autonomie à priori. Cependant la dialectique autonomie-évaluation semble complétée par la reddition de compte, condition sine qua non pour valider des actions.

L'autonomie organisationnelle est aussi matérialisée par le volume horaire global octroyé par le rectorat appelé DHG⁸ que l'établissement répartit selon l'orientation du PE et l'évaluation et qui en a été faite comme l'affirme une CE de lycée :

« Sur la répartition de la DHG, on a une petite marge d'autonomie sur l'organisation des classes et suite à l'évaluation qui a été fait lors du diagnostic du PE. Ce n'est pas facile à mettre en place car il faut convaincre les enseignants du bien-fondé de l'allocation des heures suite au diagnostic. Il a fallu beaucoup échanger et en CA, je leur ai proposé d'essayer sur la base du diagnostic et après on verra. Le dispositif a été renouvelé cette année» (LH, proviseure du lycée C P).

Cependant, il importe aussi de rendre compte pour justifier de la politique et du projet de l'établissement notamment en CA où siègent les représentants des enseignants, des parents et de l'administration.

Pour inscrire la politique pédagogique et éducative au sein de l'EPL, une proviseure insiste sur le rôle des instances de gouvernance (CA, commission permanente et conseil pédagogique) donnant un caractère collectif à l'autonomie et l'utilité des indicateurs construits localement pour réfléchir et élaborer le PE :

« Les indicateurs que l'on construit dans les EPL ce sont ceux liés à la vie scolaire et au climat scolaire. Il y a aussi des indicateurs pédagogiques comme le temps de déambulation d'élèves au moment des cours pour regarder l'attractivité de cours par les enseignants. Il y a aussi le nombre d'exclusions... Je regarde les évaluations pédagogiques des enseignants (...) Ces actions sont du pilotage mais ensuite on doit s'interroger si on a pu faire bouger les lignes et voir l'impact sur les élèves. D'ailleurs ça commence à bouger chez les enseignants qui n'aiment pas beaucoup le mot contrat mais la culture de l'évaluation commence à se diffuser peu à peu. On rassure aussi les équipes que tout ça n'impacte pas leur liberté pédagogique car c'est ce qui les rend un peu réfractaires à l'évaluation, car c'est du jugement. On veut les faire réfléchir sur un peu de recul et une réflexivité » (CF, proviseure du lycée PL C).

⁸ Dotation horaire globalisée.

Ce qui rejoint l'idée que la réflexivité peut être un levier interactif de contrôle au service des acteurs dans le cadre de l'autonomie de l'organisation (Méziade et Mainetti 2013). Cependant aucun lien significatif n'est établi avec la reddition de compte.

La proviseure d'un lycée au sujet du PE et de son élaboration insiste sur le caractère collégial pour être pleinement dans l'autonomie :

« Le PE précédent n'avait pas été construit collectivement. Mon prédécesseur voulait faire les choses rapidement et avait construit son PE en le déposant et a dit maintenant on fait ça, sans doute prise par le temps. J'ai essayé de le construire avec les gens car sinon c'est le PE du CE, il s'en va et il n'y a plus de PE. Idéalement vous proposez des choses qui finissent par y adhérer au gré des discussions (...) Je leur dis on essaie on évalue si ça vous convient pas on arrête à l'aide d'indicateurs comme par exemple le nombre d'élèves qui vont au second groupe au bac avant et après la mise en place d'un dispositif. On a amélioré le taux de réussite au bac. L'année suivante on a reconduit et un des profs les plus réfractaires a dit ça a toujours existé ça, on fait ça depuis quinze ans. Il faut que lorsque le CE s'en va, les actions sont celles de l'EPLÉ pas celui du CE, intégrées par l'ensemble. Si vous avez fait bouger les choses après il y aura des objectifs nouveaux à la suite c'est normal. Ce qui est intéressant c'est quand vous avez mis en place des choses et que ça marche, les gens se les approprient et je pense que si ils ne se les approprient pas, ils ne peuvent pas les faire fonctionner. Il faut expliciter pourquoi on le fait, donner du sens. Parfois on fait marche arrière car on sent qu'on pas fait bonne route » (AD, proviseure du lycée C d F).

Le principal de collège indique avoir besoin de sa feuille de route académique par le CO dans le cadre du dialogue de gestion. En interne ensuite il réunit tous les enseignants intéressés par le PE dans le cadre d'un conseil pédagogique élargie (de 50 à 80 % des enseignants).

Pour lui, le PE est un outil de communication lisible pour tout le monde et peut constituer un outil de gestion pour les nouveaux arrivants. Il insiste sur l'aspect collectif et flexible du PE :

« C'est un outil de partage des pratiques pédagogiques. Le but est de les conforter dans leurs pratiques, d'insérer leurs projets dans une dynamique. Le PE est la traduction opérationnelle des lignes directrices collégialement (...) Il faut que les projets rentrent dans le PE ou soient un vecteur d'amélioration du PE. Si un prof vient avec un projet intéressant mais qu'on lui dit je suis obligé de dire non car il ne s'inscrit pas dans le PE. La rédaction du PE doit pouvoir permettre d'inscrire de nouveaux axes et si des projets font émerger un nouvel axe.... » (P M principal de collège)

Selon les chefs d'établissements interrogés, c'est le projet d'établissement qui incarne le plus l'autonomie de l'établissement car il offre le plus d'ouverture et laisse le plus de latitude managériale. Le budget est un levier qui vient en support au projet d'établissement pour convaincre que les projets proposés doivent s'inscrire obligatoirement dans le PE pour être financés.

4.3. Le processus de reddition de compte par l'EPLÉ

Il s'agit ici de convoquer la question du processus d'accountability de Behn (2003) en lien avec l'AC : *How will that accountability process work?* En particulier nous nous interrogeons sur le

rôle du contrôle de gestion dans la reddition de compte de ces organisations éducatives en lien avec leur autonomie.

4 3 1. Les mécanismes de rendre compte de l'autorité de tutelle

Pour l'inspecteur d'académie, c'est la LOLF qui a véritablement instauré le rendre compte dans l'éducation nationale, notamment à travers la contractualisation. C'est par le contrôle de gestion donc qu'on aurait une reddition de compte pour la tutelle avec paradoxalement plus d'autonomie pour les EPLE. En effet, c'est eux de s'emparer de leurs marges de manœuvre en élaborant leur CO en interne dans un premier temps (dans le cadre d'une auto évaluation) :

« Quand les CO ont été mis en place en 2005, on a ouvert la voie au dialogue entre les CE et les DASEN. Lors de ce dialogue, sont souvent présents des représentants du CA (CPE, enseignants), le CE vient avec une équipe élargie. C'est bien l'idée de collectif (...) dans l'académie ça se passe comme ça » (JK, inspecteur d'académie en charge des EPLE).

Par ailleurs le rapport annuel de fonctionnement, que la loi oblige à publier mais qu'une minorité publie effectivement selon un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale, incarne selon une proviseure *« un indicateur de notre capacité de rendre compte de notre travail et de notre performance (...) »* (CF, proviseure du lycée PL C). Ses propos relèvent un paradoxe entre *l'accountability* et le contrôle concernant le rapport annuel d'activité qui s'inscrit dans la logique de reddition de compte :

« Parmi ceux qui ne le rendent pas, ce n'est pas parce qu'ils sont de mauvais managers ou qui n'arrivent pas à enrôler mais qui sont parfois « un peu militant de cette crainte du contrôle ». Il y a aussi plein de gens qui font mais qui ne formalisent pas ».

Cette affirmation pose la question du travail de contrôle formel et informel de la part des chefs d'établissement, contrôle qui ouvre de nouveaux espaces ou objets du contrôle : implication, zones d'incertitude ou même les résultats eux-mêmes que les chefs investissent au gré de leur maîtrise des chiffres ou encore selon leur adhésion *« à des processus qu'ils peuvent aussi ressentir comme un contrôle de leur propre action »* (Barrère, 2014, p. 108, in Maulini O. et Gather-Thurler).

4 3 2. Les mécanismes de rendre compte à la collectivité de rattachement

Le responsable de la Région n'exige pas formellement que les EPLE leur rendent compte de leur gestion. Il s'agit simplement d'une remontée de données budgétaires et du compte financier donc d'un *reporting* sans jugement de la gestion des moyens octroyés. Elle construit actuellement un tableau de bord ad hoc sans application dédiée :

« On n'a pas d'application, on analyse tout. On est en train de construire des indicateurs avec les moyens du bord. On y met des données budgétaires, des données issues du compte financier. On est en train de construire des indicateurs. On partage les mêmes indicateurs que l'Etat partage avec les EPLE, les APAE⁹. On a toutes les informations : effectifs, taux de réussite, catégories socio professionnelles. Ça s'est nouveau mais on n'a pas de

⁹ Ce sont les indicateurs de performance construits par le ministère et redéployés par les rectorats à usage des EPLE (taux de réussite à l'examen, taux de passage entre niveaux, proportion de bacheliers parmi les sortants de l'établissement, indicateurs de climat scolaire...).

possibilité d'extraction de données financières. On a des feuilles de scoring qu'on pourrait transposer aux EPLE mais c'est difficile d'avoir des informations des EPLE » (EP, DGS adjoint à l'éducation à la Région).

Pour le DGS adjoint interrogé, la reddition de comptes se fait par la bonne utilisation des crédits octroyés dans le cadre du budget validée par le compte financier. Et le service ad hoc de la Région Le contrôle de gestion n'est donc pas l'instrument de reddition de compte à la région. Il s'agit d'un contrôle de conformité de fonds alloués a posteriori.

Il affirme qu'au moins pour les lycées professionnels, la région doit être plus impliquée et partie prenante à l'élaboration du projet d'établissement notamment en lien avec l'offre de formation qu'elle finance en grande partie :

« On est dans une situation où vous avez des inspecteurs qui révisent les référentiels et on se retrouve en bout de chaîne, ce n'est plus possible avec la baisse des dotations. On a à discuter avec les établissements sur la question de la carte des formations qui est une responsabilité partagée avec le rectorat. Il faut voir ce que la région peut recommander dans sa responsabilité économique, de formation professionnelle et continue sur tout le territoire. On touche au sujet du projet d'établissement avec les proviseurs qui vont nous dire voilà pourquoi je veux ouvrir ce BTS car mes élèves ne sont pas mobiles, car ma relation avec les entreprises montre qu'elles ont de vrais besoins. Cela va rencontrer notre préoccupation de développer des emplois dans le tourisme ou autres. Nos collègues qui sont en charge de co-élaborer la carte de formations vont travailler avec nous. On a une responsabilité économique, ça va sans doute modifier notre approche et avoir une plus grande implication dans les projets d'établissement et ç interagit beaucoup plus. » (EP, DGS adjoint à la Région).

Le responsable interrogé souhaite donc en contrepartie de la dotation allouée au moins aux lycées professionnels être plus associé à l'autonomie de l'établissement incarné par le PE en lien avec la carte des formations professionnelles abritées dans ces lycées.

Le DGS est très attentif à l'insertion des jeunes à l'issue de leur formation. Le lien avec le monde économique est beaucoup plus prégnant que dans le cas des autorités académiques. On retrouve là la compétence de la Région avec en filigrane la responsabilité politique sur le territoire.

4 3 3. Les mécanismes de rendre compte des chefs d'établissement interrogés

Pour les EPLE la perception du rendre compte par le chef d'établissement est variable mais ce qui ne varie pas, c'est que le chef d'établissement doit rendre compte de son action à sa hiérarchie (le Rectorat). Chez la majorité des répondants, le processus de reddition de compte passe par l'organe de gouvernance qu'est le CA par rapport à ce qui a été discuté et voté lors de séances précédentes :

« J'ai à rendre compte au CA des décisions proposées : Le budget en novembre ; Son exécution en mars à travers le compte financier. Ensuite j'ai à rendre compte des moyens utilisés, la DGH, là-dessus je rends compte sur les diverses variations et les choix opérés au CA et ça remonte au rectorat. Fondamentalement, ce n'est pas à eux (au CA) que j'ai à rendre compte sur les résultats de l'EPLE mais c'est à ma tutelle... Sur la base de la lettre de mission » (PM, proviseur du lycée M).

Selon lui il y aurait un levier interactif de contrôle qui serait le contrat d'objectifs qui peut aussi être un instrument d'accountability :

« Il y a un élément qui est entre nous le levier le plus intéressant quand on sait s'en servir : c'est le Contrat d'Objectifs (CO). On pourrait estimer qu'il permet de rendre compte à la fois à l'institution et au CA, il y aurait un vrai rendre compte mais il n'intéresse pas les parents. Il aurait du sens pour tout le monde lorsqu'on repart sur un nouveau CO ». (PM, proviseur du lycée M).

La question de l'appropriation de l'instrumentation de gestion semble être un obstacle à un tel levier de contrôle et possible instrument de reddition de compte en raison d'une représentation de la performance étroite du corps enseignant selon lui et biaisée de l'autorité de tutelle :

« Comme les enseignants ont du mal à se les approprier (les indicateurs), j'ai des rencontres (informelles ou formelles) qui partent toujours sur la base d'éléments qu'on est sensé partager. Les indicateurs de performances, les enseignants ont du mal avec ça, on est sur des tendances, sur des grands chiffres, ils ont du mal à s'extraire de leur classe, on est sur du grand chiffre, ils ont du mal à prendre un regard macro, l'échelon au-dessus... Ils ont un regard micro et généralisent ce qu'ils voient dans leurs classes au reste de l'établissement, ce qui n'est pas généralement vrai. Du coup c'est moi qui les amène et eux en prennent connaissance... Les enseignants ont beaucoup de mal à aller sur une vue établissement. Nous on est un lycée de centre-ville avec une vision d'excellence qui ne correspond pas à la réalité, l'institution ne prend pas en compte le public accueilli » (PM, proviseur du lycée M).

Sur les indicateurs de mesure à des fins de reddition de compte, il reconnaît une difficulté à convaincre les enseignants de l'intérêt à les utiliser pour piloter l'établissement sur le plan pédagogique ce qui le conduit parfois à instrumentaliser l'indicateur selon ses buts :

« On accueille des élèves qu'on n'est pas sensé accueillir mais cela me fait baisser mes taux, notre valeur ajoutée est négative parce que le public accueilli est soit favorisé (avec une pression des parents voire de l'institution) qui est en échec ou un public défavorisé qui plombe les résultats. Les indicateurs... Avec les classes prépa c'est dur, lycée général de piloter un EPLE, c'est compliqué de piloter par ça... Je pense que c'est le bon mot le pilotage parce que les indicateurs n'ont de sens que dans ce que l'on veut en faire mais ce n'est pas facile. Faire comprendre que l'hétérogénéité reste un point de passage obligé, il a fallu que je leur montre l'intérêt par les indicateurs d'un panachage. Sinon, on arrive à faire 100% d'un côté et du coup on multiplie la difficulté des élèves, des enseignants. Je crois qu'il n'y a pas un outil mais il y a la perception d'un auditoire, il n'y a pas une instance. Dans certains cas on ne peut pas passer autrement par l'assemblée générale des personnels. Sur les indicateurs de performance, de résultats... Par rapport la réussite des élèves à l'examen, j'utilise le taux de réussite lors de la réunion de rentrée en montrant qu'on est en dessous du taux académique et départemental, je les provoque un peu car c'est celui auquel ils sont très sensibles, il en va de leur image. J'utilise un indicateur en fonction du message que je souhaite faire passer et à des fins de communication mais il pourrait y en avoir d'autres comme par exemple le taux d'orientation dans l'enseignement supérieur (issu des résultats d'APB) plutôt pour leur dire qu'on fait un excellent boulot vers les CPGE, l'université... que normalement on a très peu d'élèves en situation d'échec... Je me sers des indicateurs pour provoquer, pour valoriser, ou pour aller vers autre chose » (PM, proviseur du lycée M).

Un autre proviseur de lycée confirme la reddition de comptes à la tutelle par le biais du CO dans lequel on choisit quelques indicateurs phare en lien avec le projet. A l'interne, le PE est

communiqué au CA. Le CO est transmis à la Région pour information sans retour de celle-ci, ce que confirme le DGS et son collaborateur en raison de son caractère peu opérationnel pour lui (voir verbatim plus haut du DGS à ce sujet).

« Dans l'établissement, je présente un bilan annuel du PE en session plénière pour justifier des actions et du degré d'atteinte des objectifs. (...) On pilote pour atteindre les objectifs qu'on présente et pour rendre compte. Sur les axes forts du PE, il faut piloter, voir l'atteinte des objectifs, voir si ça marche ou pas. Au niveau de l'établissement, la boucle doit se poursuivre mais le point d'amorçage c'est la mesure... car c'est un éternel recommencement avec les nouveaux élèves qui arrivent, on repart sur autre chose car les problématiques ne sont pas forcément les mêmes » (LH, proviseure du lycée C P). Ces propos sont confirmés par une autre proviseure de lycée qui affirme rédiger un rapport annuel de fonctionnement qu'elle communique au CA en « montrant ce qu'on a fait , ce que cela a produit et chaque fois il faut recommencer sur autre chose en essayant d'aller plus loin. C'est nécessaire d'être dans ce mouvement perpétuel car le public scolaire change » (CF proviseure du lycée PL C).

Ce qui reprend les propos d'une autre sur la boucle perpétuelle de l'*accountability*. L'agent comptable interrogé affirme que c'est le compte financier qui constitue l'outil de reddition de compte à la région compte tenu de décisions budgétaires initiales et modificatives :

« Il rend compte de la dépense. C'est l'occasion de rendre compte de l'utilisation qui a été faite des fonds et de l'écart qu'il peut y avoir avec le budget (...) on peut faire des ponctions sur le fond de réserve après discussions au CA. On rend compte aussi au rectorat et à la région. (...) Il y a d'autres façons de rendre compte, le regard des usagers qui rentrent dans le lycée, le nombre et la qualité de projets proposés sont aussi des éléments de rendre compte » « agent comptable).

Sa proviseure parle de pilotage dont l'instrumentation est le PE et plus précisément les indicateurs de mesure. Elle précise la manière dont certains indicateurs de mesure sont élaborés et son rôle dans le pilotage :

« Il n'y a pas de pilotage sans projet d'établissement et budget. Le compte financier est plutôt du rendre compte. Le volet financier est mis au service de ce pilotage. L'objectifs est la réussite des élèves (...) Dans le cadre du PE, je n'ai pas de tableau de bord unique comme le font certains collègues mais on a des indicateurs que l'on a construit comme les taux de passage entre niveau que je partage avec les enseignants en réunion d'information générale ou en conseil pédagogique. Je donne ma lecture de l'établissement, après on confronte avec les indicateurs du rectorat en équipe élargie (3 enseignants) parmi ceux qui ont participé à l'élaboration du PE. Il y avait débat sur les taux de passage de seconde car il donne un chiffre alarmant et on explique pourquoi, le contexte. On vous dit votre indicateur est trop élevé mais il faut le baisser sans donner de cible. Parfois on peut fixer une cible comme pour les taux de réussite au bac. Tout ça est fait en équipe, on associe les profs, les CPE, il faut faire parler l'indicateur, expliquer le chiffre... » (AD, proviseure du lycée C d F).

Pour une autre proviseure interrogée, l'étape préliminaire est le CO puis on construit le PE avec le budget qui répond au besoin du PE mais en coût partiel car l'EPL ne gère pas sa masse salariale. Le budget des activités pédagogiques est de l'ordre de 50 000 € annuels sur un budget total de 2 millions. Ce qui conduit à des choix avec les responsables de disciplines représentées

« En cas d'arbitrage, on soumet aux équipes pour établir les projets prioritaires à financer dans le cadre du PE » (AD, proviseure du lycée C d F).

Conclusion

Dans cette conclusion, nous développons dans un premier temps sur le couple autonomie-contrôle puis nous discutons de l'enrichissement de la relation par le concept *d'accountability* pour les organisations éducatives.

Dans les EPLE le contrôle est indissociable de l'autonomie. Cependant la relation semble paradoxale et reste encore relativement peu étudiée. Ces deux pôles peuvent être vue comme un dilemme (« *soit je laisse une autonomie, soit je contrôle* ») ou sous la forme d'étape « *je laisse une autonomie puis je contrôle* » en deux temps autour d'une relation exclusive. Dans le secteur éducatif, le projet d'établissement formalise la stratégie locale c'est-à-dire les modalités particulières d'élaboration et de mise en œuvre des objectifs nationaux dont peuvent se saisir les membres de la communauté éducative dans une logique de décentralisation des processus stratégiques. Cette élaboration et mise en œuvre doit être suivie de l'évaluation par ces mêmes membres d'une part et par les parties prenantes externes.

Dans cette dialectique le contrôle laisse la place à l'autonomie (DGS adjoint, « *le CA de l'EPLE prend le relais* ») qui à son tour laisse la place au contrôle par le *reporting* (budget, compte financier mais aussi le DHG et le CO).

Cependant, comme nous le percevons en analysant les entretiens effectués, il existe un moment de dialogue mettant en avant les doubles facettes autonomie et contrôle sous le format « *je contrôle et je laisse une autonomie* ». Ce moment dialogique est nourri par la dynamique de *l'accountability* instrumentant l'autonomie et instrumentée par le contrôle. Le couple autonomie contrôle semble s'enrichir du liant de *l'accountability* qui pourrait être vue métaphoriquement comme une machine. La reddition de compte de l'EPLE, s'il elle existe à l'externe et à l'interne, ne vise pas selon nous les mêmes finalités.

En externe elle s'inscrit plutôt dans le cadre du CO comme « machine à légitimer » son autonomie et ses actions auprès de la tutelle et comme « machine à munitions » (Burchell et al., 1980) auprès de la collectivité de rattachement dans le cadre du budget et du compte financier. Elle s'inscrit dans les deux cas (même si elle ne vise les mêmes finalités) dans le cadre d'un contrôle cybernétique dans le cadre du contrat d'objectifs avec des cibles individuelles pour les chefs d'établissement dans le cadre de leur lettre de mission. L'*accountability* pour le chef d'établissement serait donc à l'étape de la performance dans l'échelle de Steward, peut-être partagée par une petite partie d'enseignants.

Elle serait à l'interne le liant entre l'autonomie et le contrôle incarné paradoxalement par le PE et accessoirement le budget et agirait comme « machine à représentations » (Boussard et Maugeri, 2003, p.27) ou « machine à convaincre » (Burchell et al., 1980) que pour être autonome, il faut rendre compte donc contrôler. Le PE vise alors à définir des objectifs organisationnels et le contrôle ici dans les deux cas est un contrôle organisationnel voire professionnel dans le cadre du projet d'établissement (sans remettre en cause l'autonomie professionnelle des enseignants dans le cadre de la classe) à travers la définition de processus par jugement à l'aide des indicateurs de performance. L'*accountability* pour les équipes parties prenantes au projet d'établissement serait dans l'échelle de Steward à l'étape des processus à définir dans le cadre du PE, processus contrôlés par jugement.

Une des limites de notre travail est que nous n'avons pas intégré le point de vue des équipes enseignantes. Cela permettrait alors de valider l'accountability interne comme « machine à convaincre » les enseignants en étudiant par exemple un *expectation gap* sur deux périodes. Pour convaincre, il faudrait alors analyser les représentations en termes d'attentes auprès des enseignants sur l'intérêt d'utiliser le contrôle-évaluation dans le cadre d'une finalité de reddition de compte sur une temporalité du projet. Ce qui ouvrirait une voie de compréhension de l'accountability sous le prisme de la dialectique « machine à représentations » - « machine à convaincre » du contrôle-évaluation.

Bibliographie

- Attarça M. et Chomienne H. (2013), « Les chefs d'établissements publics scolaires français face aux enjeux de la nouvelle gestion du système éducatif. », *@GRH* 4/ (n° 9), p. 35-66
- Ballion R., « Styles de direction et fonctionnement des lycées », *Revue internationale d'éducation*, 1994, p. 125-138.
- Bidwell C. E. (1965), "*The school as a formal organization*", In: Marsch James G., *Handbook of Organisation*, Rand MacNally and Company, Chicago.
- Bouquin H. et Kuszla C., (2013), « Le contrôle de gestion », Gestion, PUF.
- Bouquin H. (Dir., 2005), « *Les grands auteurs en contrôle de gestion* », éditions Management et Société, Collection grands auteurs.
- Boussard V. et Maugeri S. (2003), *Du politique dans les organisations*, L'Harmattan, Paris.
- Burchell S., Clubb C., Hopwood A., Hughes J., Nahapiet J. (1980), The role of accounting in organizations and society, *Accounting, Organization and Society*, vol 5, n°1, , p5-27.
- Behn, RD. (2003), "Rethinking Accountability in Education: How should who hold whom accountable for what? «*International Public Management Journal*, Vol. 6, No. 1, pp. 43-74.
- Behn R.D. (1998), « The new public management paradigm and the search for democratic accountability », *International Public Management Journal*, Volume 1, Issue 2, Pages 131-164.
- Brest Ph. (2011), « Le leadership dans les organisations publiques : le cas des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire », *Politiques et Management. Public*, volume 11, numéro 28/3 - pp.333-351.
- Broadfoot P. (2000), « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'état évaluateur ». *Revue française de pédagogie*, n° 130, pp 45 à 55).
- Broadbent J., Jacobsf K. and Laughlin R. (1999). Comparing schools in the U.K. and New Zealand: individualizing and socializing accountabilities and some implications for management control. *Management Accounting Research*, 1999, Volume 10, p 339-36, issue 1.

- Busco, C., Giovannoni, E., Scapens, R. W. (2008), Managing the tensions in integrating global organisations: The role of performance management systems, *Management Accounting Research*, 19: 103-125.
- Cameron KS, Quinn RE (1988), *Paradox and transformation: toward a theory of change inorganization and management*, Ballinger Pub Co., 334p.
- Châtelain-Ponroy S. (2010), « Une voie de compréhension du contrôle de gestion dans les organisations non marchandes : la métaphore de l'iceberg », *Politiques et management public*. Volume 27, N°3, p. 73-99.
- Châtelain-Ponroy S. (2008), Le contrôle de gestion dans des bureaucraties professionnelles non lucratives (BPNL). Une proposition de modélisation. Habilitation à diriger les recherches. Université Paris Dauphine - Paris IX.
- Eggrickx A(2012), Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF, *Management et Avenir*, volume 4, n° 54, p. 61-82
- Emery, Y., Giaque, D. (2005), *Paradoxes de la gestion publique*, L'Harmattan
- Eisenhardt, K M. (2000), Paradox, spirals, ambivalence: the new language of change and pluralism, *Academy of Management Review*, vol 25, (4), 703-705
- Felouzis G. et Hanhart S. (Dir., 2011), « Gouverner l'éducation par les nombres ? Usages, débats, controverses ». Editions De Boeck, collection Raisons éducatives.
- Galot S. (2011). *L'effet établissement : une émergence complexe des systèmes de communication. Une approche communicationnelle des phénomènes humains de communication pour les établissements publics locaux d'enseignement*. Thèse de doctorat. Université de Montpellier 3.
- Hassani M. et Meuret D. (2010), « La régulation de l'action des enseignants par les chefs de leur établissement », *Politiques et Management Public*, volume 11, numéro 27/4 - pp.103-125.
- Hood, C (1995), The « New Public Management » in the 1980s: variations on a theme, *Accounting Organizations and Society*, vol 20, no2/3, p93-109
- Hood, C., Peters, G. B. (2004). "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282.
- Ladd H. (1996). *Holding Schools Accountable: Performance-Based Reform in Education*. Brookings Institution Press, 1775 Massachusetts Ave., N.W., Washington, DC, 382 p.
- Lawrence & Lorsch 1967
- Lewis, M. W. (2000), Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide, *Academy of management review*, 25, (4): 760-776.
- Maroy C. (2013), « Politiques et outils de « l'école de la performance » : *accountability*, régulation par les résultats et pilotage, in « L'école à l'épreuve de la performance : les politiques de régulation par les résultats », (sous la direction de Maroy C.), collection Perspectives en éducation & formation, De Boeck.
- Maulini O. et Gather-Thurler M. (2014, coordonné par). *Enseigner : un métier sous contrôle ? : entre autonomie professionnelle et normalisation du travail*. Collection Pédagogies [outils]. ESF éditeur. Sous la Direction de Ph. Meirieu.

- Mériade L. et Mainetti N. (2013), « La réflexivité des acteurs face à la complexité des organisations publiques : un levier interactif de contrôle de la performance universitaire ? », *Gestion et management public*, volume 1, n°3, p. 3-23.
- Mintzberg, H. (2011), *Manager, ce que font vraiment les managers*, Vuibert, 352p
- Obin J. P. et Cros F. (1991), *le projet d'établissement*, Paris, Hachette.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*: Reading, ma: Addison-wesley, new-york, basic books.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, 314p
- Reynaud, J-D (1994), *Les règles du jeu L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 311p.
- Simons, R. (1995), *Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*: Boston -Mass.: Harvard Business School Press.
- Simons, R. (1999), *Performance measurement and control systems for implementing strategy* Prentice Hall, 792 pages.
- Smith, W. K., Lewis, M. W. (2011), Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing, *Academy of Management Review*, 36, (2): 381-403.

Annexe 1 : La structure du guide d'entretien

Cet entretien vise à nous interroger sur la question du couple contrôle/autonomie des EPLE dans une logique d'accountability. Il s'agit de voir les outils, objets et instances (dans lesquelles les acteurs interagissent avec les objets/outils) d'évaluation qui permettent de rendre compte de la part des EPLE (direction et agents comptables) dans le cadre de leurs marges de manœuvre.

I L'attribution et le contrôle des moyens financiers par le rectorat et la Région : DHG¹⁰ (contrôle)

- Demander comment se déroule le dialogue de gestion (prise de poste ou renouvellement du contrat d'objectifs). En particulier :
 - Chef d'établissement seul/avec son équipe de direction restreinte/avec une équipe élargie (y compris d'enseignants)
 - Y-a-t-il véritablement discussion/négociation ou feuille de route donnée par le DASEN et ses collaborateurs
 - Les indicateurs sont-ils exclusivement ceux du projet académique ou vous avez construit vos propres indicateurs ? A quoi peuvent-ils servir en interne ? Y-a-t-il un lien avec le projet d'établissement ?
- Demander s'il y a un lien direct entre l'attribution des moyens financiers et le contrôle de gestion
 - Voir si l'indexation des moyens est liée ou non au contrôle de gestion.
 - L'évaluation sert-elle dans le cadre du dialogue de gestion ? Comment
 - Y-a-t-il reconduction automatique des moyens ? Comment se déroule le dialogue

II Les marges de manœuvre au sein de l'établissement (autonomie)

- Au-delà des enseignements obligatoires, avez-vous une enveloppe d'heures que vous utilisez dans le cadre de l'autonomie
- Comment procédez-vous pour élaborer une politique (d'évaluation) au sein de l'établissement ? ?
- Avez-vous un projet d'établissement ? Comment est-il élaboré ?
- Avez-vous l'adhésion de certains personnels ? comment arrivez-vous à enrôler ? à mobiliser ?
- Voir si le PE permet-il d'impliquer davantage les personnels enseignants.
- Est-il un outil de mesure/contrôle de l'implication des enseignants ?
- Budget : êtes-vous ordonnateur de plein exercice ou déléguez-vous à votre gestionnaire ?
- Rôle du budget dans le pilotage d'un EPLE ? Moyen d'impliquer davantage ?
- Outil de reddition de comptes ? Complémentaire au CO et au PE ?

III L'obligation de rendre par l'EPLE :

- Pourquoi l'EPLE doit rendre compte de sa performance ?
- A qui rendre compte ?
- Comment doivent-ils rendre compte ? Indicateurs ? Autres (coûts, comptabilité de gestion, rapport, autres...)

¹⁰ Dotation horaire globalisée en heures d'enseignement donnée annuellement par le rectorat.