



HAL
open science

Genèse de la performance publique. Survivance d'une instrumentation de gestion : le projet d'établissement public local d'enseignement (EPLÉ).

Larbi Hasrouri

► To cite this version:

Larbi Hasrouri. Genèse de la performance publique. Survivance d'une instrumentation de gestion : le projet d'établissement public local d'enseignement (EPLÉ).. 7ème édition du Workshop Contrôle de Gestion & Management Public, Mar 2017, Dijon, France. hal-03551749

HAL Id: hal-03551749

<https://hal.science/hal-03551749>

Submitted on 16 Feb 2022

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.

Genèse de la performance publique. Survivance d'une instrumentation de gestion : le projet d'établissement public local d'enseignement (EPL).

Mode managériale des années 80, les projets d'entreprise semblaient constituer une forme d'instrumentation de gestion basée sur la cohésion organisationnelle, constitutive de la convergence des buts avec la cohérence (Fiol, 1991). La financiarisation des entreprises auquel le contrôle de gestion a participé en tant que médiateur (Morales et Pezet, 2010) a conduit à sa désuétude¹ voire son échec car incapable de « construire un maillage cohérent et pertinent » entre le local et le global (Oriot, 1999, in Dupuy). Concept fugace aujourd'hui disparu (Vinot, 1999) peut être rapproché du projet d'établissement des organisations publiques. Projet d'action d'une ambition plus globale et plus intégrative, sa mise en œuvre inscrit une finalité à l'organisation, finalité qui orientera les comportements de manière intentionnelle (Aurégan et Joffre, 2004).

Le projet d'entreprise a été transposé au secteur public comme projet de service public ou projet organisationnel, devenu in fine projet d'établissement. Dans le secteur éducatif, le projet d'établissement incarne la formalisation de 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 (Chapon, 2008, p. 29) comme dans le cas de l'université (Bollecker, 2011, 2014) ou de l'hôpital (Nobre, in Bollecker et Naro, 2014). Il comporte une phase d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions opérationnelles inscrites dans l'un des axes du projet. Il s'agit bien d'évaluer la performance publique à travers cet outil de gestion.

Bien sûr, il y a la volonté institutionnelle inscrite dans la loi d'en faire un outil de contrôle stratégique locale dans le cadre d'une feuille de route globale (contrats d'objectifs (et de moyens) de la tutelle aux-mêmes donnant lieu à un dialogue de gestion). A ce titre, il constitue la maille pertinente et cohérente entre un contrôle de la tutelle et un contrôle local par les acteurs de leurs actions.

Notre terrain est celui des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) dans lequel s'élabore un projet d'établissement par les « membres de la communauté éducative² », en réalité par la direction et des enseignants impliqués. Des entretiens semi-directifs auprès de chefs d'établissement et de cadres intermédiaires de l'éducation nous permettent de comprendre le processus de genèse instrumentale des indicateurs de Rabardel (1995, 2002). Des données secondaires issues de rapports des inspections générales de l'éducation nationale ainsi que des travaux significatifs nous permettent d'avoir les représentations de cet outil et des indicateurs de performance par les enseignants. Des entretiens menés auprès de chefs d'établissement nous permettent de comprendre la question de l'appropriation des indicateurs de performance publique. La question des rationalités en jeu est abordée ce qui permet de discuter de la question de l'évaluation du projet d'établissement. A l'externe elle oscille entre « machine à munitions » pour l'obtention de ressources financières et « machine à légitimer » les actions du projet auprès de la tutelle dans le cadre du contrat d'objectifs. En interne elle oscille entre « machine à trancher » et « machine à convaincre » (Burchell et al., 1980), objet de discussion de ce papier. Nous concluons du basculement vers l'une ou l'autre machine à l'aune des rapports sociaux instrumentalisant l'outil (Folcher et Rabardel, 2004) comme une « machine à fabriquer des représentations » (Boussard et Maugeri, 2003, p.27). L'absence de compromis représentationnel peut alors expliquer le refus de se pré-approprier l'outil.

¹ Privilégiant un contrôle jugement à posteriori basé sur le langage comptable.

² Terme fourre-tout pour désigner les parties prenantes de l'EPL (équipe de direction, équipes enseignantes, responsables des équipes enseignantes appelés coordonnateurs de discipline, représentants des parents impliqués dans la vie de l'établissement, représentants syndicaux...).

I Survivance d'une instrumentation de gestion dans le secteur public née dans le secteur privé

D'origine latine (*projectum*), le projet est fondamentalement lié au temps et serait dans un usage courant « le but que l'on se propose d'atteindre³ » tout comme un objectif. Cros et al. (1988) le définissent comme une production de sens :

« le projet est une conduite d'anticipation supposant le pouvoir de se représenter l'inactuel et celui d'imaginer le temps futur (sens conjuguant à la fois direction et signification⁴ »

L'origine du terme peut être située à la fin du 18^e siècle, dans le contexte de la philosophie des lumières⁵, comme signe d'une « *nouvelle approche du temps* » (Edet, 2001, p. 58), conçu non plus comme la perpétuelle réitération du passé, sous formes de cycles, caractéristiques des sociétés paysannes, mais comme la maîtrise technologique et scientifique du futur par l'homme. Rousseau semble un des précurseurs marquants l'irruption de ce terme dans l'*Emile* avec déjà le projet éducatif qui privilégie les valeurs et les finalités dans un cadre plus large de projet de société.

Pour l'entrepreneur, le projet contribue à réduire l'incertitude comme pour le contrôle de gestion (il n'y aurait pas de contrôle de gestion en l'absence d'incertitude comme le souligne Châtelain-Ponroy, 2010) en se projetant dans un avenir plus à explorer qu'à construire. Il s'agit pour l'entreprise de « *tenter, par le développement de projets qu'elle initie, de rendre son futur moins incertain, de s'appuyer plus sur l'interprétation par l'interaction et l'expérimentation que sur l'analyse formelle et exogène de la situation. Les projets peuvent ainsi devenir des options qui s'apparentent à une gamme étendue de réponses possibles, une large variété diminuant la probabilité d'être surpris par un futur non-anticipé* » (Aurégan et Joffre, 2004, p. 17).

A – Naissance et abandon relatif d'une instrumentation de gestion dans le secteur privé

1 - Un objectif de contrôle à priori, non financier et à usage essentiellement interne

L'utilisation de l'objet ou du support que constitue le projet dans les organisations porte tout autant sur la transformation et le changement en continu que la projection dans le futur. Il constitue une réponse universelle à la complexité croissante des problèmes des organisations. En cela, il n'a pas perdu de ses qualités originelles, celles qui sont à l'origine du management de projet dans les grandes organisations ou les grandes administrations Nord-américaines. La palette des métaphores concernant le projet s'est cependant élargie depuis le dernier quart de siècle mais déjà on y comptait la machine ou l'instrument pour ce qui nous concerne ici de gestion.

Pour Midler et Giard (1996) :

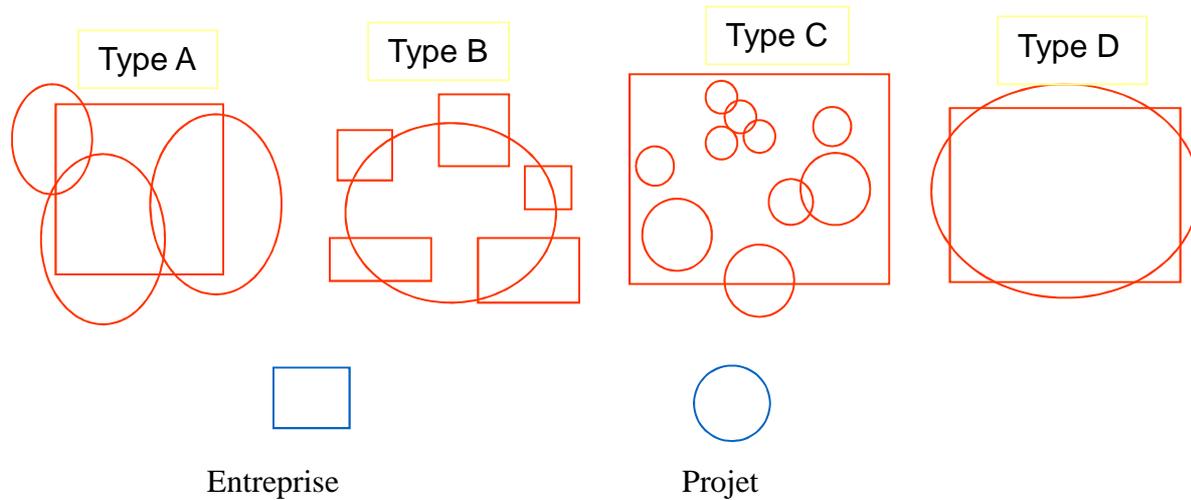
- Le projet constitue une activité temporaire, spécifique, singulière et non répétitive,
- Il répond à un besoin exprimé d'un utilisateur ou d'un client,
- Il est soumis à l'incertitude et à des variables exogènes,
- Il se caractérise par une activité combinatoire et pluridisciplinaire.

³ Première définition du Larousse.

⁴ Bru M. et Not L. (1987), où va la pédagogie de projet ? Toulouse, EUS, page 20.

⁵ Le projet prend le sens de conquête interne, c'est-à-dire de sa propre autonomie et externe c'est-à-dire en maîtrisant la nature.

Burlaud et al. (2015) proposent une typologie des projets en lien avec la structure d'entreprise et la problématique du contrôle.



Type A : L'entreprise est impliquée dans quelques très gros projets vitaux pour sa survie et détient la responsabilité principale. Dans ce type de configuration, le problème du contrôle est celui de la spécificité et de l'autonomie du projet par rapport à la structure de l'entreprise. Contrôle de gestion par projets ou contrôle de gestion des projets ?

Type B : Un projet fédère un ensemble d'entreprises autour de sa réalisation (ex. BTP). Les entreprises rendent compte à un maître d'œuvre. Le problème du contrôle est celui de la coordination et du contrôle inter-organisationnel, notamment de la confiance dans le contrôle.

Type C : L'entreprise gère un nombre élevé de « petits » projets au sein d'un portefeuille de projets. L'entreprise est confrontée à la gestion de son portefeuille de projets. Le contrôle est alors celui du portefeuille, avec des cycles de vie des projets différents donc un polychronisme temporel.

Type D : Le projet et l'entreprise sont confondus (ex. : les *start-up*). Cette configuration est celle des entreprises entrepreneuriales pour lesquelles se pose la question de (comment) créer des systèmes de contrôle stimulants et non contraignants, favorisant la créativité, la réactivité, la flexibilité.

Aurégan et Joffre (2004) distinguent deux grands types de projets fondées sur des logiques propres. Les premiers, qualifiés de projets locaux (ou projets de transformation), concernent les projets tels qu'ils sont communément appréhendés par le management de projet. Ceux-là sont effectivement soumis aux réorientations brutales, aux temporalités compressées et plurielles de ce mode de management ou encore aux aléas économiques. Ils se déploient dans le cadre d'un modèle temporel polychronique.

Les seconds, projet d'action, s'avèrent plus stables. Mus par une temporalité plus unifiée et structurante, ils s'inscrivent dans une conception classique du temps linéaire, séquentiel et monochronique, dans laquelle les notions de vision, d'intentionnalité et de volontarisme ont un sens. Le projet d'action se révèle d'une ambition plus globale et plus intégrative. Par l'énoncé (donc le discours) et la mise en œuvre du projet d'action, il s'agit donc d'inscrire une finalité à

l'organisation, finalité qui orientera les comportements de manière intentionnelle Aurégan et Joffre (2004).

Le processus stratégique se voit donc confier la mission de faire vivre le projet qualifié d'entreprise ou de stratégique dont les dimensions essentielles sont (Bréchet, 1997) :

- une dimension éthico-politique : le projet politique. Le projet d'entreprise est structuré par un pouvoir managérial et des parties prenantes ;
- une dimension économique : le projet technico-économique, pour lequel le métier et les compétences qui le définissent jouent un rôle structurant essentiel ;
- une dimension praxéologique ou opératoire : le projet d'action. Le projet est l'expression d'une volonté de transformer la réalité. Par essence, il se caractérise par l'intentionnalité et la projection, généralement exprimées par les notions de vision et d'intention stratégique.

On notera le caractère plus subversif du projet vu par les sociologues pour qui les analyses empiriques des projets donnent de ce concept une image duale d'institution managériale à la fois contraignante et habilitante où le contrôle qui s'exerce sur les individus est d'autant plus brutal qu'il se pare des vertus supposées libératoires de la débureaucratiation et de la créativité (Aurégan et Joffre, 2004, p. 51).

2 – Financiarisation d'un contrôle à posteriori et rôle du contrôle de gestion dans l'abandon progressif des projets d'entreprise

Le projet d'entreprise, concept fugace aujourd'hui disparu (Vinot, 1999) fut une illustration de la tentative de valoriser le facteur humain dans l'organisation en s'intéressant aux causes de la motivation des individus dans une organisation. Rattaché à l'école des ressources humaines, le projet d'entreprise a pu être un vecteur de déploiement de la culture d'entreprise, avec une certaine apogée entre 1985 et 1990 pour retomber et disparaître définitivement en 1992-1993 selon Vinot (1999). Mode managériale⁶, les projets d'entreprise semblaient plutôt constituer soit « le repli du projet de société des années 80 » (Lorino, 1989) ou d'une société sans projet (Minguet cité par Vinot, 1999) soit le résultat d'un processus tautologique où le projet s'appuie sur des croyances culturellement répandues dans la société⁷. L'époque était celle de la dérégulation, désintermédiation financière et décloisonnement (3D). C'est aussi la financiarisation de l'économie et celle des entreprises qui ont conduit à la montée en puissance des actionnaires, devenus les parties prenantes prioritaires à informer et à satisfaire, même si cette priorisation de l'actionnaire ne l'est qu'au niveau de la direction générale (Maurel, 2012). Le contrôle de gestion participe dès lors à ce mouvement de dérèglement. Il devient alors « médiateur » de la financiarisation (Morales et Pezet, 2010) par la promotion d'un langage exclusivement comptable de communication de la performance.

En effet, la reddition de comptes à ces parties prenantes dominantes s'est faite sur la base du langage comptable, vernaculaire s'il en est (Châtelain-Ponroy, 2010) et colonisateur en ce sens qu'il a capturé les représentations organisationnelles et les a recréer en termes exclusivement économiques (Bollecker et Naro, 2014). Cette domination des actionnaires dans l'entreprise privée (Maurel, 2012) aurait conduit à privilégier un contrôle à postériori basé sur des indicateurs essentiellement comptables auquel les contrôleurs de gestion ont participé (Eggricx, 2014, p. 108.), faisant oublier peu à peu le projet d'entreprise qui incarne plutôt un contrôle à priori basé sur des indicateurs aussi comptables qu'extra comptables. C'est une radicalisation

⁶ Minguet G., « Le projet d'entreprise : une mode française (ou la carotte sans le bâton), in ROPS, Le projet, un défi nécessaire face à une société sans projet, p. 279-294.

⁷ Degot V. (1988), « Le projet d'entreprise : un instrument de changement », Revue Française de Gestion, mars-avril-mai, p. 74-85.

du modèle de contrôle de gestion d'Anthony (1965, 1988) au service d'une gouvernance actionnariale qui aurait conduit à la pertinence quelque peu désuète du projet d'établissement outil de (contrôle de) gestion dans un cadre général d'une « despotisme hégémonique des indicateurs comptables » pour la mesure de la création de valeur (Ezzamel et al., 2008). Le contrôle de gestion, décentralisé en mode projet d'entreprise projetant les attentes des diverses parties prenantes, s'est recentré en mode gestion d'entreprise dominée par la « dictature invisible du marché » demandant à juger sur les résultats comptables. Cette financiarisation des entreprises contraint les contrôleurs de gestion à devoir porter sur le devant de la scène les valeurs de l'actionnaire au détriment de valeurs sociétales alors même que l'entreprise ne peut fonctionner que sur des valeurs multiples (Eggrickx, 2014)

L'échec des projets d'entreprise ont permis d'établir les constats suivants (Vinot, 1999) :

- Le projet d'entreprise s'est inscrit comme une pratique paradoxale entre gestion centrée des ressources humaines et expérimentation décentrée d'une méthode de résolution de problèmes ;
- Le projet a échoué en raison du grand écart entre discours proclamé et pratique ;
- Il n'y a pas eu de modèle de projet permettant de pérenniser les objectifs locaux dans un cadre d'ensemble, le projet d'entreprise ayant en quelque sorte échoué à « construire un maillage cohérent et pertinent » entre le local et le global (Oriot, 1999, in Dupuy).

Les projets n'ont pas disparu des entreprises mais ils ne semblent constituer une instrumentation globale de la gestion de l'entreprise comme ce fût le cas dans les années 80.

La volonté de « projectisation » de l'entreprise (Aurégan et Joffre, 2004) n'a donc pas survécu en tant qu'instrumentation de gestion globale face à la financiarisation croissante des outils de gestion.

Le projet d'entreprise transposé au secteur public comme projet de service public⁸ ou projet organisationnel, devenu in fine projet d'établissement s'inscrit dans la catégorie de projets globaux cités plus haut. Dans le secteur éducatif, le projet d'établissement incarne la formalisation de 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 (Chapon, 2008, p. 29) comme dans le cas de l'université ou de l'hôpital.

Avatar d'une transposition instrumentale de la gestion des entreprises du secteur privé, le projet d'établissement des et dans les organisations publiques a survécu à une désuétude managériale dans le contexte qu'il l'a vu émerger.

B – Emergence et persistance du projet d'établissement dans le secteur public

Tous les établissements publics nationaux (universités, hôpitaux, musées, pôle emploi) ou locaux (régie municipale, CCAS, SDIS, collèges, lycées) doivent élaborer et mettre en œuvre un projet d'établissement. C'est donc à la base une conception institutionnelle de cet instrument de gestion qui a prévalu. Dans les hôpitaux⁹, c'est la loi de juillet 1991 pose l'obligation de la formalisation d'une stratégie pour établissements à partir de la rédaction d'un projet d'établissement. C'est la tutelle qui oblige les établissements à développer une démarche stratégique d'établissement. Des ordonnances en 1996 donnent un sens à cette pratique avec une contractualisation incitative dans le cadre des COM (contrats d'objectifs et de moyens). Ces projets d'établissement, véritables plans stratégiques, font véritablement entrer les hôpitaux

⁸ Appellation retenue par la Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique en France dans les années 80.

⁹ Dans lesquels la LOLF ne s'applique pas comme au sein des collectivités locales ou les universités.

dans l'ère du management stratégique « *en consacrant une dynamique stratégique propre à chaque établissement* » (Nobre, 2014, in Bollecker et Naro).

1 – Une possible maille pertinente et cohérente entre le contrôle stratégique et le contrôle de gestion

A l'université, les lois LRU et ESR ont fait entrer les universités dans une logique de projet et de contractualisation (Petitjean et al. 2014). Les composantes pourraient correspondre aux EPLE, les services centraux de la présidence aux services déconcentrés du ministère. Il reste la tutelle nationale : ministère de l'éducation nationale pour les EPLE et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour les universités. Cependant le degré d'autonomie et les jeux d'acteurs au sein de ces établissements ne sont pas les mêmes. L'université française est un des contextes les plus emblématiques des controverses actuelles du contrôle de gestion : celui des anarchies organisées¹⁰ (Bollecker et Naro, 2014, p. 259) mises en évidence par Cohen et al., 1972). Le contrôle est alors de type politique (Hofstede, 1981) ou manipulateur (Bessire, 2002). Cependant une logique gestionnaire semble émerger au sein des universités françaises dont l'un des vecteurs est le projet d'établissement. Boitier et Rivière (2016, p. 43) étudiant longitudinalement l'instrumentation de gestion au sein d'une grosse université française souligne le caractère structurant du projet d'établissement (comme le tableau de bord stratégique et le découpage par domaines) avec cependant une relation paradoxale avec le contrat d'objectifs avec le ministère :

« Le projet d'établissement constitue à cet égard à la fois un processus et le résultat de la diffusion de la logique gestionnaire, puisqu'il s'agit pour UDEX de s'engager collectivement sur des objectifs. L'équipe dirigeante (politiques et administration centrale) y voit un support de la relation contractuelle avec l'État, une vitrine donnant un gage de conformité à la logique gestionnaire. Les administratifs le perçoivent également comme un outil de déploiement interne de la logique gestionnaire. Formellement, ce projet rassemble les propositions de l'ensemble des membres de l'université et les structure pour établir un plan stratégique à dix ans. En découlent des plans d'action opérationnels pour les composantes d'UDEX, en matière de formation, de recherche et de pilotage, en phase avec les orientations définies par le ministère. Le triptyque « objectifs-moyens-impacts » est ainsi décliné pour chaque axe stratégique et pour toutes les composantes considérées comme des « centres de responsabilité ». Pour faire accepter cette logique gestionnaire, l'équipe présidentielle insiste, lors de l'élaboration du projet, sur le caractère collégial de la démarche, se référant ainsi à une logique politique partagée. Cependant, le contrat entre l'État et l'université semble clairement prédéterminer les choix stratégiques et les critères de performance retenus pour UDEX (calqués sur les indicateurs LOLF du ministère) et laisser peu de marge de manœuvre aux acteurs en interne. En outre, la logique gestionnaire, fondée sur un contrôle de gestion cybernétique, tend à se diffuser dans la relation entre le sommet et les composantes, avec l'émergence des contrats d'objectifs et de moyens (COM) ».

Bollecker (2013) analyse l'échec de l'implémentation du contrôle de gestion à l'université en raison de la structure conglomérale de l'université, du manque de légitimité de la présidence alors qu'il existe paradoxalement des outils locaux de contrôle de gestion (comptabilité de gestion, contrôle budgétaire) instrumentalisés comme « une machine à munitions » (Bollecker, 2013, p. 48). Il souligne l'échec du le contrôle de gestion eu égard aux rôles identifiés dans la littérature : l'efficacité, l'efficience, la coordination, l'apprentissage, la construction d'une

¹⁰ mises en évidence par Cohen et al. 1972).

représentation commune. L'une des solutions préconisées issues de ses entretiens est une « reprise en main » par la présidence sur « *les décisions stratégiques, pour atténuer le pouvoir des composantes et pour implanter un système de contrôle de gestion global, qui peut se traduire par le développement de Contrats d'objectifs et de moyens (COM) reliés au projet stratégique* ». Le projet stratégique ici est le projet d'établissement s'inscrivant dans une logique décentralisée des processus d'émergence de la stratégie. Le président de l'université interrogé par Bollecker (2013, p. 61) met l'accent sur le couplage lâche entre projet et contrat d'objectifs :

« *La mise en place de véritables COM¹¹ devrait permettre d'élaborer des fiches projets et de mettre en place de réels indicateurs pour suivre les atteintes des objectifs définis au début du contrat* ».

2 – L'évaluation-contrôle du projet d'établissement : quelle finalité représentationnelle ?

Le projet d'établissement public local d'enseignement (EPL¹²) incarne la formalisation de 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 (Chapon, 2008, p. 29) comme dans le cas de l'université (Bollecker, 2011, 2014) ou de l'hôpital (Nobre, in Bollecker et Naro, 2014). Il comporte une phase d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions opérationnelles inscrites dans l'un des axes du projet.

Il s'agit bien d'évaluer la performance publique à travers cet outil de gestion.

Cependant la question de la finalité de cet artefact reste ouverte pour les principales parties prenantes : l'équipe de direction et les équipes opérationnelles dans les organisations publiques. Bien sûr, il y a la volonté institutionnelle inscrite dans la loi d'en faire un outil de contrôle stratégique locale dans le cadre d'une feuille de route globale (contrats d'objectifs (et de moyens) de la tutelle aux-mêmes donnant lieu à un dialogue de gestion). A ce titre, il constitue la maille pertinente et cohérente entre un contrôle de la tutelle et un contrôle local par les acteurs de leurs actions. Il y a les objectifs lors de la conception par les cadres intermédiaires et l'usage qui en est fait dans le cadre de l'activité collective dans l'organisation. Entre l'artefact institutionnel (Folcher et Rabardel, 2004) et l'instrument de gestion médiatisant l'activité des acteurs, y-a-t-il un écart à l'usage en matière de représentation de la performance ?

Notre article vise à comprendre l'écart de perception d'un outil de (contrôle de) gestion dans les organisations publiques lors de son évaluation sous le prisme de l'activité collective.

Nous cherchons à répondre à la question suivante : quelle est la genèse performative du projet d'établissement public au regard de sa finalité par les acteurs vue sous le filtre de leur rationalité(s) ?

Notre terrain est celui des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) dans lequel s'élabore un projet d'établissement par les « membres de la communauté éducative¹³ », en réalité par la direction et des enseignants impliqués. Des entretiens exploratoires auprès de chefs d'établissement et de cadres intermédiaires de l'éducation nous permettent de comprendre la finalité d'un tel outil d'évaluation de la performance.

¹¹ Dans la lettre de cadrage budgétaire 2012, le président de l'université sous-entend d'ailleurs le déploiement limité de ces COM (Bollecker, 2013, p. 61).

¹² C'est-à-dire les collèges et lycées d'enseignement publics.

¹³ Terme fourre-tout pour désigner les parties prenantes de l'EPL (équipe de direction, équipes enseignantes, responsables des équipes enseignantes appelés coordonnateurs de discipline, représentants des parents impliqués dans la vie de l'établissement, représentants syndicaux...).

II Genèse instrumentale de l'évaluation-contrôle du projet d'établissement dans le secteur scolaire

Concernant l'éducation, les premières réalisations éducatives concrètes liées à la notion de projet naissent au tout début du 20^e siècle dans les écoles actives allemandes aux Etats-Unis ainsi que dans les écoles marxistes dans le cadre d'un courant dit de l'éducation nouvelle (Edet, 2001). Piaget (1970) et Wallon (1970) installent à travers leurs travaux des éléments d'une théorie de la pédagogie axée sur « des projets de soi », qui prennent en compte l'individu s'inscrivant dans le tissu social.

Cependant la première véritable tentative de théorisation en France est celle de Vial¹⁴ pour qui le recours à une pédagogie de projet doit déboucher sur une production éducative impliquant l'apprenant. Ces travaux ont alimenté des débats pendant près de quinze ans qui ont conduit à la promulgation de la loi de 1989 qui doit « mettre l'élève au cœur du système éducatif ».

C'est peu après que le concept de projet a fait son apparition dans les textes officiels de l'éducation nationale d'abord sous forme de PACTE (projets d'activité éducative et culturelle) par une circulaire du 11 septembre 1979 du gouvernement Barre transformés en PAE (projet d'action éducative) à la rentrée 1981 par le nouveau pouvoir socialiste. Suivront les termes projet pédagogique¹⁵ (1983), projet de zone d'éducation prioritaire (1982) puis projet d'établissement en 1985 avec la création de l'établissement public local d'enseignement (EPL). Les EPL doivent, depuis la loi d'orientation de juillet 1989, se doter d'un projet d'établissement. L'article 18 de la loi de 1989 fait en effet référence au projet d'établissement comme un outil de pilotage de l'EPL dans le cadre de son autonomie. Ces projets d'établissement constituent l'interface locale (donc singulière) axée plutôt sur les aspects pédagogiques avec le contrat d'objectifs (CO) créé par la loi de 2005 (consacré par la LOLF) que l'équipe de direction négocie lors du dialogue de gestion avec les services déconcentrés de l'administration de l'éducation nationale (rectorats, inspections académiques). L'institution scolaire s'est donc engagée dans la maïeutique du projet. Appelé à valoriser le couple « rénovation-innovation », le projet résulte de la transposition des modes de fonctionnement et d'organisation des grands systèmes industriels complexes à une Institution vénérable fondée sur la tradition et la reproduction. Loin d'être une question d'Ecole, la réflexion sur le projet d'établissement se situe aujourd'hui au cœur de l'évolution du système scolaire français. Cependant il est permis d'avancer l'hypothèse selon laquelle le changement de paradigme posé par la loi d'orientation n'a pas été toujours clairement perçu (Soudjian, 2007).

Pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé dans un délai défini, l'EPL est amené à les décliner en axes d'actions et en dispositifs particuliers. Cette étape de maturation est très importante. Sauf à se limiter à des actions qui ont fait leurs preuves dans l'établissement et qui relèvent de la pratique quotidienne, la rédaction du projet doit s'appuyer sur des hypothèses. Les plus simples sont celles qui consistent à soutenir la thèse selon laquelle un dispositif ayant fait ses preuves dans un établissement, devrait apporter automatiquement la réponse attendue dans un autre. Or, les spécificités locales invalident souvent cette démarche automatique de transfert. De plus, il paraît souvent plus difficile de valider, *a priori*, les hypothèses sur lesquelles se sont construits des dispositifs originaux, réponses nécessaires mais spécifiques à des difficultés rencontrées par les élèves. Ces considérations de méthode doivent inciter le chef d'établissement et/ou l'équipe fédérée autour du projet global à consulter les travaux pédagogiques disponibles correspondant aux problèmes rencontrés. C'est l'un des grands

¹⁴ Vial J. (1975), pédagogie de projet, Paris, INRP, collection pédagogie actuelle.

¹⁵ Défini par Mialaret (Vocabulaire de l'éducation, PUF, 1979) comme « un ensemble d'hypothèses, de finalités et de conceptions qui sous-tendent et inspirent une action éducative donnée.

intérêts de la culture du projet, parmi d'autres, que de susciter le partenariat et le travail en réseau. La présence des corps d'inspection dans la définition des objectifs et dans la construction des dispositifs pédagogiques originaux apparaît ici très hautement souhaitable, voire indispensable. L'autonomie de l'établissement ne suppose pas que celui-ci reste isolé. *A contrario*, elle favorise son intégration dans un travail collectif et dans le projet pédagogique de l'académie.

Puisque la mise en œuvre du projet d'établissement consiste à définir des objectifs et à les atteindre, une première série d'évaluations s'impose. Il s'agit de l'évaluation des résultats finaux par des indicateurs de résultats¹⁶. Celle-ci mesure la différence entre l'attendu et l'atteint. Si cette différence n'est pas nulle au terme du projet, elle constitue un élément du diagnostic préparatoire au projet suivant. L'analyse des perturbations (Gibert, 2010) dans le cadre de l'évaluation qui ont contrarié la réalisation des résultats facilite la régulation des projets futurs, si tant est qu'il puisse y avoir une telle analyse d'une part et pouvoir trouver un compromis sur les indicateurs permettant d'analyser de telles perturbations d'autre part.

Nous étudions donc l'évaluation-contrôle¹⁷ du projet d'établissement et plus particulièrement le rôle des indicateurs servant à cette évaluation-contrôle sous le prisme de la théorie instrumentale de Rabardel (1995) que nous mobilisons dans une version légèrement amendée.

A – Cadre théorique : la théorie de l'instrumentation étendue adaptée

1 – Fondements théoriques de base et concepts associés

Il revient à Rabardel en France d'avoir posé les jalons d'une théorie de l'instrumentation sur la base de la théorie de l'activité. Les fondements de par l'approche instrumentale de Rabardel (1995) sont constructivistes et socioconstructivistes. En effet, certaines théories instrumentales seraient trop réductrices ou naïvement utilitaristes et déboucheraient sur des « impasses opérationnelles et organisationnelles comme le montre la tétatologie abondante de l'instrumentation en gestion » (Moisdon, 1997 et 2002 cités par Rabardel, 2002). Cette approche instrumentale de la théorie de l'activité contribue à la théorisation d'une approche anthropocentrique des techniques (Rabardel, 1995) ou socio centrique qui s'attache à comprendre le rôle des instruments de gestion dans la genèse, le fonctionnement et le renouvellement des pratiques de gestion et plus largement de l'action collective dans les organisations (Gilbert, 2016).

L'idée d'une approche fondée sur l'articulation instrument/activité apparaît en effet aujourd'hui comme une perspective heuristique dans de nombreux champs disciplinaires et notamment dans les sciences de gestion (Hatchuel et Weil, 1992, Lorino, 1999, Moisdon, 1997). La théorie instrumentale étendue permet de rendre compte des écarts entre les utilisations effectives d'un artefact et les prévisions du concepteur (Lorino, 2011, p. 117). Pour ce faire, Rabardel mobilise selon Contamines et al. (2003) trois concepts fondamentaux :

- la distinction artefact/instrument,
- la genèse instrumentale,
- le champ instrumental d'un artefact.

Pour définir la notion d'instrument, Rabardel (1995) part de la notion d'objet technique, d'orientation techno centrique. Mais il propose la notion d'artefact comme terme alternatif,

¹⁶ Piloter par les résultats ?, Administration et Education, n°2, Paris, AFAE, 2003.

¹⁷ Gibert (2010) parle de la nébuleuse évaluation-contrôle. Le mot contrôle reste tabou dans le monde de l'enseignement selon un inspecteur et il lui est préféré celui d'évaluation alors même qu'il s'agit ici de contrôle de gestion par le biais du projet dans son volet évaluation.

neutre, permettant de penser différents types de relations du sujet à l'objet ou au système anthropotechnique. Selon lui, un artefact est donc « *tout chose finalisée d'origine humaine technique ou symbolique ayant subi une transformation si petite soit-elle* » (Rabardel, 1995, p. 269). Il donne l'exemple du dispositif de pilotage du bras manipulateur d'un petit robot qui déplace des objets dans l'espace. De ce point de vue, l'appellation d'artefact est directement mise en relation avec toute action ou activité humaine. La distinction entre artefact et instrument réside dans les conceptions associées. Si l'artefact est premièrement conçu et réalisé par une personne ou une équipe de personnes pour répondre à un (des) objectif(s) précis, l'instrument est construit par le sujet à partir de cet artefact au cours de son usage lors d'une activité. Des fonctions alors initialement conçues et prévues par le concepteur de l'outil — *les fonctions constituantes* — sont susceptibles d'être modifiées et d'autres fonctions nouvelles — *les fonctions constituées* — sont créées, au cours de son usage.

Quant à l'instrument, deux niveaux de définition sont donnés. Au premier, un instrument est défini comme un artefact inscrit en situation dans un usage comme moyen d'action d'un utilisateur. Au deuxième niveau, l'instrument est une « entité mixte », qui tient à la fois du sujet et de l'artefact :

« *Nous pensons qu'il faut définir l'instrument comme une entité mixte, qui tient à la fois du sujet et de l'objet (au sens philosophique du terme) : l'instrument est une entité composite qui comprend une composante artefact (un artefact, une fraction d'artefact ou un ensemble d'artefacts) et une composante schème (le ou les schèmes d'utilisation, eux-mêmes souvent liés à des schèmes d'action plus généraux). Un instrument est donc formé de deux composantes :*

- *d'une part, un artefact, matériel ou symbolique, produit par le sujet ou par d'autres ;*
- *d'autre part, un ou des schèmes d'utilisation associés, résultant d'une construction propre du sujet, autonome ou d'une appropriation de ShSU¹⁸ déjà formés extérieurement à lui* » (1995, p. 95).

Rabardel précise que les schèmes sociaux d'utilisation résultent d'une construction propre du sujet, autonome ou d'une appropriation de schèmes sociaux d'utilisation déjà formés extérieurement à lui. (2004, p. 12) :

« *Les schèmes liés à l'utilisation d'un artefact peuvent avoir deux statuts selon qu'ils sont orientés :*

- *vers la gestion des caractéristiques et propriétés particulières de l'artefact, il s'agit des schèmes d'usage, (donc pratiques comme le Souligne Bourdieu plus haut) ;*
- *vers l'objet de l'activité, il s'agit des schèmes d'action instrumentée. Ces schèmes incorporent les schèmes d'usage. et sont constitutifs de ce que Vygotsky appelait les "actes instrumentaux", pour lesquels il y a recomposition de l'activité dirigée vers le but principal du sujet du fait de l'insertion de l'instrument* ».

Rabardel montre que l'instrument comprend, d'une part, un artefact matériel ou symbolique produit par l'utilisateur ou par d'autres, et d'autre part, un ou des schèmes sociaux liés à l'utilisation de l'instrument qui résultent eux-mêmes d'une construction propre du sujet ou de l'appropriation de schèmes sociaux préexistants.

Le passage de l'artefact à l'instrument renvoie à un processus de *genèse instrumentale*. Au cours de ce processus, un même artefact peut, pour différents utilisateurs, se voir attribuer diverses fonctions, caractéristiques de l'élaboration d'instruments (Rabardel, 1995). Le concept de genèse instrumentale permet de saisir à la fois l'évolution des artefacts liée à l'activité de l'utilisateur et l'émergence de l'habitus comme participant d'un même processus et d'élaboration instrumentale (Béguin et Rabardel, 2001). Rabardel montre que ces genèses

¹⁸ Schèmes cognitifs d'utilisation ou d'usage.

instrumentales apparaissent aux deux pôles de l'entité instrumentale – artefact et habitus d'utilisation – et présentent deux dimensions : **l'instrumentation** — orientée vers le sujet — et **l'instrumentalisation** – orientée vers l'artefact et ses concepteurs. Cependant l'approche instrumentale (Rabardel, 2002, Lorino, 2004) n'explore pas l'hypothèse ou la possibilité par exemple que l'instrumentalisation de l'artefact puisse être orientée vers le sujet.

Le concept de genèse instrumentale consiste ainsi en l'élaboration de l'instrument à partir de l'artefact par l'utilisateur au cours de l'activité en fonctions de ses habitus de fonction publique dans un contexte d'utilisation. Notre terrain étant une organisation publique, nous pensons que l'habitus de fonction publique contribue à l'interaction outil artefactuel-instrument ou au processus de genèse instrumentale. Ce processus de genèse instrumentale a une durée variable. Il est lié aux circonstances singulières de la situation et aux conditions auxquelles le sujet est confronté. Il peut faire l'objet d'une conservation durable et s'intégrer aux moyens disponibles pour des actions futures. **Le processus d'instrumentation est un processus d'apprentissage** : les habitus d'usage évoluent, se transforment, d'autres se créent, se développent et s'incorporent aux schèmes préexistants. L'utilisateur apprend et évolue (Contamines et al, 2003) et c'est au cours de ce processus d'instrumentation qu'il y a un processus de conceptualisation (Haspékian, 2005 ; Rabardel et Pastré, 2005). La **médiation instrumentale** est un concept central pour penser et analyser les modalités par lesquelles les instruments influencent la construction du savoir. Pastré (2005, in Rabardel et Pastré) prolonge, quant à lui, la notion de genèse instrumentale et construit les notions de **genèses conceptuelle et identitaire**. Il reconnaît néanmoins l'impossibilité de séparer les deux types de genèse – conceptuelle et instrumentale — étant donné que la genèse d'un instrument passe par le développement des habitudes dont le cœur est formé par les invariants opératoires. La découverte d'un artefact n'est pas d'avance et d'office donnée. Elle a lieu au cours de son appropriation en situation d'usage, donc au cours d'une activité au sein de laquelle l'utilisateur de l'artefact élabore son instrument en fonction de ses possibilités. La découverte de certaines de ses fonctionnalités permet leurs mises à profit pour découvrir d'autres fonctions qui sont susceptibles de permettre à l'usager d'aller plus loin dans ses apprentissages. C'est l'action de l'usager qui ouvre la porte aux nouveaux apprentissages : l'usager est appelé à l'action sur l'artefact pour le découvrir davantage et se l'approprier.

La théorie instrumentale étendue permet ainsi de rendre compte des écarts entre les utilisations effectives d'un artefact et les prévisions initiales du concepteur (Derujinsky-Laguecir *et al.*, 2011). Ces écarts seraient dus à plusieurs raisons : les caractéristiques de l'artefact, celles de l'utilisateur et l'activité elle-même. Parfois les écarts peuvent provenir de conditions changeantes sur le terrain et l'habitus. C'est alors le phénomène d'hystérésis décrit par Bourdieu dans sa tentative de théoriser la pratique. Ainsi Mc Dounough et Polzer (2012) examinent les difficultés de travail quotidiennes d'employés syndiqués en milieu municipal, dont le lieu de travail subit un changement important sous l'influence du mouvement du NPM. Elle constate une certaine frustration de travailleurs municipaux et interprète cette réaction comme « l'expression incarnée de l'hystérésis ». Le changement organisationnel présentait des défis pour ces travailleurs, car il causait une rupture entre les façons tenues pour acquises d'être de « bons » fonctionnaires (p. ex., l'habitus de la fonction publique) et ce que l'on attendait d'eux pendant la restructuration. Elle nuance même les pratiques des employés selon le genre ou la fonction occupée dans l'organisation, concluant à l'hystérésis comme phénomène « socialement déterminé » (selon le genre ou la catégorie socioprofessionnelle).

Enfin, le concept de champ instrumental d'un artefact est constitué par l'ensemble des valeurs fonctionnelles et subjectives que l'artefact peut prendre au sein de l'activité d'un individu.

Rabardel parle aussi « de « *champ fonctionnel* » de l'instrument pour le sujet : l'ensemble des schèmes ou habitus de l'artefact où il est insérable pour former un instrument, l'ensemble des objets sur lesquels il permet d'agir, l'ensemble des opérations, actions et activités qu'il donne la capacité de faire, l'ensemble des situations dans lesquelles il peut être mobilisé » (2004, p. 257).

Le concept de schème d'utilisation mobilisé par Rabardel pour sa théorie de l'instrumentation étendue semble toutefois comporter quelques limites que nous exposons et pour lequel nous lui substituons celui d'habitus.

2 – Ethos, Habitus de service public et instrumentation de gestion dans les établissements publics

Si les schèmes sociaux (d'utilisation) de Rabardel reposent en partie sur l'expérience et la pensée du sujet, les actions situées de l'individu se font également dans une interaction permanente avec le contexte et avec les autres individus de l'organisation dans l'exercice de leurs fonctions de manière collective. Or, le concept de schème semble s'inscrire dans une activité médiatisée par l'instrument de nature individuelle et qui reste circonscrite en outre à l'activité professionnelle.

Or, notre problématique d'instrumentation de gestion s'inscrit dans l'activité collective médiatisée par l'instrument – le projet d'établissement – dans le cadre d'un service public.

Le concept de schème social ne nous semble pas pertinent pour répondre à notre problématique de recherche ainsi qu'à nos questions sous-jacentes en raison de son caractère limité (Derujinsky-Laguecir *et al.*, 2011) mais aussi en raison du caractère « service public » de notre organisation.

Nous pensons que l'ethos, en particulier l'ethos du service public paraît être un concept plus pertinent que les schèmes sociaux d'utilisation car d'une part ces derniers reposent sur une grille d'interprétation prédéterminée à laquelle on peut reprocher son caractère statique et mécaniste (Derujinsky-Laguecir *et al.*, 2011). En ce sens, les schèmes sociaux d'utilisation de Rabardel rejoignent la notion d'ethos comme système des schèmes pratiques de Bourdieu¹⁹ avec une dimension dynamique :

*« J'ai employé le mot d'ethos, après bien d'autres, par opposition à l'éthique, pour désigner un ensemble objectivement systématique de dispositions à dimension éthique, de principes pratiques (l'éthique étant un système intentionnellement cohérent de principes explicites). Cette distinction est utile, surtout pour contrôler des erreurs pratiques : par exemple, si l'on oublie que nous pouvons avoir des principes à l'état pratique, sans avoir une morale systématique, une éthique, on oublie que, par le seul fait de poser des questions, d'interroger, on oblige les gens à passer de l'ethos à l'éthique ; par le fait de proposer à leur appréciation des normes constituées, verbalisées, on suppose ce passage résolu. Ou, dans un autre sens, on oublie que les gens peuvent se montrer incapables de répondre à des problèmes d'éthique tout en étant capables de répondre **en pratique** aux situations posant les questions correspondantes (...) tous les principes de choix sont incorporés, devenus postures, dispositions du corps : les valeurs sont des gestes, des manières de se tenir debout, de marcher, de parler. La force de l'ethos, c'est que c'est une morale devenue hexis, geste, posture. ».*

Concernant le secteur public, des sociologues avançaient le caractère spécifique des normes de comportement au sein du service public (Du Gay, 2000, p. 12) en dépit des réformes qui ont secoué l'administration britannique tout au long des années 80 et 90. Ils soutiennent que certaines valeurs comme la responsabilité (*accountability*), l'honnêteté et l'impartialité, le service de l'intérêt général et la loyauté peuvent se concevoir comme un ethos de service public

¹⁹ *Questions de sociologie*; extrait de « Le marché linguistique », exposé fait à l'Université de Genève en décembre 1978, pp.133-136.

qui se maintient au fil du temps (Prachett et Wingfield, 1996). Ces valeurs ne sont cependant pas universelles à tous les services publics locaux, les agents pouvant en privilégier certaines plus que d'autres. D'autre part, analysant les effets des réformes impulsées par Margaret Thatcher, des travaux en sociologie soutiennent que la diffusion du New Public Management a totalement mis à mal l'éthos du service public : la prise de décision collective aurait été remplacée par le devoir de rendre des comptes individuellement, les grilles de salaires uniformes par des rémunérations à la performance. Certains ont considéré que la combinaison des normes du public et du privé a favorisé l'émergence d'un nouvel ethos propres aux organismes –publics et privés- impliqués dans la nouvelle gouvernance. « *L'importation de normes du privé ferait basculer les agents d'un ethos du secteur public à un ethos de service public, incluant des valeurs comme celles du pragmatisme, de la transparence procédurale et de la relation à l'usager-client* » (Hugrée et al. 2015, p. 57). Un nouvel ethos du service public émergerait synthétisant les notions publiques d'impartialité, d'honnêteté ou de service à la communauté à celles privées de choix du consommateur (usager) et de concurrence (Mc Donough, 2006, p. 631). Dans cette perspective du managérialisme contemporain (Du Gay, 2000), l'efficacité passerait par la qualité du service telle qu'elle est managée dans le secteur privé.

Cependant l'éthos de service public ne saurait se réduire à un ensemble de valeurs, il renvoie en outre à un rapport subjectif au travail et se trouve défini à travers le désir d'avoir « un travail socialement utile, et pour ceux qui sont en poste d'être satisfaits²⁰ » (Hugrée et al. 2015, p. 57). Les agents du service public accordent une valeur plus grande à ce qui est bénéfique aux autres et à la société, aux principes d'intégrité et de responsabilité même si en France ils se préoccupent de plus en plus des considérations salariales en raison d'une dégradation objective des rémunérations dans ce secteur (voir le gel du point d'indice des fonctionnaires pendant 6 années).

L'éthos du service public comporte la même limite que les schèmes sociaux de Rabardel, à savoir il reste focalisé sur une unité d'analyse « activité individuelle ou inter individuelle ».

Un peu plus loin Bourdieu se justifie sur le passage de l'éthos à l'habitus en éludant celui d'habitude²¹ :

« Mais pourquoi ne pas avoir dit habitude ? L'habitude est considérée spontanément comme répétitive, mécanique, automatique, plutôt reproductrice que productrice. Or, je voulais insister sur l'idée que l'habitus est quelque chose de puissamment générateur. L'habitus est, pour aller vite, un produit des conditionnements qui tend à reproduire la logique objective des conditionnements mais en lui faisant subir une transformation ; c'est une espèce de machine formatrice qui fait que nous « reproduisons » les conditions sociales de notre propre production, mais d'une façon relativement imprévisible, d'une façon telle qu'on ne peut pas passer simplement et mécaniquement de la connaissance des conditions de production à la connaissance des produits ».

Or, la théorie de l'activité instrumentale (Rabardel, 2004) distingue activités productives et activités constructives. L'habitude étant reproductrice plutôt que productrice d'une part et conceptualisant une logique axiologique pratique comme le souligne Bourdieu plus loin :

²⁰ Même si les managers et agents du service public ont moins de liberté que leurs équivalents dans le privé, ils ont un plus fort sentiment d'accomplissement lié à leur rôle social et à la plus grande sécurité de leur emploi (Hugrée et al. 2015, p. 59).

²¹ Qui a été mobilisée en lieu et place des schèmes sociaux d'utilisation par Lorino (2004, 2011 avec Derujinsky-Laguecir *et al.*) dans le cadre de ses recherches basées sur une approche instrumentale des indicateurs de performance.

« La notion d'*habitus* englobe la notion d'*ethos*, c'est pourquoi j'emploie de moins en moins cette notion. Les principes pratiques de classement qui sont constitutifs de l'*habitus* sont indissociablement logiques et axiologiques, théoriques et pratiques (dès que nous disons blanc ou noir, nous disons bien ou mal). La logique pratique étant tournée vers la pratique, elle engage inévitablement des valeurs. C'est pourquoi j'ai abandonné la distinction à laquelle j'ai dû recourir une fois ou deux, entre *eidos* comme système de schèmes logiques et *ethos* comme système des schèmes pratiques, axiologiques (et cela d'autant plus qu'en compartimentant l'*habitus* en dimensions, *ethos*, *eidos*, *hexis*, on risque de renforcer la vision réaliste qui porte à penser en termes d'instances séparées). En outre, tous les principes de choix sont incorporés, devenus postures, dispositions du corps : les valeurs sont des gestes, des manières de se tenir debout, de marcher, de parler. La force de l'*ethos*, c'est que c'est une morale devenue *hexis*, geste, posture ».

Nous pensons donc que le concept susceptible de nous aider le mieux dans la conceptualisation de notre cadre d'analyse instrumental est celui d'*habitus* de Bourdieu plutôt que le schème social d'utilisation de Rabardel ou d'*ethos* de service public. Nous substituons donc ce concept d'*habitus* de secteur public au concept originel de schèmes –sociaux- d'utilisation de Rabardel. Cependant nous poursuivons avec l'approche instrumentale (Rabardel, 2002, 2005, Lorino et Teulier, 2005, Derujinsky-Laguecir et al. 2011) avec le concept d'*habitus* de fonction publique. En effet, l'hypothèse d'un *habitus* commun aux classes moyennes du secteur public (cadres de proximité ou agents en contact direct avec le public comme les directeurs d'établissements publics locaux ou les enseignants) est particulièrement soulignée par plusieurs travaux consacrés aux front-line-workers, c'est-à-dire à tous ceux qui sont au contact du public en leur fournissant des services (Hugrée et al. 2015, p. 65). Cette exposition potentiellement directe aux problèmes sociaux conduirait les agents du service public à partager certaines valeurs qui constitueraient une particularité des missions confiées. Dans la majorité, ils partagent une vision de l'universel qui place la chose publique au-dessus de leurs intérêts privés. « A travers leurs pratiques quotidiennes, ils incarnent et reproduisent cette conception du bien public en phase avec les structures objectives du service public, ce qui la fonde comme « allant de soi » (...) Mais cette vision n'est jamais donnée une fois pour toutes : elle fait l'objet de remises en question et de luttes surtout depuis l'introduction du NPM » (Hugrée et al. 2015, p. 65). Ainsi un sociologue britannique montre que la modification des structures de travail dans un sens plus managérial dans un hôpital affecte assez peu les représentations et les croyances des médecins qui tiennent compte de ces impératifs tout en continuant de pratiquer conformément à leur *habitus* commun (Mc Donald, 2009).

Par ailleurs, il est montré que la socialisation professionnelle au sein du service public a des répercussions qui dépassent largement la seule conception du métier, les valeurs des agents : dans ces cas-là le clivage entre privé et public réside dans les répercussions sur les styles de vie, les pratiques culturelles et les orientations politiques et syndicales. L'introduction et la diffusion des normes du NPM dans le secteur public font de ces valeurs des « enjeux de luttes entre agents eux-mêmes » (Mc Donough et Polzer, 2012).

Les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE désormais) sont tenus, comme tous les établissements publics tel que les hôpitaux et les universités, d'élaborer un projet global d'établissement, de le mettre en œuvre et de procéder à son évaluation.

Nous cherchons à comprendre comment les indicateurs qui mesurent les actions du projet d'établissement donc la performance dans les lycées publics sont perçus par les opérationnels que sont les enseignants selon le discours des chefs d'établissement. Ces derniers ont à concevoir, construire ou utiliser des indicateurs pour poser les jalons de discussions lors des

instances prévues à cet effet sur la mesure et le pilotage de la performance du projet d'établissement.

Le chef d'établissement propose un artefact initial : le projet d'établissement et ses actions validées en conseil d'administration. Puis les actions sont mises en œuvre au cours de l'année scolaire. En fin d'année, il est procédé à l'évaluation des actions inscrites au projet et la question des indicateurs va donc émerger lors de l'étape de l'évaluation de la performance. Ces indicateurs impactent l'activité individuelle des enseignants et éventuellement leur activité collective lorsqu'une action est le fait d'une équipe (de même discipline ou non). Les enseignants s'engagent en général sur des actions au projet d'établissement sur la base de valeurs de service public telles que la réussite des élèves, l'équité en donnant plus à ceux qui ont moins, l'éducabilité des élèves dont il faut apporter une ouverture à travers les projets éducatifs ou pédagogiques.

La question que pose cet article est :

Entre l'artefact projet d'établissement et l'instrument servant de base de discussion lors de la phase d'évaluation, comment se déroule la genèse instrumentale ?

Plus précisément, y-a-t-il instrumentation ou instrumentalisation des indicateurs de performance publique par les chefs d'établissement ?

B – Résultats et discussion sur la performance éducative perçue par les parties prenantes internes

Nous avons interrogé plusieurs chefs d'établissement scolaires sur l'évaluation-contrôle du projet d'établissement. Plus particulièrement nous avons demandé s'ils conçoivent des indicateurs de mesure de la performance dans le cadre du projet d'établissement et comment ils utilisent ces indicateurs pour piloter la performance éducative dans le cadre des actions du projet d'établissement auprès des enseignants. C'est la représentation des indicateurs de performance éducative par les chefs d'établissement et par les enseignants selon la perception qu'en ont les mêmes chefs d'établissement qui est au cœur de notre problématique. Par ailleurs nous exploitons les données secondaires que constituent les rapports de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), données collectées dans le cadre d'entretiens menés par les inspecteurs dans les établissements et sur la base de documents (comptes rendu internes, notes des correspondants académiques, PV de CA...).

1 – Rationalités en jeu dans la représentation de la performance par le projet d'établissement

Projet d'établissement perçu par les enseignants

Dans une étude assez creusée, Gather-Thurler (2008)²² demande à plus d'un millier d'enseignants ce qu'est un projet d'établissement (par une question ouverte) et obtient 200 réponses différentes parmi lesquelles elle livre les 24 suivantes :

²² Les projets d'établissement..... des stratégies institutionnelles pour faire évoluer l'école!?! Monica Gather Thurler, Université de Genève Laboratoire Innovation-Formation-Education (LIFE), 7 mai 2008 journée d'échanges. <http://www.unige.ch/fapse/SSE/groups/life/>

Le projet d'établissement - réponses (1)

1. C'est un outil mobilisateur d'énergies qui fera progresser les élèves.
2. C'est un catalogue d'actions pour se faire plaisir.
3. C'est la dynamique de l'équipe et de l'école.
4. C'est un projet qui permet de se sentir zen à l'école.
5. C'est surtout un document à oublier dans les tiroirs.
6. C'est un moyen de diversifier ses pratiques.
7. C'est une formalisation écrite d'idées, d'envies diverses d'une équipe, afin de se fédérer dans une durée.
8. C'est le nouveau radio trottoir des parents.
9. C'est un moyen de modifier les procédures de travail afin d'améliorer les résultats des élèves.
10. C'est un pas vers la privatisation des écoles.
11. C'est la colonne vertébrale d'une équipe pour trois ans.
12. C'est la mise œuvre du plan-cadre officiel spécifique à une école.
13. C'est un chantier d'équipe qui prend en compte les difficultés des élèves.
14. C'est une chanson de Dalida.
15. C'est ce qui permet à chaque enseignant de travailler individuellement dans sa classe.
16. C'est la mise en cohérence des programmes et des actions.
17. C'est un travail d'équipe pour améliorer l'école.
18. C'est une copie non lue remise à l'inspecteur qui lui-même ne la relira pas.
19. C'est la déclinaison des engagements communs dans la durée.
20. C'est l'exercice le plus difficile puisqu'il lie l'individu et le collectif.
21. C'est la corvée trisannuelle en réponse aux attentes de la hiérarchie.
22. C'est déterminer des actions originales et spectaculaires mettant l'école en valeur.
23. C'est une réflexion sur ses pratiques professionnelles au service de la réussite de tous.
24. C'est la dynamite de l'école et de l'équipe.

Cette diversité de réponses montre bien les représentations véhiculé par cet objet auprès des enseignants allant de son rejet simple (10, 21) à sa réelle nécessité (en ayant conscience parfois de sa difficulté de mise en place comme avec la réponse 20) en passant par de l'indifférence (4, à son endroit voire de l'inutilité (2, 5,14, 18). Certains le voit comme un objet néfaste (8, 24) panoptique pour les parents.

Après catégorisation, Gather Thurler (2008) obtient les items de représentation suivants :

- une réponse aux nouvelles politiques de gestion
- une opportunité pour être *acteurs* dans le système
- une obligation d'explicitier ce qui, d'habitude, reste implicite
- une chance d'aller *au bout* des intentions, avec *méthode* (au lieu d'activisme)
- une source d'identité collective (*cohésion* et de *cohérence*)
- un mode de *vie*
- une démarche pour construire le *sens* du changement

La réussite dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet d'établissement tient dans la combinaison d'un ensemble de paramètres et de facteurs humains compatibles entre eux qui entrent en interaction afin de produire un résultat visible.

Dans les représentations précédentes d'un projet d'établissement par les enseignants, on constate la question du changement et de la cohésion/cohérence sont des items en lien direct

avec le contrôle de gestion. Une vaste littérature abondante existe sur le contrôle de gestion et changement ainsi que la convergence des buts (cohésion/cohérence) dans l'organisation. On voit également que la perception du NPM est aussi en lien avec cet instrument de gestion qu'est le projet d'établissement (réponse aux nouvelles politiques de gestion)

Elle conclut par ce que devrait ou pourrait être (dans l'idéal type) un projet d'établissement :

- une réflexion sur les pratiques professionnelles au service de la réussite de tous,
- la déclinaison des engagements communs dans la durée,
- une recherche-action impliquant tous les acteurs concernés.

Et ce qu'il ne doit pas être :

- une démarche pour se sentir *zen* à l'école,
- un catalogue d'actions pour se faire plaisir.

Du côté des directions d'établissement scolaires (chefs d'établissement, gestionnaires adjoint, agents comptables...), le projet d'établissement est dans l'idéal type la traduction (éducative et pédagogique) du contrat d'objectifs (voir en annexe) qui les lie à leur tutelle (rectorat d'académie) et à la collectivité locale de rattachement le cas échéant. Il s'agit d'un outil de reddition de comptes²³ de l'activité de l'EPLE puisqu'il est censé matérialiser les projets pédagogiques et éducatifs mis en œuvre par les équipes. Ces projets doivent s'inscrire dans les axes du projet d'établissement, lui-même correspondant le plus souvent aux axes du contrat d'objectifs. Il est prévu une phase d'évaluation des projets et du projet pour leur reconduite ou non. Le sentier de guidance de ces outils de pilotage est celui du projet académique.

Mais il constitue également un outil de pilotage de la performance pour le chef d'établissement à l'interne.

Rationalités en jeu dans l'évaluation de la performance publique

Lors de l'élaboration du projet d'établissement et dans sa phase d'évaluation, deux rationalités au moins²⁴ sont en jeu au sein de l'EPLE :

- Une rationalité économique dans laquelle l'enjeu est celui d'une meilleure efficacité dans l'utilisation des deniers publics mesurée par le degré d'atteinte à des objectifs. Elle est incarnée par la gestion axée sur les résultats (GAR), une évaluation des résultats au regard d'objectifs à travers des indicateurs de mesure de la performance (taux de réussite à l'examen, taux de passage en classe supérieure, taux d'accès au diplôme, coût d'un apprenant etc...). Les chefs d'établissement adhèrent majoritairement à cette rationalité économique par la nécessité d'améliorer les performances éducatives et inscrivent d'ailleurs la nécessité de leur action managériale dans cette logique économique ;
- Une rationalité professionnelle notamment des enseignants qui mettent d'abord et avant tout en avant leur autonomie professionnelle et l'exercice de leurs missions qui peuvent difficilement être mis sous contrôle à travers des indicateurs car d'autres facteurs exogènes à leur action (caractéristiques du public accueilli, difficultés de départ des

²³ Depuis la loi de 2005, le chef d'établissement doit présenter un rapport annuel d'activité qui s'appuie notamment sur le projet d'établissement. L'IGEN constate que peu d'entre eux se livrent à un tel exercice.

²⁴ Il existe par ailleurs une rationalité politique incarnée par les recteurs et les DASEN d'une part et les présidents de Région et de Départements d'autre part que nous ne développerons pas ici.

élèves, moyens mis à disposition, problèmes extra pédagogiques...). En outre, l'enseignement est une activité coproduite avec l'utilisateur et nécessite activement sa contribution dont le processus est difficilement répétitif.

Ces deux rationalités peuvent parfois trouver un compromis ou parfois entrer en conflit ou en friction concernant la question de l'évaluation dans le cadre du projet d'établissement. Le cœur de la controverse entre les chefs d'établissement et les enseignants est la question des indicateurs de performance servant de cadre à l'analyse et aux discussions dans le cadre des instances ad hoc de l'établissement.

Un rapport général de l'IGAEN²⁵ de 1999 (in rapport 2007) note, dans les projets d'établissement que le principal défaut est « *le manque d'adhésion des membres de la communauté éducative* ».

Le rapport annuel des inspections générales 2007 constate :

« les projets, lorsqu'ils existent, se présentent majoritairement comme des catalogues d'actions aux visées vagues et générales, intégrant peu d'indicateurs, sans protocole d'évaluation, ni échéancier ; l'absence de rapport d'activité annuel évite d'établir des bilans et de faire émerger une notion de performance » (p. 22).

Toutefois on note que depuis la généralisation des contrats d'objectifs à partir de 2005 entre les EPLE et les autorités académiques (Rectorat, inspection académique) que des progrès relatifs ont été accomplis localement grâce à l'introduction des indicateurs de performance comme le souligne le même rapport de 2007 :

« Lorsque les indicateurs académiques²⁶ ne conviennent pas à l'évaluation des objectifs du projet, les établissements sont invités à élaborer leurs propres indicateurs et, pour ce faire, il leur est suggéré, dans beaucoup d'académies, de faire appel aux corps d'inspection et/ou aux services statistiques académiques. (...) La grande majorité des contrats observés comportent bien des indicateurs cibles chiffrés ; leur absence est d'ailleurs l'un des motifs de refus des contrats par l'autorité académique. Ce fait comporte aussi un effet "décalque" qui conduit à une certaine stéréotypie des indicateurs dans les contrats des établissements ; on y trouve beaucoup d'indicateurs de flux d'élèves (orientation, redoublement) et de résultats aux examens, alors que ceux relatifs à l'évaluation des compétences des élèves sont rares, sinon inexistantes (...). Certains inspecteurs ont également constaté un autre effet induit déjà signalé : les objectifs et les actions du contrat peuvent être choisis en fonction des indicateurs mis à disposition. Lorsque les objectifs et les actions du contrat sont hors du champ des indicateurs fournis, c'est le savoir-faire de l'équipe de direction qui est déterminant : certains font preuve d'une compétence certaine, d'autres font part de leurs difficultés à construire des indicateurs chiffrés, surtout lorsqu'il s'agit d'objectifs qualitatifs (par exemple, améliorer l'attractivité ou l'image de l'établissement) » (p. 44).

La question de l'appropriation des indicateurs par le corps enseignant

En réalité la question des indicateurs de performance est consubstantielle aux rationalités évoquées plus haut entre les chefs d'établissement et les enseignants en particulier la difficulté

²⁵ Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

²⁶ Issus des programmes LOLF.

à mettre sous contrôle une activité coproduite avec l'utilisateur direct et qui s'apparente à un art idiosyncratique pour certains. Elle est susceptible de heurter la rationalité professionnelle des enseignants basée sur une autonomie professionnelle²⁷ et sur des valeurs de service public. Ce qui explique une résistance voire une opposition à cette tentative de mise sous contrôle du travail enseignant comme l'indique le rapport de l'IGEN de 2009 :

« La nécessité de chiffrer la progression de la valeur d'un indicateur à un horizon de trois ou quatre ans, comme une cible à atteindre, est souvent cause d'émoi, de perplexité, d'incrédulité, de mécontentement parmi les enseignants et génère des résistances à cette obligation inhérente aux contrats d'objectifs. La quasi-totalité des notes académiques fait état de ce problème. A une certaine tendance des enseignants à rejeter toute mise en chiffres ("on ne met pas l'humain en chiffres"), s'ajoute l'argument de l'incertitude d'un pronostic fiable sur les progrès potentiels des élèves sur plusieurs années » (p. 44).

On note par ailleurs que les enseignants semblent crédules à l'égard des indicateurs de performance (rapport IGEN 2009, p 44) :

« Des enseignants font observer par ailleurs que bien des indicateurs sont "manipulables" : ainsi l'augmentation du passage en seconde générale et technologique ne garantit pas forcément une amélioration du niveau de compétences des élèves ou la diminution du nombre de conseils de discipline ne reflète pas nécessairement un meilleur civisme des élèves. Ces obligations sont ressenties comme une pression hiérarchique destinée à afficher des progrès artificiels du système éducatif. Les chefs d'établissement ont une position plus positive, mais même s'ils ne partagent pas ces critiques, ils s'y confrontent dans l'élaboration du contrat et doivent trouver l'énergie et les arguments pour emporter l'adhésion de leurs enseignants ».

Déjà le rapport de l'IGEN de 2005 posait la question de l'appropriation des indicateurs de performance dans les EPLE :

« Pour avoir véritablement un outil de pilotage, il s'agit, certes d'avoir un objectif, mais aussi de définir le bon niveau de réalisation ou d'appropriation de l'outil. Lorsque l'on note que les objectifs pédagogiques sont absents de l'outillage académique, ne se trompe-t-on pas en réalité de niveau, les objectifs pédagogiques ne sont-ils pas de la responsabilité de l'établissement, après un diagnostic partagé entre le recteur et le chef d'établissement ? » (p. 3).

Dans ce contexte d'appropriation, les chefs d'établissement ont un rôle important en termes de pilotage par les indicateurs dans le cadre du projet d'établissement, instrument local de gestion de la performance.

Selon Attarça et Chomienne (2011, p. 25) :

« L'autonomie accordée aux EPLE par les nouvelles réformes (élaboration d'un projet d'établissement, animation d'un conseil pédagogique, gestion de la dotation globale d'heures...) permettent -ou devraient permettre- de transformer progressivement le chef d'établissement en « manager » d'établissement ».

Si la loi en a fait de véritables managers, ces derniers se reconnaissent déjà il y a dix ans en grande partie dans cette posture dans l'enquête de Barrère (« Les managers de la République

²⁷ Appelée liberté pédagogique inscrite dans le code de l'éducation comme pour les enseignants-chercheurs du supérieur à l'université.

», 2006, 2013) pour améliorer la performance scolaire d'un EPLE ou même impulser le changement. Ainsi, « *Les comportements d'entrepreneurs des chefs d'établissement n'apparaissent désormais plus antinomiques avec l'exercice de missions de service public* » (Fournier, 2014, p.4).

Le rapport de l'IGEN de 2005 constate :

« La proportion des chefs d'établissement qui s'efforcent de nourrir le débat en conseil d'administration et de sensibiliser les professeurs aux résultats de leurs élèves progresse mais reste encore minoritaire. L'exigence d'un diagnostic dans le cadre de l'évaluation des chefs d'établissement contribue à une formalisation plus poussée des tableaux de bord. (...) Lorsqu'ils sont transparents et partagés, les tableaux de bord des chefs d'établissement suscitent parfois des interrogations et des discussions avec les enseignants de certains éléments du tableau de bord du chef d'établissement a suscité à la fois intérêt et interrogations de la part des équipes conduisant même certains professeurs à demander à bénéficier d'un accès direct aux bases en consultation » (p. 12).

Nous avons interviewés dix chefs d'établissement dans le cadre d'entretiens semi-directifs d'une durée de 40 à 50 minutes chacun sur la question de la performance à travers le projet d'établissement et le rôle des indicateurs mobilisés lors de phase d'évaluation.

Le choix des responsables interviewés résulte de leurs participations à l'élaboration et/ou à l'utilisation des résultats des indicateurs, en l'occurrence des chefs d'établissement chevronnés. Il s'agit d'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* ».

Les entretiens ont été tous enregistrés et fait l'objet d'une retranscription. Nous présentons les passages sous formes de verbatim des chefs d'établissement en lien avec la performance de l'EPLE ou le recours aux indicateurs de performance dans le cadre du projet d'établissement.

Nous mettons en perspective les verbatim sous le prisme de la métaphore de la machine (Burchell et al., 1980, Boussard et Maugeri, 2003) en lien avec notre cadre théorique.

2 – L'évaluation-contrôle du projet d'établissement : genèse instrumentale par la métaphore de la machine

Analyse des verbatim

Selon Châtelain-Ponroy (2010, p. 75) « *la métaphorisation de l'organisation [est] indispensable dès que l'on cherche à comprendre un phénomène organisationnel ou, plus globalement, à concevoir l'organisation et la multiplicité de ses formes concrètes* ».

Nous mobilisons donc la métaphore de la machine pour la nébuleuse évaluation-contrôle dans le cadre du projet d'établissement.

Une proviseure de lycée interrogée s'inscrit explicitement dans le cadre de l'instrumentation des indicateurs comme « machine à convaincre » :

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).

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 APAE²⁸ 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).*

Ce verbatim illustre parfaitement la vision « machine à convaincre » de la nébuleuse évaluation-contrôle de la performance mise en évidence par Burchell et al. (1980).

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... »

Pour le PE, il faut d'abord se donner de vrais axes de progression qui doivent être partagés. Ce qui permet de dresser un diagnostic débouchant sur des axes de progrès à partir des indicateurs que l'on a et dont on fait l'analyse ensemble. Ensuite on va au dialogue de gestion au rectorat avec mon équipe. Sur cette base, des objectifs qui me seront assignés dans la lettre de mission seront ceux de mon équipe et des personnels enseignants, de la vie scolaire.

A partir des constats que l'on se donne il importe de voir quels leviers on va pouvoir actionner et c'est là que le travail commence. On verra si on a bien actionné le bon levier ou si on s'est trompé. Par exemple on n'a pas de bonnes performances dans les filières scientifiques et je compare les notes des élèves et leurs résultats au bac. Un écart me conduit à questionner les équipes et on réfléchit ensemble aux causes et à partir de là selon le problème (niveau de

²⁸ Aide au Pilotage et à l'Auto-évaluation des Établissements consultables par les professionnels de l'éducation (accès réservé). Ils sont plus complets que les indicateurs de résultats des lycées, destinés au grand public, publiés sur le site du ministère sous le nom d'IVAL. Les données portent sur 5 années scolaires et permettent de situer l'établissement par rapport au département, à l'académie et au niveau national. Il est également possible de paramétrer un tableau de bord personnalisé, notamment pour avoir une comparaison avec d'autres EPL ou des niveaux agrégés.

départ, difficultés...) on entame un travail qui vise à réassurer les élèves pour leur donner les bases nécessaires et voire travailler avec les collègues de secteur. On va inscrire ça dans le PE avec des actions concrètes (rencontres avec les collègues de collègues) financées ou pas, des temps de réunion, des modalités discutées...

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).

Il s'agit ici plutôt d'une vision « machine à fabriquer des représentations » de l'évaluation-contrôle comme l'ont montré Boussard et Maugeri (2003).

Dans les deux cas, le chef d'établissement instrumente les indicateurs de performance au sens de Rabardel (1995, 2002) dans une logique de pilotage de la performance éducative. Le premier cas semble cependant plus avancé en termes de performance que le second cas. Les indicateurs sont impactés par la perception des sujets car il s'agit soit de les faire réfléchir sur leurs propres pratiques soit de la amener à partager un constat.

Une autre proviseure d'un lycée rural mobilise les indicateurs comme « machine à fabriquer des représentations » et comme « machine à convaincre » pour la mesure de la performance éducative :

« 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).

La question de l'appropriation de l'instrumentation de gestion semble être un obstacle à un possible levier de contrôle-évaluation pour le PE en raison d'une représentation de la performance étroite du corps enseignant selon un proviseur de centre-ville interrogé :

« 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).

On voit à travers ce verbatim que le chef d'établissement, même s'il cherche à effectuer un travail sur les représentations, se sert plutôt des indicateurs comme « une machine à trancher » (Burchell et al, 1980).

On note dans ce cadre plus de 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).

Dans ce dernier cas, le chef d'établissement se situe dans le cadre d'une instrumentalisation des indicateurs en fonction du message qu'il a à faire passer et assume la fonction de « machine à trancher »

Discussion

La métaphore de la machine peut permettre de comprendre la nébuleuse évaluation-contrôle (Gibert, 2010) de la performance des organisations publiques –ici éducative- en lien avec la genèse instrumentale de Rabardel (2002). La genèse instrumentale permet de comprendre le passage d'artefact à outil de gestion projet d'établissement. La vision métaphorique de la « machine à fabriquer les représentations » ou « machine à convaincre » s'inscrit ici dans le cadre du processus d'instrumentation des indicateurs. Dans ce cas, il y a possibilité d'impacter

l'activité des enseignants (« réfléchir sur un peu de recul et une réflexivité » selon des chefs d'établissement interrogés).

Mais lorsqu'il n'y a pas de possibilité d'utiliser les indicateurs de performance comme à des fins d'instrumentation de pilotage de la performance, le chef d'établissement les mobilise comme « machine à trancher » dans le cadre d'un processus plutôt d'instrumentalisation de sa part. Il donne un sens différent de celui qu'indicateur à des fins de manipulation (« je les provoque un peu car c'est celui auquel ils sont très sensibles, il en va de leur image (...) un CA, ça se manipule grâce aux indicateurs notamment »).

La métaphore de la machine de Burchel et al. (1980) et Boussard et Maugeri (2003) semble un outil conceptuel puissant pour comprendre les rationalités en jeu dans l'organisation concernant la nébuleuse évaluation-contrôle. Cependant elle doit pouvoir être couplée avec un cadre théorique pertinent, ce que nous avons tenté d'opérer avec la théorie de l'instrumentation étendue de Rabardel (1995, 2002).

Par ailleurs, nous pensons que les établissements dans lesquels l'évaluation-contrôle joue comme une « machine à convaincre » comportent des enseignants participant au projet d'établissement qui disposent d'un habitus de service public élevé et commun avec celui des chefs d'établissement.

En revanche on peut considérer que ceux dans lesquels elle fonctionne comme « machine à trancher » comportent des enseignants qui participent au projet d'établissement mais qui disposent d'un habitus de service public faible ou identitaire, c'est-à-dire qui restent attachés à une vision disciplinaire du métier qu'il n'est pas possible de mettre sous contrôle par des indicateurs (voir le passage de l'IGEN à ce sujet).

Il reste à construire et à tester cette hypothèse de genèse instrumentale en lien avec l'habitus de service public (commun ou identitaire) sur valeurs concernant ces travailleurs de première ligne que sont les enseignants et les chefs d'établissement. Ce qui permettrait d'apporter une valeur ajoutée à la théorie de l'instrumentation étendue pour les sciences de gestion.

Il importerait en effet de tester cette hypothèse auprès d'enseignants qui participent au projet d'établissement sur une analyse de rationalités (professionnelle, économique, axiologique).

Enfin si l'on veut donner une vision dynamique de l'évaluation-contrôle de la performance publique, on voit à travers les verbatim que les indicateurs sont soit instrumentés à des fins de pilotage (« machine à convaincre ») soit instrumentalisés à des fins plus incertaines (piloter, rendre compte ?). Une hypothèse intéressante serait de tester si le passage entre les deux l'est par le biais de la « machine à fabriquer des représentations ». En d'autres termes, l'appropriation des indicateurs de mesure de la performance par les enseignants passerait-elle par un processus d'apprentissage au sein d'un EPLE ?

De même une question intéressante reste en suspens : la « machine à convaincre » est-elle précédée ou suivie de la « machine à fabriquer des représentations » ?

Il faudrait étudier longitudinalement un cas pour comprendre l'évolution des représentations des indicateurs par les enseignants en mesurant par exemple un *expectation gap* ou un *use gap*²⁹ sur la durée en lien avec l'activité individuelle ou collective des enseignants.

Notre étude vise à comprendre la question de l'appropriation des indicateurs de performance par les enseignants perçue par les directeurs d'établissement. On peut parfois lire ici ou là que les enseignants sont réfractaires à toute culture de l'évaluation et arcbutés à leur liberté pédagogique. On voit que la question est loin d'être aussi simpliste. Cette résistance ou crédulité (IGEN, 2007) face aux indicateurs de performance n'est pas figée, elle peut faire l'objet d'un

²⁹ Ecart lié à l'usage des indicateurs qu'en font les enseignants dans le cadre de leurs activités collectives ou des projets collectifs.

travail d'appropriation via les représentations de la performance. L'absence de compromis sur les représentations peut alors expliquer le refus de se pré approprier l'outil par les enseignants selon le discours des chefs d'établissement.

L'étude comporte cependant des limites dont nous sommes conscients :

- Nombre de chefs d'établissement interrogés ;
- Perception exclusive de la performance et des indicateurs par ces derniers ;
- Un possible biais déclaratif au moment de l'entretien.

D'autre part, il serait judicieux d'interroger les enseignants sur la question de la représentation des indicateurs de performance, ce qui fera l'objet du travail dans la suite logique celui-ci. La comparer avec celle des chefs d'établissement pour valider l'hypothèse de l'habitus de service public commun de ces front-line workers que sont ces deux corps de métier.

Notre article conclut sur des questions mais le contrôle de gestion dans le secteur public à fortiori local et ouvre beaucoup de questions, de débats et de controverses³⁰ s'il en est, et le secteur de l'éducation et enseignement (secondaire et supérieur) en comporte de nombreuses.

³⁰ Voir l'ouvrage collectif dirigé par Bollecker et Naro (2014). Le contrôle de gestion aujourd'hui. Débats, controverses et perspectives. Editions Vuibert.

Bibliographie

Aggeri F. et Labatut J. (2010), « La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol.13, N°3, p.5-37.

Anthony R. N. (1988), *The Management Control Function*. Boston, Harvard Business School Press ; trad. : *La Fonction du contrôle de gestion*, Paris, Publi-Union, 1993.

Anthony R. N. (1965), *Planning and Control Systems: a Framework for Analysis*, Boston, Graduate School of Business Administration, Harvard University.

Attarça M. et Chomienne H. (2011), « Le rôle managérial des chefs d'établissement : une évolution symétrique aux mutations des « bureaucraties professionnelles », deuxième colloque international « Gouvernance des Etablissements Educatifs », décembre– Poitiers.

Aurégan P. et Joffre P. (2004), « Faire face à la profusion des projets dans les organisations ! », *Management & Avenir*, volume 2, n° 2, p. 97-117.

Barrère A. (2006, 2013), « Sociologie des chefs d'établissement : les managers de la République ». Paris : PUF, 184 p. (Éducation & société)

Béguin, P. & Rabardel, P. (2000) Concevoir pour les activités instrumentées. *Revue d'Intelligence Artificielle*, 14, 1-2, 35-54.

Bessire D. (2002), « Recherche « critique » en contrôle de gestion : exercer son discernement », *Comptabilité - Contrôle – Audit*, volume 2 Tome 8, pages 5 à 28.

Boitier M. et Rivière A. (2016), « Les systèmes de contrôle de gestion, vecteurs d'une logique gestionnaire : changement institutionnel et conflits de logiques à l'université », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, volume 3, Tome 22, p. 47-79.

Bollecker M. (2013), « Pourquoi le contrôle de gestion à l'université est-il un échec ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/2 | 2013, mis en ligne le 25 septembre 2015.

Bollecker M. et Naro G. (sous la direction de 2014). *Le contrôle de gestion aujourd'hui. Débats, controverses et perspectives*. Editions Vuibert.

Boussard V. et Maugeri S. (2003). *Du politique dans les organisations*, L'Harmattan, Paris.

Bru M. et Not L. (1988). *Où va la pédagogie du projet ?*, sous la direction de Marc Bru et Louis Not / Toulouse : Editions universitaires du Sud.

Burchell S., Clubb C., Hopwood A., Hughes J., Nahapiet J. (1980), « The role of accounting in organizations and society », *Accounting, Organization and Society*, volume 5, n°1, , p5-27.

Burlaud A., Jougleux M., Livian F-Y., Château-Terrisse P. *DSCG 3 Management et contrôle de gestion - Manuel & applications*.

Chapon E. (2008), « Pilotage des établissements scolaires : les apports de la théorie socio-économique », *Management & Avenir*, volume 3, n° 17, p. 26-43.

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.

Chiapello È et Gibert P. (2013), « Sociologie des outils de gestion : introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion ». Collection Grands Repères. La Découverte.

Contamines, J., George, S., & Hotte, R. (2003). "Approche instrumentale des banques de ressources éducatives". *Revue Sciences et Techniques Éducatives (STE)* numéro spécial « Ressources numériques, XML et éducation », 10. Consulté à l'adresse <http://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00298189/>.

Degot V. (1988), « Le projet d'entreprise : un instrument de changement », *Revue Française de Gestion*, mars-avril-mai, p. 74-85.

Derujinsky-Laguecir Aziza, Kern Anja, Lorino Philippe, « Une approche instrumentale des indicateurs de performance », *Management & Avenir*, 2/2011 (n° 42), p. 111-132.

De Vaujany F. X. (2006), Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage. *Management et Avenir* volume 3 numéro 9, pp. 109-126.

Du Gay P., 2000, *In Praise of Bureaucracy*, London, Sage.

Dupuy Y. (1999), *Faire de la Recherche en contrôle de gestion ?*, Vuibert.

Edet S. (2001). *Les enseignants du primaire face aux projets d'école : des modèles à leur mise en contexte : les projets d'école : problématisation d'une psychosociologie de l'innovation*. Presses universitaires du Septentrion à Villeneuve d'Ascq (Nord).

Ezzamel M., Wilmott H. & Worthington F. (2008), Manufacturing shareholder value: The role of accounting in organizational transformation. *Accounting, Organizations and Society* Volume 33, Issues 2–3, February–April 2008, Pages 107–140.

Folcher V. et Rabardel P. (2004) *Hommes-Artefacts- Activités : perspective instrumentale* In P. Falzon (Eds) *L'ergonomie*, PUF, 251-268.

Fournier S. (2014), "Pratiques de gestion d'un établissement scolaire et implication des enseignants", communication présentée lors du 3ème colloque AIRMAP des 20-21 mai, Aix en Provence.

Gavard-Perret M. L., Gotteland D., Haon C. et Jolibert A. (2008). *Méthodologie de la recherche* Pearsons Education.

Gibert P. (2010), « Contrôle et évaluation, au-delà des querelles sémantiques, parenté et facteurs de différences. », *Revue française des affaires sociales*, volume 1, n° 1-2, p. 71-88

Gibert P. et Pascaud G. (1988), « Des projets d'entreprise pour les organisations publiques », *Politiques et Management Public*, Volume 7 Numéro 2 pp. 119-162.

Hugrée Cédric, Penissat Étienne et Spire Alexis, (2015), « Les différences entre salariés du public et du privé après le tournant managérial des États en Europe », *Revue française de sociologie*, numéro 1, Volume 56, p. 47-73.

Inspection générale de l'Éducation nationale (2005), Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche & Inspection générale de l'Éducation Nationale, « L'usage des outils de pilotage élaborés par les académies ou mis à leur disposition. Synthèse des notes académiques. Ministère de l'Éducation nationale.

Inspection générale de l'Éducation nationale (2007), Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, Inspection générale des Finances, « Le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF », rapport conjoint n° 2006-85, ministère de l'Éducation nationale.

Inspection générale de l'Éducation nationale (2009), Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « Les contrats d'objectifs conclus entre les établissements scolaires et les autorités académiques », rapport conjoint n° 2009-068, ministère de l'Éducation nationale.

Lemaire C. et Nobre T. (2013), « La pré-appropriation d'un outil de de gestion à l'hôpital ». Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité. Montréal, Canada, Mai.

Lorino Ph. et Teulier R. (Sous la direction de, 2005) Entre connaissance et organisation : l'activité collective. *L'entreprise face au défi de la connaissance. Editions La découverte. Collection Recherches.*

Lorino, Ph. (1999), La recherche de la valeur perdue : Construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public, *Politiques et Management Public*, 17, (2): 21-33.

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.

Mc Donald R., (2009), « Market Reforms in English Primary Medical Care: Medicine, Habitus and the Public Sphere », *Sociology of Health & Illness*, 31, 5, p. 659-672.

Mc Donoug P., 2006, « Habitus and the Practice of Public Service », *Work, Employment & Society*, 20, 4, p. 629-647.

Mc Donough P. et Polzer J., (2012), « Habitus, Hysteresis and Organizational Change in the Public Sector », *Canadian Journal of Sociology*, 37, 4, p. 357-380.

Midler C. et Giard V. (1996), Management et gestion de projet : bilan et perspectives, *Encyclopédie de Gestion, Economica*, 2^{ème} édition.

Minguet G. (1989), « Le projet d'entreprise : une mode française (ou la carotte sans le bâton), in ROPS, Le projet, un défi nécessaire face à une société sans projet, p. 279-294.

Moisdon J.C. (1997), Du mode d'existence des outils de gestion, Edition Séli-Arslan.

Morales J. et Pezet A. (2010). Les contrôleurs de gestion, « médiateurs » de la financiarisation. Etude ethnographique d'une entreprise de l'industrie aéronautique. Comptabilité – Contrôle – Audit, volume 1, pp. 101-132.

Obin J. P. et Cros F. (1991), le projet d'établissement, Paris, Hachette.

Petitjean J-L., Ory J-F. et Côme T., (2014), « Entre besoins internes et exigences externes, la difficile mise en œuvre d'un contrôle de gestion à l'université », *Recherches en Sciences de Gestion*, 4/ (N° 103), p. 141-160.

Piaget J. (1970). Psychologie et épistémologie: pour une théorie de la connaissance Paris: Gonthier-Denoël, 1970.

Pratchett L., Wingfield M., 1996, « Petty Bureaucracy and Woolly Minded Liberalism? The Changing Ethos of UK Local Governments Officers », *Public Administration*, 74, 4, p. 639-656.

Rabardel P. & Pastré P. (dirigé par), 2005, Modèles du sujet pour la conception. Dialectiques activités développement, Toulouse : Octarès, 260 p.

Rabardel P. (2005). Instrument, activité et développement du pouvoir d'agir. In Lorino Ph. et Teulier R.

Rabardel, P. (1995). Les hommes et les technologies, une approche cognitives des instruments contemporains. Armand Colin, Paris.

Soudjian G. (2007), « Projet d'établissement et pilotage pédagogique des EPLE », Revue de l'Association française des acteurs de l'éducation (AFAE). Libres propos.

Vinot D. (1999). Le projet d'établissement à l'hôpital : de la formalisation du concept à son instrumentalisation. Thèse de doctorat soutenue à l'université de Lyon 3.

Wallon H. (1970). *De l'acte à la pensée, essai de psychologie comparée*, Flammarion