

ENSEIGNEMENTS ELEMENTAIRE ET SECONDAIRE

R.L.R. : 520-0

Note de service n° 84-112 du 28 mars 1984

(Education nationale : bureau DOPAOS 3)

Texte adressé aux recteurs, aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Education nationale, et aux chefs d'établissement du second degré.

Principes et modalités d'utilisation des tableaux de bord des établissements du second degré.

La politique qui vise à conférer une plus grande responsabilité aux établissements scolaires (1) et à développer en leur sein la concertation entre les différents partenaires de l'action éducative doit s'accompagner d'un développement et d'une transformation de l'information dont ils disposent, des outils par lesquels elle circule et de l'usage qui en est fait.

— D'une part, la plus grande liberté qui leur est laissée dans l'usage de leurs moyens, pour l'élaboration de politiques éducatives et pédagogiques, la nécessaire adaptation de ces politiques à la spécificité des élèves pris en charge appellent l'usage de systèmes d'information qui puissent décrire cette spécificité, porter un diagnostic sur la situation de l'établissement, alimenter la réflexion sur les politiques à mettre en œuvre et, enfin, mesurer, quand ils sont mesurables, les effets de la politique adoptée.

— D'autre part, la volonté d'associer davantage le personnel, les élèves, leurs parents et les élus locaux à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement, le projet de développer le rôle des conseils d'établissement — la concertation, en un mot — demandent que l'ensemble des partenaires disposent d'informations susceptibles d'étayer leurs débats.

Certaines qualités sont nécessaires aux systèmes d'information utilisés pour la concertation : sûreté, simplicité, régularité. Ils doivent aussi être synthétiques, de façon à éviter les éclairages trop partiels, sans pour autant « noyer sous les chiffres » leurs utilisateurs.

La création d'un « bureau des techniques d'analyse de gestion dans les établissements d'enseignement » (DOPAOS 3) à l'administration centrale témoigne de la volonté de cette dernière d'apporter aux établissements, en ce domaine, une incitation et une aide méthodologique. Ce bureau est chargé d'inciter et d'aider les établissements scolaires et universitaires à se doter d'outils et à mettre en œuvre des procédures d'évaluation de leur action. Il accomplira cette tâche en collaboration avec les établissements eux-mêmes et avec les personnels chargés, dans les rectorats, de promouvoir ces outils et ces procédures, en particulier les chargés d'études de gestion.

Son action se développera en accord avec les autorités académiques et départementales et dans le cadre des objectifs poursuivis par les directions concernées de l'administration centrale.

*

**

Deux systèmes d'information et d'aide à la gestion répondant à ces préoccupations existent depuis quelques années pour les établissements

(1) Note de service n° 82-622 du 31 décembre 1982 (B.O. spécial 1 du 13 janvier 1983).

du second degré et sont d'ores et déjà utilisés par bon nombre d'entre eux.

Il s'agit de deux « tableaux de bord » de l'établissement, dont :

— l'un, GÉSEP (gestion dans l'établissement des services d'enseignement des postes et du personnel), traite de l'utilisation des postes d'enseignement et d'éducation, de l'organisation de l'enseignement, de la vie scolaire, du cursus des élèves à l'intérieur de l'établissement, de leur orientation à la sortie et de la gestion du personnel ;

— l'autre, GEMFET (gestion matérielle et financière de l'établissement), aborde les principaux aspects de la gestion des crédits alloués à l'établissement (restauration, viabilisation, entretien...) ainsi que de la gestion du personnel ouvrier et de service.

La généralisation de ces outils est partie intégrante de la politique qui tend à accroître la responsabilité et l'autonomie des établissements scolaires, comme d'ailleurs l'insertion de ces outils dans cette politique implique certaines caractéristiques de leur utilisation.

La décision d'édition de ces tableaux de bord pour les établissements est prise par le recteur, en liaison avec les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Education nationale. En cas de décision positive, une formation est organisée à l'intention des futurs utilisateurs. Cette formation devrait pouvoir s'insérer dans la politique mise en place par la Mission académique de la formation, avec le concours particulier de l'équipe d'animation de la Vie scolaire et du chargé d'études de gestion. Par ailleurs, avec leur tableau de bord, les établissements reçoivent un manuel d'utilisation qui donne le sens précis de chaque indicateur et suggère des lignes d'analyse.

Afin d'aider à une meilleure utilisation de ces tableaux de bord, il a paru opportun de préciser le cadre dans lequel doit se situer leur usage.

**

Ces documents comportent chacun quelques dizaines d'indicateurs statistiques, choisis de façon à fournir une représentation synthétique de l'établissement à ses responsables.

Ces indicateurs sont calculés et édités, chaque année, par le service informatique du rectorat, à partir d'informations pour la plupart déjà contenues dans des enquêtes sur fichiers existants ; les tableaux de bord sont ensuite adressés aux établissements.

Les tableaux de bord sont conçus de façon à faire apparaître, par référence aux moyennes académiques et aux valeurs des indicateurs pour l'établissement les années précédentes, les caractères spécifiques de la politique suivie par l'établissement, les choix et les arbitrages sur lesquels elle se fonde, les résultats auxquels elle conduit, et d'aider ainsi les responsables de l'établissement à en dresser un bilan.

Chacun dans son domaine, GESEP et GEMFET sont donc des instruments d'autocontrôle et d'autoévaluation pour les responsables des établissements.

Cette conception des tableaux de bord a, en particulier, trois conséquences :

— Il ne s'agit pas d'instruments de gestion quotidienne mais d'outils qui aident à un bilan annuel et à une réflexion sur les fins et les moyens de la politique suivie dans l'établissement.

— Il ne s'agit pas non plus d'une représentation exhaustive de l'établissement, parce que tout ne peut être quantifié et tout ne vaut pas de l'être. Dans bien des cas, les indicateurs serviront seulement de « cli-

gnotants » attirant l'attention sur un problème dont ils ne donneront pas l'explication, laquelle devra être cherchée par des études plus fines, l'intuition ou la discussion.

— Enfin, ils ne sont pas des instruments de nivellement. Les écarts que les tableaux de bord constatent entre la valeur académique et celle de l'établissement n'entraînent pas les mêmes conséquences que des écarts avec une norme réglementaire. Ces derniers ont vocation à être réduits, les premiers non nécessairement, puisqu'ils peuvent indiquer soit une contrainte particulière à l'établissement, soit une originalité qu'il entend préserver. Les tableaux de bord reposent au contraire sur l'idée que des conditions particulières appellent des réponses particulières. La singularité mise en lumière par l'écart d'un indicateur à la moyenne, ou à la « valeur générale », n'appellera pas une action correctrice immédiate mais une évaluation qui recourra à d'autres informations que ce seul indicateur. Il convient donc de ne pas tirer des conclusions trop péremptoires de la lecture d'un seul indicateur mais d'analyser des « circuits d'indicateurs liés ».

**

Aussi bien GESEP que GEMFET sont donc d'abord destinés au chef d'établissement et au gestionnaire qui peuvent l'utiliser de plusieurs façons : d'abord évidemment pour faire une analyse personnelle mais aussi pour présenter rapidement l'établissement à un interlocuteur extérieur dont on attend une aide, une subvention ou une action. Deux utilisations sont cependant particulièrement importantes :

— Des réunions d'analyse du tableau de bord sont organisées chaque année. Le mode d'organisation de ces réunions, leur fréquence, leur contenu sont décidés au niveau académique ou départemental. Certaines peuvent rassembler seulement des chefs d'établissement, d'autres être l'occasion d'un dialogue avec les services académiques. Elles permettent aux responsables des établissements d'améliorer leur maîtrise du tableau de bord en même temps que de mieux percevoir, par la comparaison avec les autres établissements, leur situation et leurs politiques.

Elles sont un service offert aux établissements et, à ce titre, réservées aux chefs d'établissement volontaires. Sauf cas d'espèce, leur animation est confiée au chargé d'études de gestion du rectorat. Elles peuvent être intégrées au programme de formation des chefs d'établissement ou des gestionnaires.

— De même, les tableaux de bord peuvent devenir une base d'analyse féconde pour les conseils d'établissement ; l'analyse de GEMFET éclaire la discussion du budget de l'établissement, et le diagnostic que GESEP permet de porter sur l'organisation de l'enseignement et la politique pédagogique est sans aucun doute un préalable extrêmement utile à l'élaboration du projet d'établissement par la communauté éducative et le conseil. En tant que documents préparatoires à la décision, les tableaux de bord doivent cependant être considérés comme des documents internes aux établissements.

L'analyse en commun par les différents partenaires de la communauté éducative de la situation et de la politique de l'établissement permettra de débattre à partir d'une perception plus objective de cette situation et, ainsi, de supprimer les ressentiments ou les oppositions qui ne sont que la conséquence des images ou des impressions entretenues par les uns ou les autres en l'absence d'informations réelles, et d'améliorer la qualité du débat sur les autres. Les tableaux de bord de l'établissement, comme tous les instruments ou procédures qui permettent une plus grande transparence de la gestion, ont pour conséquence une dédramatisation des relations à l'intérieur du système éducatif et non l'inverse.

— Les tableaux de bord peuvent aussi être utilisés dans le cadre des relations avec le rectorat ou l'inspection académique.

Les modalités de cette utilisation sont décidées au niveau académique. Elles doivent cependant respecter le principe qui veut que ces

outils soient d'abord ceux de l'établissement. En particulier, si les recteurs, les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Education nationale, doivent naturellement pouvoir se faire communiquer les tableaux de bord des établissements de leur ressort, la communication systématique des tableaux de bord aux services du rectorat ou de l'inspection académique ne paraît pas opportune : le tableau de bord risquerait en ce cas d'être perçu comme un instrument de contrôle administratif et nuirait par conséquent à l'exercice d'une responsabilité qu'il s'agit au contraire de développer.

Il ne s'agit évidemment pas de nier la légitimité d'un tel contrôle mais de promouvoir un mode de circulation des informations dans lequel elles sont regroupées sous forme d'outils qui ont chacun un usage et un destinataire particuliers.

Or, tous les services du rectorat ou de l'inspection académique n'ont pas besoin de tous ni des mêmes indicateurs du tableau de bord, et il en existe aussi qui ne relèvent de la compétence d'aucun service et s'inscrivent seulement dans le champ de l'autonomie de l'établissement.

L'utilisation du tableau de bord pour les relations entre services de tutelle et établissements passera plutôt par la participation de responsables des services à certaines réunions d'analyse des établissements ou par des fiches-dialogues qui contiennent les données du tableau de bord les plus pertinentes pour l'action de tel ou tel service.

L'intérêt de telles fiches, qui s'ajoutent aux informations dont les services disposent par ailleurs, est d'être élaborées ensemble par les deux parties qui définissent ainsi des critères et un langage commun.

— Enfin, la décentralisation se traduit par une transformation et un accroissement des relations que l'établissement entretient avec les autorités, institutions ou associations locales. L'existence d'un outil qui permet une présentation rapide et synthétique de l'établissement ne peut qu'aider à la qualité de ces relations.

**

Dans chaque académie, un « groupe de pilotage », placé sous la présidence du recteur ou d'un inspecteur d'académie, et composé de chefs d'établissement et des représentants des services académiques concernés, se prononcera chaque année sur la conduite de l'opération (fréquence et nature des réunions d'analyse, élaboration des fiches-dialogues, meilleure adaptation des indicateurs aux caractères particuliers de l'académie, détermination des ensembles d'établissements pris comme base de calcul de la valeur générale, politique de formation des utilisateurs...) et suggérera au comité d'application national les modifications qu'il souhaite voir apporter à l'un ou l'autre des tableaux de bord.

Le bureau DOPAOS 3 réalise la synthèse de ces propositions et assure le secrétariat d'un comité d'application national, auquel participent des chefs d'établissement et où sont représentés les directeurs pédagogiques de l'administration centrale, l'inspection générale, les responsables académiques et les services informatiques chargés de l'édition.

Ainsi pense-t-on conférer à ces outils une plasticité qui leur permette d'évoluer avec les préoccupations des chefs d'établissement et les grandes options arrêtées par le ministre.

Il appartient aux recteurs et aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Education nationale, d'encourager la diffusion de tels instruments dans leur académie et aux chefs d'établissement d'en approfondir l'utilisation, dans l'esprit ci-dessus défini.

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur du Cabinet,

J.-P. COSTA.

On trouvera ci-joint les maquettes des trois tableaux de bord « établissements » édités pour l'année scolaire 1983-1984 et concernant respectivement :

- la gestion des services d'enseignement et des postes dans les lycées et les collèges (GESEP L.C.),
- le même domaine dans les lycées d'enseignement professionnel (GESEP - LEP),
- la gestion matérielle et financière pour l'ensemble de ces établissements (GEMFET).

Chacune est accompagnée d'une brève notice de présentation qui indique en particulier le sens exact des indicateurs dont le libellé sur le tableau de bord lui-même n'est pas suffisamment explicite.

Un guide de lecture plus détaillé est fourni aux établissements dont les académies décident l'édition de ces tableaux de bord. On souhaite cependant donner ici quelques indications, dans la mesure où, même si leur académie ne les éditent pas, les établissements sont invités à utiliser les maquettes ci-jointes comme « grille d'analyse ».

On examinera les indicateurs de ces maquettes en considérant que l'essentiel dans l'analyse d'un tableau de bord est non pas d'analyser des indicateurs isolément mais de les mettre en relation. A cet égard, on rappellera deux principes qui fondent la démarche requise pour cette analyse.

a) Une approche finalisée de la conduite des établissements

Pour décider du contenu des deux tableaux de bord, les groupes de travail ont commencé par se demander sur quels critères on pouvait juger que telle année de la vie de l'établissement avait été bonne ou moins bonne, et ce, qu'il s'agisse de l'orientation des élèves, de la quantité ou de la diversité de l'enseignement offert, ou du fonctionnement de la restauration.

Ces critères font l'objet d'indicateurs de résultats (dits aussi « de sortie »). On le voit, certains des phénomènes ainsi mesurés sont en réalité des moyens pour atteindre d'autres résultats, plus proches des objectifs généraux du système éducatif : ainsi de la diversité de l'enseignement offert, qui donne à chaque élève plus de chances de suivre celui qui lui convient et agira par conséquent sur la réussite scolaire, laquelle se traduira dans les indicateurs d'orientation. Ils sont cependant considérés comme des indicateurs de résultat dans la mesure où ils représentent des niveaux auxquels les établissements eux-mêmes s'arrêtent pour juger de leur action. Au demeurant, il est possible de dire que l'orientation même n'est qu'une saisie imparfaite des résultats réels du système éducatif, lesquels seraient à chercher dans la carrière professionnelle de chaque élève devenu adulte ou bien encore dans la qualité de sa vie.

Les tableaux de bord ne mesurent donc pas, évidemment, tous les effets de l'action éducative mais seulement ceux qui sont mesurables et que les participants à cette action considèrent comme significatifs de la bonne marche d'un établissement.

Les autres indicateurs du tableau de bord sont ordonnés par rapport à ces indicateurs de résultat. Ils contribuent à leur explication. Parmi ces causes, on a tenté de distinguer :

- 1) les conditions de l'action menée dans l'établissement, les contraintes particulières qu'elle rencontre, les phénomènes qui s'imposent aux

responsables de l'établissement lorsqu'ils organisent l'enseignement ou lorsqu'ils préparent le budget ; ils sont mesurés par des indicateurs « d'entrée ».

2) la description des phénomènes qui sont déterminés par l'établissement lui-même, à propos desquels la liberté des responsables est la plus grande ; il s'agit alors d'indicateurs dits de « gestion ».

Cette distinction est parfois entachée d'arbitraire, puisqu'un même phénomène peut être pour partie lié à la pratique de l'établissement (et figurer à ce titre en gestion) et pour partie indépendant de cette pratique (et relever par conséquent d'un indicateur d'entrée). Elle est proposée à titre méthodologique pour induire une lecture qui, pour l'analyse d'un phénomène donné (orientation des élèves, coût unitaire du repas servi, par exemple), s'efforce de distinguer entre causes externes, sur lesquelles on ne peut agir, et causes internes, sur lesquelles on le peut.

Les tableaux de bord reposent donc sur l'idée qu'il existe une marge de manœuvre dont disposent les responsables de l'établissement, dont pourtant l'importance, sinon l'existence, est souvent contestée.

Leur premier effet est donc de la mettre à jour, en montrant par exemple que deux politiques différentes sont menées dans deux établissements parce que l'un considère comme une contrainte rédhitoire ce que l'autre estime être surmontable.

A côté des contraintes réglementaires, qui s'imposent à tous, il en existe bien d'autres dont la nature et l'attitude qu'elles suscitent en réponse déterminent en fait la politique de l'établissement.

Analyser un tableau de bord, c'est donc mettre à jour des choix qui n'auront pas forcément été perçus comme tels, soit parce qu'ils apparaissent comme la seule solution possible, soit parce qu'ils sont la conséquence inattendue d'un choix effectué consciemment mais en vue d'un autre résultat.

Ces choix sont évalués par les responsables de l'établissement, qui décident de les entériner ou de les modifier. La suite du diagnostic est ainsi, normalement, l'élaboration des politiques.

Il faut observer à ce sujet que les tableaux de bord n'assignent aucun objectif aux établissements. Ils se contentent de mesurer des paramètres sur lesquels l'établissement s'appuie pour étayer son diagnostic puis, le cas échéant, fixer lui-même ses objectifs.

b) L'interdépendance des domaines

Les tableaux de bord s'efforcent de représenter les établissements comme des « systèmes », c'est-à-dire comme des ensembles, situés dans un environnement, au sein desquels une décision ponctuelle agit sur plusieurs aspects de la vie de l'établissement. Ainsi un poste d'enseignant ne représente-t-il pas seulement des heures d'enseignement mais pourra aussi avoir des conséquences sur l'emploi du temps, la taille des classes, l'équilibre entre les différents corps d'enseignants, etc.

De même, l'emploi du temps a des répercussions sur le coût du chauffage et l'organisation de la restauration.

Les tableaux de bord ne permettent pas de suivre des effets de chaque décision prise ou de chaque modification intervenue dans l'établissement, mais, en mesurant l'évolution, d'une année sur l'autre, d'une série de données significatives des multiples aspects de l'établissement, ils décrivent l'évolution de l'équilibre du système, et leur analyse permet d'émettre des hypothèses sur les causes de cette évolution.