

Les établissements face au pilotage de la performance

Jean-Marc Huguenin, Cédric Bassin, Frédéric Yvon

DANS **ÉDUCATION PERMANENTE** 2020/2 (N° 223), PAGES 101 À 110

ÉDITIONS **ÉDUCATION PERMANENTE**

ISSN 0339-7513

DOI 10.3917/edpe.223.0101

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-education-permanente-2020-2-page-101.htm>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Éducation Permanente.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Les établissements face au pilotage de la performance

Dans le secteur public de manière générale, et dans la formation professionnelle en particulier, le concept de performance n'est pas univoque : il varie selon les pays et selon les systèmes éducatifs. A défaut d'une définition universelle, le concept s'approche de manière pragmatique par les différentes composantes qui le constituent. Certains systèmes éducatifs explicitent d'ailleurs ces composantes, souvent assimilées à des critères d'évaluation de la performance. Pour ne citer que deux exemples, la Finlande retient la qualité, l'efficacité, l'équité et l'internationalisation comme composantes de la performance de son système éducatif (Wolfensberger, 2015) ; la Suisse, quant à elle, opte pour l'efficacité, l'efficacité et l'équité (Wolter, 2010).

Les écoles professionnelles disposent d'une marge de manœuvre pour traduire les composantes de la performance en termes opérationnels. Forte dans les systèmes éducatifs qui ne définissent pas de concept de performance, cette marge de manœuvre est plus restreinte lorsque ce dernier est précisé, notamment lorsque les écoles sont soumises à une obligation de rendre compte. Cela n'est pas toujours le cas. En Suisse, où l'orientation du système éducatif dans son ensemble doit tendre vers l'efficacité, l'efficacité et l'équité, aucune prescription n'est formulée en direction des établissements scolaires. Mais il est implicitement attendu que ces derniers s'alignent sur les composantes de la performance et œuvrent en faveur d'une efficacité, d'une efficacité et d'une équité plus grandes.

L'objectif de cette contribution n'est pas de débattre directement de la pertinence ou de la cohérence des différentes composantes qui façonnent le concept de performance. Il vise plutôt à illustrer la manière dont les établissements de formation professionnelle peuvent, concrètement et de manière pragmatique, s'appro-

JEAN-MARC HUGUENIN, économiste indépendant (jean-marc.huguenin@bluewin.ch).

CÉDRIC BASSIN, directeur général du Centre de formation professionnelle Berne francophone (cedric.bassin@ceff.ch).

FRÉDÉRIC YVON, professeur associé à la faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de l'université de Genève (frederic.yvon@unige.ch).

prier ces différentes composantes et les opérationnaliser, les concrétiser (ou encore les mettre en œuvre), puis les évaluer dans un esprit d'amélioration continue.

Après une revue de littérature appliquée couvrant la notion de performance et la manière de traduire puis d'opérationnaliser cette notion dans la gestion des écoles professionnelles, nous aborderons le pilotage de la performance à l'aide d'un cas concret, celui de l'École technique du Centre professionnel du Littoral neuchâtelois¹. Nous présenterons notamment un outil – le « tableau de bord équilibré » (TBE) – qui permet aux écoles de traduire le concept de performance en objectifs spécifiques et mesurables. Cet outil est défini par certains auteurs comme un instrument de mesure de la performance (Fernandez, 2006). Pour conclure, nous présenterons quelques éléments de synthèse et de réflexion.

Relevons que le choix d'une école professionnelle suisse n'est pas anodin dans un contexte de définition et de mesure de la performance. Dans le système éducatif suisse, la formation professionnelle constitue un modèle reconnu et inspirant au niveau international (Garçon, 2014). Elle est d'ailleurs organisée de manière centralisée, au niveau fédéral. Ce cas de figure permet notamment d'illustrer la marge de manœuvre dont disposent les écoles pour traduire le concept de performance, malgré une centralisation totale (*voir plus loin*). Enfin, relevons que tous les établissements de formation professionnelle ont l'obligation légale de développer un système de gestion de la qualité. Ils disposent donc d'une expérience avérée dans la gestion de la qualité, l'une des composantes usuelles des concepts de performance.

Revue de littérature appliquée

■ La notion de performance

Bouckaert et Halligan (2008) relèvent que, dans le secteur public, la performance n'est pas un concept unitaire. Ce constat est cohérent avec celui de Bruijn (2002) qui considère la performance comme un concept multiple. D'autres auteurs, comme Stewart et Walsh (1994), vont jusqu'à estimer que c'est un concept insaisissable. Pour mieux cerner la performance, Summermatter et Siegel (2009) adoptent une approche pragmatique : ils réalisent une méta-analyse de trois-cent-vingt études traitant du concept de performance dans le secteur public. Ils relèvent d'abord qu'il n'existe aucun consensus, explicite ou implicite, sur une définition de la performance dans les entités publiques. Ils soulignent ensuite que la littérature scientifique ne fournit pas d'interprétation convaincante de ce que signifie la performance. Enfin, pour l'approximer, Summermatter et Siegel (2009)

1. École professionnelle du deuxième cycle de l'enseignement secondaire selon la classification internationale type de l'éducation dans le canton de Neuchâtel, en Suisse.



extraient des différentes définitions de la performance les composantes qui la caractérisent. Ils identifient ainsi onze dimensions, qu'ils classent selon leur nombre d'apparitions : effet/*outcom* (68 %) ; extrant/*output* (66 %) ; efficience (56 %) ; exigences en termes d'objectifs, de cibles, de standards, etc. (53 %) ; intrant/*input* (49 %) ; efficacité (48 %) ; aspects relatifs aux parties-prenantes [satisfaction et confiance des parties-prenantes dans les prestations fournies] (37 %) ; processus/*throughput* (36 %) ; qualité (35 %) ; différents types de ratios (25 %) ; valeurs et aspects éthiques (17 %).

Le concept de performance étant le plus souvent défini par ses composantes, différents modèles ont été développés sur cette base. Van der Walddt (2004) considère ainsi le modèle des trois *E* pour aborder le concept : économicité, efficience et efficacité. Dans le modèle proposé par Gibert (1980), la performance se définit relativement aux objectifs fixés, aux résultats obtenus et aux moyens mis en œuvre, ces trois éléments formant les sommets du triangle de gestion (ou de la performance). L'évaluation de la performance s'appuie sur les critères d'efficacité (lien entre objectifs et résultats), d'efficience (relation entre résultats et moyens), mais également de pertinence (articulation entre moyens et objectifs). Le modèle de Gibert appelle deux constats :

- parmi les éléments placés au sommet du triangle, deux correspondent explicitement à des composantes identifiées par Summermatter et Siegel (2009). Il s'agit des objectifs fixés (exigences) et des moyens mis en œuvre (intrants). Parmi les critères d'évaluation (les « liens » entre les sommets du triangle), deux également figurent parmi les composantes de Summermatter et Siegel (2009). Il s'agit de l'efficacité et de l'efficience. Si le troisième sommet du triangle n'est pas à proprement parler une dimension de la performance (les résultats obtenus ne représentent finalement que le degré d'atteinte des objectifs fixés, et s'inscrivent donc dans cette composante), le critère de pertinence constitue une composante additionnelle non identifiée par Summermatter et Siegel (2009) ;
- les trois critères d'évaluation de la performance de Gibert (efficacité, efficience et pertinence) sont particulièrement adaptés au pilotage des établissements de formation professionnelle (*voir à ce sujet le tableau de bord équilibré développé plus loin*).

■ Orienter un établissement scolaire vers la performance

Le pilotage d'une école professionnelle s'inscrit dans un concept de performance. Si ce dernier a été défini par l'administration centrale (et donc généralement traduit dans le cadre légal), il élargera inévitablement aux missions de l'école. Or cet élément (mission) constitue l'une des trois pierres angulaires du processus du management stratégique, à côté des valeurs et de l'intention (ou vision) stratégique [Huguenin et Bassin, 2019]. L'intention stratégique, qui pour-

rait se définir comme l'état idéal que l'école souhaite atteindre à moyen terme, se décline en un nombre restreint d'objectifs prioritaires. Différentes initiatives (ou actions, ou encore projets) sont développées pour atteindre ces objectifs. Huguenin et Bassin (2019) relèvent que la stratégie permet à un établissement de se positionner ou de se profiler. Ce positionnement porte principalement sur les prestations, les processus et les ressources.

De manière plus ou moins formalisée, les écoles de formation professionnelle développent une stratégie en se fixant des priorités pour répondre aux missions légales². A ce sujet, les gestionnaires considèrent qu'il est plus difficile de mettre en œuvre une stratégie que de la formuler, le taux d'échec dans la mise en œuvre de la stratégie pouvant atteindre 90 % (Cândido et Santos, 2015). Pour répondre à cette difficulté, Kaplan et Norton (2003) ont développé le « tableau de bord équilibré » (TBE). Cet outil permet d'opérationnaliser la stratégie, de la concrétiser, et de faciliter sa mise en œuvre et son suivi. Un TBE est un ensemble structuré d'indicateurs couvrant les domaines de la gestion. Différents auteurs ont proposé des adaptations spécifiques du TBE pour les organisations publiques (Kaplan, 1999 ; Gibert, 2009). Huguenin et Bassin (2019), quant à eux, ont développé une structure adaptée aux écoles, accompagnée d'une marche à suivre pour construire un tableau de bord.

Le TBE traduit l'intention stratégique en objectifs, jaugés à l'aide d'indicateurs de pilotage. L'architecture classique d'un TBE dans une organisation publique (à but non lucratif) comprend généralement quatre dimensions. La première, consacrée à la finalité de l'entité publique (ou sa raison d'être), vise à assurer la satisfaction des usagers (ou plus largement des bénéficiaires) ; elle est donc orientée vers la fourniture des prestations, et vise donc l'efficacité de l'organisation. La deuxième dimension, dédiée aux processus, donc à la manière dont l'organisation transforme ses intrants en extrants, est orientée vers la productivité et l'efficacité. La troisième est consacrée aux ressources, généralement non financières. La quatrième renseigne sur les ressources financières. Les troisième et quatrième dimensions sont plutôt orientées vers la pertinence, autrement dit vers l'adéquation entre les ressources et les objectifs poursuivis. Relevons que l'architecture de ce TBE correspond aux trois composantes – efficacité, efficacité et pertinence – de la performance proposées par Gibert (1980).

La dimension financière est parfois anecdotique dans les écoles, notamment lorsque le budget à gérer est symbolique. C'est pourquoi elle est souvent escamotée du TBE qui ne comportera alors que trois dimensions, sauf si l'une des dimensions restantes est scindée en deux. Ce serait le cas d'une école qui choisirait

2. Le lecteur intéressé consultera Middlewood et Lumby (2010) pour une déclinaison spécifique du management stratégique aux écoles et David (2011) pour une application pratique de chacune des étapes du management stratégique à une institution de formation. Léchet (2017), pour sa part, propose un outil exhaustif sur tableur pour appliquer la démarche du management stratégique à une organisation publique



d'isoler son processus fondamental (liée à l'enseignement ou la pédagogie) dans une dimension *ad hoc*, et de consacrer une seconde dimension aux autres processus (de soutien et de pilotage).

De multiples applications du TBE ont été développées dans la pratique. Nous mentionnerons ici celles de Lee *et al.* (2010) et de Yek, Penney et Seow (2007). Ces deux applications concernent des établissements de formation professionnelle à Hong Kong et à Singapour.

Piloter la performance

■ Développer un concept

La performance d'une école de formation professionnelle s'inscrit habituellement dans un cadre de référence plus large, défini au niveau national ou régional, souvent traduit dans un dispositif juridique (lois, ordonnances, règlements, etc.). En Suisse, ce cadre de référence contient trois composantes (efficacité, efficience, équité) à l'aune desquelles le système éducatif dans son ensemble est évalué, et une loi fédérale sur la formation professionnelle, déclinée dans chacun des vingt-six cantons formant la Confédération helvétique. Relevons que les trois composantes de la performance ne se retrouvent pas explicitement dans le cadre légal, même si une interprétation de chacune de ces composantes est proposée dans les différents articles de loi.

A défaut d'objectifs explicites (et de cibles) à atteindre, les écoles professionnelles disposent d'une marge de manœuvre pour décliner le concept dans leur propre réalité. Cette autonomie est probablement salutaire car les différentes écoles évoluent, du moins en partie, dans des conditions locales spécifiques : le profil des apprenants, les formations dispensées ou encore les particularités du tissu micro-économique régional constituent autant de caractéristiques en faveur de l'élaboration, par chaque école, de sa propre stratégie.

■ Opérationnaliser la performance

Le recours à un cas pratique, dont les données portent sur l'année 2017, permet d'illustrer la manière dont une école parvient à définir et à opérationnaliser un concept de performance. Ce cas est celui de l'École technique du Centre professionnel du Littoral neuchâtelois (ET-CPLN). Cet établissement est fréquenté par plus de sept-cents apprenants et propose des formations professionnelles initiales (deuxième cycle de l'enseignement secondaire), ainsi que des formations professionnelles supérieures (niveau bachelor ou équivalent). L'équipe pédagogique est composée de cent-quarante enseignants et chargés de cours. Le personnel administratif et technique compte dix-huit personnes, dont un directeur

et deux adjoints de direction. L'ET-CPLN est géographiquement située dans un quartier dit « de l'innovation », qui accueille également d'autres acteurs de la formation et du transfert de technologie, dont le Centre suisse d'électronique et de microtechnique, l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, ou *Neode*, un parc scientifique et technologique. L'établissement dispose d'une expérience avérée dans la gestion de la qualité et du développement durable ; il est certifié ISO-9001:2008 et ISO-14001:2004.

Le socle du concept de performance développé par l'ET-CPLN est constitué par sa mission, ses valeurs et son intention stratégique. La mission découle essentiellement du cadre légal ; il n'est guère possible d'y déroger. En revanche, une marge de manœuvre existe pour énoncer l'intention stratégique et les valeurs, ces deux éléments devant être alignés (ou cohérents) avec le cadre légal.

La mission de l'Ecole technique comprend l'acquisition des compétences et des savoir-faire indispensables à l'exercice d'une activité professionnelle (formation initiale) ou de responsabilités élevées (formation supérieure). Résumée de la manière suivante, elle « consiste à former des professionnels efficaces. Propre à satisfaire les attentes des apprenants, l'offre de formation est adaptée aux besoins du monde professionnel, innovatrice et prospective. » Si l'énoncé synthétique de la mission est conforme au cadre légal, il introduit des éléments additionnels tel que le caractère innovant et prospectif de la formation professionnelle.

L'ET-CPLN a retenu un nombre limité de mots-clés qu'elle a élevés au rang de valeurs : innovation, développement durable, amélioration continue, développement de l'individu. Ces valeurs résultent d'un choix de l'école. Si certaines figurent explicitement dans le cadre légal, comme l'amélioration continue ou le développement de l'individu, d'autres sont introduites par l'école dans le cadre de sa marge de manœuvre, comme l'innovation et le développement durable.

Sur la base de sa mission et de ses valeurs, l'établissement a défini l'état idéal qu'il souhaite atteindre à moyen terme (ordre de grandeur : dans quatre ans). Cet état idéal forme son intention stratégique, qui peut être formulée ainsi : « L'ET-CPLN est un acteur incontournable de la formation technique. Elle assure l'employabilité de ses diplômés. L'excellence de sa réputation est reconnue par l'industrie. » L'intention stratégique guide les actions de l'école et des acteurs qui la composent. En ce sens, elle responsabilise ses collaborateurs et ses apprenants. Placés face à une prise de décision, ils agiront de manière à œuvrer dans la direction de l'intention stratégique, en respectant les valeurs partagées.

■ Construire un tableau de bord équilibré

Le TBE opérationnalise la stratégie de l'ET-CPLN. Sa structure s'articule autour de quatre dimensions couvrant tous les domaines de la gestion : la satisfaction du tissu microéconomique (efficacité) ; la satisfaction des apprenants (effica-



cité) ; l'amélioration des processus (efficacité) ; la qualité des ressources (pertinence). Suivant Georges (2002), les objectifs stratégiques associés à chacune de ces dimensions sont formulés sous la forme d'une question générale. A titre d'illustration, la dimension « ressources » est associée à l'objectif stratégique « les ressources favorisent-elles l'amélioration ? ».

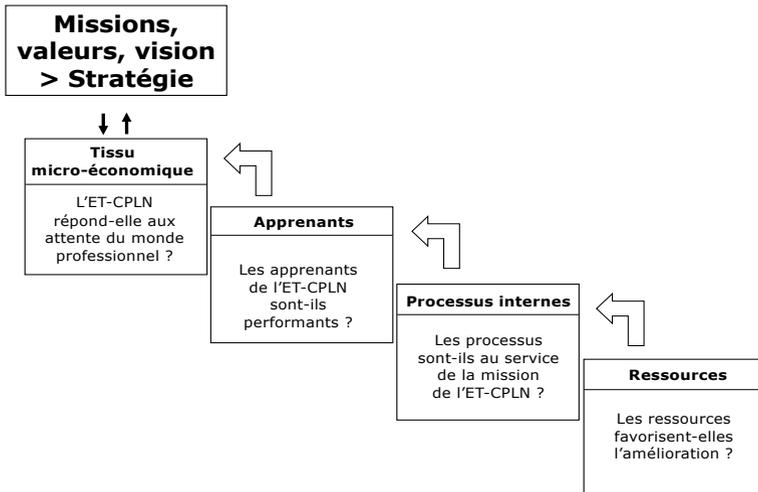


Figure 1. Le tableau de bord équilibré de l'ET-CPLN.

Chaque dimension du TBE est ensuite affinée, en précisant les objectifs stratégiques (également formulés par des questions, mais plus focalisées) et les indicateurs associés à chacun de ces objectifs. A titre d'illustration, l'amélioration du climat d'établissement (« le climat d'établissement s'améliore-t-il ? ») constitue l'une des déclinaisons de la dimension « ressources ». Le TBE peut être synthétisé dans une carte stratégique (voir page suivante).

Pour répondre à chacun des objectifs stratégiques, un ou plusieurs indicateurs sont retenus. Ainsi, le taux d'emploi des diplômés permet de répondre à la question « les entreprises engagent-elles des diplômés de l'ET-CPLN ? » dans la dimension « tissu micro-économique ». En l'état, le tableau de bord équilibré de l'ET-CPLN compte vingt-trois indicateurs au total, qui se répartissent dans les quatre dimensions. Ce nombre se situe dans la fourchette préconisée par Kaplan et Norton (2003) : entre quinze et vingt-cinq indicateurs³.

Le pilotage d'une école à l'aide d'un tableau de bord s'effectue grâce aux indicateurs qui le composent. Dans certains cas, un seul indicateur répond à un objectif stratégique. Dans d'autres, plusieurs indicateurs sont nécessaires. Actuellement,

3. Le lecteur intéressé consultera Huguenin et Bassin (2019) pour connaître le détail du TBE de l'ET-CPLN.

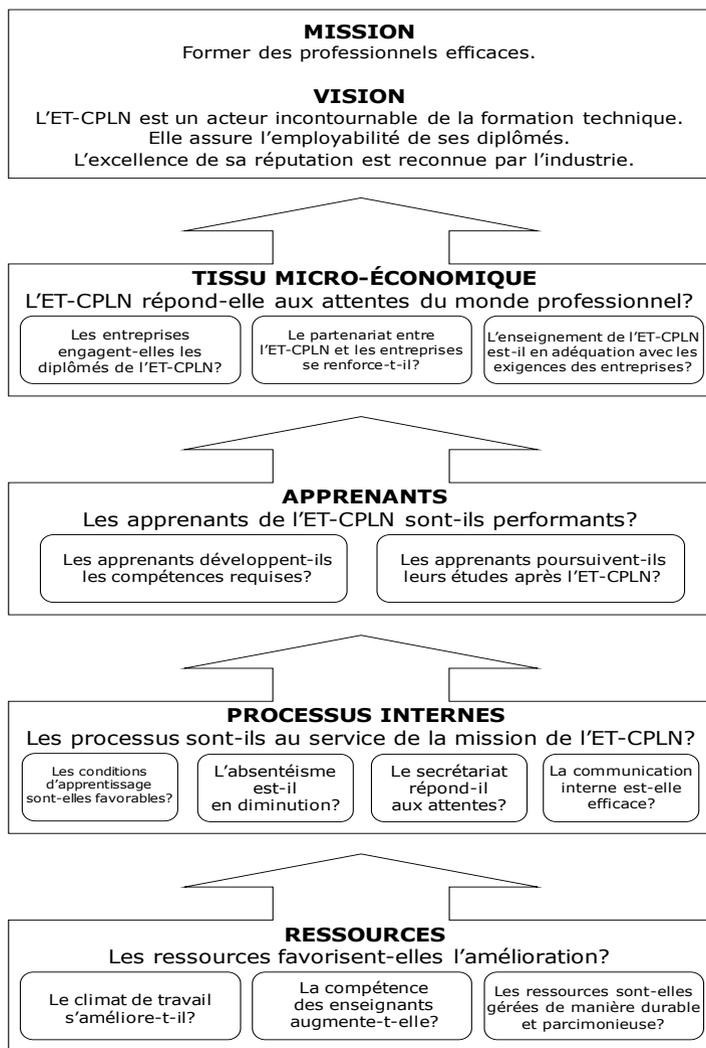


Figure 2. Le tableau de bord équilibré de l'ET-CPLN détaillé dans une carte stratégique.

alisés selon une fréquence à définir (par mois, trimestre, semestre, année), ils sont passés en revue lors des séances de direction. Pour les indicateurs qui n'atteindraient pas la cible fixée, sont mises en œuvre des mesures correctives. En ce sens, le TBE favorise l'amélioration continue. Il permet en outre de se focaliser sur les priorités de l'école, qui s'intègrent dans les composantes de la performance.



Conclusion

Nous avons abordé la possibilité de documenter les trois composantes de la performance (Gibert, 1980) à l'aide d'un tableau de bord qui, de manière organisée et cohérente, rassemble des indicateurs simples, pertinents, précis et faciles à mesurer. Dans ces conditions, le défi de l'amélioration de la qualité peut s'objectiver et s'opérationnaliser à l'aide d'un outil fournissant un ensemble d'informations qu'il faut pouvoir interpréter. Disons-le clairement, le tableau de bord fournit un ensemble d'indicateurs mais ne prescrit pas la direction à suivre. Il éclaire le jugement des pilotes d'institutions de formation mais ne s'y substitue pas.

Les écoles professionnelles sont continuellement confrontées à la difficulté de « faire tenir ensemble » une multitude de composantes de la performance qui, à tort ou à raison, peuvent paraître antinomiques, voire contradictoires (efficacité vs efficacité, par exemple). Face à des arbitrages en termes de ressources, de résultats et d'attentes de l'environnement, les pilotes d'institutions de formation doivent pouvoir compter sur un développement de leurs compétences qui s'appuie notamment sur la formation permanente ou l'échange entre pairs (Gillet, 2009). ♦

Bibliographie

- BOUCKAERT, G ; HALLIGAN, J. 2008. *Managing Performance : International Comparisons*. London, Routledge.
- CÂNDIDO, C.-J.-F. ; SANTOS, S.-P. 2015. « Strategy implementation : what is the failure rate ? » *Journal of Management and Organization*. Vol. 21, n° 2, p. 237-262.
- DAVID, F.-R. 2011. *Strategic Management. Concepts and Cases*. Upper Saddle River, Pearson.
- DE BRUIJN, H. 2002. *Managing Performance in the Public Sector*. London, Routledge.
- FERNANDEZ, A. 2006. *Les nouveaux tableaux de bord des managers*. Paris, Editions d'Organisation.
- GARÇON, F. 2014. *Formation : l'autre miracle suisse*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- GIBERT, P. 1980. *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*. Paris, Editions d'Organisation.
- GIBERT, P. 2009. *Tableaux de bord pour les organisations publiques*. Paris, Dunod.
- GILLET, A. (dir. publ.). 2009. « Peut-on former à la fonction d'encadrement ? ». *Éducation permanente*. N° 178.
- HUGUENIN, J.-M. ; BASSIN, C. 2019. « Concevoir et utiliser un tableau de bord équilibré ». *Dans : J.-M. Huguenin, F. Yvon, D. Perrenoud (dir. publ.). Relever les défis contemporains dans la gestion des établissements scolaires*. Paris, L'Harmattan, p. 43-82.
- KAPLAN, R.-S. 1999. *The balanced Scorecard for Public-Sector Organizations*. Boston, Harvard Business School Press.

KAPLAN, R.-S. ; NORTON, D.-P. 2003. *Le tableau de bord prospectif*. Paris, Editions d'Organisation.
 LÉCHOT, G.-A. 2017. *Stratégie et conduite du changement. Méthode de management stratégique*. Paris, Maxima.

LEE, S.-F. *et al.* 2000. « Strategy formulation framework for vocational education : integrating SWOT analysis, balanced scorecard, QFD methodology and MBNQA education criteria ». *Managerial Auditing Journal*. Vol. 15, n° 8, p. 407-423.

MIDDLEWOOD, D. ; LUMBY, J. 2010. *Strategic Management in Schools and Colleges*. London, Sage.

O'NEILL, J. ; WEST-BURNHAM, J. 2001. « Perspectives on performance management ». Dans : J. West-Burnham, I. Bradbury, J. O'Neill (dir. publ.). *Performance Management in Schools : how to Lead and Manage Staff for School Improvement*. London, Pearson Education, p. 3-14.

STEWART, J. ; WALSH, K. 1994. « Performance Measurement : when Performance can never be finally defined ». *Public Money and Management*. Vol. 14, n° 2, p. 45-49.

SUMMERMATTER, L. ; SIEGEL, J.-P. 2009. *Defining Performance in Public Management : Variations over time and space*. Copenhague, 13th Annual Conference of the International Research Society for Public Management.

VAN DER WALDT, G. 2004. *Managing Performance in the Public Sector : Concepts, Considerations and Challenges*. Lansdowne, Juta and Co Ltd.

WOLFENBERGER, M.-V.-C. 2015. *Talent Development in European Higher Education*. Dordrecht, Springer.

WOLTER, S. 2010. *L'éducation en Suisse*. Aarau, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation.

YEK, T.-M. ; PENNEY, D. ; SEOW, A.-C.-H. 2007. *Using Balanced Scorecard (BSC) to Improve Quality and Performance of Vocational Education and Training (VET) : A Case Study in Singapore*. Fremantle, Australian Association for Research in Education Conference.