

« **Les instruments comme politique : les usages quotidiens des procédures dans l'action éducative locale** »

Manon Pesle

Revue Politiques et Management Public 36/1 Janvier-Mars 2019 /55-74.
2019 – 21 pages.

Comment ai-je découvert cet article ?

Manon Pesle est intervenue en commission « rural » du réseau des Créfad, le 20 novembre 2019, à La Rochelle, sur invitation de Julie Champagne (Créfad Loire). Julie nous avait transmis ce texte quelques semaines avant cette rencontre.

Quelques mots sur l'auteure...

Manon Pesle est maîtresse de conférences en sciences de l'éducation à l'université Jean Monnet de St-Etienne et chercheure associée au laboratoire PACTE. Politiste et sociologue, ses recherches portent sur le domaine de l'éducation en dehors de l'école et particulièrement dans les collectivités territoriales et les associations d'éducation populaire. Ces recherches s'intéressent aux processus sociaux de production, de légitimation, de circulation, de politisation, d'apprentissage et les usages des savoirs et des règles qui ont cours dans les administrations et institutions publiques. La focale porte particulièrement sur le travail des cadres intermédiaires impliqués dans le fonctionnement et la régulation des politiques publiques et des administrations, ainsi que sur les propriétés et trajectoires sociales de ces acteurs. Manon Pesle s'intéresse également aux instruments et dispositifs, tant techniques que normatifs, par lesquels sont assurées la régulation, la coordination et l'adaptation de l'action sociale. Son travail de recherche porte sur la manière dont les acteurs s'inscrivent plus généralement dans les institutions et la manière dont ils le vivent socialement dans des situations concrètes d'action. Ce travail de recherche relève de l'analyse des inégalités sociales, permettant d'analyser la manière dont la société pense et organise les rapports entre les individus et les structures sociales. Son approche s'appuie principalement sur l'ethnographie et les entretiens, qui permettent d'analyser l'action publique à partir des acteurs et de leurs propres expériences situées. Cette approche implique également une réflexion sur l'épistémologie et particulièrement sur la place du chercheur vis-à-vis de son objet et de ses terrains de recherche.

Sources : <https://www.pacte-grenoble.fr/user/3685/biblio>

Quelques mots sur ce texte...

Cet article d'une vingtaine de pages -tiré d'une thèse- s'organise comme suit :

Introduction.

1. Les cadres intermédiaires : des techniciens à l'interface.

2. Un cadre instrumental pour piloter.

3. Des instruments aux normes éducatives : quand les instruments politisent l'action éducative.

Conclusion.

Une tentative pour résumer l'article...

(inspirée de l'échange avec l'auteur lors de la réunion de la commission « rural » du réseau des Créfad, le 20 novembre 2019 à La Rochelle).

Manon Pesle est enseignante-chercheuse en science de l'éducation. Entre 2011 et 2014, elle a effectué une thèse (dans le cadre d'un dispositif Cifre) en intégrant l'équipe salariée de la métropole grenobloise, au pôle éducation du service politique de la ville. Elle a donc pu observer le haut degré de technicisation des EPCI (établissement public de coopération intercommunale), la ré-intégration (internalisation) d'activités associatives au sein des services de la métropole... Son travail a consisté à opérer une ethnographie du service (tout en y étant elle-même chargée de mission), pour comprendre le sens pratique mis par les agents dans leurs missions et tâches.

Il s'agit ici du descriptif des modalités de « gouvernance » des dispositifs socio-éducatifs, pensés à l'échelle nationale, et mis en place par les services de l'agglomération grenobloise.

L'article offre l'opportunité de penser l'étape de la mise en œuvre de la politique au niveau infranational comme un processus de politisation, sous l'effet des acteurs métropolitains et des usages qu'ils font des instruments d'action publique, mettant à distance tant les élus que les ressortissants. Ces acteurs multiplient protocoles et procédures dans la mise en œuvre des dispositifs socio-éducatifs, ce faisant ainsi les propagateurs d'une idéologie gestionnaire qui ne dit pas son nom. Cet article offre une perspective critique sur les outils de gestion et d'évaluation : tableaux de bord, gestion informatisée de données, dépersonnalisation de la gestion publique, pseudo-objectivité de l'information. Il montre enfin que les cadres administratifs intermédiaires participent au processus décisionnel au niveau de la mise en œuvre de l'action à l'aide d'un cadre procédural qu'ils ont pleinement participé à construire.

Ce que ça met au travail...

(également inspirée de l'échange avec l'auteur lors de la réunion de la commission « rural » du réseau des Créfad, le 20 novembre 2019 à La Rochelle).

Manon Pesle a mis un an et demi pour comprendre les rouages administrativo-politiques de la structure intercommunale qui l'employait. Elle fait alors le constat d'un brouillage technique / politique avec des élus plus ou moins impliqués, parfois très vite éjectés, et des agents salariés qui font de la politique (et qui ont des compétences en adéquation avec ce positionnement). Le fonctionnement est très cloisonné entre les services (sur le modèle d'une grande entreprise) et les élus sont coincés entre accroître leur maîtrise des dossiers -ce qui leur donne de la légitimité- mais alors, inévitablement, ils s'éloignent du terrain.

Tout ce contexte créé une ambiance, un langage : une haute technicisation qui s'apparente à du hors-sol, du gouvernement à distance. Contrairement aux discours, les rapports de forces sont très présents et il n'y a aucune horizontalité.

Alors, comment ça tient ? Pourquoi les agents restent en poste ?

Certes, il y a un phénomène de « prison dorée » (un statut protecteur, un salaire correct,...) mais également la disparition du conflit, de l'opposition. Un phénomène d'impersonnalisation se met alors en place, qui dilue la responsabilité et met à distance les conséquences des décisions prises. Les agents ne savent plus ce que ça fait sur le terrain puisqu'ils n'y vont plus. La priorité est donnée au traitement administratif des dossiers, à la gestion du programme d'actions, dans un contexte de forte présence des méthodes du nouveau management public qui colonise le quotidien.

Alors, où les agents trouvent-ils le sens ?

Ils n'ont d'abord pas conscience de ce que fait la technique sur leur quotidien et leur pensée. Et puis, le constat est fait qu'ils investissent à fond les outils de gestion, alors qu'ils n'ont pas été formés à ça (ce qui produit parfois des approximations).

Contrairement à ce qu'analysent certains auteurs, il ne s'agit pas d'un phénomène de dépolitisation mais bien au contraire d'une omniprésence idéologique. Et les techniciens n'en ont pas conscience. Les notions de performance, d'efficacité, d'efficience,... sont très présentes, mais par ailleurs jamais vérifiées.

Dans le cadre d'une politique de la ville fortement pilotée par l'État, les techniciens de la métropole font du zèle pour légitimer leur travail, en donnant une forte importance à ce rôle d'intermédiaire auprès des maires et des associations. Ils inventent du sens pour ne pas avoir le sentiment qu'ils ne servent à rien.

Il y a aussi la forte présence d'un pilotage par les résultats (nécessitant la mise en place d'une batterie d'indicateurs), auquel les financements ne s'ajustent pas encore complètement (le maintien d'une « culture à la française » face à cette influence anglo-saxonne ?). Il reste donc des marges de manœuvre où les associations peuvent exercer du lobbying, mais dans un contexte de concurrence exacerbée.

La question des représentations, des imaginaires, des impensés paraît être au cœur de cet article.

Tout d'abord, l'omniprésence du modèle entrepreneurial dans les modes d'organisation et de fonctionnement des services et de ce qu'ils « produisent ».

Ensuite, la forte présence des services de l'État qui, au-delà des discours sur la décentralisation, vient plutôt dire qu'il y a tout autant recentralisation (la présence de l'État se renforce en contexte néolibéral).

Et enfin, cet article vient très pertinemment rappeler qu'il ne s'agit pas de mécanismes de dépolitisation, mais bien plutôt :

- d'une très forte présence d'idéologie(s) qui n'ont pas été identifiées, ni nommées, en lien avec les outils et dispositifs mobilisés quotidiennement
- d'une fréquente confusion entre fins et moyens, entre intentions et outils, sans conscience de ce que fabrique effectivement cette profusion d'outils
- d'un déplacement plus que d'un effacement du politique : des rapports de pouvoir toujours très présents, dans un contexte managérial dont l'un des objectifs est d'invisibiliser les conflits
- des formes d'engagement, d'implication qui se modifient par une mise à distance « grâce » à l'outillage (des dispositifs qui protocolisent toutes les démarches), une moindre présence sur le terrain, l'appel ponctuel à des prestataires extérieurs,...

Une notion retient mon attention, en guise d'approfondissement à venir : le gouvernement à distance, comme un écho à la notion de gouvernementalité (Michel Foucault) et ses développements ultérieurs.

Cette analyse pourrait être enrichie avec d'autres données sociologiques caractérisant les publics des élus et des agents et ses évolutions : par exemple, moins d'agriculteurs et davantage d'enseignants, chez les premiers ; une uniformisation des formations (management par projet,...) chez les seconds,...

Quelques extraits...

« La place de certains professionnels, les élites administratives locales qui organisent la prise en charge de l'enfant au sein de ces services, est apparue de plus en plus manifeste. Ce développement s'est ancré dans la structuration d'un Etat stratège conceptualisant des politiques que les élites administratives pilotent localement. Ces dernières se sont appuyées sur des instruments de pilotage, apparus dans le sillage du Nouveau Management Public (NMP), que sont les outils et procédures de gestion, de planification et de suivi (reporting, bilans d'activité, indicateurs d'évaluation, tableaux de bord,...) ». p.2

« Le NMP, qui s'appuierait sur la recherche de l'efficacité par la valorisation de la performance et de l'évaluation, la promotion de la responsabilité individuelle et des procédures organisationnelles et gestionnaires a été décrit comme un modèle issu du monde de l'entreprise importé au sein des administrations publiques. Il aurait entraîné une prolifération d'instruments. (...) Portent-ils des processus de politisation ou de dépolitisation de l'action publique locale, par un effet de cadrage, de définition et de production de représentation des enjeux ? Énoncent-ils alors de nouvelles valeurs et normes de priorités « légitimes » de l'action collective au niveau local ? Quel est le rôle des cadres dans ce processus ? ». p.3

« (...) les intentions sont feutrées (...) ». p.3

« Les CMCE (*cadres métropolitaines en charge de l'éducation*) abordent la thématique éducative à partir des instruments, puisqu'ils n'ont qu'une faible connaissance du monde éducatif, de ces structures scolaires ou éducatives et des différentes idéologies et pédagogies ». p.7

« Les CMCE travaillent en outre avec les neuf élus municipaux en charge de l'éducation, de la jeunesse ou de l'enfance. Ces élus sont en grande majorité des femmes (8/9), dont cinq effectuent leur premier mandat politique, à l'image des élus en charge de l'éducation dans les villes, qui sont souvent formés par les cadres municipaux avec lesquels ils travaillent. Six élus sur neuf sont issus des domaines de l'enseignement, associatif ou social. Ces élus, peu spécialistes des programmes socio-éducatifs de la politique de la ville, sont recrutés dans « les viviers associatifs, amicaux ou même familiaux plutôt que partisans » et davantage dans les métiers de l'enseignement que de l'entreprise, ce qui aurait écarté du recrutement « les femmes déjà engagées dans la compétition et bien insérées dans des réseaux militants » comme l'a observé Delphine Dulong sur un autre terrain (« Au dedans et au dehors : la subversion en pratiques », Sociologie de l'institution, Paris, Belin, 2011) ». p.9

« (...) les élus sont régulièrement pointés comme peu concernés par la complexité des procédures et de l'action publique qui constitue le quotidien des cadres ». p.9

« Ils formalisent ainsi les savoirs sous la forme d'instruments et s'assurent une position incontournable et légitimée, notamment auprès des élus ». p.10

« Les cadres métropolitains font preuve d'une « politisation fonctionnelle » par leur activité instrumentale ». p.14

« L'activité de quantification à l'œuvre relève d'un processus socialement construit qui ne fournit pas seulement un reflet du monde (point de vue méthodologique usuel), mais elle le transforme, en le reconfigurant autrement. Plus que des instruments de gestion, ils sont des instruments d'action publique. Insérés dans des configurations, ils pilotent et encadrent la politique éducative ». p.14

« La culture du résultat fondée sur la mise en place de procédures d'évaluation, le pragmatisme et l'engagement individuel, s'ils ne sont pas revendiqués par les CMCE, sont des principes d'action portés par les instruments, qui, appliqués aux actions socio-éducatives, véhiculent une vision de l'éducation fondée sur des objectifs de

performance et de responsabilisation de chaque individu. Les instruments portent des objectifs de managérialisation de l'action, sans que les cadres ne les formulent ni ne les revendiquent comme tels. La performance et l'efficacité de l'action publique menée ne font d'ailleurs pas l'objet d'un travail spécifique par les CMCE, qui s'attachent d'abord à faire fonctionner des instruments qui structurent leur quotidien ». p.16

« Les effets produits ne sont pas observés et analysés par les acteurs qui utilisent les instruments. Se pose dès lors la question de la politisation de l'action publique. On peut considérer que l'action éducative se dépolitise, car le pilotage de l'action éducative est déconnecté d'orientations politiques assumées, des élus, qui perdent alors leur rôle d'explicitation des choix, et du citoyen, peu présent sur la scène métropolitaine. Néanmoins, une forme de politisation s'observe, car les instruments qui sont au coeur de l'activité administrative des cadres portent une vision du monde social et influent directement sur la conception de l'éducation à l'échelon métropolitain. En ce sens, les instruments d'action publique politisent l'action éducative de manière automatique, la procédure donnant la mesure, mais ce processus n'est pas assumé comme une orientation politique. Les CMCE, tout comme leurs élus, peinent à concevoir l'action éducative au-delà de ses instruments.

L'instrumentation à l'oeuvre serait « subpolitique », en prenant la forme de « manifestations hétérodoxes du fait politique, lorsque celui-ci n'adopte pas les formes canoniques de la souveraineté, de la représentation, de la délibération, de la participation ou encore de la mobilisation » (« Tenir lieu de politique » - D. Linhardt et F. Muniesa - Politix, 95, p.7-21 - 2011) ». p16-17