

Un substitut au pilotage centralisé ? La contractualisation entre Etat et académies en éducation

Hélène Buisson-Fenet, CNRS-ENS de Lyon –Triangle, helene.buissonfenet@ens-lyon.fr

Xavier Pons, Université Lyon 1 – ECP, xavier.pons@univ-lyon1.fr

Claire Dupuy, UCLouvain – ISPOLE, claire.dupuy@uclouvain.be

Article à paraître dans la *Revue française de pédagogie*, 2023

Résumé

Cet article contribue à l'analyse de la territorialisation de l'action de l'Etat français en éducation en étudiant comment la régulation centrale de ce système éducatif s'articule à la déconcentration de son organisation administrative. Il le fait en se concentrant sur la mise en œuvre d'une politique emblématique du Nouveau management public : la contractualisation, impulsée depuis la fin des années 1990 entre les administrations centrales et déconcentrées du ministère de l'Education nationale et dont l'objectif est d'encadrer de manière négociée les politiques des rectorats. Inscrit dans une sociologie de l'action publique, l'article revient d'abord sur les caractéristiques de l'institutionnalisation de cet instrument de régulation au niveau central-national, avant d'étudier sa mise en œuvre et ses effets dans trois académies contrastées (Créteil, Lyon et Versailles). En croisant 46 entretiens, des observations de réunions et des analyses documentaires, il met en évidence que si la contractualisation a peu de conséquences en l'état sur l'orientation des politiques académiques, elle permet d'améliorer l'appareil de connaissances du ministère, facilite ainsi la construction de représentations communes des identités académiques et fournit donc une base cognitive aux logiques de territorialisation à l'œuvre.

Mots-clés

Etat ; nouveau management public ; contractualisation ; rectorats ; territorialisation ; mise en œuvre ; pouvoir infrastructurel

Abstract

This article contributes to the analysis of the implementation of the French state policy in education by studying how the central regulation of the educational system is linked to the deconcentration of its administrative organisation. It focuses on a policy that is emblematic of the New Public Management: the contractualisation between the central and deconcentrated administrations of the Ministry of National Education which started in the late 1990s and aims to provide a negotiated framework for the policies of the Rectorats. The article examines how this regulatory policy instrument was institutionalized at the central-national level. It then studies its implementation in three contrasted regional education authorities ("academies"): Créteil, Lyon and Versailles. By combining 46 interviews, observations and documentary analyses, the article provides evidence that although contractualisation has little impact on rectorate policies, it improves Ministry's knowledge of the implementation of its education policy and thus facilitates the construction of common representations of administrative identities. Thus, it provides a cognitive basis for the logics of territorialization at work.

Keywords

State; new public management; contractualisation; rectorates; implementation; infrastructural power

Les travaux sur l'Etat en France s'accordent pour indiquer que les lois de décentralisation adoptées au début des années 1980 ont transformé le contexte dans lequel les politiques de l'Etat central se déploient, en renforçant le rôle des gouvernements infranationaux et celui des acteurs non-publics et en affaiblissant le rôle des administrations déconcentrées (Aust & Cret, 2012; Poupeau, 2013; Dupuy, 2017; Pollard, 2018; Epstein, 2020). En revanche, le rôle de l'Etat central et sa capacité à mettre en œuvre ses politiques publiques sont discutés et font l'objet d'interprétations partiellement divergentes (Dupuy & Pollard, 2022). Certains travaux soulignent que les acteurs de l'Etat central recourent à des instruments de politique publique, qu'ils soient anciens ou inspirés du Nouveau management public (NMP), qui leur permettent de piloter à distance les gouvernements infranationaux (Epstein, 2020) ou les administrations déconcentrées en charge de la mise en œuvre de leurs politiques. D'autres recherches remettent en question ces résultats en documentant comment les acteurs de l'Etat central n'utilisent pas toujours les ressources à leur disposition pour orienter le processus de mise en œuvre de leurs politiques, laissant à d'autres acteurs la main sur ce processus, en premier lieu les gouvernements infranationaux et les acteurs de marché (Dupuy & Pollard, 2014), mais également les administrations déconcentrées.

Qu'en est-il dans le champ de l'éducation¹, un secteur d'action publique majeur qui représente à lui seul près de la moitié de la fonction publique d'Etat, qui a donné lieu à plusieurs recherches sur le sujet, mais qui n'est pas toujours suffisamment pris en compte dans les réflexions transversales sur ces thématiques (Buisson-Fenet, 2007; van Zanten, 2014; Barrault-Stella & Goastellec, 2015)² ? En l'état actuel de la recherche en éducation, la réponse à cette question reste incomplète. Certes les travaux sur la décentralisation et la territorialisation des politiques d'éducation sont de plus en plus nombreux au point de justifier plusieurs synthèses sur ce sujet (Garnier, 2014; Ferhat, 2021). Dans l'ensemble, ils mettent en évidence le rôle croissant joué par les acteurs infranationaux (Dupuy, 2017; Buisson-Fenet, 2019) et la construction et l'hybridation de nouveaux « ordres éducatifs locaux » (Ben Ayed, 2015) dans lesquels les acteurs étatiques ne sont qu'une partie prenante parmi d'autres. Mais ceux consacrés spécifiquement à la déconcentration et à la territorialisation de l'Etat central en éducation sont rares³, de sorte qu'il reste difficile de se prononcer sur la capacité de l'Etat central à mettre en œuvre ses politiques publiques dans ce nouveau contexte et, en particulier, de saisir les relations entre les acteurs centraux et déconcentrés de l'Etat dans ce cadre.

C'est précisément ce manque que cet article propose de pallier en restituant les résultats d'une enquête sur la contractualisation entre l'administration centrale et les académies effectuée entre 2012 et 2015 dans le cadre d'une recherche plus générale sur la gouvernance par les résultats (voir encadré 1). Développée dans les années 1980 entre l'Etat et les collectivités locales sous la forme des « Contrats de Plan Etat-Région » (CPER) qui comportaient essentiellement des engagements réciproques de financement

¹ L'éducation dans cet article désigne l'enseignement scolaire primaire et secondaire.

² La revue de littérature de Renaud Epstein est ainsi prioritairement consacrée à l'aménagement du territoire, aux politiques de la ville et de rénovation urbaine, à l'habitat, au développement urbain durable, au soutien à l'économie numérique et à la lutte contre les discriminations (Epstein, 2020).

³ Pour un recensement précis, voir l'introduction à ce dossier.

pour la réalisation des grands équipements, la contractualisation académique s'entend – au sens juridique et administratif du terme – comme la mise en œuvre et le suivi d'un « cahier des charges » qu'une entité administrative (en l'occurrence, l'académie comme instance déconcentrée du service public scolaire) remplit à la demande de son ministère de tutelle, et dont elle doit rendre compte régulièrement de l'avancement auprès de ce même ministère. Technique de gestion interne des services emblématique du NMP (Bezes, 2009), elle est devenue ces dernières décennies pour l'Etat l'un des principaux instruments de régulation de l'action publique territorialisée (Thoenig & Duran, 1996; Gaudin, 2007; Rouzeau, 2017). Dans le champ de l'éducation, plusieurs travaux ont montré qu'elle constituait pour certaines élites administratives l'un des piliers d'un nouveau « pilotage par les résultats » (Pons, 2014, 2017b) et qu'elle s'inscrivait en cela dans un modèle de régulation managérial de la décentralisation promu par l'administration centrale (Cole, 2001, 2004; Van Zanten, 2006). Pour reprendre la grille de lecture de B. Palier sur les instruments de la réforme des retraites (2005), nous abordons ainsi la contractualisation comme un instrument « traceur » des recompositions en cours de l'Etat éducateur, dont nous nous proposons de décrire et d'analyser l'institutionnalisation, lorsqu'elle engage les relations entre le Ministère et les académies.

En analysant le mode de production, d'exposition et de suivi du contrat d'objectifs de trois académies, nous montrons ainsi que les modes d'institutionnalisation de la contractualisation privilégiés au moment de l'enquête ne permettent pas d'augmenter le pouvoir de contrôle et de sanction des rectorats par l'administration centrale, notamment parce que les enjeux forts (politiques et budgétaires) sont abordés ailleurs, dans le cadre d'un dialogue de gestion faiblement couplé à la contractualisation (Weick, 1976), et parce que la procédure n'est assortie d'aucune forme d'évaluation *ex post*. En ce sens, le développement de la contractualisation ne marque pas un tournant majeur en matière de gouvernance des académies qui verrait par exemple l'Etat français devenir « évaluateur » de ces dernières et de leurs politiques (Pons, 2011). Mais cette approche montre aussi que l'institutionnalisation de la contractualisation a des effets cognitifs importants. Elle permet à l'administration centrale de renforcer sa connaissance des territoires éducatifs et aux autorités académiques de réfléchir à leurs spécificités, et de construire ainsi leurs identités administratives.

Pour en rendre compte, nous étudions d'abord l'institutionnalisation de la contractualisation au sein de l'administration centrale : fruit d'un processus d'adaptations successives depuis 1998, cette institutionnalisation se caractérise par un couplage lâche entre les composantes stratégiques et budgétaires de la contractualisation d'une part, et entre contractualisation et évaluation de cette dernière d'autre part. Puis nous comparons la mise en œuvre de cette contractualisation dans trois académies contrastées – Créteil, Lyon et Versailles – et montrons que, malgré des variations observables d'un cas à l'autre, celle-ci ne constitue pas dans l'ensemble une référence majeure dans les modalités de pilotage retenues par les autorités déconcentrées. Nous montrons cependant dans un dernier temps que si la contractualisation a en l'état peu de conséquences sur l'orientation des politiques académiques, elle permet d'améliorer l'appareil de connaissances du ministère et facilite ainsi la construction de représentations communes des identités académiques et des logiques de territorialisation à l'œuvre.

Encadré 1. Une enquête multiniveau dans trois académies
--

Cet article s'appuie sur une série d'enquêtes de terrain effectuées dans le cadre de la recherche *NewAge* (« New Accountability and Governance in Education », 2012-2015). Financée par l'Agence nationale de la recherche en France et le Fonds de recherche du Québec pour la Société et la Culture (FQRSC), cette recherche a comparé les politiques d'« accountability » mises en œuvre en éducation en France et au Québec⁴. En France, le dispositif d'enquête a combiné l'analyse de trois niveaux de mise en œuvre de la politique – national, intermédiaire (trois académies) et local (six lycées publics et trois privés) – avec diverses études de cas portant sur des entités (administrations centrales, académies, établissements scolaires) ou des instruments : projets, contrats, évaluations, Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), Réforme du cadre budgétaire et comptable des établissements (RCBC) et indicateurs de résultat.

Dans cet article, nous nous concentrons plus spécifiquement sur la partie de l'enquête consacrée à la contractualisation entre l'administration centrale et les académies dont les résultats n'ont toujours pas été publiés à ce jour. Cette enquête a consisté, pour le niveau central-national, à croiser une analyse documentaire – 21 documents officiels (dont 14 circulaires de rentrée) et 266 dépêches de presse de l'agence AEF consacrées à la contractualisation et publiées entre mars 1998 (première dépêche disponible) et novembre 2015 (date de la dernière dépêche correspondant la période du projet *NewAge*) – avec 13 entretiens qui furent menés essentiellement auprès de responsables de l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale et de recteurs. Ces entretiens nous ont permis d'obtenir des documents non publics décisifs pour notre recherche comme les contrats d'académie eux-mêmes, mais aussi les dossiers statistiques servant de base au dialogue de gestion entre les administrations centrales et les académies. Ils ont aussi été l'occasion de négocier l'observation de certaines réunions de ce dialogue de gestion dans le cas de l'académie de Créteil.

L'enquête au niveau académique a consisté à produire des études de cas à partir d'une grille d'analyse commune destinée à en faciliter la comparaison.

Ces études de cas ont permis de rassembler et recouper les matériaux suivants :

- 1) La documentation du ministère de l'Éducation nationale, publique (publication *Géographie de l'école*, rapports des inspections générales sur l'évaluation de l'enseignement dans les académies, publications des rectorats) ou non (radars, documents d'appui au dialogue de gestion, grilles d'évaluation, fichiers de gestion).
- 2) Des dépêches de l'agence AEF (Agence Education Formation) spécifiquement consacrées aux académies de Créteil (n=338), de Lyon (n=345) et de Versailles (n=244) couvrant la période 1998-2015.
- 3) 33 entretiens individuels : 11 à Créteil, 13 à Lyon (dont 7 auprès des services rectoraux), 9 à Versailles.
- 4) Quelques observations de dialogue de gestion.

L'analyse de l'ensemble de ces matériaux a donné lieu à la production de quatre rapports de recherche intermédiaires que nous serons parfois amenés à citer dans cet article (Dupuy & Pons, 2013; Buisson-Fenet, 2015; Dupuy, 2015; Pons, 2015).

Précisons pour finir que ces matériaux ne permettent pas d'envisager la période après 2015. Néanmoins, la période couverte nous paraît fondamentale à étudier pour deux raisons : d'une part il s'agit d'une période de fort développement et de grande formalisation de la contractualisation ; d'autre part, cette dernière ne semble pas avoir fait l'objet de changements majeurs après 2015, comme le montre notamment l'actualisation du corpus de dépêches AEF pour la période allant de décembre 2015 à décembre 2021. Cette actualisation nous a conduit à ne retenir que 18 dépêches supplémentaires. Parmi elles, une seule évoque un changement potentiellement important : la volonté d'instaurer un dialogue de gestion au niveau de la région académique concernant le budget opérationnel de programme de la LOLF 214.

⁴ Pour une vision d'ensemble des résultats de cette recherche, voir (Maroy & Pons, 2019).

1. L'institutionnalisation de la contractualisation : adaptations successives et couplage lâche

Si la contractualisation au sein de l'Education nationale a pu donner naissance à plusieurs types de contrats, c'est à partir de la fin des années 1990 que le ministère met en place des contrats triennaux entre l'administration centrale et les académies (MEN, 2009). D'après notre enquête, leur institutionnalisation a connu plusieurs étapes qui ont vu à chaque fois les propriétés et les implications de cet instrument légèrement évoluer selon les équilibres institutionnels du moment. Ce processus d'adaptations successives n'a cependant pas conduit à remettre en question un faible couplage entre contractualisation, évaluation et allocation des moyens.

1. 1. La première contractualisation (1998-2004) : une innovation qui reste à la marge

La contractualisation a été introduite en juin 1998 par l'équipe du ministre Claude Allègre dans le prolongement des conclusions du rapport Pair et de la déconcentration de la gestion du mouvement intra-académique des enseignants du secondaire.

Plusieurs éléments convergent pour rendre cette introduction possible. Le premier renvoie au rôle essentiel d'entrepreneur institutionnel joué par un sous-directeur d'administration centrale. Acteur clé du plan Université 2000 entre 1991 et 1994, puis délégué général de la Conférence des présidents d'université œuvrant à consolider la contractualisation du ministère avec les universités, il reçoit à sa nomination une consigne claire de la part du ministre Claude Allègre, qui avait été conseiller spécial du premier ministre Lionel Jospin pour l'enseignement supérieur : « il faudrait faire la même chose que ce que vous avez fait pour les universités, il faut le faire maintenant pour les académies »⁵.

Son action est confortée par la reconfiguration plus générale des relations centre-périphérie au sein du ministère de l'Education nationale à la suite des processus concomitants de décentralisation et de renforcement de la déconcentration lancés au début des années 1980.

« Il me semble que le fait générateur, il est double [...]. C'est, grosso modo, le tournant des lois de décentralisation. [...] Cette décentralisation s'accompagne d'un mouvement fort de déconcentration. [...] une fois que vous dites que les établissements du 2nd degré, tout ce qui est le cadre de la programmation, le schéma prévisionnel des formations, et après plus tard, à partir de 1992, le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes, c'est la région [...] il y a un mouvement naturel qui doit suivre, c'est-à-dire qu'il faut renforcer et faire basculer toute une série d'actes de gestion, même de responsabilités du côté des académies. » (Entretien 5 avec un sous-directeur d'administration centrale).

A ce moment-là, l'administration centrale dispose de très peu d'éléments pour asseoir sa connaissance des politiques académiques et, plus largement, de l'ensemble des décisions prises par les recteurs et leurs équipes malgré les initiatives des inspections générales pour

⁵ Entretien 4 avec un sous-directeur d'administration centrale.

réfléchir à cette nouvelle échelle⁶, ce qui plaide pour la construction de nouveaux outils de régulation.

« L'administration centrale était en fait incroyablement démunie, manquait terriblement d'outils pour conduire une vraie politique de dialogue avec les académies. Vous savez qu'il y a une tradition qui est que le directeur des lycées et collèges, maintenant le directeur de l'enseignement scolaire, conduit tous les ans une réunion de dialogue avec les recteurs et avec les collaborateurs des uns et des autres, pour faire un petit peu le point sur la situation des académies et, en même temps, pour préparer les rentrées suivantes, les attributions de moyens, etc. Très honnêtement, rétroactivement, dans le milieu des années 1990, ces réunions on les faisait à l'aveugle, et avec un manque de connaissances de ce qui se passait réellement dans les académies qui me paraît, avec le recul du temps, absolument invraisemblable. [...] Et en fait, c'est à partir du constat de ce manque d'outillage technique, intellectuel, etc. qui a émergé au milieu des années 1990, que peu à peu ont commencé à se construire des outils au sein de la direction de l'enseignement scolaire » (Entretien 12 avec un recteur ancien responsable d'administration centrale).

Parmi ces outils, la contractualisation apparaît d'autant plus pertinente que l'idée de son développement, notamment pour les établissements, circule déjà parmi les responsables administratifs du moment, en particulier dans des revues d'interface (Pons, 2017b).

« Mais l'idée de contractualisation avait déjà été évoquée auparavant au ministère, notamment avec les établissements, notamment dans le cadre de l'éducation prioritaire, puisqu'on parlait de contrats de réussite. [...] le concept flou, c'est le moins qu'on puisse dire de la contractualisation dans le secteur public était déjà existant, on le ressortait de temps en temps. » (Entretien 10 avec un sous-directeur d'administration centrale).

Ainsi d'après la circulaire du 29 décembre 1998, la contractualisation se voit assigner plusieurs objectifs : permettre de développer dans ce cadre un projet académique qui doit être le document de base de la contractualisation, promouvoir en cascade la contractualisation entre les académies et les établissements pour « refonder le projet d'établissement et le projet d'école » en laissant une plus grande place aux parents d'élèves, inciter les recteurs à piloter cette politique de contractualisation dans leur académie et donc mieux entrer dans ce nouveau mode de fonctionnement.

Expérimentée d'abord dans six académies qui signent un contrat triennal et réorganisent leur administrations (Lille, Bordeaux, Grenoble, Versailles, Nancy et Nantes), reposant initialement sur le volontariat des recteurs, elle est étendue à toutes les académies en octobre 1999. Centrée sur les aspects pédagogiques, comme les performances de différents groupes et organisations, elle doit s'appuyer sur la rédaction de projets

⁶ L'inspection générale de l'administration de l'Education nationale produit entre 1987 et 1994 une dizaine d'évaluations du « fonctionnement du système éducatif » en académie. Du côté de l'inspection générale de l'Education nationale, les années 1990 se caractérisent par plusieurs changements d'organisation interne en lien avec la déconcentration (création de correspondants académiques en 1989 et de « collèges académiques » rassemblant des inspecteurs de diverses spécialités en 1991) et par la production de synthèse sur la mise en œuvre des projets académiques (1992). De manière concomitante à l'instauration de la contractualisation, ces deux inspections générales se lancent dans la période suivante (1998-2006) dans un cycle commun d'évaluations de l'enseignement dans les académies qui seront l'occasion de rationaliser leurs méthodes de travail (Pons, 2015a).

académiques que les recteurs doivent remettre à la Direction de l'enseignement scolaire (DESCO).

Dispositif innovant, la contractualisation introduit alors plusieurs changements dans les relations entre l'administration centrale et les académies (Cole, 2004; Dupuy & Pons, 2013). Le premier est d'ordre cognitif : nouveau « langage commun »⁷, nouvel « outil de communication » mobilisateur⁸, la contractualisation permet une compilation de données inédite qui met en évidence la diversité des situations académiques (concernant les outils mis en œuvre, les principaux enjeux de l'intervention des autorités académiques ou encore les performances de la population scolaire), une représentation qui n'était pas forcément partagée par les acteurs à ce moment-là. Cette compilation prend la forme de livrets statistiques par académie qui rassemblent les données de la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), puis de fiches académie. Elle débouche sur la mise en œuvre de l'application OPERA spécifiquement dédiée à l'accompagnement de la procédure de contractualisation. Cette application permet d'extraire et de synthétiser des données spécifiques selon les besoins, par exemple sous forme de CD-Rom distribués aux inspections générales lors de leurs évaluations de l'enseignement dans les académies. Le deuxième changement est organisationnel : la contractualisation suppose de réunir différentes directions d'administration centrale et de coordonner leur activité dans un univers administratif où elles sont plutôt habituées à entretenir des relations bilatérales, verticales et segmentées avec les académies. Sur un plan plus politique enfin, l'élaboration des contrats renverse la démarche descendante des relations entre l'administration centrale et les académies, au risque de bouleverser parfois la vision que les recteurs se font alors de leur fonction. Les entretiens révèlent en effet que la contractualisation est initialement pensée comme un dispositif dans lequel les équipes rectores doivent être écoutées (et non jugées), et se positionner comme forces de proposition.

Néanmoins, la contractualisation reste un dispositif à la marge de l'organisation des relations entre l'administration centrale et les académies. Peu formalisée et développée de manière itérative au nom même de son esprit (ouvert et collaboratif), elle peine à toucher l'ensemble des acteurs. En mars 2000, une note de la DESCO demande à toutes les académies de lui remettre leurs projets de contrat, mais la direction n'en reçoit que quelques-uns⁹. Sans portée juridique véritable, les contrats excluent du périmètre des discussions les questions budgétaires et ils se concentrent sur les aspects stratégiques de sorte que, à quelques exceptions près (Cole, 2004), le soutien à la contractualisation de la part de l'administration centrale reste moral et symbolique.

« Vous le verrez dans le document, il y a une partie rédigée par l'académie, parfois avec un côté "langue de bois", mais enfin bon, c'était le cadre de l'exercice, et à côté il y a quelques aimables commentaires de l'administration centrale : "l'administration centrale soutient l'initiative, encourage à poursuivre"... à quelques occasions il est dit que l'administration centrale, dans sa grande bonté, vous délèguera 20 000 € (budget 3,8 milliards, 4 milliards). Vous voyez l'importance d'un crédit de 20 000 €, ou l'administration regardera pour affecter un emploi d'ingénieur d'études ou de recherches, dans une académie où il y en

⁷ Entretien 8 avec un directeur d'administration centrale.

⁸ Entretien 4 avec un sous-directeur d'administration centrale.

⁹ Dépêches AEF n°17732.

avait déjà quelques dizaines. On a une contractualisation qui est quand même un tout petit peu, je dirais, biaisée. » (Entretien 1 avec un secrétaire général d'académie).

Le dispositif s'essouffle ainsi dès la rentrée 2000 et plusieurs acteurs institutionnels en demandent la relance dans des interviews dans l'AEF, dans des rapports publics (rapport annuel des inspections générales de novembre 2000, de la Cour des comptes d'avril 2001) ou dans des forums professionnels. Celle-ci est amorcée en mai 2001 : les académies de Caen, Clermont-Ferrand, Lille, Nancy-Metz, Paris, Rennes, Rouen et Strasbourg, signent un contrat pour trois ans.

Cependant, la période 2000-2004 se caractérise par une forte incertitude sur les finalités de la contractualisation. Si son institutionnalisation était restée jusque-là une question technique interne au monde des administrations scolaires et abordée essentiellement dans des revues spécialisées (Pons, 2017b), l'investissement de la thématique par la droite gouvernementale en contexte électoral débouche sur une vision alternative à celle développée jusqu'alors : davantage liée aux moyens engagés, la contractualisation doit permettre une obligation de résultats plus contraignante. Se structure ainsi progressivement une coalition de cause autour d'un plus grand « pilotage par les résultats » de l'éducation, lui-même pensé comme un triptyque projet-contrat-évaluation, coalition à laquelle s'opposent régulièrement des forces politiques et syndicales de gauche, et plusieurs universitaires (Pons, 2014). Dans ce contexte d'incertitude sur les finalités politiques de l'outil, l'action du ministère consiste, d'une part, à se mettre en conformité réglementaire en matière de réforme de l'Etat (cf. les circulaires de rentrée de 2003 et 2004) ; d'autre part, à recentrer la contractualisation sur les relations entre académies et établissements (circulaire de rentrée 2006).

1. 2. La deuxième contractualisation (2005-2015) : vers un dispositif plus contraignant ?

A partir de la rentrée 2005, l'institutionnalisation de la contractualisation est clairement liée à la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette nouvelle organisation de l'architecture budgétaire en France articule étroitement, dans son principe, l'allocation des ressources et la performance des politiques publiques. Au sein du ministère de l'Education nationale, l'une des dimensions importantes de cette politique est de décliner le projet annuel de performance (PAP) en projet annuel de performance académique (PAPA) et les budgets opérationnels de programme (BOP) en budgets opérationnels de programme académiques (BOPA). La contractualisation entre l'administration centrale et les académies autour du projet académique est supposée décliner le PAP en fonction de la situation de l'académie. Formellement ainsi, non seulement les politiques académiques jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique nationale et dans l'atteinte de ses objectifs de performance, mais l'évaluation des politiques académiques est aussi supposée devenir centrale dans la régulation du système. La maîtrise du budget des académies s'avère dès lors un enjeu crucial pour l'administration centrale, en particulier dans ses relations avec le ministère du budget.

D'après nos interlocuteurs, les administrations centrales n'ont pas pris immédiatement la mesure de ces changements. Selon leurs dires, les premiers budgets LOLF ont donné lieu à un faible dialogue avec les académies, les administrations centrales imposant

traditionnellement leurs cibles de manière bureaucratique et cette imposition donnant lieu à un faible contrôle de la maîtrise des dépenses à différents niveaux.

Néanmoins, à partir de 2010, un nouveau dialogue de gestion est mis en œuvre pour mettre fin au « dialogue sans gestion et (à) la gestion sans dialogue »¹⁰. Au centre de celui-ci se trouve la construction d'un « dossier académique » structuré en deux parties : d'abord des indicateurs de caractérisation de la situation académique sur les plans socio-économiques et scolaires issus d'applications pour la plupart des nombreuses applications créées avec la LOLF (voir annexe 1), puis une présentation plus littérale de la stratégie de l'académie et les observations de l'administration centrale à ce sujet. Aux dires de nos interlocuteurs, mais aussi d'après nos observations en séance, ce document est la base commune incontournable aux échanges qui ont lieu lors des réunions annuelles de dialogue de gestion.

Cependant, cette réorganisation du dialogue de gestion en mode LOLF a des effets ambivalents sur l'institutionnalisation de la contractualisation elle-même. D'un côté, ce dialogue rénové constitue une base procédurale et statistique importante à la définition des priorités des académies, la conception des contrats ne pouvant s'écarter trop des diagnostics posés en dialogue de gestion. Par ailleurs, il permet au ministre Luc Chatel de justifier à plusieurs reprises dans les médias ou au Parlement une allocation des moyens équitable entre les territoires dans un contexte de réduction des dépenses publiques. La contractualisation est alors présentée comme une méthode de gestion nouvelle, *bottom up*, partant des réalités et des besoins du terrain qui remontent via un dialogue de gestion avec les académies, ce qui met cet instrument au cœur des discours de politique d'éducation du ministre, et conforte ainsi son institutionnalisation.

Mais d'un autre côté, cette réorganisation s'accompagne d'une minoration du rôle conféré à la contractualisation dans le pilotage des académies, pour plusieurs raisons. La première est la primauté des discussions d'ordre budgétaire sur celles d'ordre plus stratégique, tendance qu'on retrouve dans le cas de la LOLF, en éducation comme ailleurs (Bezes, 2009; Pons, 2014, 2017a).

« J'ai envie de dire que la contractualisation a été un peu, comment dire, phagocytée, ou en tout cas englobée dans une démarche beaucoup plus formalisée au niveau de l'État. (...) Il y a eu des gros efforts de rationalisation de la gestion qui ont... je ne sais pas si... on pourrait dire que ça a pris le pas sur la contractualisation, mais en tout cas l'impératif de rigueur dans la gestion a été extrêmement déterminant sur le pilotage des services académiques. » (Entretien 5 avec un sous-directeur d'administration centrale).

En outre, au moment de l'enquête, la contractualisation est gérée par un service administratif *ad hoc*, rattaché à la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), réduit à cinq personnes, créé de manière plus ou moins conforme aux conclusions d'une étude effectuée par le cabinet de conseil en stratégie McKinsey ce qui laisse envisager une capacité limitée d'organisation de la coopération entre les administrations centrales. Enfin, la faible mobilisation des indicateurs de résultats dans la procédure comme l'absence d'évaluation ou de sanction selon l'atteinte des objectifs du

¹⁰ Entretien 3 avec un chef de service.

contrat illustrent combien la contractualisation reste déconnectée de la question de la performance.

2. En académie, une mise en œuvre contrastée mais limitée

Une telle institutionnalisation de la contractualisation donne lieu à une instrumentation¹¹ de celle-ci dans les académies étudiées limitée. Cette conclusion est d'autant plus intéressante que l'engagement dans le processus de contractualisation de ces académies présentant des caractéristiques proches (grandes académies, avec la présence d'une métropole de référence et des territoires plus ruraux) s'annonçait pourtant contrasté d'un cas à l'autre.

2. 1. Des engagements formels d'intensité variable

L'académie de Versailles se présente comme une académie particulièrement volontariste en matière de transformation de la gouvernance académique, du fait notamment d'une grande proximité de vue entre certains recteurs emblématiques, des inspecteurs généraux et les responsables d'administration centrale successifs. L'académie participe ainsi dès la rentrée 1998 à l'expérimentation d'une réorganisation interne des administrations déconcentrées dans le prolongement du rapport Pair et du mouvement de rénovation du service public d'alors¹². Elle fait partie des premières académies à s'engager dans la contractualisation à ce moment-là, engagement qu'elle renouvelle en février 2002 au moment où le ministère cherche à relancer cet outil¹³. Elle accueille dès janvier 1999, à titre expérimental encore, les premiers inspecteurs généraux correspondants-académiques¹⁴. Le mois suivant elle expérimente une gestion globalisée des moyens dans le premier degré à l'échelle académique¹⁵. A la rentrée 1999, elle fait partie des quelques académies qui s'engagent à expérimenter une contractualisation généralisée avec les établissements. Enfin, lorsque la contractualisation est relancée en 2012, Versailles fait de nouveau partie des sept premières académies à expérimenter des contrats d'objectifs avec l'administration centrale.

A l'opposé, les autorités de l'académie de Lyon semblent beaucoup moins communiquer sur le sujet. Cette académie ne fait pas partie des premières à signer un contrat avec l'administration centrale en 1998-1999 et elle n'entre dans le dispositif qu'en février 2002¹⁶. Si lors de notre enquête, elle venait de signer un nouveau contrat d'objectif avec l'administration centrale pour la période 2014-2018, nos recherches documentaires révèlent que la contractualisation dans cette académie a été pensée le plus souvent à une autre échelle, celle des établissements scolaires (et non de l'académie elle-même), depuis les initiatives de la fin des années 1990 du recteur Bancel (1991-2000) à la mise en œuvre des contrats tripartites en 2014 (académie-EPLE-collectivité territoriale de référence) en

¹¹ Par instrumentation, nous entendons « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014, p. 17).

¹² Dépêche AEF n°2445 du 9 novembre 1998.

¹³ Dépêche AEF n°24200 du 5 février 2002.

¹⁴ Dépêche AEF n°4426 du 1^{er} janvier 1999.

¹⁵ Dépêche AEF n°3932 du 2 février 1999.

¹⁶ Dépêche AEF n°24200 du 5 février 2002.

passant par l'impulsion forte de la part du recteur Debbasch (2007-2012) sur le sujet (Buisson-Fenet, 2015).

L'académie de Créteil enfin semble constituer un cas d'intensité intermédiaire. Entrant elle aussi dans le dispositif lors de la deuxième vague de février 2002, dans le prolongement d'une réflexion pluriannuelle sur le projet académique elle-même supposée remobiliser les acteurs locaux après les mouvements sociaux de 1998 et la lassitude qu'ils ont pu susciter (Pons, 2015b), l'académie s'engage plus fortement dans la relance de 2012 en faisant partie des académies expérimentant la nouvelle procédure. Le contrat signé officiellement le 10 avril 2012 insiste sur le fait que cet outil doit être un moyen pour l'académie de réfléchir à sa « valeur ajoutée » et plusieurs responsables académiques présentent cette contractualisation comme une forme de reconnaissance de la politique académique et comme un potentiel « outil de démocratie »¹⁷.

2. 2. Mais une instrumentation très réduite dans les trois cas

Malgré ces différences d'engagement dans la contractualisation, l'institutionnalisation de cette dernière reste tout à fait limitée dans les trois cas étudiés.

A Versailles, le pilotage outillé de l'académie constitue une priorité de longue date des recteurs successifs, nous pensons en particulier aux recteurs Forestier (1998-2000), Bancel (2000-2004) et Boissinot (2004-2012) qui ont beaucoup formalisé leur politique académique dans cette perspective. De ce point de vue, la contractualisation avec les administrations centrales trouve une place cohérente dans une politique globale de promotion et d'instrumentation de nouveaux modes de pilotage. Néanmoins, au moment de l'enquête, l'on assiste à un découplage important entre d'un côté l'engagement de cette académie dans la contractualisation au niveau central-national, et de l'autre un pilotage interne à l'académie qui, marqué par une ambition de performance gestionnaire, privilégie d'autres outils de pilotage que le contrat d'objectifs signé avec l'administration centrale. Ces derniers peuvent être nationaux comme les dialogues de gestion (et parfois très classiques comme les circulaires académiques) mais aussi locaux, l'académie étant réputée pour développer ses propres outils (et parfois les exporter dans d'autres académies) : application Simbad qui traite et condense des informations académiques et nationales sur la masse salariale et son suivi ; application de visualisation des contrats d'objectifs académiques des établissements scolaires (VCOA) ; production d'indicateurs propres à l'académie par la Délégation académique à la prospective et à l'évaluation des performances (DAPEP) ; typologie locale des établissements scolaires etc.

Dans l'académie de Lyon, le contrat d'objectifs avec l'administration centrale est essentiellement envisagé comme une opportunité de mettre en chantier un nouveau projet académique avec l'arrivée d'une nouvelle rectrice en septembre 2012. Les efforts des responsables académiques sont dès lors déployés plutôt en direction de la préparation du dialogue de gestion d'une part, et dans l'établissement d'un diagnostic de la situation académique partagé avec les partenaires locaux d'autre part, plutôt que dans une réflexion stratégique sur les objectifs chiffrés prioritaires à atteindre de manière contractuelle.

¹⁷ Dépêches AEF 460925 du 15 octobre 2013 et 469351 du 26 novembre 2013.

« Ça a été un travail bref mais très, très intense puisque le premier séminaire académique s'est tenu dès le printemps 2013, alors que la rectrice est arrivée le 12 septembre 2012. La réflexion générale, on l'a menée à travers le comité de pilotage formé de la rectrice, moi-même qui ait été en poste à peine plus tard que madame la rectrice, et les trois DASEN. En parallèle, un comité opérationnel de suivi, chargé de proposer en premier lieu les « modalités d'action » qui nous permettraient d'atteindre les objectifs. Il faut ajouter une dizaine de groupes de travail, inter-catégoriels et pluridisciplinaires, qui préfigurent de futurs groupes de travail et d'impulsion que la rectrice a pu voir fonctionner et dont elle a pu mesurer le rôle dans l'académie de Versailles d'où elle est issue. » (Entretien 36 avec un cadre de l'académie de Lyon).

On assiste alors à des décalages de contenu entre le contrat signé le 15 juillet 2014 et le projet académique – ce dernier n'évoque pas par exemple l'actualisation de la carte prioritaire ou l'élaboration des projets d'internats de la réussite tous deux envisagés dans le contrat – mais aussi à un usage sélectif des indicateurs statistiques : plus fortement présents dans la description du contexte et dans la phase de diagnostic, ils sont moins souvent assortis d'objectifs quantitatifs précis à atteindre, ce qui est supposé constituer l'apport majeur de la contractualisation.

Dans l'académie de Créteil enfin, la contractualisation « reste dans le cercle très restreint de l'administration centrale et des académies »¹⁸. La phase de préparation tout d'abord se traduit par une concentration progressive de la procédure dans les mains du secrétaire général. Si l'administration centrale propose un premier diagnostic qui est discuté par les autorités académiques et si le Pôle académique de prospective et de performance (PAPP), fondé sur la base du service statistique du rectorat, joue un rôle de « super-secrétariat »¹⁹ pour organiser la production ou la centralisation de données destinées à alimenter le diagnostic de l'académie, ce dernier est essentiellement assuré par le secrétaire général, les autres membres des comités de direction déclarant ne pas suivre ce dossier. Concernant ensuite le contenu du contrat lui-même, aucun des cinq « objectifs de performance partagés », ni pratiquement aucune des séries d'actions liées à ceux-ci ne sont précisément ciblés ni quantifiés. Enfin, la restitution de cette contractualisation auprès des acteurs académiques et l'usage effectif du contrat comme point de référence s'avèrent extrêmement faibles. Le contrat est mis à disposition sur le site interne de l'académie mais aucune réunion de travail n'est organisée spécifiquement sur son contenu pour, par exemple, systématiser les enseignements à en tirer.

« - Et depuis le 11 mai 2012, donc ? Contrat remis, et ensuite, il devient quoi ce contrat ?
- Rien. [...]. Moi j'avais pensé qu'il aurait pu servir de base au dialogue de gestion annuelle [...]. Mais c'est pas comme ça que ça se passe, et c'est dommage parce que du coup, ça... comment dire... ça rend à peu près caduque la notion de contrat, s'il n'y a pas quelque part un suivi qui est fait régulièrement, et si ça ne devient pas l'élément de la relation académie-centrale, c'est loin d'en être le cas là » (Entretien 22 avec un cadre de l'académie de Créteil).

« Quand le contrat a été rédigé, on a participé à quelques réunions. C'est vrai qu'ensuite, on ne peut pas dire que la contractualisation soit rentrée... On l'a en ligne de mire. On sait qu'elle existe. Elle sert de manière générale. Mais ce n'est pas quelque chose qu'on utilise

¹⁸ Entretien 22 avec un cadre de l'académie de Créteil.

¹⁹ Entretien 24 avec un cadre de l'académie de Créteil.

tous les jours. Ce n'est pas un vrai outil de dialogue avec la centrale ». (Entretien 23 avec un cadre de l'académie de Créteil).

Le contrat prévoit un bilan intermédiaire à mi-parcours et un « point annuel de l'avancement du contrat » mais d'après nos entretiens, les documents consultés et les observations effectuées en dialogue de gestion, ce point n'est pas formellement inscrit à l'ordre du jour des réunions relatives à ce dialogue.

3. Voir les académies ou voir comme les académies ?

Les éléments précédents convergent pour pointer la faible capacité de l'Etat central à peser sur les politiques académiques par la contractualisation. Mais cela n'empêche pas l'instrumentation des contrats d'objectifs de produire des effets indirects importants, même s'ils ne relèvent pas de « l'efficacité de performance » attendue : en particulier, l'effort de production d'information des académies sur elles-mêmes nourrit leur réflexivité ; pour reprendre l'expression de P. Bezès, le « souci de soi » de l'Etat éducateur ne rend pas les académies plus efficaces, mais plus attentives aux modalités fines d'accomplissement du service, à travers la mesure plus qualitative et réfléchie des régulations locales différenciées.

Du point de vue de l'administration centrale, la première contractualisation (1998-2004) a été l'occasion de rassembler la production statistique existante et de créer de nouveaux supports de présentation des académies. Cette tendance s'est fortement accentuée ensuite avec l'introduction de la LOLF et le développement d'un dialogue de gestion au sein du ministère qui tous deux ont impliqué la création de nouvelles applications.

« On est plus... l'administration est documentée. [...] Il s'agit d'outiller toute la chaîne, qu'elle soit décisionnelle dans le cadre d'outils d'aide à la décision. C'est la raison pour laquelle on s'appuie de plus en plus sur l'informatique, on développe beaucoup d'applications. [...] Donc ça, je pense que le développement d'applications métiers ministériels, ça dans notre département ministériel, ça a été une force, c'est ce qui a permis, puisque nous sommes dans un département ministériel très largement déconcentré, et que le coût d'une licence Chorus était vraiment trop cher, donc on ne pouvait pas démultiplier ce coût, donc on a opté pour le développement d'applications métier, qu'on a développées (...). Ça veut dire s'outiller, se documenter, partager de l'information, faire connaître les orientations et définir conjointement, avec les différents acteurs, les objectifs d'amélioration. À partir de là, je pense qu'on a vraiment fait évoluer notre manière de travailler. » (Entretien 11 avec un chef de service d'administration centrale).

Nos interlocuteurs insistent d'ailleurs en entretien sur le fait que ces nouveaux indicateurs et applications ont été pensés avec les autorités académiques, et qu'ils sont « partagés », comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant sur l'application SERACA qui permet de décrire l'usage des emplois administratifs et techniques par domaine d'activité.

« Ce que nous avons fait également, c'est qu'on a balayé [...] les outils à disposition, et on a vu, par exemple, qu'il y avait un certain nombre d'outils qui auraient été très intéressants à mettre en place dans le dialogue en commun entre les académies et la centrale, qui serviraient autant aux académies qu'à la centrale si on les mettait en place. Ça a été par exemple le cas d'une enquête SERACA, cette enquête servait... elle a été entièrement faite

par une dizaine d'académies avec la centrale, réélaborée de fond en comble comme outil de dialogue de gestion. C'est un outil qui consiste [...] à apprécier le poids respectif de chaque domaine administratif et technique. Par exemple la fonction financière, par exemple la fonction RH. Cette enquête s'est dotée d'un certain nombre de critères qui ont été partagés par la majorité, et qui a été validé par l'ensemble des académies, ça a même été présenté devant l'assemblée de l'ensemble des SGA [secrétaires généraux d'académie], et il a été décidé d'utiliser cet outil comme un outil d'aide à la décision ». (Entretien 6 avec un chef de bureau d'administration centrale).

Les indicateurs issus de ces applications font l'objet d'un suivi régulier au fil de l'année budgétaire. Le suivi repose notamment sur la comparaison interacadémique. La régularité du suivi dépend de l'indicateur concerné et du moment de l'année. Par exemple, aux dires de nos interlocuteurs, les données relatives à la masse salariale font l'objet d'un suivi d'abord trimestriel, puis mensuel à partir d'août sur la question de la masse salariale.

Ce monitoring par les indicateurs change ainsi progressivement la teneur des échanges entre les représentants de l'administration centrale et les autorités académiques, ces dernières devant davantage étayer la définition de leur politique et de leurs projets sur la base de données statistiques partagées.

« Si vous voulez, c'est très important, la formalisation est importante, parce qu'on a tous connu des réunions où, une fois par an, on montait en administration centrale pour dire ce qu'on faisait, et puis ce qu'on avait l'intention de faire, avec, en quelque sorte, une manière de le dire assez poétique, on peut dire ça comme ça. Donc, là, il faut quand même reconnaître que la rareté des moyens fait qu'on doit forcément trouver une solution pour assurer notre organisation, préserver les objectifs, pour justement... Et puis préserver aussi l'activité et s'assurer de la bonne organisation. A partir de là, on a dans le document, justement la 2ème partie où vous avez l'académie qui va prévoir sa stratégie, voilà, la synthèse de sa stratégie, et qui va nous préciser par exemple si on prend sur les RH, ou sur, tout dépend. » (Entretien 11 avec un chef de service d'administration centrale).

Une partie importante des échanges entre les deux parties consiste alors à s'entendre sur le choix des résultats mis en avant. Lors du dialogue de gestion de décembre 2013 par exemple, les autorités académiques de Créteil ont préféré présenter l'évolution des taux de diplomation (résultats des élèves au brevet, au baccalauréat, à certains CAP et BTS) plutôt que les taux de réussite brute car ce type de mesure mettait en évidence une plus forte progression que la moyenne nationale entre 2013 et 2012 et permettait de conclure parfois, pour le brevet par exemple, que Créteil n'était plus dernière au classement des académies. L'administration centrale a insisté pour sa part sur les taux d'accès au brevet et les taux de poursuite d'études dans l'enseignement supérieur, qui restent bien inférieurs à la moyenne nationale.

Emergent ainsi parfois, sur la base de ces indicateurs, des luttes définitionnelles importantes autour des identités des académies qui ne sont pas uniquement symboliques puisqu'elles servent d'arguments rhétoriques à l'allocation finale des moyens. Par exemple, notre enquête révèle que les autorités académiques doivent régulièrement argumenter pour montrer que Créteil n'est pas une académie « moyenne » au regard de sa composition sociale comme tendent à le souligner les données agrégées proposées par l'administration centrale. Alors que l'indicateur intitulé « Caractérisation sociale des élèves entrant en sixième par académie » par exemple montre que l'académie est un peu

moins favorisée que la moyenne nationale, les autorités de l'académie de Créteil rappellent l'existence de poches de populations scolaires et sociales privilégiées qui tirent les indicateurs vers le haut dans une académie dans laquelle la réussite est très fortement corrélée à l'origine sociale.

Derrière la question de la « bonne mesure » et de sa signification raisonnable, se joue une caractérisation spécifique des enjeux de pilotage. Créteil est réputée pour être une académie difficile et elle se vit comme telle malgré des initiatives de la part de ses responsables visant à la présenter comme une « académie école »²⁰ dans laquelle les acteurs, confrontés de manière récurrente à de grandes difficultés, se professionnaliseraient fortement et rapidement. La présenter comme « moyenne », c'est un moyen de rompre avec cette représentation dominante, de montrer que la plus-value – essentiellement mesurée en France en fonction de l'origine sociale des élèves et de leur niveau scolaire à l'entrée dans l'institution – pourrait être plus élevée et même de suggérer que cette représentation constitue un obstacle cognitif tenace à la conception de modes d'organisation et de pilotage alternatifs à ceux, par exemple, de la gestion de crise permanente. On voit ici combien la contractualisation permet de mieux informer le pouvoir central des fonctionnements territoriaux, et par là combien elle contribue à accroître la légitimité des échanges entre le Ministère et les académies.

4. Conclusion

Sur la base d'une enquête pluriannuelle par entretien effectuée au ministère et dans les académies de Rennes et de Lille, Alistair Cole a établi en 2004 un bilan nuancé des effets de la contractualisation entre l'administration centrale et les académies. Si celle-ci a favorisé un processus d'apprentissage politique et organisationnel au sein des administrations scolaires amenant à une meilleure connaissance des territoires éducatifs et aux premières réflexions en matière de politiques académiques, et si elle a été en cela un levier de réforme interne au ministère, elle est restée selon lui peu lisible, très peu liée à la question de l'allocation budgétaire et difficilement évaluable (Cole, 2004).

Une douzaine d'années plus tard, notre recherche aboutit sensiblement au même constat, alors que cette contractualisation a été relancée et qu'elle a été fortement adossée à la LOLF et à un dialogue de gestion plus formalisé et plus outillé sur le plan statistique. Peu institutionnalisée malgré tout, notamment en académie, faiblement couplée aux enjeux forts des arbitrages budgétaires, non liée formellement à une procédure d'évaluation qui pourrait déboucher sur des sanctions ou des conséquences institutionnelles destinées à (re)cadrer les politiques académiques, la contractualisation avec l'administration centrale ne constitue pas un outil fort de pilotage des académies à distance. Cependant, en rendant plus nécessaire encore la construction d'applications et d'indicateurs statistiques partagés permettant d'entrer le plus finement possible dans l'analyse des situations académiques, elle contribue à faire des académies un échelon de plus en plus autonome et pertinent aux yeux du ministère de régulation du système scolaire français, rendant ainsi les relations *top-down* de moins en moins effectives.

²⁰ Conférence de presse de la rectrice du 4 septembre 2013.

Ces éléments montrent d'abord que dans le secteur de l'éducation en France les autorités déconcentrées ne sont pas affaiblies dans leur capacité à construire et mettre en œuvre des politiques territoriales puisque c'est même la tendance contraire que favorisent la contractualisation et d'autres processus connexes à elle. A ce titre, la situation française renvoie au cas de figure de « *l'accountability* réflexive » que C. Maroy (2013) relève dans sa typologie, et qui se caractérise par un alignement fort des outils de régulation centrale, et par une médiation combinant des dispositifs externes d'évaluation et de contrôle peu contraignants et des dispositifs internes laissés à l'autonomie des acteurs de la mise en œuvre. De plus, la contractualisation, dont l'institutionnalisation s'est avérée problématique, est loin de favoriser un gouvernement à distance du même ordre que celui observé par R. Epstein dans ses analyses (2020). Nous observons plutôt, dans les termes de Michael Mann sur les deux types de pouvoir de l'Etat (1984, 1986), que si la contractualisation accroît la capacité de l'Etat central à se mettre en disposition d'agir (*capability*), dans ce cas en se réorganisant et en améliorant sa connaissance des académies, elle ne lui permet pas de peser directement et fortement sur la réorientation et la conduite des politiques académiques (*weight*), ce pouvoir-là s'exerçant par d'autres vecteurs classiques comme le recours à la contrainte budgétaire ou l'injonction bureaucratique. Les approches attentives à la manière dont les acteurs étatiques font usage de leurs ressources lors du processus de mise en œuvre sont ici confortées (Dupuy et Pollard, 2014).

Néanmoins, plusieurs recherches complémentaires sont encore nécessaires pour affiner et nuancer nos résultats. D'une part, plusieurs travaux sur le NMP en éducation, en France et ailleurs, montrent que les outils de ce NMP doivent constamment être relancés et que ces relances passent souvent par le déploiement de nouveaux outils supposés réactiver, mais aussi redéfinir, les anciens. Il est dès lors possible que les effets les plus importants de la contractualisation en matière de pilotage des académies ne soient pas dans les contrats d'objectifs eux-mêmes mais dans d'autres outils auxquels ils sont supposés être liés, comme les projets d'académie. D'autre part, il reste à comparer les politiques éducatives académiques elles-mêmes pour se prononcer sur leur plus ou moins grande convergence. Les recherches sur les politiques d'évaluation et le pilotage par les résultats auxquelles nous avons pu participer donnent plutôt à voir la diversité de ces politiques académiques (Buisson-Fenet & Pons, 2014 ; Maroy & Pons, 2019). Dans tous les cas, ces questionnements plaident pour une intégration bien plus importante de la comparaison interacadémique dans les travaux sur les politiques d'éducation françaises.

5. Bibliographie

AUST J. & CRET B. (2012). "L'État entre retrait et réinvestissement des territoires. Les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie face aux recompositions de l'action publique". *Revue française de sociologie*, vol. 1, n°53, p. 3–33.

BARRAULT-STELLA L. & GOASTELLEC G. (2015). "L'éducation, un objet désormais commun à la sociologie et à la science politique". *Education et sociétés*, n°36.

BEN AYED C. (2015) *Le nouvel ordre éducatif local*. Paris : PUF.

BEZES P. (2009). *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française, 1962-2008*. Paris : PUF.

BUISSON-FENET H. (2007). "L'éducation scolaire au prisme de la science politique : vers une sociologie politique comparée de l'action publique éducative ?". *Revue internationale de politique comparée*, vol. 3, n°14, p. 385–397.

BUISSON-FENET H. (2015). *Une « refondation silencieuse » ? Enquête dans l'académie de Lyon*. Rapport de recherche NewAge. Paris : Observatoire sociologique du changement.

BUISSON-FENET H. (2019). *Piloter les lycées : le tournant modernisateur des années 1990 dans l'Éducation nationale*. Grenoble : PUG.

BUISSON-FENET H. & PONS X. (2014). *School evaluation policies and educating states: trends in four European countries*. Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.

COLE A. (2001). "The New Governance of French Education". *Public Administration*, n°79, p. 707–724.

COLE A. (2004). "La contractualisation vue par un observateur étranger". *Administration et éducation*, vol. 4, n°104, p. 107–116.

DUPUY C. (2015). *Une académie convertie au pilotage (par les résultats) ? Enquête dans l'académie de Versailles*. Rapport de recherche NewAge. Paris : Observatoire sociologique du changement.

DUPUY C. (2017). *La régionalisation sans les inégalités : les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*. Rennes : PUR.

DUPUY C. & POLLARD J. (2014). 'A Dethroned King? The Limits of State Infrastructural Power in France: Limits Of State Infrastructural Power In France', *Public Administration*, vol. 2, n°92, p. 359–374.

DUPUY C. & POLLARD J. (2022). 'Central State Policy Implementation in France', in *Handbook of Public Policy Implementation*. C. F. Mayrot&L. Keiser. Cheltenham: Edwar Elgar, A paraître.

DUPUY C. & PONS X. (2013). *Le « pilotage par les résultats » en éducation en France : genèse et trajectoire*. Rapport de recherche NewAge. Paris : Observatoire sociologique du changement.

EPSTEIN R. (2020). "Un demi-siècle après Pierre Grémion: Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie". *Revue française de science politique*, vol. 1, n°70, p. 101.

FERHAT I. (2021). "De la décentralisation de l'éducation aux politiques éducatives locales en France : comment traiter en sciences sociales un objet en mutation ?". *Carrefours de l'éducation*, vol 1., n°51, p. 93–116.

GARNIER B. (2014). "Territoires, identités et politiques d'éducation en France". *Carrefours de l'éducation*, vol. 2, n°38, p. 127–157.

GAUDIN J.-P. (2007). *Gouverner par contrat*. Paris : Presses de Sciences Po.

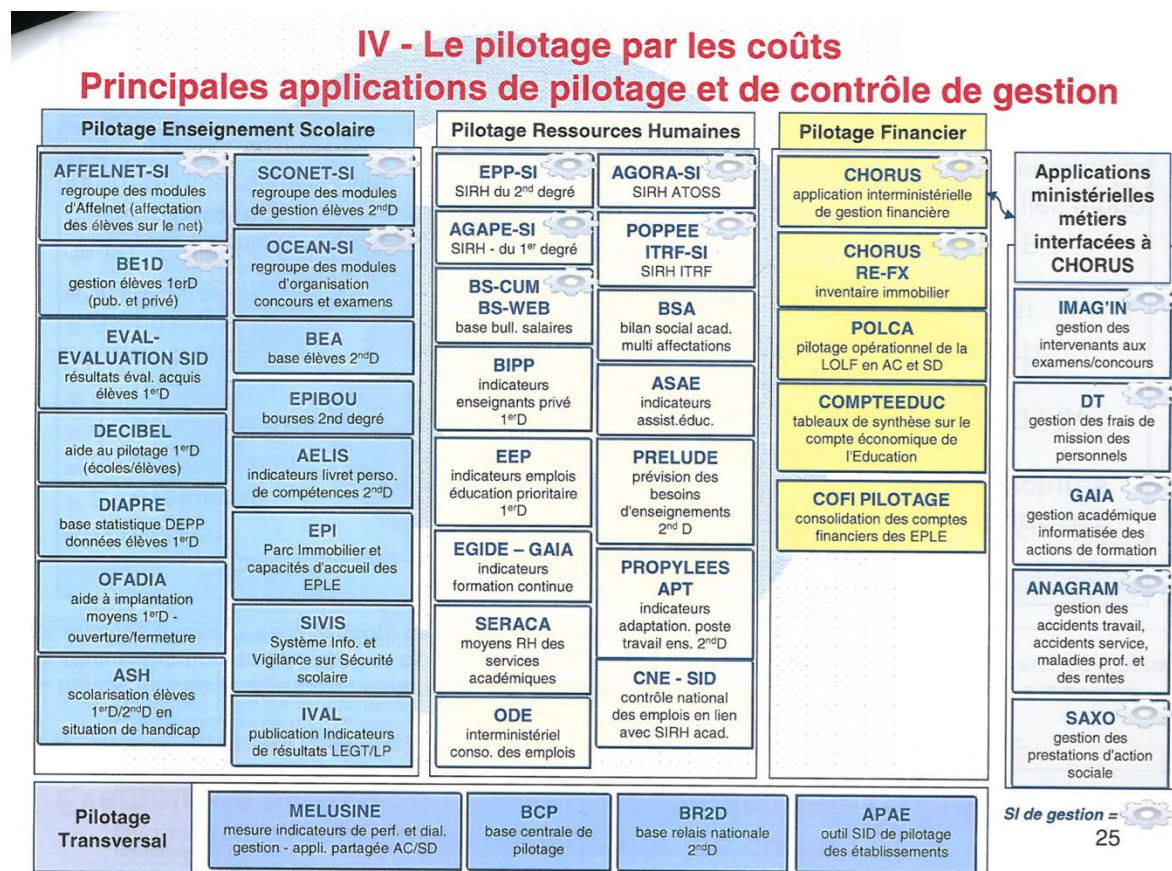
- HALPERN C., LASCOUMES P. & LE GALES P. (2014). " Introduction: L'instrumentation et ses effets. Débats et mises en perspective théorique". in Halpern C., Lascoumes P. & Le Galès P. *L'instrumentation de l'action publique*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 15 à 62
- MANN M. (1984). 'The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results'. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*, vol. 2, n°25, p. 185–213.
- MANN M. (1986). *The Sources of Social Power*. Cambridge University Press.
- MAROY C. (ed.) (2013). *L'école à l'épreuve de la performance : les politiques de régulation par les résultats*. Bruxelles : De Boeck.
- MAROY C. & PONS X. (eds) (2019). *Accountability Policies in Education: A Comparative and Multilevel Analysis in France and Quebec*. Cham: Springer International Publishing.
- POLLARD J. (2018). *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*. Paris : Presses de Sciences Po.
- PONS X. (2011). *L'évaluation des politiques éducatives*. Paris : PUF.
- PONS X. (2014). "Le pilotage par les résultats en éducation en France : archéologie d'une formalisation administrative". *Education comparée*, n°11, p. 59–81.
- PONS X. (2015a). "Changer d'échelle? Les inspections générales de l'éducation nationale face à la déconcentration du système scolaire". *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n°155, p. 647-658.
- PONS X. (2015b). *Le pilotage par les résultats dans la « lessiveuse ». Enquête dans l'académie de Créteil*. Rapport de recherche NewAge. Paris : Observatoire sociologique du changement.
- PONS X. (2017a). *Débat public et action publique en éducation en France dans les années 2000. Une sociologie des configurations de dicibilité*. Mémoire d'HDR de sociologie. Université Paris-Est Créteil.
- PONS X. (2017b). "Réforme administrative et recherche dans les revues d'interface : l'exemple de l'accountability en éducation en France". *Revue française de pédagogie*, vol. 4, n°201, p. 41–51.
- POUPEAU F.-M. (2013). "L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française". *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n°2, p. 249–277.
- ROUZEAU M. (2017). "Contractualisations territoriales et recompositions de l'État social". *Les Politiques Sociales*, vol. 1, n°1–2, p. 25–39.
- THOENIG J.-C. & DURAN P. (1996). "L'État et la gestion publique territoriale". *Revue française de science politique*, vol. 4, n°46, p. 580–623.

VAN ZANTEN A. (2006). "La décentralisation vue d'en haut : y a-t-il une régulation centrale de la décentralisation en matière d'éducation ?". In A. van Zanten (dir.), *La décentralisation éducative en France*. Paris : ESEN-OSC.

VAN ZANTEN A. (2014). *Les politiques d'éducation*. Paris : PUF.

WEICK K.E. (1976). 'Educational Organizations as Loosely Coupled Systems'. *Administrative Science Quarterly*, vol. 1, n°21, p. 1-19.

6. Annexe



Source : « Pilotage des programmes de la mission Enseignement scolaire », MEN – SAAM C1, 13 mars 2013 (diaporama obtenu au cours de l'enquête).