HAL
open science

De la gestion des flux au client-centrisme ? La construction d'une "demande légitime" de politique éducative en contexte de décentralisation : deux études de cas en region PACA

Hélène Buisson-Fenet

▶ **To cite this version:**

Hélène Buisson-Fenet. De la gestion des flux au client-centrisme ? La construction d'une "demande légitime" de politique éducative en contexte de décentralisation : deux études de cas en region PACA. 15ème colloque international de la revue Politiques et Management public, Lille, 16-17 mars 2006, 2006, Lille, France. pp.13. halshs-00010278

HAL Id: halshs-00010278

https://shs.hal.science/halshs-00010278

Submitted on 18 Apr 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

15ème Colloque International de la Revue
« POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC »

***

L'ACTION PUBLIQUE AU RISQUE DU CLIENT ?
« CLIENT-CENTRISME » ET CITOYENNETE

TITRE DE LA COMMUNICATION :
De la gestion des flux au client-centrisme ?
La construction d'une « demande légitime » de politique éducative en contexte de décentralisation : deux études de cas en région PACA.

Par

Hélène BUISSON-FENET
Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail
UMR 6123 / Aix-en-Provence
helene.buisson@univmed.fr

Session 6 / Les politiques éducatives et leur clientèle

RESUME

Les travaux portant sur la décentralisation éducative réfèrent à la production d'une négociation efficace, à la cohérence des procédures d'action où interviennent des partenaires divers, et au maintien, par-delà le foisonnement des initiatives, d'une distinction crédible entre l'enseignement (qui relève de l'Etat) et l'éducation (qui est une mission partagée). Une autre piste de réflexion, jusqu'ici peu étayée, concerne non plus l'offre éducative, sa construction et sa régulation d'ensemble, mais le rôle de la « demande » dans la territorialisation croissante des politiques éducatives. Dans quelle mesure la décentralisation est-elle l'occasion d'un glissement de la régulation depuis l'amont (orientation de flux d'élèves selon les politiques de filières), vers l'aval, où il s'agit de rendre prioritaires les attentes des entreprises en qualifications, ou encore de respecter au mieux les vœux d'orientation des élèves ? « L'action publique au risque du client » prendrait-elle la figure, dans le secteur des politiques éducatives décentralisées, du « placement » des élèves au bon vouloir des entreprises, ou encore des privilèges accordés aux établissements où les parents ont force de pression ? La communication se propose de se saisir de cette question à propos des lycées en région PACA, à partir de deux études de cas : l'opération Ordina 13 (Conseil Général) et les comités de pilotage des lycées inscrits au Plan de Programmation d'Investissements (Conseil Régional).

La décentralisation éducative a plus de vingt ans, et sous ce moyen terme, un rapport récent de l'Inspection Générale de l'Education Nationale conclut à l'émergence de véritables « politiques éducatives locales » (2003). Il est vrai que les collectivités territoriales semblent s'être saisi, sur bien des aspects, des prérogatives éducatives « du gîte et du couvert » que « l'acte 1 » du processus de dévolution leur octroyait dès 1983. On dispose ainsi

d'un matériau d'observation fourni, à partir duquel il devient possible d'évaluer les évolutions en cours - notamment les traces du mouvement général dans les administrations publiques, à la fois prescrit par l'encadrement administratif, redouté par les agents publics et attendu par les administrés du service, qui substituerait une logique organisationnelle « par l'aval » à une logique bureaucratique « par l'amont ». L'attention récente accordée à « l'usager » éducatif singulier dissout-elle la préoccupation traditionnelle de gestion des flux d'élèves et de leur répartition ? Dans quelle mesure cette attention croissante traduit-elle le développement d'un « risque clientélaire », c'est-à-dire de l'effet pervers classiquement associé à une logique prestataire qui viendrait ruiner l'égalité de traitement des citoyens ? Et que nous apprend à ce titre l'engagement croissant des collectivités territoriales dans un service public rendu par l'Etat ?
Revenant sur la perspective évolutionniste selon laquelle on serait passé d'une part d'un jacobinisme centralisateur à une gouvernance territoriale de l'action publique scolaire, et d'autre part d'un rapport bureaucratique à l'administré, à une « relation-client », cet article suggère de nuancer le parallélisme. Sans disconvenir que sous certains aspects, on constate le développement d'un « quasi-marché scolaire », la présente contribution veut prendre la mesure de la place faite aux « préférences » des élèves et de leurs familles, au regard de la régulation normative des comportements, et surtout du contrôle gestionnaire des flux. Plus généralement, nous nous intéressons ici à l'articulation entre la territorialisation de l'éducation et l'intérêt porté aux ressortissants de l'action publique scolaire, à partir de deux études de cas qui prennent la forme de dossiers. Sur quels motifs, à partir de quels dispositifs, et avec quels effets la figure de l'usager est-elle mise en relief dans sa singularité ? Quelles contraintes persistent à peser sur la légitimité de l'expression des usagers, dans une logique organisationnelle pourtant davantage « client-centrée » ?

1 – « Client-centrisme » scolaire *versus* « demande » d'éducation : deux dossiers en PACA

1.1. La définition du « client » de l'Education Nationale : métaphore et polyvalence.

Les analyses de la modernisation des services publics axées sur le « client-centrisme » se focalisent pour l'essentiel sur les services publics « prestataires » ou « économiques » (RATP, EDF-GDF, SNCF, La Poste, France-Télécom), et plus largement ceux pour lesquels les relations de guichet paraissent centrales (services dits « sociaux » comme les CAF, la Sécurité Sociale, l'ANPE). Certes, il est des métiers relationnels de service public où la culture de l'intérêt général rend difficile le passage d'un référentiel de mission à une logique de relation de service. La composante éthico-politique et la dimension institutionnelle restent fortes, et obèrent alors le passage du « service public » au « service du public » (Demailly 98) – c'est le cas des policiers, des personnels de santé, aussi bien que des enseignants.
Pourtant, les politiques éducatives engagées depuis la loi d'orientation de 1989 ont tenté de penser le proche et le singulier : l'élève s'y trouve placé « au centre du système scolaire », les parents y sont désignés comme « partenaires des enseignants au sein de la communauté éducative . » L'inscription du projet d'établissement dans la loi d'orientation, la relance de la discrimination positive à partir de 1990, les « nouveaux enseignements » de la réforme des lycées et collèges de 1998 qui privilégient l'individualisation des apprentissages révèlent un processus de différenciation des publics. La multiplication de formes participatives (Comités à la Vie lycéenne, Commissions académiques à l'Education Nationale, Comités d'Education à la Santé et à la Citoyenneté), le développement des droits (à l'appel, à l'orientation, à la qualification) et la diffusion d'une culture du projet et du contrat (Dutercq 2000) sont autant d'indices d'une évolution du statut « d'administré ». Dans les textes, la référence au modèle de l'usager apparaît ainsi plus précoce en politique éducative que dans bien d'autres types d'action publique, comme par exemple les politiques de santé ou de sécurité.
Ce modèle peut cependant apparaître paradoxal et ambivalent sur le terrain scolaire. Si l'usager-élève y est omniprésent, son statut de mineur incite à lui substituer sa famille – cet usager second, « partenaire » d'un service éducatif public qui l'assujettit pourtant en France par la sectorisation. Par ailleurs, la « relation de service » éducative s'élabore dans le temps suspendu de l'insertion professionnelle à venir. Si le service est déjà là, consommé dans l'instant par l'élève, sa qualité n'est constatable qu'*a posteriori*, une fois que le marché du travail a avalisé la qualification – ce qui correspond, pour la famille, à un retour sur investissement. La mise en équivalence de la mission de service public avec la logique de prestation de service correspondrait ainsi plus largement, pour certains auteurs (Warin 1997), à un glissement de la société française vers un modèle libéral remorqué par l'impératif d'efficience des services publics. Nombre d'acteurs de terrain partagent ce soupçon : la différenciation accentuée du service, le développement de préoccupations « orientées vers l'aval », dans un contexte de concurrentialité croissante des établissements scolaires organisés en « quasi-marché » sans contrepartie monétaire, sont au centre d'ouvrages militants. Ils y alimentent l'idée que la figure de l'usager scolaire, déjà semi-légitime, glisse désormais vers celle du client, et qu'un vaste mouvement de conversion au

marché est à l'œuvre, auquel il reste possible de faire précisément obstacle par la « défense du service public » dépeint comme une citadelle assiégée[1].
Le ministère Allègre a participé à concrétiser ce soupçon, en articulant le développement des « droits de l'usager » avec la question de la qualité du service rendu. D'un côté en effet, la création des Comités de Vie Lycéenne, la mise en place d'un droit du contradictoire et d'un appel dans la cadre des conseils de discipline, l'installation de médiateurs académiques illustrent la volonté d'inscrire les ressortissants du service éducatif dans l'organisation scolaire. De l'autre, le paradigme de la *school-efficiency*, particulièrement prégnant dans le système d'enseignement anglais, émaille la rhétorique ministérielle[2]. Par ailleurs, l'installation du ministère coïncide avec la diffusion, dans l'espace pédagogique, d'un nombre considérable de réflexions visant à démontrer que la conception de l'éducation inspirant les réformes mises en œuvre relève d'un référentiel néo-managérial international, au prisme duquel les savoirs sont l'équivalent de capitaux inégalement répartis, mis en concurrence sur un marché de l'emploi faiblement régulé, qu'il est possible de rentabiliser individuellement. Au centre de discours associatifs comme ceux du mouvement associatif ATTAC, cet argumentaire est repris par le syndicat SUD-Education, créé dans la mouvance du mouvement de décembre 1995, dont le premier congrès de mai-juin 1998 remporte un succès largement assis sur l'adhésion de plusieurs milliers de militants déçus par l'attentisme originel du SNES à l'égard des déclarations blessantes du Ministre. Face à cette conjoncture critique, le processus avancé de décentralisation fournit aux collectivités territoriales l'occasion de répondre à des attentes mal satisfaites par les services déconcentrés de l'Etat scolaire, et à s'inscrire ainsi « en substance » dans le paysage éducatif, par-delà la seule tâche d'équipementier auprès des établissements. Dans le champ de l'action publique en faveur des jeunes, des structures récentes font ainsi le « pontage » entre l'investissement pédagogique de plus en plus exigeant des familles, le rapport au savoir des élèves moins inculturés à la norme scolaire, et les conditions plus larges du développement psycho-affectif, de l'intégration sociale des adolescents et de l'insertion professionnelle des jeunes adultes. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Conseil Général met sur pied en 2002 la « Maison du lycéen », et le Conseil Régional s'affirme comme le partenaire financier le plus important de la « Cité des Métiers » créée la même année, une structure d'information centrée sur l'insertion professionnelle. Nous nous proposons donc de produire dans ces lignes une analyse comparative de deux dossiers qui mettent davantage en valeur articulation et concurrence institutionnelles autour de la publicisation de demandes éducatives que l'action publique locale s'efforce à la fois de solliciter et de contrôler. Dans quelle mesure l'engagement politique local dans le champ scolaire jusqu'alors dévolu entièrement à l'Etat signe-t-il le passage d'un référentiel axé sur « l'administré » à une orientation « client-centrée » ?

1.2. – Deux dossiers en cours[3]

A l'exception de quelques enquêtes ciblées (Bourquelot 2000, Chambon 2000), qui mettent en évidence la pluralité croissante des acteurs éducatifs et la complexification qui en résulte, les travaux de sociologie de l'éducation se sont avant tout penchés sur la déconcentration administrative, le développement de l'évaluation, et les nouvelles responsabilités d' établissements scolaires devenus à la fois plus autonomes, et mis en concurrence par les arbitrages parentaux. Nous nous proposons ici de saisir les contraintes du cadre d'action et les ressources mobilisées, par l'agencement desquelles se profile un destinataire de l'action éducative dont les contours pourraient bien différer de ceux que lui attribue la régulation administrative tutélaire.

1.2.1. Ordina13 : innovation technologique et volontarisme politique.

---

[1] Nous renvoyons ici à l'abondante littérature sur l'offensive libérale de l'école : voir Careil (1998), Hirtt (2000), Johsua (2003), Laval (2003), Lamarche (2003)…

[2] La « school-efficiency à la française » promue par le ministère Allègre ne fait d'ailleurs pas tant référence à des critères de performance proches de ceux du secteur privé, qu'elle prétend rationaliser le service – qu'on songe à la déconcentration du mouvement enseignant, au développement des services rectoraux de gestion des ressources humaines, à l'informatisation des dossiers enseignants, à la globalisation des dotations horaires des établissements…

[3] Pour restituer chacun des dossiers, nous avons utilisé plusieurs types de matériau : une revue de la presse locale, bien représentée par le quotidien *la Provence* (Ordina13) ; un dépouillement de la documentation disparate des services administratifs (presse des collectivités territoriales : *Accents* pour le Conseil Général et *Notre Région* pour le Conseil Régional) et la lecture de leurs sites internet ; l'analyse des documents fournis par les acteurs publics rencontrés ; enfin un corpus de 17 entretiens.
Les entretiens, tous réalisés en face-à-face d'octobre 2005 à janvier 2006, ont duré entre 1h15 et 2h. Le terme de « responsable » que nous utilisons pour caractériser nombre de nos interlocuteurs est générique, et peut renvoyer à une personne différente de celle qui se trouve « à la tête » du service administratif ou professionnel considéré.

L'équipement matériel des collèges, et notamment la dotation informatique des établissements, fait partie depuis 1983 des attributions des Conseils Généraux. Dans son acception initiale, Ordina13 désigne un système intégré d'équipement informatique des collèges, qui vise à atteindre le ratio « d'un ordinateur pour 5 élèves » par paliers successifs de dotation. La possibilité d'atteindre les familles *via* la flexibilité de certains équipements TICE, et donc de rendre plus visible l'effort éducatif de la collectivité territoriale, a cependant déjà été expérimentée par le Conseil Général des Landes, présidé par Henri Emmanuelli, qui lance une opération de « cartable numérique » (à l'échelle réduite de 4 500 élèves) à la rentrée 2002. Plus largement, l'initiative de la Direction de la Technologie du Ministère de l'Education Nationale consistant à ouvrir en février 2003 « l'espace numérique des savoirs (ENS) »[4] ou encore le souhait exprimé par le ministre délégué à l'Enseignement scolaire Xavier Darcos que « tous les élèves puissent accéder à internet d'ici 2006 » soutiennent le développement d'une culture numérique en faveur de laquelle les collectivités territoriales peuvent prétendre vouloir se mobiliser. A l'issue d'un vote de fin mars 2003, qui constate l'existence d'une « fracture numérique » dont l'aggravation ne peut être enrayée que par un investissement massif, le Conseil Général des Bouches du Rhône s'engage à distribuer, pour la rentrée suivante, près de 30 000 ordinateurs portables à tous les élèves et professeurs des classes de quatrième et de troisième du département dont l'établissement aura signé une convention appropriée, et à financer dans chaque collège partie prenante de cette opération le poste d'une personne chargée de la maintenance. Cette initiative de grande ampleur mobilise les trois catégories d'usagers que sont les enseignants des classes considérées, leurs élèves et les familles, puisque l'ordinateur personnel, conservé du début de la quatrième à la fin de troisième, peut être utilisé aussi bien au collège qu'au domicile.

Par-delà l'appréciation qu'on peut porter sur la volonté déclarée de décliner le principe d'égalité des chances en matière d'accès aux nouvelles technologies, les coupures de presse et les entretiens auprès de nos interlocuteurs hors Conseil général laissent penser qu'elle est avant tout le fruit d'une initiative personnelle du président Guérini. Il est vrai que la soudaineté de l'opération Ordina 13 ne laisse pas de surprendre : « *Le dispositif est tellement volontariste que nous avons du mal à avoir un point de vue affirmé* », déclare un élu du SGEN-CFDT à *La Provence* (3 Mars 2003). Initialement, cette urgence est un argument que s'empressent de saisir les élus de l'opposition pour dénoncer un effet d'annonce, à quelques mois des élections cantonales. Même pour nos interlocuteurs les plus favorables à « l'électrochoc » de cette innovation (l'expression est d'un représentant parent d'élève PEEP), l'amplitude de la dotation et le coût représenté (30 millions d'euros pour la seule rentrée 20003/2004) auraient nécessité une concertation initiale d'autant plus exigeante. Certes, la Direction de l'Enseignement et des Collèges réunit d'une part les principaux syndicats d'enseignants et d'autre part organise une réunion de quelques 300 parents siégeant dans les conseils d'administration des collèges ; mais il s'agit alors davantage d'exposer le projet que de recueillir opinions et conseils sur les conditions de sa faisabilité : la logique de consultation l'emporte sur la procédure de concertation.

On peut discerner là la volonté de couper court au débat pour éviter les apories argumentaires et la perte de temps occasionnée *(« Jugez-nous sur nos actes et non sur nos discours* » conclut le président Guérini lors d'une visite en collège à la rentrée 2003). Mais ce choix pose d'autres obstacles à l'efficacité de l'action publique. Il a d'abord pour effet de provoquer une radicalisation rapide de l'opposition des syndicats enseignants les plus critiques face aux dangers et dérives que ferait courir « le retrait de l'Etat » face aux poids croissant des collectivités territoriales dans la régulation éducative. Il heurte ensuite un principe de « civilité concertative » et froisse d'autre organisations enseignantes dont l'identité progressiste aurait pourtant pu d'emblée être sollicitée : un texte signé du SGEN-CFDT s'interroge sur la « rentabilité » d'un tel investissement pour la réussite des élèves, et remarque en ce sens que la concertation aurait permis « de poser clairement les problèmes et de déminer le terrain ». Par ailleurs, en l'absence de négociation, une longue série de problèmes pratiques ne trouve pas réponse et entretient des inquiétudes qui auraient pu être dissipées dans un processus de débat public : l'ordinateur ne va-t-il pas encore alourdir les cartables en s'ajoutant aux manuels plutôt qu'en s'y substituant ? Son usage n'est-il pas redondant avec les ordinateurs fixes des salles informatiques ? Sa valeur ne risque-t-elle pas d'attiser les convoitises et d'entraîner vols et dépradations ? Comment s'assurer de sa rentabilité pédagogique, alors qu'on peut sans guère de risques projeter un coût élevé des biens et services associés (achat de consommables, cablâge des établissements conventionnés, service dépannage) ? La soudaineté de la décision politique empêche ainsi que soit prise en compte, et donc intégrée dans l'argumentaire en faveur de l'innovation, une série d'arguments pragmatiques sur les limites de l'initiative. Fin 2005, l'ensemble des collèges s'est rallié à l'opération. Néanmoins, les premières enquêtes didactiques montrent un faible taux d'utilisation par les enseignants des classes concernées.

1.2.2. Les comités de pilotage des lycées en construction : démocratie de proximité, démocratie de pression ?

[4] Il s'agit de mettre à disposition des établissements scolaires des ressources numériques libres de droits.

Signée du président de Région, la délibération n°04-76 en date du 22 octobre 2004 « décide d'approuver la création d'un comité de pilotage dans le cadre de chaque opération inscrite au Programme prévisionnel des investissements, afin de développer la démocratie participative au sein de la région PACA ; de dire que ces comités seront constitués au cas par cas de personnalités représentatives et directement concernées par le projet ; d'autoriser le Président du Conseil régional à désigner par arrêté les membres de ces comités de pilotage sous la responsabilité d'un Conseiller régional référent ». Le texte s'inscrit certes sous le principe général d'une « concertation au cœur de la politique régionale », rappelé lors du renouvellement électif de juin 2004 qui a vu la majorité socialiste conforter son succès aux élections régionales ; surtout, il atteste de l'intérêt que revêt, dans le processus long et coûteux de réhabilitation et de construction des lycées, le travail pionnier de la Commission « Quel lycée pour le 12ème ».
L'histoire «concrète » des comités de pilotage commence en effet par une initiative singulière, celle du Conseil d'Administration du lycée général Aragon du 4ème arrondissement, qui vote, le 8 novembre 2001, une motion pour « déplacer le lycée Aragon dans le 12ème arrondissement », au cœur de son secteur de recrutement. Les élèves d'Aragon, provenant essentiellement d'arrondissements dont l'accès au centre-ville est rendu difficile par des voies de circulation facilement encombrées, mettent en moyenne plus d'une heure pour rallier un établissement distant d'à peine 3 km de leur lieu de résidence. Par ailleurs, le lycée est petit, et y assurer un nombre d'options minimal nécessite des emplois du temps particulièrement serrés, dans des salles parfois inadaptées à la logistique pédagogique. La commission « Quel lycée pour le 12ème ? » qui s'organise alors regroupe les trois associations de parents d'élèves (FCPE, PEEP et association autonome), des enseignants, des membres des Comités d'Intérêts de Quartier intéressés par l'initiative, et des parents d'élèves des trois collèges du secteur. Un comité de pilotage est constitué de 13 personnes[5] et se charge d'étayer la requête par un diagnostic précis des cohortes, un argumentaire rigoureux et une série de propositions pertinentes, en sollicitant avec beaucoup de volontarisme l'ensemble des partenaires concernés (Conseil régional, Rectorat, Mairie de Marseille et mairies d'arrondissements). Son travail emporte la conviction du Conseil Régional, qui inscrit en juin 2003 le futur établissement au Programmation Prévisionnelle d'Investissement. Le 17 décembre 2003, en présence de l'ensemble des représentants des collectivités, la Commission propose un terrain, et son argumentation décide le vice-président de Région présent à défendre à ses côtés l'option du quartier de « La Fourragère ». La mission qu'elle s'est définie englobe d'ailleurs le futur établissement dans tous ses détails, et on peut lire dans ses communiqués que « Son travail ne s'arrêtera pas à la décision de construction »[6]. Lors de la séance plénière du 22 octobre 2004 au Conseil Régional, le premier Comité de Pilotage dit « du lycée de la Fourragère » est acté, et sa composition précisée.

2 – Une « orientation-client » de l'action publique scolaire en contexte de décentralisation ? Principes démocratiques et impératif de gouvernabilité.

Dans chacun des dossiers décrits, la forme que prend l'interlocuteur des autorités politiques et locales et des services publics d'Etat est, en soi, le résultat d'une construction qui ne paraît plus réductible à « l'évidence de l'administré ». Dans une situation de pluralisation de l'offre éducative et de concurrence potentielle des prérogatives, l'enjeu consiste à mettre en scène une demande à laquelle l'une ou l'autre des instances décisionnelles (rectorat, conseil régional, conseil général) se fera fort de répondre. Mais quelles sont les conditions de cette scénographie ?

2.1 – Consensus en finalité et divergences sur les moyens

Une première interrogation porte sur les raisons invoquées par les acteurs publics pour expliquer la prise en compte croissante des destinataires du service. Car après tout le principe d'ouverture, s'il est souvent porté en oriflamme d'une action publique « rénovée », ne comporte pas que des avantages – à commencer par l'importance des coûts de coordination associés. Certains travaux mettent en lumière que l'intégration d'un « public » dans la détermination des orientations politiques répond à un large engouement (Majone 1994), sans s'interroger sur la substance de ce consensus ; nos terrains nous incitent *a contrario* à penser que le consensus sur « la part de l'usager» est davantage le résultat de remaniements successifs d'entreprises politiques à la recherche de leur propre légitimité publique, qu'une donnée d'origine de l'action publique en modernité.
L'importance de l'ouverture de la décision aux « usagers » est le résultat d'un accord sans consensus, dont on peut évaluer les difficultés de construction à partir de l'observation des divergences sur les moyens d'y parvenir,

[5] Deux enseignants et un personnel administratif du lycée Aragon, trois parents d'élèves PEEP, sept parents d'élèves FCPE.
[6] La Commission « souhaite intervenir dans les choix de construction (application des démarches de Haute Qualité Environnementale), dans les choix de structure pédagogique proposée, de secteur de recrutement, de modes d'accessibilité de cet établissement ».

ou encore sur les objectifs intermédiaires qu'il s'agirait de mettre en œuvre. Ainsi, c'est le thème partagé de la « fracture numérique », qui explique, du côté du rectorat, l'engagement de la Direction Académique à la Formation et à l'Innovation Pédagogique dans l'opération Ordina13 ; l'alignement sur l'impératif énoncé par le Conseil Général masque cependant de fortes divergences initiales dans l'appréciation d'une distribution de portables aux familles :

«A l'heure qu'il est, on peut légitimement se demander si les portables sont utilisés à la hauteur du coût collectif qu'ils ont entraîné. Pour rester dans l'euphémisme, je dirais que je n'en suis pas sûr. Et par conséquent, je ne sais pas si c'était le moyen le plus approprié pour réduire les inégalités sociales d'accès aux technologies de l'information et de la communication entre les élèves. » (Inspecteur pédagogique)

De la même manière, la mise en place des comités de pilotage des lycées peut apparaître comme une caution démocratique, dans une configuration de rapports d'autorité mise en tension par la décentralisation. Par-delà son affichage, l'attention portée aux destinataires du service révèle surtout le rôle qu'on entend faire jouer aux usagers dans une partie où ils peuvent « faire pencher la balance » en faveur de l'un ou l'autre des protagonistes décisionnaire :

«Les comités de pilotage c'est très bien ; mais ça nécessite aussi beaucoup de doigté pour éviter les pressions que les parents n'hésitent pas à faire peser quant il s'agit d'arriver à leurs fins personnelles. Là, l'Etat c'est-à-dire le recteur a toujours son mot à dire, c'est l'expression de la neutralité par rapport à un référent démocratique qui peut aussi être un alibi pour le clientélisme. » (Secrétariat Général Académique)

« Le problème des comités de pilotage actuellement c'est qu'ils sont littéralement trustés par les profs, avec une culture commune qui fait qu'ils parlent le même langage Educ Nat que le rectorat, qlors que pour nous c'était justement l'occasion de sortir de ce cercle Educ Nat parce que la construction de lycées, après tout, ça intéresse tous les citoyens. » (Direction Régionale des Lycées)

Le destinataire du service s'apprécie en fait comme une référence multivalente de l'action publique, qui vise soit à valoriser les développements « néo-managériaux » d'une politique sectorielle où la thématique de la « prestation de service » l'emporterait sur celle de la mission de service publique (« *On a fait le pari de la confiance en nous rapprochant des familles, et on n'a pas été déçu : le pourcentage de portables mis hors d'état est ridicule. C'est le côté « éthique de la citoyenneté » d'Ordina13* »), soit à donner sens à une posture d'alarme que les dérives soupçonnées vers le clientélisme viendraient justifier *(«Maintenant ça marche avec l'école comme avec un service hôtelier. On le ressent dans ce comité de pilotage, l'aspect « satisfaction » au sens très égoïste du terme »*).

2.2 - Renouvellement des instruments, renouvellement des contraintes

Il ne va donc pas de soi de conjuguer « au singulier » les politiques éducatives en contexte décentralisé : non seulement l'accord collectif n'est pas consensuel, mais de nouvelles contraintes apparaissent.

2.2.1 – Ordina13 : contrainte d'implémentation et contrainte d'enrôlement

L'opération d'ampleur que constitue la distribution d'un ordinateur portable à 30 000 collégiens et enseignants s'élabore, on l'a vu, à l'initiative du président du Conseil Général ; très vite cependant, elle ne peut se suffire de la seule volonté des élus à impulser l'innovation initiale, dans la mesure où l'appropriation d'une innovation technologique ne se décrète pas. L'enjeu consiste donc à dépasser la phase initiale de l'effet d'annonce, qui n'a, en soi, pas d'efficace ; en même temps, la collectivité territoriale n'a aucune prise sur l'usage enseignant des portables, dans la mesure où elle ne bénéficie d'aucune prérogative en matière de régulation professionnelle du personnel et des compétences pédagogiques : seul un effet d'incitation indirect semble possible, qui passe par l'affichage public du fonctionnement et des résultats de l'innovation. L'opération monte ainsi en charge, sur un mode qui ne relève plus cette fois seulement de l'audace technologique, mais aussi bien de la tactique politique. Une double structure de suivi se met en place, qui combine un comité de concertation présidé par l'élue responsable de la Direction de l'Education, et un comité scientifique sous la responsabilité de l'élu en charge de l'enseignement supérieur, de la recherche et des nouvelles technologies.

« Avec un investissement pareil, notre engagement est aussi celui de l'accompagnement de l'opération. Parce qu'une façon de participer à sa réussite, c'est d'en rendre publics les résultats, c'est le devoir d'information, même s'il faut pas être utopique, ça prendra du temps pour que les profs adaptent leur pédagogie. » (Direction de l'Enseignement et des Collèges du Conseil Général)

Cette contrainte d'implémentation, dont la lourdeur est à la hauteur des attentes de « rendement » du nouvel équipement, se double d'une contrainte d'enrôlement. Car loin que l'ensemble des établissements

adhèrent tout uniment à l'innovation technologique proposée, le soupçon porté sur l'incursion des collectivités territoriales dans le champ pédagogique prend corps, et une fronde syndicale s'organise[7]. Sud-Education fait ainsi circuler dès juin 2003 une motion appelant les établissements à voter contre la convention « Un ordinateur portable »[8]. Sur les 130 collèges publics que comptent les Bouches-du-Rhône, une vingtaine de conseils d'administration votent contre l'intégration d'Ordina 13 en juin 2003. Puisque la soudaineté de la décision n'a pas permis de « déminer le terrain » syndical, il va donc s'agir, pour la collectivité territoriale, de convaincre *a posteriori* les enseignants de sa neutralité pédagogique ; cela passe par l'intégration du « protagoniste enseignant », non seulement au travers des autorités académiques, mais aussi au travers de la présence syndicale :

« Au départ ça a été l'IA qui a représenté les enseignants. Et puis, ironie de la situation, ce sont les parents d'élèves qui ont poussé à la roue en disant « vous représentez peut-être les enseignants, mais si on veut que les profs des collèges s'approprient Ordina 13, c'est eux qu'il faut faire venir directement ». L'IA avait peur des blocages, mais peu à peu elle s'est rendu à l'évidence, elle a accepté de prendre le risque. Quand on a vu que ça se passait pacifiquement avec le SNES, on les a intégrés au comité de suivi : pour nous, les associer à l'évaluation c'est montrer notre bonne volonté d'une concertation élargie, les aider à être partie prenante. » (Direction de l'Education et des Collèges du CG 13)

Cet « apprentissage collectif » des contraintes que l'action collective peut poser à l'action publique participe, plus largement, d'une construction institutionnelle de la confiance, au travers d'outils d'information et de diagnostic dont l'effectivité se mesure au fur et à mesure de leur développement. Elle trouve à se spectaculariser avec la mise en place d'un large « débat sur le collège numérique » durant l'année scolaire 2004-2005, dont les conclusions sont présentées lors d'un colloque de synthèse en octobre 2005[9].
Peut-on pour autant parler d'un « renouveau du gouvernement par la délibération » ? L'exemple d'Ordina13 nous inciterait plutôt à glisser vers la question de la gouvernabilité : l'ouverture à la concertation, qui se met en place après que la décision originelle ait été prise, témoigne de la prise de conscience qu'en l'absence d'une large publicisation de l'innovation technologique, les portables risquent tout simplement de n'être utilisés que par des élèves de milieu défavorisé, pour un usage plus ludique que pédagogique. A égale distance des forums hybrides de la « démocratie technique » (Calon, Lascoume et Barthes 2001) et des cercles experts de la technocratie, la forme « débat », initiée et encadrée par le politique, stimule les réactions contradictoires de groupes d'intérêt déjà constitués tout en se donnant pour objectif de produire du consensus. Car peu importe que le « e-collège » constitue une déclaration d'intention : accepter de participer à la réflexion à l'égard de cet objet encore largement utopique, c'est déjà « rallier la cause du portable ». La délibération permet ainsi de tester le faisable et l'acceptable en matière de décision publique ; elle apparaît aussi comme un procédé d'engagement des volontés qui suit aussi bien une logique instrumentale chère aux politiques (comment convaincre qu'il faut œuvrer ensemble ?) qu'une logique de convenance sociale chère aux citoyens (comment ouvrir la décision politique à la société civile ?).

2.2.2 – Les Comités de pilotage des Lycées : contrainte de cadrage

Si l'opération Ordina13 est engagée sur la volonté conjoncturelle d'élus qui ont ensuite travaillé à rallier différents publics à leur cause, la mise en place des comités de pilotage prend en quelque sorte un chemin inverse : inscrit dans un principe d'orientation générale du mandat régional, le dispositif repose en pratique et de manière instable sur des initiatives « de la base », qui demandent toujours à être activement soutenues et développées.

---

[7] Le principal d'un collège marseillais déclare à la presse que « *Cette opération est un coup médiatique et politique, je ne suis pas fâché que tout le monde ne dise pas amen à ce qui arrive, cela créerait des difficultés s'ajoutant à celles que nous avons*. » (*La Provence*, 28 juin 2003)

[8] Parallèlement aux arguments classiques sur la pertinence du choix de l'engagement budgétaire, on y trouve la défense du principe de liberté pédagogique, puisque le texte prévient : « *Le Conseil général attend en retour que les enseignants justifient l'utilisation pédagogique qu'ils auront faite des ordinateurs. Jusque là, seuls les inspecteurs et certains services du rectorat étaient habilités évaluer les démarches pédagogiques des enseignants*. »

[9] *« Comment, à partir du formidable outil que constitue Ordina13, fonder le collège de demain, un collège ouvert sur son environnement grâce aux nouvelles technologies ? »* questionne le tract de présentation. Trois axes thématiques doivent permettre d'y répondre, portant successivement sur « les e-collèges et la citoyenneté », « l'aide numérique à la scolarité » et « la vie scolaire numérique ».

On remarque en effet en premier lieu que les comités, bien qu'insérés dans la logique politique d'un Conseil Régional favorable à la démocratie de proximité, ne sont pas issus pour autant directement d'un principe de régulation conçu par les politiques comme nouvel étalon d'une action publique désormais partagée ; ils résultent davantage, dans leur forme concrète, d'un « mouvement ascendant », c'est-à-dire des efforts d'une population qui s'auto-organise à l'échelle d'un quartier en cherchant à influencer le pouvoir local en place (Gontcharoff, 1997). Ainsi en va-t-il de la Commission pour le lycée du 12ème, dont le travail de fond consiste dans une série d'interpellations adressées à des groupes variables de responsables administratifs et politiques, suivant la séquence de développement du dossier : interpellation de la Région sur le projet d'établissement, qui l'inscrit au Plan de Programmation des Investissements (juin 2003), interpellation de la mairie de Marseille et de la mairie d'arrondissement sur la proposition d'un terrain, interpellation de la préfecture pour libérer le terrain de la responsabilité de la Direction Départementale de l'Equipement, interpellation du rectorat sur la proposition d'une carte des formations.
Tout se passe donc comme si deux séries de coordination se menaient en parallèle. L'une, exogène, met en scène la « promesse » des différents responsables locaux pour faire aboutir le dossier, et témoigne éventuellement en public du « pacte » qu'ils ont scellé entre eux à cet effet (réunion publique en mairie d'arrondissement du 17 décembre 2003, réunions au conseil régional en mai et juin 2004). L'autre, endogène, concerne le travail inter-services relancé par les directions que sollicite régulièrement la Commission, et dont rendent compte les messages et courriers échangés entre son comité de pilotage et les bureaux administratifs concernés.

« Pour le lycée de La Fourragère, y'a un niveau d'exigence avec nous qui est exceptionnel, dans le sens de la communication et de l'information. Ils sont omniprésents, dès qu'ils ont l'impression qu'on leur échappe un petit peu, parce qu'on a nos réunions techniques et qu'il faut que les choses avancent, on peut pas faire que de la concertation, ils ont toujours l'impression qu'on leur cache quelque chose. Or l'objectif c'est non seulement d'associer la population, mais aussi de ne pas dépasser les délais de réalisation ni trop les coûts qui nous sont alloués. (…) Dans ce sens, c'est pas excessif de dire qu'avec ce Comité on a modifié un peu nos pratiques professionnelles, à l'intérieur des services, pas forcément dans le bon sens vu le temps que ça prend. Y'a une telle pression psychologique… » (Direction des Lycées du CR PACA)

La mise en place d'un Comité de Pilotage régional sous la responsabilité d'un Conseiller régional référent prend dès lors des traits ambivalents. D'un côté, on peut y lire la reconnaissance officielle d'un travail approfondi des usagers, qui ont su passer du témoignage à l'expertise, de la plainte au projet, et qui ont fait ainsi la preuve de leur capacité à intervenir dans le développement d'une politique publique multi-partenariale. De l'autre, l'institutionnalisation de la Commission sous la forme d'un Comité vient à la fois enrôler cet acteur collectif et encoder son expressivité, visant ainsi à aligner les interventions quelques peu spontanées d'une démocratie directe sur les usages mieux rôdés de la démocratie de participation. Comme le remarquent L.Blondiaux et S.Lévêque à propos des conseils de quartier du XXème arrondissement parisien (1999, p.45), « le politique, confronté à cette éventualité de désordre, à cette force de résistance du public aux injonctions de la représentation, peut se trouver pris par la tentation de verrouiller le dispositif, de multiplier les techniques susceptibles de l'encadrer au risque de changer la physionomie du dispositif ou de l'abolir. » La mise en place des Comités de pilotage pourrait bien répondre à ce même mécanisme de défense – une « contrainte de cadrage » rendue nécessaire non tant par le caractère turbulent des interlocuteurs issus de la « société civile », que par le risque de dérive vers une « politique de guichet », qui agréerait au coup par coup l'expression d'intérêts locaux segmentés.

« Si on avait déjà mis sur pied les comités de pilotage à l'époque, la décision du troisième lycée de M… ne se serait sans doute pas prise comme ça, (…) on aurait pu tester sur pièce la crédibilité des arguments, confronter les acteurs entre eux. (…) Ce qui ne signifie pas non plus que les comités de pilotage vont tout régler» (Secrétariat Général Académique)

L'espace public particulier que les Comités de pilotage occupent apparaît ainsi doté d'un double sens : d'un côté il opère un filtrage des volitions et des égoïsmes collectifs, et constitue ainsi une protection relative contre l'arbitraire ; de l'autre, il limite l'expression directe des « usagers communs » au profit des « usagers savants », ceux-là mêmes qui apparaissent comme les plus légitimes pour parler des fonctionnements scolaires – à savoir les enseignants.

3 – Une demande scolaire affirmée sans ambages ? La régulation collective, une épreuve de responsabilité pour le coproducteur du service public.

La relation de plus en plus directe entre l'offre et la demande qu'entraîne une localisation accentuée de l'action publique scolaire ne permet pas d'affirmer sans arbitraire que « l'aval l'emporte sur l'amont ». Dans l'espace public en effet, on apparaît légitime à proportion de sa capacité à monter en généralité une situation singulière, de manière à lui conférer une « valeur de droit ».

3.1 – Pourquoi s'engager ?

On a vu qu'il n'allait pas de soi, pour l'offre éducative, de reconnaître l'existence d'une « demande » dans sa singularité ; mais il n'est pas non plus évident pour le destinataire des politiques éducatives de se considérer comme « client », et partant, de s'engager dans une démarche revendiquant la satisfaction de ses besoins. L'action collective peut, à la suite des travaux d'Olson (1978), s'appréhender comme un paradoxe, dans la mesure où les postures de « passager clandestin » apparaissent plus rationnelles en permettant de bénéficier des résultats de la mobilisation pour un moindre coût individuel. C'est donc sur un groupe restreint de mobilisés, dont les motifs d'action ne se résument pas à la seule satisfaction d'intérêts matériels, que repose l'engagement :

« Au plan personnel, Ordina 13 ça a été une merveilleuse occasion pour moi. (…) Pour ça, ça a été très formateur. » (Responsable PEEP)

« Le responsable de la Commission, qui est enseignant, a décidé qu'avant son départ à la retraite il réussirait à se faire construire son lycée. C'est devenu pour lui une sorte de challenge.» (Direction des Lycées CR PACA)

Par ailleurs le passage d'une relation d'administré, où le service est formaté et imposé d'en haut, à une relation client-centré, dans laquelle l'horizontalité des rapports nécessite que le destinataire du service se sente investi d'une légitimité, nécessite une véritable « conversion mentale ». Nos deux terrains montrent ainsi combien la rhétorique de proximité ne suffit pas aux collectivités territoriales pour obtenir qu'une demande scolaire socialement hétérogène vienne s'exposer dans l'espace public :

« Les parents de milieu populaire sont déjà peu nombreux lorsqu'il s'agit de s'engager à petite échelle dans la vie de l'école de leur enfant ; alors quand il s'agit de politique éducative au sens large, avec en face des élus qui prennent souvent la pose, vous pensez bien… » (Responsable PEEP pour Ordina 13)

« C'est vrai qu'un seul lycée général dans les quartiers Nord alors qu'on demande la construction d'un lycée dans le 12ème selon nos desiderata, ça nous gêne aux entournures, on se sent pas très bien…La seule issue que je vois, c'est que notre histoire serve d'exemple à des parents de classes moyennes de ces quartiers, qui investiront le Comité de Pilotage quand une décision de construction sera prise. » (Commission du Lycée du 12ème)

Enfin les développements du dossier peuvent donner lieu à la mise en concurrence d'intérêts collectifs hétérogènes, que les sollicitations de l'offre éducative révèlent. La querelle interne à la Commission du Lycée du 12ème, opposant pendant plusieurs mois ceux qui mettent en avant le Nord-Est de l'arrondissement comme site prioritaire du futur lycée à ceux qui pèsent en faveur de la zone Sud-Est, l'illustre avec clarté.

3.2 - Quelle légitimité pour les associations de parents d'élèves dans le dispositif d'Ordina13 ?

Dans le cas d'Ordina13, les usagers scolaires enrôlés dans le dispositif doivent fournir la preuve que leur fonction ne se résume pas à satisfaire leur seule « consommation numérique». Le Conseil Général leur fournit pour cela à la fois un modèle et une occasion : d'une part, la procédure de convention signée entre les familles, les établissements et le département apparaît comme l'indice d'un travail accompli « *avec rigueur et professionnalisme* » (Présidente départementale de la FCPE à *La Provence,* 17 septembre 2003) ; d'autre part, la mise en place d'un comité de suivi intégrant des représentants d'associations de parents d'élève, ou encore l'implication de la responsable départementale de la PEEP comme rapporteuse de la carte scolaire auprès du Conseil Départemental de Concertation, illustrent la volonté des élus de doter l'expérience d'un caractère « civique » en partageant certains aspects de la production du service.
La « demande » renvoie ainsi à une forme d'expertise profane : perçues comme représentatives des familles concernées par Ordina13, les associations de parents se trouvent intégrées dans un processus de régulation non-hiérarchique, et néanmoins fortement appareillé :

« Ca a été super bien fait, il y a un comité de suivi élargi, et à l'intérieur des commissions de 8 personnes par thématique de travail, une commission qui travaillait sur le cablage des établissements, une sur les usages domestiques du portable…Les portables étaient pas encore installés, c'était d'abord des réunions de préparation, on est même allé à Angers voir la fabrication des portables…Il m'est arrivé d'assister à trois réunions dans la semaine. On travaille avec les techniciens du Conseil Général, les techniciens de la DAFIP du rectorat…Moi j'ai adhéré d'emblée à ce truc-là parce qu'on ne peut

pas faire le reproche au CG de ne pas avoir mis les moyens humains, intellectuels, techniques dans ce projet. » (Responsable départementale de la PEEP)

Loin du « modèle d'illégitimité » que décrit Y.Dutercq (2001) à propos de la cause des parents d'élèves, cette forme de reconnaissance n'empêche pas la part de calcul stratégique qu'on peut déceler dans une telle entreprise : par agrégation de nouveaux acteurs autour de la décision politique locale, le CG renforce son rôle éducatif au regard du monopole que les autorités académiques conservent sur la pédagogie ; par ailleurs, la puissance représentative des syndicats enseignants est tenue en lisière par le poids des associations de parents[10]. Car intégrer le comité de suivi, c'est *de facto* faire la preuve de son esprit de responsabilité, à distance des risques de dérapages polémiques et en accord avec le caractère « constructif » de la discussion dont la Direction de l'Education et des Collèges veut s'assurer.
Les représentants associatifs, questionnés sur cette « endogénéisation politique », se défendent de toute naïveté à cet égard. En revanche, ils mettent en avant l'occasion qui leur est donnée là d'accéder à une meilleure connaissance de l'administration pluraliste d'une politique locale. Il s'agit donc d'une forme de transaction implicite, où une part de consentement à l'action publique qui lui confère un « supplément d'âme », certes préformaté par le politique, vient s'échanger contre la socialisation semi-professionnelle à un dispositif de régulation territorialisée :

« Au plan personnel, Ordina 13 ça a été une merveilleuse occasion pour moi, responsable associative qui avait toujours eu l'habitude de travailler dans les marges que l'administration scolaire veut bien consentir à nous laisser occuper, ça m'a donné la possibilité de voir de l'intérieur comment on fait avancer les dossiers. Pour ça, ça a été très formateur. » (Responsable départementale PEEP)

Il reste à se demander si cette concertation restreinte, qui établit implicitement les règles d'un consensualisme de bon aloi, ne risque pas de dériver, faute de solliciter l'expression plus directe mais moins policée des usagers, vers une logique d'information-consultation déjà reprochée à des instances comme les Conseils départemental et académiques de l'Education Nationale.

3.3 – Quelle légitimité pour les « militants » des Comités de pilotage ?

Polymorphe, « l'usager scolaire » dont nous essayons dans ces lignes de faire varier les contours peut aussi renvoyer à la figure du « petit entrepreneur de militance ». C'est en tout cas sous cet aspect que la Commission pour le lycée du 12ème le présente. A ce titre, plusieurs des interprétations issues de la sociologie des mouvements sociaux peuvent nous aider à comprendre la logique des identités et des parcours individuels dans le développement de ce type d'action collective localisée. Il nous faut reconnaître d'emblée sur notre terrain la puissance du paradigme utilitariste, en référence auquel il est toujours possible d'expliquer l'émergence d'une contestation par les intérêts agrégés des acteurs qui se retrouvent dans une même posture de refus : si la mobilisation a « pris » sur l'inadéquation du service scolaire offert par le lycée Aragon à la population du secteur, c'est que les insatisfactions de type professionnel des enseignants (locaux inadaptés, emplois du temps contraints) rejoignaient les motifs de mécontentement des familles (parcours trop longs des domiciles à l'établissement, offre scolaire trop étroite). Et l'on peut expliquer que les comportements de « passagers clandestins » n'aient pas fait avorter la mobilisation de la Commission, en remarquant qu'une structuration en double cercle a pu s'établir et durer dans le temps : au centre, un « comité de pilotage» composé de représentants motivés des associations de parents d'élèves et d'un enseignant devenu « expert » dans les aspects tant techniques que juridiques du projet de nouveau lycée ; à la périphérie, un groupe mouvant de parents d'élèves des établissements de recrutement et de citoyens diversement engagés dans les structures associatives, à la lisière des politiques de la Ville et du développement urbain, qui « font nombre » lors d'évènements ponctuels où il apparaît important de montrer de quelle force sociale la mobilisation peut se réclamer face aux autorités politiques et administratives[11].
Le portrait sociologique des personnes mobilisées autour du « lycée du 12ème » apporte son lot d'éléments explicatifs à l'émergence de la Commission, et à sa capacité à durer dans le temps. Les entretiens permettent notamment de mettre au jour les multi-appartenances de 6 des 13 responsables du Comité de coordination (ils sont tous adhérents associatifs et/ou syndicaux), la proximité de leur statut social (ils partagent une qualification scolaire élevée, et les hommes appartiennent à la catégorie socio-professionnelle des « professeurs, professions libérales et cadres supérieurs »), et l'importance de la disponibilité biographique (l'emploi du temps des hommes

[10] A ce titre, le refus originel d'une vingtaine de CA d'établissements de signer la convention, qui finiront tous par se rallier à « la cause des portables », traduit une neutralisation réussie de la réticence enseignante.
[11] Le 29 janvier 2003, la Commission lance ainsi un « appel » (« Pour un lycée public du 21ème siècle au cœur du 12ème arrondissement ») que signent la FCPE 13, la PEEP 13, la FSU, le SE-UNSA, et la Confédération Syndicale des Familles.

est très souvent flexible ; les femmes n'exercent pas de profession salariée). Il faut aussi souligner la « carrière experte » du leader du Comité, à la fois au plan militant[12], et au plan technique : en tant qu'élu en commission académique paritaire, l'administration rectorale lui est familière ; ayant suivi des études de géographie et d'architecture avant de s'orienter vers l'enseignement, il sait mobiliser des compétences et savoir-faire (interprétation de cartes et de projections statistiques, tracés de plan, montage de maquettes…) qu'il met à profit pour doubler les mécontentements exprimés au sein de la Commission d'une série de propositions bien outillées.
A ce titre, la légitimité dont se prévaut la commission relève à la fois d'un registre technique et d'un registre expérientiel : l'expérience commune et quotidienne des effets d'organisation et de fonctionnement d'un établissement va servir d'étalon pour les choix successifs (de localisation, de logistique, d'offre de formation) dont le Lycée du 12ème sera le produit ; les compétences techniques (en matière de cartographie, d'architecture, de matériau de construction) avancées par quelques membres de la Commission sont décrites par ses responsables comme «aptes à consolider » cette dimension civique ; au vrai, ce sont elles sans doute qui crédibilisent les arguments portés auprès des élus et de l'administration régionale :

« Il faut rendre à César…S'il y avait pas eu le travail incroyable de Laurent, je sais pas si on aurait pu transformer l'essai. C'est le jour où j'ai vu les yeux écarquillés du vice-président de Région devant la projection en mairie de son montage Powerpoint d'une heure que je me suis dit que la partie était presque gagnée. » (Commission du 12ème)

La représentativité est une autre des épreuves de légitimité que la Commission semble passer avec succès : l'importance numérique des publics qu'elle arrive régulièrement à mobiliser apparaît, pour ses responsables, révélatrice de la distance prise avec la posture clientélaire, de même que la transparence des informations dont ils gèrent la diffusion avec attention :

« Le Collectif d'Allauch s'appuie sur des connivences politiques pour son lycée, nous on s'en garde bien. Ils jouent sur les informations, ils gardent des trucs dans l'ombre, ils font des pressions de couloirs et parfois on est proche de la manipulation. Nous on joue franc jeu absolu, on est parti d'un ras-le-bol collectif et pas des caprices de quelques-uns et on fait l'effort de rester très réglo dans la diffusion de l'information en temps presque réel. C'est pas du lobby, c'est de la revendication. » (Commission Lycée du 12ème)

On pourrait s'attendre à ce que le passage de la Commission au Comité et « l'effet de cadrage » induit, provoquent une frustration collective suffisante à mener les personnes engagées de la posture de revendicative à celle du retrait. Les membres du comité de pilotage ne présentent pourtant pas la situation sous ces contours-là :

« Bien sûr qu'il y a un risque d'instrumentalisation politique pour nous ; mais c'est aussi une occasion pour des usagers « dormants » de se réveiller quand ils sont sollicités par le politique sur un projet qui les touche ». (Commission pour le lycée du 12ème)

Au final, la construction d'établissements scolaires et l'offre éducative qui l'accompagne pourrait relever d'un « intérêt général local »[13], et seraient l'occasion de créer « de nouveaux registres de la parole publique et d'autres modes de légitimation du politique » (Bachir 1999) : en ce sens, l'institutionnalisation du rôle de la Commission du lycée du 12ème dans un Comité de pilotage, dispositif étendu à l'ensemble des lycées inscrits au Programme Prévisionnel d'Investissements, pourrait illustrer une orientation largement partagée par les élus désormais, qui veut que le lien politique « authentique » soit celui de la relation directe aux citoyens locaux. On peut dès lors se demander si la montée en puissance de cette figure de l'usager ne désigne pas, en creux, un évidement de la démocratie représentative, et une tentative de requalification de l'action publique « au quotidien », par-delà le constat classique d'une dissolution des identités partisanes.

Conclusion : faux client-centrisme, vraie fragmentation de l'action publique éducative en contexte décentralisé ?

Pour avoir longtemps négligé leurs ressortissants au bénéfice de leurs professionnels, les politiques d'éducation ont sans doute à repenser à nouveaux frais la place et les limites de « l'usager » ; déconcentration,

[12] A partir d'une socialisation politique et associative d'origine familiale orientée vers un militantisme chrétien, il s'engage en politique (PSU) dès l'adolescence ; adhérent au SGEN-CFDT lors de sa titularisation comme enseignant de mathématiques, il est élu au conseil départemental puis fédéral à la fin des années 1980. J.Siméant souligne ainsi que « la posture professorale, avec ce qu'elle suppose de compétence subjectivement ressentie quant à l'intervention au sujet de la chose publique, semble avoir des effets certains sur la propension à l'engagement. » (1998, p.367).

[13] La notion apparaît dans les années 1970, avant même les grandes réformes de décentralisation – mais c'est dans les années 1980 qu'elle se trouve popularisée : voir F.Rangeon, « Peut-on parler d'un intérêt général local ? » (*in* Le Bart et Lefebvre 2005, pp.45-65).

décentralisation et territorialisation le rendent plus nécessaire encore. Il faut pourtant se garder d'une vision simplificatrice qui voudrait que « l'empowerment » des usagers découle sans coup férir de politiques plus localisées, dont les acteurs décisionnels se pluralisent. D'une part en effet le service de proximité s'ajoute à la gestion des flux plutôt qu'il s'y substitue, et la logique qualitative se superpose à la logique quantitative davantage qu'elle la remplace ; d'autre part, la concurrence inter-institutionnelle se développe dans un secteur de politique éducative devenu moins monopolistique, et ce n'est alors pas tant le destinataire du service public qui apparaît au centre de l'action, que l'activité de coordination elle-même.
Ce régime de « gouvernance », qui n'est pas l'apanage de l'action publique scolaire mais semble bien caractériser des ensembles de régulation cadrées par un territoire (Le Galès 1998), produit essentiellement trois effets. Le premier concerne l'importance renouvelée des instruments dans ce contexte (Lascoumes et Le Galès 2005), et l'occasion qu'ils fournissent pour repérer et comprendre les recompositions en cours de l'action publique. Le second renvoie au processus de « dépolitisation » qui peut être associé à ce développement de la rationalité technique, mettant en scène les intérêts croisés et parfois contradictoires de groupes d'acteurs professionnels, davantage que des positions idéologiques et politiques. Le dernier effet renvoie aux dimensions partenariales que l'ouverture des régulations a entraîné avec plus ou moins de bonheur, et au risque conjoint de fractionnement de l'action publique scolaire.
Par-delà leurs contours polymorphes, les « destinataires de l'action publique » renvoient à une place structurale – qu'elle apparaisse concédée, enjointe ou conquise – dans un système général de coordinations destiné en priorité à fabriquer des compromis locaux. Le « client-centrisme » pourrait alors désigner, plutôt qu'une « dérive » de l'action publique fragmentée en autant d'intérêts à servir, un positionnement au carrefour des prescriptions du néo-management public et de la volonté de démocratisation, sans qu'il soit guère possible de mesurer leurs effets respectifs. Devrait-on dès lors discerner, sous cette modification du mode de médiation politico-administratif, les traits d'une gouvernabilité recomposée ?

BIBLIOGRAPHIE

BACHIR M.(1999), « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action politique », *in* François B., Neveu E., *Espaces publics mosaïques*, Rennes, PUR, pp.167-184.

BLONDIAUX L. et LEVEQUE S. (1999), « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », in NEVEU C. (dir), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, pp.17-82.

BOURQUELOT L. (2000), *La décentralisation éducative. Visite de chantiers*, Paris, INRP.

CHAMBON A.(2000), *Villes et développement éducatif local. Les cas d'Evry, d'Amiens et de Calais*, Paris, L'Harmattan.

DEMAILLY L., DEMBINSKI O.(1998), « Les métiers relationnels de service public : approche gestionnaire, approche politique », *Lien social et politiques*, n°40, pp.43-64.

DUTERCQ Y. (2000), *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*, Paris, PUF,.

DUTERCQ Y. (2000), « Administration de l'éducation : nouveaux contextes, nouvelles perspectives », *Revue française de pédagogie,* n°180, p.143-170.

DUTERCQ Y. (2001), «Les parents d'élèves : entre absence et consommation », *Revue Française de pédagogie*, n°134, jan-fév-mars, p.111-121.

GONTCHAROFF G.(1997), « Quelques réflexions sur les instances participatives de quartier », *Territoires*, n°374-375.

LASCOUMES P., LE GALES P. (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LE GALES P., « Régulation, gouvernance et territoire », in COMMAILLE J. et JOBERT B. (dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp.203-240.

MAJONE G.(1994), « Décisions publiques et délibérations », *Revue Française de Science Politique*, 44 (4).

RANGEON F.(2005), « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », *in* Le Bart C., Lefebvre R., *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, pp.45-67.

SIMEANT J.(1998), *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po.

WARIN P. (1997), « Les services publics : modernisation, découverte de l'usager et conversion libérale », in WARIN P. (dir), *Quelle modernisation des services publics ?*, Paris, La Découverte, pp.82-101.