HAL
open science

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

Manon Pesle

To cite this version:

Manon Pesle. Les instruments comme politique : les usages quotidiens des procédures dans l'action éducative locale. Politiques et Management public, 2019, 36 (1), pp.55-74. 10.3166/pmp.36.2019.0004 . halshs-02060869

HAL Id: halshs-02060869

https://shs.hal.science/halshs-02060869v1

Submitted on 27 Nov 2023

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.

Revue Politiques et Management Public 36/1 Janvier-Mars 2019 /55-74

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

Manon Pesle
Laboratoire Education, Cultures, Politiques, Université Jean Monnet
Laboratoire PACTE, Université Grenoble Alpes

Résumé
La gouvernance locale à l'époque contemporaine est ici investiguée au sein d'une métropole chargée de la mise en œuvre de dispositifs socio-éducatifs pensés à l'échelle nationale. Sur la base d'une recherche ethnographique menée en immersion dans la métropole grenobloise, l'article explique comment des acteurs participent à procéduraliser l'action publique et à promouvoir une idéologie gestionnaire via des instruments d'action publique. L'article offre l'opportunité de penser l'étape de la mise en œuvre de la politique au niveau infranational comme un processus de politisation, sous l'effet des acteurs métropolitains et des usages qu'ils font des instruments d'action publique, mettant à distance tant les élus que les ressortissants. Il offre une perspective critique sur les outils de gestion et d'évaluation : tableaux de bord, gestion informatisée de données, dépersonnalisation de la gestion publique, pseudo-objectivité de l'information. Il montre enfin que les cadres administratifs intermédiaires sont des « policy makers », car ils participent au processus décisionnel au niveau de la mise en œuvre de l'action à l'aide d'un cadre procédural qu'ils ont pleinement participé à construire.

Abstract
Using management tools, French metropolitan administration actors play a critical role in educational and social politics in poor suburbs. They implement policies thought by the governement without being in contact with recipient (children and parents) nor street-level workers, and even local politicians. They mainly use management tools that organize, command, coordinate and control activities. By doing so, they characterize representations of education at their level, as well as street-level workers' level. This article shows how managerialisation leads administrative actors to politicise the implementation stage of policies, despite the artificial objectivity of ERP system. The ethnographic fieldwork carried out during 3 years aimed at analysing administrative actors at work in a metropolitan administration. The study, focuses on an implementation policy, finally brings to light how middle manager are policy makers.

Introduction

La prise en charge des enfants en dehors de l'école est souvent décrite par les professionnels de l'action publique française comme un « mille-feuille » d'acteurs, d'activités, d'organisations et d'institutions (CRDSU, 2007). Dans le champ éducatif local, l'action des communes s'est en effet progressivement développée depuis les années 1970 (Glasman, 2005b), rejointes depuis les années 2000 par les intercommunalités et les métropoles. À la suite des vagues de décentralisation successives, ce « mille-feuille » de l'action éducative locale s'est complexifié, les services et directions « éducation », « enfance » et « jeunesse » des communes et des institutions intercommunales se structurant (Laforets, 2016), aux côtés du milieu associatif et scolaire. La place de certains professionnels, les élites administratives locales qui organisent la prise en charge de l'enfant au sein de ces services, est apparue de plus en plus manifeste. Ce développement s'est ancré dans la structuration d'un Etat stratège conceptualisant des politiques que les élites administratives pilotent localement (Bezes, 2005). Ces dernières se sont appuyées sur des instruments de pilotage, apparus dans le sillage du Nouveau Management Public (NMP), que sont les outils et procédures de gestion, de planificaton et de suivi (*reporting*, bilans d'activité, indicateurs d'évaluation, tableaux de bord, etc.).

Les instruments d'action publique (IAP) ont été étudiés pour saisir les transformations de l'État central (Lascoumes et Le Galès, 2005), car « prises plus faciles » (Baudot, 2011) puisque matérielles pour le chercheur. Les IAP ont été en outre saisis au niveau local notamment depuis les représentations et les discours des acteurs qui pilotent l'action et la mettent en œuvre, tels que les directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociale (Alcaras et al., 2011). Cet article propose une autre approche afin de saisir les transformations de l'action publique locale, particulièrement dans le champ éducatif, par les usages quotidiens des instruments, afin d'en comprendre leurs effets. L'approche par les usages des instruments conduit à porter une attention particulière aux élites administratives qui les négocient, se les approprient, les utilisent et les véhiculent. L'instrument, loin d'être un seul outil de gestion (Girin, 1983), n'est pas « réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes » (Lascoumes et Le Galès, 2005).
L'étude présentée ci-dessous s'appuie sur les cadres d'une métropole française. En tant qu'élites administratives, ils sont chargés de piloter et de coordonner la mise en œuvre de la politique éducative, à l'interface entre la mise en œuvre concrète d'actions éducatives et de leur hiérarchie (élus et directions générales) sur un territoire étendu. Les métropoles, entités administratives et juridiques de coopération intercommunale, sont en effet situées sur des aires urbaines de plus de 650 000 habitants. Pièce du « mille-feuille » éducatif, elles regroupent plusieurs municipalités dont le but est d'exercer des compétences en commun. La métropole grenobloise, en tant qu'administration décentralisée, est dirigée par une assemblée d'élus locaux et est pilotée par les élites administratives qui mettent en œuvre des politiques décidées par les pouvoirs exécutifs métropolitain, municipaux, mais également ministériel, dans le cas de « politiques constitutives » où le traitement du contenu est délégué au niveau local (Duran et Thoenig, 1996). Dans le cas grenoblois, les cadres métropolitains en charge de l'éducation (CMCE) pilotent et coordonnent une

politique éducative, constituée de programmes socio-éducatifs financés en grande partie par le ministère délégué à la ville et déployés dans les quartiers paupérisés. Ces programmes sont conçus au niveau ministériel et leur mise en œuvre est définie à l'échelon métropolitain entre les administrations étatiques locales (préfecture et inspection académique, service de l'Éducation nationale), départementales, municipales, métropolitaine et celle de la Caisse d'allocations familiales, organisme représentant la branche famille de la protection sociale française. En tant qu'intermédiaires entre plusieurs échelons institutionnels, les CMCE conçoivent et aménagent des instruments d'action publique afin de piloter la politique éducative locale. Leur rôle et leurs pratiques ont été peu étudiés, alors même qu'ils joueraient un « rôle pivot » dans les restructurations, voire les tensions, engagées à la suite du NMP (Barrier, Pillon et Quéré, 2015).

Le NMP, qui s'appuierait sur la recherche de l'efficience par la valorisation de la performance et de l'évaluation, la promotion de la responsabilité individuelle et des procédures organisationnelles et gestionnaires a été décrit comme un modèle issu du monde de l'entreprise importé au sein des administrations publiques (Bezes, 2009). Il aurait entraîné une prolifération d'instruments. Au niveau des administrations locales, l'importance des instruments dans l'action publique et des usages qui en sont fait par les élites administratives reste entière. Dans la lignée des travaux menés sur le nouveau management public et les hauts fonctionnaires de l'action sociale locale (Alcaras et al., 2011), le processus de managérialisation et ses instruments ne sont pas saisis ici comme une application homogène de principes fixés, mais à partir d'un contexte et de pratiques locales, afin de comprendre sa complexité (Robert, 2007). En analysant les usages des instruments d'action publique ainsi que les justifications et les motivations à agir au quotidien des CMCE, l'objectif est de se questionner sur l'autonomie des effets des instruments : quelle est leur portée cognitive (Benamouzig, 2014) ? Portent-ils des processus de politisation ou de dépolitisation (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014) de l'action publique locale, par un effet de cadrage, de définition et de production de représentation des enjeux (Berry, 1983) ? Énoncent-ils alors de nouvelles valeurs et normes de priorités « légitimes » de l'action collective au niveau local (Faure, Douillet et Boisseaux, 2005) ? Quel est le rôle des cadres dans ce processus ?

L'article s'intéresse aux effets des instruments du point de vue des usages, car les intentions sont feutrées sur le terrain métropolitain grenoblois. Contrairement à d'autres recherches où l'enquête fait apparaître « la pluralité des intentions [dont les instruments] sont investis » (Nonjon et Marrel, 2015) par les acteurs, les CMCE ne semblent pas mesurer les effets des instruments et ne portent pas clairement de discours managérial. Ils n'investissent pas les instruments d'une mission politique (Baudot, 2011), mais davantage comme un outil leur permettant de structurer leur action quotidienne. L'enquête a privilégié l'observation des pratiques des CMCE et leur discours dans l'activité en train de se faire. En effet, les usages quotidiens des instruments sont peu valorisés dans les discours des CMCE car non assumés comme des actes politiques, constitutifs de l'action publique menée. L'observation participante du travail des CMCE a alors permis d'accéder aux coulisses de l'action publique, en ethnographiant les usages, les comportements et le sens que les CMCE donnaient à leurs faits et gestes. J'ai investi en tant que chercheuse et chargée d'études le quotidien des CMCE de 2011 à 2014 au sein de la métropole Grenoble Alpes Métropole (Pesle,

2016)[1]. En tant que « chercheuse embarquée par et dans son terrain » (Alam, Gurruchaga et O'Miel, 2012), les instruments ne m'ont pas non plus paru déterminer l'action, jusqu'à ce que le travail d'analyse, après les trois années d'immersion, me permette d'identifier leur importance dans la conduite de l'action publique et le processus de décision et de définition de l'éducation.

La contribution est organisée en deux parties. L'analyse se concentre d'abord sur les CMCE, en tant qu'intermédiaires de la politique éducative locale. Leur rôle est défini par leur place et leur profil professionnel. Ils sont d'abord généralistes sans être gestionnaires de formation, et pourtant, l'analyse montre que leur quotidien est centré sur la construction d'un cadre administratif et procédural qui leur permet de piloter l'action. En s'intéressant ensuite aux instruments utilisés et à leurs usages, la focale se déplace sur la manière dont la mise en œuvre localisée d'une politique s'articule autour des instruments. Les usages apparaissent différenciés, mais l'activité procédurale permet aux cadres d'obtenir un rôle dans le jeu institutionnel. La place centrale des instruments contraint l'action des cadres et la politique menée. Les instruments définissent les frontières (Berry, 1983) de l'action et cadrent l'action éducative qui se déploie dans les quartiers. En portant ainsi une vision gestionnaire de la réalité, d'outils gestionnaires (Girin, 1983), ils deviennent des instruments d'action publique (Aggeri et Labatut, 2014).

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

Les cadres des administrations décentralisées ont peu fait l'objet de recherches, alors même qu'ils sont de plus en plus nombreux dans la fonction publique territoriale (Biland, 2012). Par définition, ils occupent une place d'entre deux au niveau de leur activité et de leur statut dans l'organisation (Mélon et Artois, 2014), puisqu'ils sont pris entre les prescriptions de leur hiérarchie, des institutions financeuses, telles que l'État et le travail des agents de première ligne. L'objectif est moins de les saisir comme un groupe professionnel défini, mais depuis leurs activités de travail et leurs places organisationnelles, comme le propose Marie-Anne Dujarier à propos des « planneurs » (Dujarier, 2015).

Depuis le début des années 1980, l'action des municipalités dans le champ éducatif s'est structurée par des programmes, contrats et projets définis, parfois financés en partie par différents ministères ou la Caisse d'allocations familiales. Les villes ont investi le champ des loisirs, de l'extra-scolaire puis du périscolaire, en lien avec l'institution scolaire. Les intercommunalités et les métropoles se sont intéressées à ce champ plus tardivement et épisodiquement. Elles se sont particulièrement saisies de la politique de la ville, développée en France depuis le début des années 1990 et qui vise à organiser l'action publique locale au sein des quartiers paupérisés[2]. Au sein de la métropole grenobloise, la « thématique éducative » s'est articulée principalement autour de la politique de la ville depuis le début des années 2000, par le pilotage et le financement de programmes croisant les

1 J'étais, en tant que chercheuse, chargée d'études éducation au sein du service politique de la ville de la métropole, dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche. Mes missions se composaient de l'administration et de la coordination de plusieurs programmes socio-éducatifs de la politique de la ville.

2 La politique de la ville, dont les moyens et les actions se déploient dans les quartiers socio-économiquement paupérisés, est pilotée en France par les intercommunalités et mise en œuvre par les communes et les associations.

champs éducatif et social. Le cadre général et les orientations de ces programmes ont été définis par le ministère délégué à la ville qui en finance une partie majoritaire. En accord avec les services déconcentrés (préfecture et inspection académique), les CMCE investissent dès 2007 le pilotage et la coordination du programme de réussite éducative (PRE, localement intitulé « Dispositif de réussite éducative » – DRE) et des « actions » éducatives mises en place dans les quartiers pauvres d'une dizaine de villes[3]. Le programme de réussite éducative vise à « accompagner dès les premières années de maternelle et jusqu'au terme de la scolarité, des enfants et des adolescents qui présentent des signes de fragilité, en prenant en compte la globalité de leur environnement et de leurs difficultés » (Circulaire du 27 avril 2005, Délégation interministérielle à la ville). Un ensemble d'activités éducatives menées par les associations et les communes qui se réunissent sous la forme d'équipes pluridisciplinaires de soutien (EPS) doivent entrer dans le programme métropolitain, que le ministère pourra alors soutenir financièrement. Ce pilotage implique la coordination des cadres et travailleurs municipaux présents dans les quartiers pauvres, et des différents bailleurs (la préfecture, la CAF, la métropole, les villes et les conseils départemental et régional). Les CMCE doivent en outre décider, en accord avec la préfecture, de l'attribution des financements sur les neuf communes qui organisent l'accompagnement des enfants et des familles, avec l'aide d'associations. Ils sont la courroie de transmission des informations provenant du niveau étatique jusqu'aux communes et inversement, doivent produire des bilans comptables et quantifiés pour le ministère, qui ajuste chaque année ses subventions accordées au programme. Le ministère n'ayant pas fourni à la base la marche à suivre pour la mise en place des activités éducatives, les publics visés, les besoins qui doivent être définis localement ni les résultats en termes de réussite éducative, les CMCE ont dû construire et adapter leurs propres instruments de suivi et d'évaluation. Ils doivent ainsi répondre aux prescriptions étatiques, sans pour autant être des agents de l'État, puisqu'ils doivent rendre des comptes à l'exécutif métropolitain et aux communes, représentées au sein du conseil métropolitain.
À l'instar de mon arrivée dans la métropole en 2011 et comme je l'observerai pour les personnes me rejoignant au sein du service « politique de la ville » par la suite, les orientations politiques en matière d'éducation de la métropole ne me sont pas présentées. Je suis plongée dès les premiers jours dans l'administration de la thématique éducation et notamment du programme de réussite éducative : je prends connaissance des actions municipales et associatives via des tableaux financiers et administratifs. (Notes du carnet d'observation de juin 2012)

La thématique éducation, dont le programme de réussite éducative est central, apparaît davantage comme l'agrégation d'un ensemble d'activités déjà développées par les villes et les associations que par la création d'orientations politiques métropolitaines. Les CMCE se réfèrent au contrat urbain de cohésion sociale, partagé entre les différentes institutions finançant la politique de la ville.
Le contrat définit quatre « objectifs » de la thématique éducative : « renforcer les savoirs de base », « suivi personnalisé des enfants en difficulté », « actions d'accompagnement éducatif : agir avec les parents/ diversifier les actions collectives » et « accompagner les jeunes dans la définition de leur projet professionnel »[4].

3 Les enfants et leurs parents peuvent avoir accès à différents accompagnements et activités, nommées « actions », qui sont proposés par des structures socio-éducatives communales ou associatives et qui sont financées dans le cadre du programme.

Le programme de réussite éducative, qui s'inscrit dans cette thématique, est décliné par des sous-objectifs portant principalement sur le fonctionnement du programme : « Produire un effort conséquent sur la construction des parcours personnalisés de réussite éducative, leur suivi et les modalités d'accompagnement du public présenté aux équipes pluridisciplinaires de soutien », « Soutenir un programme d'actions diversifiées susceptibles d'alimenter les parcours personnalisés », « Renforcer le lien entre les EPS et les actions financées par le GIP [groupement d'intérêt public][5] DRE », « Assurer une cohérence et une complémentarité entre la démarche DRE et les autres dispositifs éducatifs existants allant dans le sens du renforcement de la continuité éducative »[6].

Les orientations politiques apparaissent d'une part sommaires et relativement générales, promouvant à titre d'exemple à la fois une éducation collective et personnalisée, et d'autre part surtout articulées autour d'objectifs organisationnels pour le PRE (partenariat, construction et suivi des parcours des enfants, soutien d'actions pour alimenter les parcours). Les CMCE sont pris dans des logiques institutionnelles peu claires : ils doivent répondre aux exigences de l'État qui sont d'abord administratives et gestionnaires, tout en faisant exister une politique métropolitaine définie sur des bases imprécises ou organisationnelles et en étant eux-mêmes situés entre plusieurs institutions et échelons d'action.

S'ils doivent répondre à des prescriptions gestionnaires, les CMCE ne sont pourtant pas des gestionnaires. Leur profil est d'abord généraliste, ce qui permet de comprendre comment ils se saisissent des prescriptions et instruments gestionnaires. Le service « politique de la ville » de la « direction des solidarités et de la cohésion sociale » de la métropole est composé de dix cadres dirigés par un chef de service secondé d'une assistante administrative. Quatre de ces cadres, les CMCE, se consacrent à la thématique éducation au sein d'un « pôle éducation » et ont entre 24 et 45 ans. Sur l'ensemble des cadres de l'équipe, plus de la moitié ont été embauchés à leur sortie des études effectuées au sein de l'institut d'études politiques de Grenoble, de l'institut d'urbanisme de Grenoble ou dans des composantes universitaires et une petite moitié a entrepris une thèse en science politique, architecture et géographie sociale. Leur formation les a conduits à s'intéresser à l'administration et au pilotage de la politique sociale et urbaine au niveau local (« le développement social urbain »). Leurs études les ont formés à des thématiques diverses (éducation, logement, santé, urbanisme, prévention de la délinquance, etc.) et à la maîtrise d'outils de travail et de compétences « a-territorialisées » (Ion, 2005). Associées à la conduite des politiques publiques, ces compétences sont la gestion et l'administration de projet, l'animation d'équipe et de groupes de travail et la rédaction de notes synthétiques. Ils n'ont pas été formés au sein d'écoles de commerce et de management, ou dans des écoles nationales de la haute administration telles que l'école nationale d'administration ou l'institut national d'études territoriales. Ils ne sont pas non plus des experts en

4 *Avenant du contrat urbain de cohésion sociale de la métropole grenobloise, thématique éducation « Réussir son parcours éducatif et son projet professionnel »*, 2010.

5 Le ministère impose aux municipalités et métropoles de s'organiser sous une forme juridique : groupement d'intérêt public, établissements publics locaux d'enseignement, caisse des écoles, centre communal d'action sociale, etc.

6 Grenoble Alpes Métropole, *Priorités de la programmation 2010 du Programme de réussite éducative de la métropole grenobloise*, 2010

informatique ou formés à la comptabilité. Au regard de leurs profils, ils apparaissent donc éloignés du monde de la gestion et des procédures automatisées.
Pourtant, ils ont eu à construire une architecture organisationnelle et des tableaux d'évaluation, de suivi et de bilan des activités menées. Cette absence de formation de base les place en difficulté face à des instruments qu'ils doivent utiliser au quotidien.
À mon arrivée en 2011, alors que je suis plongée dans l'administration du programme, ma supérieure hiérarchique, l'une des CMCE, me demande de construire « un tableau de bord analytique » afin de suivre le PRE sur plusieurs années. Aucun outil n'existe pour suivre les financements accordés aux communes chaque année ou pour comptabiliser le nombre d'enfants pris en charge dans le programme. Cette opération me demande de compiler l'ensemble des tableaux existants depuis le logiciel de gestion de la politique de la ville mis à disposition par la préfecture ainsi que les tableurs de la métropole dans un tableau général. Je suis rapidement confrontée au fait que les enfants ne sont pas identifiés de manière nominative au niveau métropolitain et de nombreux enfants bénéficient de plusieurs activités et accompagnements, ce qui conduit à des double-comptes et à des chiffres difficilement manipulables. Je suis également amenée à utiliser des termes comptables qui me sont inconnus (« reliquats », « reports d'exercice », etc.) et dont je ne comprends pas les enjeux financiers. Rapidement, devant mon incompétence bureautique et comptable, le tableau devient à la fois illisible et inutilisable. (Notes du carnet d'observation de décembre 2011)

Le peu de maîtrise des tableurs est partagée par les autres cadres du service, dont les expériences précédentes, soit en interne de la métropole, soit dans des bureaux d'études spécialisés dans les politiques locales, ne les ont pas formés aux instruments de gestion. À leur arrivée sur leur poste, les CMCE ne bénéficient pas de formations proposées par la métropole sur la gestion ou les outils comptables. Néanmoins, ils sont insérés dans un système de socialisation et d'entraide entre cadres d'une même équipe, qui apparaît aussi comme un système de surveillance et de contrôle. Ils travaillent avec une cadre du service « unité de gestion » qui gère la comptabilité et leur offre un appui juridique et gestionnaire sur la politique de la ville. En leur fournissant des instruments construits en interne de la métropole et partagés en partie avec les communes et la préfecture (tableaux, marchés publics, rétroplanning, calendriers, etc.), cette cadre participe à construire la conversion des CMCE à l'activité gestionnaire.
Cette formation « sur le tas » les conduits à utiliser les instruments, même s'ils peuvent se plaindre du caractère bureaucratique de leur travail. Les CMCE travaillent à partir du logiciel de gestion de la préfecture ainsi que sur des tableurs partagés entre les membres du service « politique de la ville » et du service « unité de gestion » sur l'intranet de la métropole. Ils utilisent ces instruments dans l'urgence, notamment lors des périodes de choix des « actions » à financer et disent ne pas avoir de prise sur la modification des procédures partagées entre plusieurs acteurs. D'ailleurs, les espaces de travail collectif que sont les réunions d'équipe hebdomadaires ne sont pas consacrées à l'amélioration des procédures et des instruments.
Les CMCE abordent la thématique éducative à partir des instruments, puisqu'ils n'ont qu'une faible connaissance du monde éducatif, de ces structures scolaires ou éducatives et des différentes idéologies et pédagogies. Leur connaissance du champ éducatif est liée à leur expérience scolaire,

leurs propres choix éducatifs, et aux structures péri-scolaires et socio-éducatives que fréquentent leurs enfants. Alors même qu'historiquement les politiques éducatives locales ont été en partie structurées par le champ de l'éducation populaire (Laforets, 2016), qui valorise les temps libres de l'enfant en lien avec les loisirs, la citoyenneté ou l'émancipation sociale, « l'éducatif » signifie souvent le champ scolaire, renvoyant à chacun son expérience en tant qu'élève ou parent d'élève. Si certains, comme le cadre en charge de la prévention de la délinquance ou l'une des CMCE accompagnent des enfants en difficulté scolaire sur leur temps libre ou sont engagés dans des mouvements scouts, ils ne consacrent pas de temps pour réfléchir et intégrer leurs expériences éducatives dans leurs pratiques.

En avril 2013, les cadres du pôle éducation se déplacent pour une journée d'études organisée par l'université Jean Monnet de Saint-Etienne sur « Les formes contemporaines de médicalisation et psychologisation de l'échec scolaire ». Lors de cette journée universitaire, les CMCE se questionnent sur le PRE, notamment sur les effets des nombreux accompagnements psychologiques proposés aux parents et aux enfants et sur la manière de catégoriser les enfants en difficulté. De retour dans l'institution, alors que la journée d'étude a bousculé les catégories utilisées dans les bilans ou les activités proposées aux parents, elles ne sont pas interrogées avec les acteurs communaux ni intégrées au niveau métropolitain. (Notes du carnet d'observation du 20 avril 2013)

À l'image du travail quotidien au sein du service « politique de la ville », cet exemple illustre l'absence de temps collectifs consacrés à la réflexion sur le contenu des thématiques, des activités ou des publics touchés par l'action éducative métropolitaine.

Ni spécialistes, ni gestionnaires ou informaticiens, les cadres métropolitains revendiquent pourtant une neutralité éclairée et technique face aux élus. Placés entre les services déconcentrés et les communes, ils doivent également rendre des comptes aux élus métropolitains. On constate une forme de « ringardisation des compétences et pratiques politiques » (Robert, 2007). Cette perception de l'action s'ancre dans un rapport à la profession et une vision du monde politique local particulière. Les CMCE ne valorisent pas une grande proximité physique et idéologique avec les représentants politiques et tiennent à entretenir des rapports sur un registre professionnel.

En 2011, lors de ma prise de poste, je constate que ma supérieure hiérarchique au sein du pôle éducation conserve le vouvoiement à l'égard de l'élu métropolitain en charge de l'éducation, alors même qu'il la tutoie. Amenée à travailler avec cet élu en présence de ma supérieure, j'en viens à adopter également le vouvoiement, tout en ne me permettant pas de dire à l'élu que cette marque de déférence à son égard me gêne. J'en fais part à ma supérieure qui me confie que le vouvoiement lui permet de garder une distance avec cet élu avec qui elle n'a « pas envie d'être sa copine ». (Notes du carnet d'observation de décembre 2011)

Chaque cadre du service travaille avec un élu de référence représentant une thématique (prévention de la délinquance, culture, éducation, etc.) dans le cadre de la politique de la ville. Les CMCE travaillent avec un vice-président métropolitain à l'éducation, qui fait office d'exception dans le paysage politique de l'éducation. Il est issu du parti socialiste et élu depuis la fin des années 1990. En tant qu'élu communal puis métropolitain, il a participé à l'investissement progressif de la métropole sur l'éducation, en soutenant l'implication financière de la métropole lors des conseils

métropolitains et en mettant en lien la métropole avec des réseaux nationaux et locaux, issus de son activité de militant de l'éducation populaire. Les CMCE travaillent en outre avec les neuf élus municipaux en charge de l'éducation, de la jeunesse ou de l'enfance. Ces élus sont en grande majorité des femmes (8/9), dont cinq effectuent leur premier mandat politique, à l'image des élus en charge de l'éducation dans les villes, qui sont souvent formés par les cadres municipaux avec lesquels ils travaillent (Laforets, 2016). Six élus sur neuf sont issus des domaines de l'enseignement, associatif ou social. Ces élus, peu spécialistes des programmes socio-éducatifs de la politique de la ville, sont recrutés dans « les viviers associatifs, amicaux ou même familiaux plutôt que partisans » et davantage dans les métiers de l'enseignement que de l'entreprise, ce qui aurait écarté du recrutement « les femmes déjà engagées dans la compétition et bien insérées dans des réseaux militants » comme l'a observé Delphine Dulong sur un autre terrain (Dulong, 2011 : 260). Les CMCE apprennent à les connaître lors de leur prise de poste et n'affichent pas une grande curiosité pour les lieux où ils se réunissent, tels que les commissions d'élus et le conseil métropolitain. La sphère partisane est mise à distance du travail quotidien. Alors qu'un des membres du service de gestion est engagé dans la politique au niveau local, l'information se transmet discrètement entre agents métropolitains, comme si ce cadre n'était pas à sa place d'agent territorial, brouillant la distinction entre la sphère de la politique partisane et de l'administratif. Cette mise à distance est entretenue par le fait que les élus sont régulièrement pointés comme peu concernés par la complexité des procédures et de l'action publique qui constitue le quotidien des cadres.

En 2014, alors que les élections ont installé un nouvel exécutif à la tête de la métropole, le cadre en charge de la prévention de la délinquance me témoigne, au détour d'une conversation, combien la nouvelle élue « ne comprend rien à la thématique ». Il semble particulièrement agacé du fait qu'elle ne connaisse aucun dispositif. (Notes du carnet d'observation de juin 2014)

Les élus sont accusés de ne pas maîtriser les rouages des dispositifs et les programmes. Si ces derniers leur apparaissent complexes, les cadres jouent un rôle non négligeable.

Lors d'une réunion en décembre 2012 consacrée à la préparation des choix financiers entre cadres de la direction de la solidarité et de la cohésion sociale, les chefs de service présents demandent aux cadres de rédiger uniquement de courtes présentations des « actions » à financer à l'intention des élus. En effet, selon le chef d'un des services de la direction, « c'est pas la peine d'en mettre des tartines sur les fiches, les élus ne les lisent pas ». (Notes du carnet d'observation du 15 décembre 2012)

Les cadres participent à donner une lecture simplifiée de la réalité des programmes et dispositifs et font ainsi un effort de traduction limitée auprès des élus.

En 2013, les CMCE s'attachent exceptionnellement à présenter sous la forme de statistiques globales les données issues du programme de réussite éducative sur l'année 2012. Les moyens, les résultats et les types d'action sont présentés aux élus sont la forme de schémas. Pour la première fois depuis mon arrivée, je constate un débat entre les élus et les cadres sur le contenu des actions du programme et sur le type de public visé. Malgré des statistiques pas toujours très lisibles, les élus s'aperçoivent que selon les territoires, le programme ne touche pas forcément les publics les plus précaires. (Notes du carnet d'observation de juillet 2013)

Particulièrement surpris, les élus semblent découvrir la portée politique du programme après sept ans d'activité. La complexité administrative et gestionnaire dans laquelle sont pris les CMCE leur sert de ressource, même s'ils ne le formulent pas. Ils formalisent ainsi les savoirs sous la forme d'instruments et s'assurent une position incontournable et légitimée (Catlla, 2005), notamment auprès des élus.

La place et le profil des CMCE les conduisent à entretenir un rapport particulier aux instruments. Ils ne montrent pas une grande maîtrise des instruments et semblent contraints de les utiliser par leur place d'intermédiaire, pris entre les prescriptions étatiques et des instruments en partie imposés à leur arrivée. Ce faisant, les instruments structurent leur quotidien et leur donne un rôle.

2. Un cadre instrumental pour piloter

Les usages des instruments ne sont pas homogènes. Les cadres font preuve de « bricolage », concept qui sous-entend une marge de manœuvre laissée aux acteurs pour inventer de nouvelles modalités d'action certes, mais surtout leur permettant de faire dans « l'a-peu près » (Glasman, 2005a). En outre, les usages des instruments se font sur un mode de l'amateurisme, mais contrairement à d'autres recherches, les CMCE ne l'assument pas tel quel (Alcaras *et al*., 2011). Ils ne valorisent pas une managérialisation de l'action grâce à des procédures performantes et efficaces. Pourtant, les instruments contrôlent, maîtrisent et régulent leurs propres activités de travail (Boussard, 2005) et leur permettent d'intervenir entre les différentes institutions. Ils sont donc saisis depuis la manière dont ils sont utilisés et vécus quotidiennement.
Les instruments utilisés au quotidien par les cadres afin de coordonner et piloter l'action leur permettent d'une part d'avoir une vision des activités éducatives financées dans le cadre de la politique de la ville sur le territoire de la métropole, d'autre part de produire des statistiques qui seront dans un second temps transmises à l'État. Des tableaux d'évaluation, de suivi et de bilan des activités menées sont conçus par les CMCE, sur la base des tableaux et indicateurs transmis par la préfecture et amendés en accord avec les cadres communaux en charge de la mise en œuvre du PRE sur leurs communes. Le ministère dispose d'une enveloppe nationale qu'il répartit suite aux demandes de subventions transmises par les CMCE. Dans un contexte où les financements ne sont pas acquis d'une année sur l'autre, la production de statistiques permet à la métropole de disposer d'arguments quantitatifs afin de faire valoir les besoins locaux. Les données sont en partie obtenues par l'intermédiaire du logiciel de gestion. Ce dernier est alimenté par les cadres communaux et associatifs qui décrivent le contenu de leurs « actions », dans le but de rendre des comptes sur l'utilisation des subventions acquises. Les institutions bailleuses l'utilisent afin de s'informer sur les activités mises en place auprès des enfants. Une grande partie des informations ne s'obtient donc pas par le biais de rencontres avec les cadres communaux et associatifs ou de visites dans les quartiers pauvres, mais par un outil informatique visant un suivi continu et une gestion des actions financées. Les données sont pour une autre part recueillies directement par les CMCE auprès des cadres communaux *via* des tableaux, tel que celui-ci :

Territoire (nom commune)	Nom du porteur	Intitulé action	n°	Subvention attribuée	Nb d'enfants – Suivi individualisé	Nb d'enfants – Actions collectives en petits groupes	Nb enfants, 2-6 ans, sexe F	Nb enfants, 2-6 ans, sexe M	Nb enfants 2-6 ans	Nb enfants, 6-12 ans, sexe F	Nb enfants, 6-12 ans, sexe M	Nb enfants, 6-12 ans	Nb enfants, 12-16 ans, sexe F	Nb enfants, 12-16 ans, sexe M	Nb enfants, 12-16 ans	Nb enfants tot sexe F	Nb enfants tot sexe M	Nb enfants Tot (automatique)

Figure 1: Extrait du tableau de l'ensemble des actions financées dans le cadre du DRE, GIP « objectif réussite éducative », année 2012. Source : GIP « objectif réussite éducative », année 2012

Les tableaux recensent, à l'image de ce dernier des détails quantitatifs par « action » (activité et accompagnement), qui permettront ensuite d'établir des calculs par territoire, par type d'action (individualisée ou collective), par tranches d'âges et par sexe. Les CMCE n'exigent pas de données précisant les situations socio-économiques et familiales aux associations et communes qui sont en relation avec les familles et les enfants.

Les cadres municipaux sont en outre conduits à renseigner en détail l'organisation de leur programme de réussite local, ce qui permet aux CMCE de qualifier quantitativement le fonctionnement des programmes :

DRE – AGGLOMÉRATION – TABLEAU DE BILAN : FONCTIONNEMENT
JANVIER-DÉCEMBRE 2012

COMMUNE DE :

Coordination du DRE

	ETP (Nb)	*Financements DRE (€)*	*Financements communes(€)*
Sur les fonctions de coordinateur DRE			
Sur les fonctions de coordinateur EPS			
Sur les fonctions de référents de parcours			
Sur les fonctions administratives			

Fonctionnement des EPS

Modalités de fonctionnement	*OUI*	*NON*	*≤ 4 semaines*	*6 semaines*	*8 semaines*	*Nombre*
Présence tissu associatif (prévention)						
Présence tissu associatif (animation culturelle, sportive...)						
Présence Education Nationale 1er degré						
Présence Education Nationale 2ème degré						
Présence professionnels du CG 38						
Présence professionnels de santé						
Nombre d'EPS fixes sur le territoire (ex : 1 collège, 1 primaire)						

Périodicité des EPS fixes **(mettre une croix)**						
EPS « individuelles » : Nb						
Nombre de jours entre repérage et traitement d'une situation						

Figure 2: Tableau de bilan du fonctionnement des EPS et du DRE, année 2012. Source : GIP « objectif réussite éducative », année 2012

Le tableau ci-dessus permet aux CMCE de se représenter le nombre de personnes employées par les PRE municipaux. La présence des différents travailleurs présents autour de l'enfant et impliqués dans le programme varie selon les communes, rendant la vision globale du programme ardue au niveau métropolitain. L'usage des instruments présentés ci-dessus conduisent les CMCE à se focaliser sur certains éléments en particulier. Les différents documents d'analyse qu'ils produisent sur la base des tableaux (documents de travail internes intitulés « analyse transversale du dispositif sur l'agglomération » ou diffusés aux institutions parties prenantes de la politique de la ville et aux élus tel que le « Rapport d'activité du PRE ») soulignent l'importance donnée à l'organisation des programmes locaux davantage qu'au contenu des actions. Les CMCE insistent sur l'organisation de l'architecture des programmes locaux : nombre d'équipes pluridisciplinaires de soutien, nombre de réunions, nombre de jours entre le repérage de l'enfant et la mise en place de « l'action », nombre de bilans organisés avec la famille et l'enfant. Par ailleurs, la quantité de temps de travail des coordinateurs communaux des programmes locaux est examinée. Les cadres soulignent en outre systématiquement la présence ou l'absence de certains acteurs, en se focalisant sur les questions dites de « partenariat », portant sur l'information et la mise en lien des institutions et des professionnels sur chacun des quartiers de la politique de la ville. Enfin, les éléments financiers sont centraux.

Cette perception de la réalité sous un prisme gestionnaire et organisationnel est de surcroît entretenue par des tableaux qui recensent des informations plus détaillées concernant le suivi des enfants dans le cadre du programme de réussite éducative. Le tableau, transmis aux cadres communaux, est composé de 49 indicateurs répartis en trois thématiques : les principales difficultés repérées lors du diagnostic, par domaines, les principales propositions apportées par les partenaires, ainsi que les évolutions constatées dans le cadre de l'accompagnement personnalisé. Le tableau, peu lisible, précise que chaque accompagnement peut faire l'objet de plusieurs difficultés, propositions ou types d'évolution. Sur la base de leurs tableaux nominatifs, les cadres communaux extraient les données demandées par les CMCE et les transforment en données relatives générales. Sur certaines communes, il leur faut l'aide des travailleurs sociaux qui accompagnent les familles et qui transmettent alors les données de leurs accompagnements. Ce processus, qui comporte de nombreux filtres, se répète sur les PRE communaux, de manière différente. À l'appui de ces données, les CMCE additionnent les difficultés rencontrées et les transforment en un pourcentage, sur la base du total des difficultés rencontrées. Seulement, chaque accompagnement peut présenter plusieurs difficultés ou plusieurs « évolutions ». Ainsi, si une ville compte 120 accompagnements individualisés, 210 difficultés peuvent être identifiées. Les pourcentages issus de chaque difficulté se rapportent au nombre de difficultés observées sur l'ensemble des territoires et non pas à chaque

accompagnement. Les chiffres issus de ces calculs permettent uniquement d'obtenir des tendances générales sur chaque ville. Ils sont ensuite transmis à la préfecture.
Les types « d'actions » financées sont analysés, notamment au sein du rapport d'activité, mais avec une difficulté à faire apparaître des données éducatives concrètes.
Le rapport 2012 précise ainsi :
Principales difficultés diagnostiquées :
Pour une même situation plusieurs difficultés peuvent être pointées.

- Scolaires et éducatives** 2/3
- Sociales et familiales 1/5
- Santé 1/8

***Détail sur les difficultés scolaires et éducatives:*

▪ difficultés scolaires 17%
▪ difficultés de comportement 12%
▪ difficultés relationnelles entre les parents et l'Éducation nationale 11 %
▪ fragilité de l'environnement familial 10 %[7]

Les items n'utilisent par les mêmes dénominateurs (fractions ou pourcentages) et le détail des difficultés scolaires et éducatives n'atteint pas 100 %, ce qui rend l'analyse de ce type de données délicate. Par ailleurs, bien que les difficultés scolaires et éducatives soient déclinées, elles demeurent, à l'image des tableaux de bord renseignés par les cadres communaux, extrêmement floues : comment différencier « difficultés de comportement » et difficultés scolaires quand on sait que les personnels scolaires représentent presque la moitié des sollicitations des programmes locaux ? Comment distinguer les « difficultés sociales et familiales » des « fragilités de l'environnement familial » au sein des difficultés scolaires et éducatives ? Les chiffres donnés et le détail des « actions » ne traduisent pas les réalités des différents territoires, besoins et accompagnements éducatifs. Ainsi, alors que les « actions langage » représentent une partie des actions financées dans le cadre des programmes de réussite éducative, le rapport d'activité se cantonne à une description très floue : « Objectif des actions langages : ces actions prennent la forme d'ateliers collectifs sur le temps périscolaire et de travail sur les troubles du langage »[8]. Au final, devant la difficulté à lire ce type de données, les éléments qui apparaissent les plus concrets aux yeux des CMCE se limitent à l'organisation des programmes locaux et à leurs architectures, aux délais à tenir devant la préfecture (calendrier des rendus des dossiers de financements et des bilans par les cadres communaux) et au taux d'individualisation, portant sur le nombre d'accompagnements individualisés sur le total des « actions ». Puisqu'il s'agit d'une des seules priorités de l'État portant sur le contenu, les CMCE se concentrent sur cette mise en conformité, en mettant en valeur, par communes, les taux d'individualisation, sans que la qualité des accompagnements ne soit analysée.
Enfin, les instruments permettent d'outiller le processus de décision de financement de telles ou telles « actions ». Les décisions de financements sont donc déjà prises en accord avec les cadres de la préfecture, de l'inspection académique et les villes, bien avant que les élus métropolitains n'aient connaissance de l'ensemble des actions à financer. La préparation en amont des réunions qui

7 Grenoble Alpes Métropole, *Rapport d'activité Dispositif de Réussite Educative Politique de la ville 2011-2014 Agglomération grenobloise, Bilan 2012 & Bilan intermédiaire 2013*, Juillet 2013
8 GIP « objectif réussite éducative », *Rapport d'activité Dispositif de Réussite Educative Politique de la ville 2011-2014 Agglomération grenobloise, Bilan 2012 & Bilan intermédiaire 2013*, Juillet 2013

rassemblent les élus participe à sélectionner certaines « actions » en les valorisant tout en en écartant d'autres. À titre d'exemple, celles qui ont un taux d'individualisation élevé seront privilégiées. Les choix sont ensuite présentés aux élus qui doivent « donner leur feu vert ou rouge » selon l'expression consacrée sur quelques « actions » fortement portées politiquement par des associations ou des communes. Puisqu'ils ont une connaissance faible de l'ensemble du programme métropolitain, les élus valident les choix des CMCE des financements qui figurent dans des tableaux de bord complexes. Le rapport d'activité annuel rédigé par les CMCE leur apporte des données peu concrètes qui ne permettent pas d'obtenir une vision globale. Lors des réunions de décision de financements, les élus métropolitains qui sont également des élus municipaux insistent pour prendre connaissance en premier lieu des financements octroyés pour leur propre territoire. Le rapport d'activité met ainsi en valeur cette priorité communale par des tableaux décrivant les répartitions communales des financements. Ce travail d'orientation des choix métropolitains n'est pas verbalisé par les CMCE côtoyés. Pourtant, en diffusant une vision administrative et gestionnaire par des tableaux et des statistiques, ils ont un pouvoir d'influence sur la conception de l'action publique. À ce titre, les cadres métropolitains font preuve d'une « politisation fonctionnelle » (Eymeri-Douzans, 2003) par leur activité instrumentale.

L'ensemble de ce cadre instrumental, de l'architecture administrative aux outils de gestion, permet aux CMCE de faire un travail d'intermédiaire auprès de l'État et de leurs élus, mais il leur permet également d'avoir une connaissance administrative du paysage éducatif. Les CMCE investissent les instruments non pas dans l'optique de rationaliser l'action, puisqu'ils ne verbalisent jamais les conséquences de l'usage des instruments. Ils investissent les instruments comme « des recettes et méthodes, dont sont surtout soulignés le pragmatisme, le caractère immédiatement opérationnel, la nature concrète, et la validité locale » (Robert, 2007) plutôt qu'issus de modèles et de théories fondées sur la rentabilité économique et financière. On peut supposer que les instruments ont une utilité immédiate, car ils organisent l'action, ce qui contribue à leur octroyer un caractère naturel qui impose, comme l'a montré Audrey Freyermuth à propos des politiques de sécurité à Strasbourg « une lecture de la réalité légitimée par la production de chiffres dotés d'un fort crédit de scientificité et gages de véracité » (Freyermurth, 2006). Pourtant, comme le soulignent Alain Desrosières et Sandrine Kott, l'activité de quantification à l'œuvre relève d'un processus socialement construit qui « ne fournit pas seulement un reflet du monde (point de vue méthodologique usuel), mais elle le transforme, en le reconfigurant autrement » (Desrosières et Kott, 2005). Plus que des instruments de gestion, ils sont des instruments d'action publique. Insérés dans des configurations, ils pilotent et encadrent la politique éducative.

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

Bien que les cadres ne déclarent pas délibérément s'intéresser aux effets des instruments d'action publique sur l'action éducative dans les quartiers, les instruments produisent un filtre gestionnaire et administratif à partir duquel l'éducation est perçue. En catégorisant la réalité par un prisme gestionnaire, les instruments véhiculent une vision du monde : en l'occurrence, une politique éducative centrée sur des accompagnements pragmatiques et réactifs. Eve Chiapello et Patrick Gilbert (2012 : 14), dans leur analyse des outils de gestion mobilisés par les entreprises, lient

d'ailleurs directement cognition et outils de gestion : « Les outils de gestion parce qu'ils transportent un vocabulaire et des représentations du monde, spécialement du monde qu'ils aident à gérer, exercent donc également une contrainte (une violence ?) sur la cognition des acteurs [...] ». Sur le terrain grenoblois, cette opération cognitive participe à orienter la politique éducative en portant des normes éducatives spécifiques.

Les CMCE, par le pilotage et la gestion des programmes socio-éducatifs de la politique de la ville, valorisent principalement l'accompagnement individuel des enfants et des familles considérés en difficulté. L'accompagnement individuel est au centre des « actions », notamment du programme de réussite éducative, et est véhiculé et structuré par les instruments, tels que le taux d'individualisation, mais aussi des contrats d'engagement avec l'enfant, des fiches de suivi de l'enfant, un parcours d'accompagnement ou un adulte référent de parcours. L'approche individualisante s'appuie sur l'idée de parcours sur-mesure adapté à chaque situation familiale, considérée comme singulière. L'accompagnement individuel, exigé par le ministère et contrôlé par la préfecture, s'est progressivement mis en place et s'est renforcé au niveau local. Comme « indicateur prégnant » (Boussard, 2001), le taux d'individualisation met en scène une règle sociale légitime, celle qui consiste à prendre en charge individuellement l'enfant. L'indicateur prégnant s'impose : le « suivi individualisé » correspond à une forme éducative, véhiculé par un instrument qui fait autorité et qui n'est pas remis en cause par les CMCE. Ces derniers, dans l'optique d'obtenir un taux d'individualisation élevé, priorisent d'abord les actions individuelles aux actions collectives lors des choix de financements. Le « suivi individuel » est en outre plébiscité par les cadres et travailleurs communaux qui soulignent que l'accompagnement « sur-mesure » se veut d'abord « bienveillant ». Il permettrait de « repartir de zéro » pour la famille et « de prendre en compte le contexte immédiat » pour les professionnels[9]. L'individualisation apporterait une réponse réactive pour des situations précaires pour lesquelles aucune solution n'a été trouvée par les aides sociales et éducatives hors de la politique de la ville. Sous le coup de l'urgence et de la gravité des situations à traiter, l'accompagnement individuel apparaît loin d'être une idéologie, car il est véhiculé sous la forme de procédures de fonctionnement, avant d'être une orientation politique métropolitaine assumée.

En sus d'une bonne réactivité, les actions visent l'efficacité : il faut que l'enfant aille mieux rapidement et à court terme, les situations étant parfois très précaires. Les CMCE valorisent les communes qui privilégient les accompagnements courts et n'exigent aucune donnée de contexte des accompagnements dans les tableaux de bord. La culture sociale, scolaire, culturelle des parents ou leur situation économique ne sont pas abordés. En forçant le trait, dans une logique pragmatique, l'éducation de ces familles accompagnées dans le cadre de la politique de la ville apparaît comme un processus défaillant, sur lequel il faudrait remplacer une pièce ou changer un roulement. En l'absence d'orientations politiques et institutionnelles qui définissent clairement le rôle éducatif de ces « actions » et programmes, chaque travailleur social communal ou associatif puise dans des savoirs construits à partir de ses propres représentations de la famille « normale » et de la « bonne »

9 Propos tirés d'un groupe de travail du 25 février 2013 animé par les cadres métropolitains et réunissant des cadres et travailleurs communaux chargés de la mise en place de leur programme de réussite éducative locale, consacré à la préparation du colloque « Mobilisation face aux discriminations dans l'éducation : savoirs d'expérience et pouvoir d'agir » organisé par la métropole, l'Education nationale et les universités de Grenoble et de Lyon en 2013.

éducation. Les enfants et les familles doivent être actifs et acteurs de leur propre parcours, en s'engageant notamment par un contrat. Il leur est demandé de s'engager dans leur accompagnement et de faire preuve de bonne volonté à réussir. L'accompagnement individuel les conduit à travailler sur leur autonomie afin qu'ils gagnent en estime d'eux-mêmes et qu'ils deviennent ou re-deviennent acteurs de leur vie sur un temps limité, ce qui est porté par des accompagnements courts. Le travail sur l'estime de soi mobilise les compétences et savoir-faire des enfants et parents qui doivent s'engager dans la construction de leur accompagnement. En d'autres termes, les parents accompagnés sont responsabilisés face à leurs choix de vie et leur manière d'éduquer leurs enfants. Par ces programmes, une représentation de l'aide sociale se développe au travers de l'accompagnement individuel, où les publics accompagnés doivent manifester leur bonne volonté, ce qu'ont montré sur d'autres terrain Ingrid Voléry (2006) et Stéphanie Goirand (Goirand, 2015). Ce principe d'un retour sur soi (Vrancken et Macquet, 2006) rejoint la promotion de l'autonomie et de la responsabilité individuelle prônée par le NMP, tel qu'il a pu être analysé par Vincent de Gaulejac (2005).

La culture du résultat fondée sur la mise en place de procédures d'évaluation, le pragmatisme et l'engagement individuel, s'ils ne sont pas revendiqués par les CMCE, sont des principes d'action portés par les instruments, qui, appliqués aux actions socio-éducatives, véhiculent une vision de l'éducation fondée sur des objectifs de performance et de responsabilisation de chaque individu. Les instruments portent des objectifs de managérialisation de l'action, sans que les cadres ne les formulent ni ne les revendiquent comme tels. La performance et l'efficacité de l'action publique menée ne font d'ailleurs pas l'objet d'un travail spécifique par les CMCE, qui s'attachent d'abord à faire fonctionner des instruments qui structurent leur quotidien.

Conclusion

La configuration de l'action éducative métropolitaine contraint les cadres à adopter une position d'intermédiaires de l'action éducative locale, position qui participe à la définition de l'action publique locale. Par cette place d'intermédiaires dans l'action éducative locale et leur formation de généralistes, les cadres métropolitains en charge de l'éducation sont en effet entraînés dans la machine instrumentale qu'ils participent à faire fonctionner. Les instruments d'action publique sont moins utilisés comme une manière de rendre la politique éducative plus rationnelle et efficace (Lorrain, 2005), que comme une contrainte qui s'impose dans leur quotidien par la configuration institutionnelle et sur laquelle ils disent avoir peu de prise. On observe, à l'instar de Dominique Lorrain, une forme de naturalisation des instruments d'action publique qui deviennent des « pilotes invisibles » (2005), et peuvent être perçus comme « une technologie invisible » (Berry, 1983). Les effets produits ne sont pas observés et analysés par les acteurs qui utilisent les instruments. Se pose dès lors la question de la politisation de l'action publique. On peut considérer que l'action éducative se dépolitise, car le pilotage de l'action éducative est déconnecté d'orientations politiques assumées, des élus, qui perdent alors leur rôle d'expliciation des choix, et du citoyen, peu présent sur la scène métropolitaine. Néanmoins, une forme de politisation s'observe, car les instruments qui sont au coeur de l'activité administrative des cadres portent une vision du monde social et influent

directement sur la conception de l'éducation à l'échelon métropolitain. En ce sens, les instruments d'action publique politisent l'action éducative de manière automatique, la procédure donnant la mesure, mais ce processus n'est pas assumé comme une orientation politique. Les CMCE, tout comme leurs élus, peinent à concevoir l'action éducative au-delà de ses instruments. L'instrumentation à l'oeuvre serait « subpolitique », en prenant la forme de « manifestations hétérodoxes du fait politique, lorsque celui-ci n'adopte pas les formes canoniques de la souveraineté, de la représentation, de la délibération, de la participation ou encore de la mobilisation » (Linhardt et Muniesa, 2011).

Toutefois, contrairement à ce que montre Dominique Lorrain, les IAP ne fonctionnent pas comme des « systèmes techniques indépendants des acteurs » (2005) : si l'on peut considérer les IAP comme des pilotes invisibles, ils n'existent que par l'activité des cadres métropolitains, qui les utilisent. Par conséquent, les instruments ne sont pas autonomes. S'ils ne sont plus des objets, parce qu'ils opérationnalisent, matérialisent l'action et produisent des représentations spécifiques des enjeux traités, ils ne peuvent être conçus comme détachés des usages, pluriels, qui les animent. La portée cognitive des instruments n'existe que parce qu'ils sont utilisés, modelés, appropriés par des acteurs situés au coeur de l'action politique. Ces acteurs, les CMCE, sont donc convertis au processus managérial, par leur activité quotidienne. La recherche menée par l'équipe de l'Université d'Avignon & des Pays de Vaucluse (Alcaras et al., 2011) a montré que la conversion des « élites locales » (Genieys et Hassenteufel, 2012) au management n'était pas univoque et monolithique. Sur le terrain métropolitain, la conversion managériale n'est pas totale non plus, non pas tant par des pratiques différenciées et des mises à distance de l'objectif gestionnaire que parce que les CMCE ne se considèrent pas comme des managers et des gestionnaires. Si leur activité de travail est centrée sur l'usage des instruments et si l'usage des instruments leur octroie une place et un rôle, ils ne verbalisent pas les effets de leurs usages. Ils ne formulent ni clairement de résistances, ni une adhésion. Les cadres métropolitains en charge de l'éducation sont convertis dans la pratique, sans qu'ils ne verbalisent leur conversion aux principes gestionnaires et managériaux.

Les instruments s'avèrent être des observatoires des transformations de l'action publique (Nonjon et Marrel, 2015), voire des « transformation des modes d'exercice du pouvoir » (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014), dans un contexte où les métropoles, jeunes institutions dans le paysage politique local, s'installent. Alors qu'elles n'héritent pas d'une longue histoire dans le champ éducatif, l'activité de leurs cadres administratifs emprunte le chemin d'une managérialisation marquée par une logique procédurale et instrumentale déjà soulignée dans d'autres champs, tel que celui de l'action sociale (Chauvière, 2007). Contrairement à d'autres champs comme celui de l'action sociale, les cadres métropolitains en charge de l'éducation, qui ne partagent pas un métier aux contours précis mais d'abord des pratiques administratives, sont alors peut-être plus perméables aux principes du management. Néanmoins, affirmer la conformation des CMCE au management ne signifie pas pour autant succomber au mythe d'une imposition d'un référentiel de marché portée par le NMP au sein de l'action publique locale (Bezes et Musselin, 2015). En effet, les CMCE eux-mêmes ne consentent pas à ce mythe, mais sont contraints d'utiliser des instruments qu'ils ne maîtrisent pas totalement. L'efficacité réelle de ces instruments et la rationalisation de l'action publique n'est d'ailleurs pas vérifiée ni évaluée par les acteurs qui les utilisent. Enfin, la politique éducative métropolitaine reste dépendante d'autres facteurs politiques et institutionnels qui la modèle, que sont les relations avec

les communes qui la constituent, avec l'Etat, financeur majoritaire, et l'histoire des politiques éducatives et de la politique de la ville dans laquelle elle s'insère.

AGGERI F., LABATUT J., 2014, « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire - Une généalogie des approches par les instruments », dans *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po (Domaine Gouvernances).

ALAM T., GURRUCHAGA M., O'MIEL J., 2012, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines, n° 87*, 3, p. 155-173.

ALCARAS J.-R., MARCHAND C., MARREL G., NONJON M., 2011, « La « performance sociale » comme horizon ? Les directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales et leurs perceptions de la managérialisation », *Revue française d'administration publique*, 140, p. 757-771.

BARRIER J., PILLON J.-M., QUÉRÉ O., 2015, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, 4, p. 9-32.

BAUDOT P.-Y., 2011, « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue française de science politique*, *61*, 1, p. 79-103.

BENAMOUZIG D., 2014, « Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs ? », dans *L'instrumentation de l'action publique*, Presses Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 95-118.

BERRY M., 1983, *Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, CRG (Cahier du laboratoire).

BEZES P., 2005, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, *47*, 4, p. 431-450.

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

BEZES P., MUSSELIN C., 2015, « Le new public management », dans *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 125-152.

BILAND É., 2012, *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte.

BOUSSARD V., 2001, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, *43*, 4, p. 533-551.

BOUSSARD V., 2005, *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, Paris, L'Harmattan, 224 p.

CATLLA M., 2005, « Quand les dispositifs de gestion produisent des dynamiques professionnelles. Le cas des groupements d'employeurs », *In* Boussard V., *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, L'Harmattan, Paris, 131-157.

CHAUVIÈRE M., 2007, *Trop de gestion tue le social*, Paris, La Découverte, 224 p.

CHIAPELLO È., GILBERT P., 2012, « Les outils de gestion : producteurs ou régulateurs de la violence psychique au travail ? », *Le travail humain*, *75*, 1, p. 1-18.

CRDSU, 2007, « Le Projet de Réussite Éducative – Points de repères pour agir », *Les échos des ateliers permanents du CR DSU - synthèse des Ateliers permanents 2006-2007*, 1.

DESROSIÈRES A., KOTT S., 2005, « Quantifier », *Genèses*, *no 58*, 1, p. 2-3.

DUJARIER M.-A., 2015, *Le management désincarné. Enquête sur les nouveaux cadres du travail*, Paris, La Découverte, 258 p.

DULONG D., 2011, « Au dedans et en dehors : la subversion en pratiques », dans *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.

DURAN P., THOENIG J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, *46*, 4.

EYMERI-DOUZANS J.-M., 2003, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », dans *La politisation*, Paris, Belin, p. 47-77.

FAURE A., DOUILLET A.-C., BOISSEAUX S., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

FREYERMURTH A., 2006, « Les usages de "l'insécurité", du marquage idéologique et partisan à l'imposition d'un cadre d'action publique territoriale. L'exemple de Strasbourg », dans *Idéologies et actions publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR.

GAULEJAC V. DE, 2005, *La société malade de la gestion*, Paris, Le Seuil.

GIRIN J., 1983, « Les machines de gestion », *In* Berry M., *Le rôle des outils de gestion dans l'évolution des systèmes sociaux complexes. Rapport pour le Ministère de la recherche et de la technologie*, C.R.G-École polytechnique.

GLASMAN D., 2005a, « Remue-ménage dans les métiers et les professions », dans *Entre protection et compassion. Des politiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

GLASMAN D., 2005b, « La lente émergence des politiques éducatives territoriales », dans *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

GOIRAND S., 2015, « Émancipation individuelle et subordination institutionnelle : la double face ambivalente de l'intervention sociale en « Réussite éducative » », *SociologieS*.

HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dirs.), 2014, *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Domaine Gouvernances), 520 p.

ION J., 2005, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, 166 p.

LAFORETS V., 2016, *L'éducatif local : les usages politiques du temps libre des enfants*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes.

LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2005, « L'action publique saisie par ses instruments », dans *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 11-44.

LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 369 p.

LINHARDT D., MUNIESA F., 2011, « Tenir lieu de politique », *Politix*, 95, p. 7-21.

LORRAIN D., 2005, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », dans *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 164-198.

MÉLON L., ARTOIS P., 2014, « Les cadres intermédiaires du secteur social belge », dans *Le management des chefs de service dans le secteur social et médico-social*, Dunod, p. 163-182.

NONJON M., MARREL G., 2015, « Gouverner par les architectures informatiques », *Gouvernement et action publique*, 2, p. 9-24.

PESLE M., 2016, *La petite fabrique de l'action éducative : ethnographie métropolitaine*, Université Grenoble Alpes, Thèse de doctorat.

ROBERT C., 2007, « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, *n° 79*, 3, p. 7-23.

VOLÉRY I., 2006, « L'encadrement territorial des subjectivités juvéniles », *SociologieS*, Premiers textes, mis en ligne le 9 novembre 2006. URL : http://journals.openedition.org/sociologies/402.

VRANCKEN D., MACQUET C., 2006, *Le travail sur Soi. Vers une psychologisation de la société ?*, Belin (Perspectives sociologiques), 254 p.