



HAL
open science

Piloter à distance par la gestion : regard sur la politisation d'une politique éducative par des cadres intermédiaires

Manon Pesle

► **To cite this version:**

Manon Pesle. Piloter à distance par la gestion : regard sur la politisation d'une politique éducative par des cadres intermédiaires. Octarès. Les travailleurs du management. Acteurs, dispositifs et politiques d'encadrement, pp.137-155, 2020, 978-2-36630-107-6. halshs-04358389

HAL Id: halshs-04358389

<https://shs.hal.science/halshs-04358389>

Submitted on 21 Dec 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.

Valérie Boussard, Marie-Anne Dujarier, Ferruccio Ricciardi (dir), *Les travailleurs du management - Acteurs, dispositifs et politiques d'encadrement*, éd. Octarès, 2020.

Piloter à distance par la gestion : regard sur la politisation d'une politique éducative par des cadres intermédiaires

Manon PESLE¹

Ce chapitre porte sur l'activité des cadres métropolitains en charge de l'éducation (CMCE), mandatés pour le pilotage et « l'animation » de « la thématique éducative » de la politique de la ville. Ils doivent piloter et coordonner, à distance, des programmes socio-éducatifs dans des territoires paupérisés de la métropole. Placés entre l'échelon politique et celui de la mise en œuvre concrète, ils se sont vus progressivement attribuer, et ce depuis le début des années 2000, l'arbitrage des financements (étatiques et locaux) et le pilotage des programmes de la politique de la ville. Cette politique réunit sur un même territoire la préfecture, la direction académique de l'Éducation nationale, les Villes, le département, la région, la Caisse d'allocations familiales et la métropole. Les cadres territoriaux sont chargés du fonctionnement des programmes éducatifs de la politique de la ville et plus particulièrement du « programme de réussite éducative » (PRE) mis en œuvre dans les quartiers pauvres depuis 2007.

Les cadres métropolitains administrent les programmes, à distance des enfants, des familles et des quartiers paupérisés, tandis que les communes et les associations sont chargées de la mise en œuvre concrète des activités socio-éducatives. Aussi, les fonctionnaires métropolitains encadrent-ils le travail des fonctionnaires communaux et des travailleurs sociaux. Ces derniers comptent sur les financements accordés et décidés au niveau métropolitain afin de mener à bien leurs activités et accompagnements. Les cadres métropolitains ne peuvent vérifier la mise en œuvre de la politique qu'à partir de procédures de gestion et d'éléments quantitatifs.

Cet objet de recherche se situe à la croisée de trois champs de recherche principaux : l'analyse des politiques publiques, et plus particulièrement éducatives, avec une approche issue de la sociologie de l'action publique, la sociologie des cadres intermédiaires et la sociologie de la gestion.

Les travaux portant sur les politiques éducatives locales reconnaissent la portée politique de l'échelon de leur mise en œuvre. Abordées prioritairement sous l'angle de l'institution scolaire, ces recherches montrent que l'action publique éducative est élaborée au niveau national, mais également à l'échelon local, dans un rapport entre les services déconcentrés de l'État (préfecture et direction académique) et les collectivités locales (Ben Ayed, 2009 ; Charlot & Bourquelot, 1994 ; Dutercq, 2005). Si des travaux sur les politiques municipales ont été menés (Glasman, 2005 ; Laforets, 2016 ; Van Zanten, 1994), l'implication récente des intercommunalités et des métropoles dans le champ éducatif demeure un angle mort des recherches. La politique métropolitaine s'insère dans ce que Philippe Bezès nomme « l'État stratège » (2005). Alors que l'État conceptualise et pilote la politique publique, les cadres métropolitains formalisent des procédures techniques et des dispositifs de gestion dans l'objectif de maîtriser sa mise en œuvre. Les cadres participent de cette

¹ Education, Cultures, Politiques, Université de Saint-Étienne / PACTE, Université Grenoble Alpes
2018

entreprise de quantification gestionnaire, propre au nouveau management public (NMP) (Bezes, 2009 ; Hibou, 2012). Elle s'ancre localement dans un mouvement que Renaud Epstein nomme « le gouvernement négocié des territoires » (Epstein, 2005) par « un gouvernement à distance ». Dans ce cadre, les programmes, dispositifs, contrats, projets et procédures quantitatives d'évaluation montent en puissance.

La sociologie des cadres est alors utile pour penser ces faits sociaux. Le rôle des cadres intermédiaires publics (Barrier, Pillon, & Quéré, 2015) dans la mise en œuvre des politiques publiques est un révélateur des enjeux et contradictions des réformes liées au NMP. Les cadres intermédiaires, s'ils ont peu fait l'objet de recherches en France, participent, en tant qu'acteurs, à la définition de la politique publique. Alors qu'ils ont été peu étudiés au niveau des collectivités territoriales et encore moins à l'échelon des métropoles, ils jouent un rôle central. Ils coordonnent l'activité d'autres acteurs, par un travail de traduction opérationnelle et d'ajustement des injonctions tout en acquérant de nouvelles compétences et techniques issues de la gestion. Les cadres métropolitains en charge de l'éducation sont considérés ici comme des « acteurs » en prenant au sérieux les stratégies individuelles et collectives dont ils font preuve (Crozier & Friedberg, 1977). La focale porte cependant sur leurs « activités intentionnelles mais placées » (Bezes & Le Lidec, 2010) au sein d'une institution donnée, l'administration métropolitaine. Dans le cadre de l'analyse des politiques publiques, le regard porte sur leur contribution à la décision politique ainsi que son impact et son influence sur la politique éducative métropolitaine.

Avec « un management à distance par des dispositifs » (Dujarier, 2015), une catégorie spécifique de cadres se distingue : les « planneurs » produisent des dispositifs qui prescrivent, outillent et contrôlent le travail opérationnel, à distance. Les instruments d'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2005), issus de la gestion privée (tableaux de bord, *reporting*, statistiques, etc.) se multiplient. Ces instruments ne sont pas des outils, au sens où les travailleurs pourraient en disposer pour agir, mais des « dispositifs de gestion » (Boussard & Maugeri, 2003), faits de techniques, outils, lieux, acteurs et discours interdépendants. Ils deviennent au centre de l'attention et du travail : les femmes et les hommes doivent s'occuper des dispositifs comme de machines (Girin, 1983 ; Boussard & Maugeri, 2003 ; Dujarier, 2015). Ces dernières sont porteuses d'une vision de la réalité, que les cadres métropolitains entretiennent. Cette contribution sur les cadres métropolitains poursuit ces travaux de la sociologie de la gestion et de l'action publique en portant un regard sur le travail des cadres métropolitains, qui en tant que « travailleurs du management », pilotent à distance les acteurs de première ligne.

Cette contribution s'appuie sur une recherche ethnographique menée de 2011 à 2014 (Pesle, 2016) au sein de la métropole Grenoble Alpes Métropole². La thèse de science politique dont est issu ce terrain porte sur la fabrique, par ses acteurs, de la politique éducative métropolitaine. En tant que doctorante, j'étais une cadre métropolitaine en charge de l'éducation dans le service « politique de la ville », dans le cadre d'une CIFRE (convention industrielle de formation par la recherche). J'administrerais et coordonnais le « volet éducation » de la politique de la ville et le programme de réussite éducative. J'ai mené une recherche ethnographique participante durant deux ans et demi au

2 L'intercommunalité grenobloise, créée en 1966 sous la forme d'un syndicat intercommunal et nommée ensuite « La Métro » est devenue juridiquement en 2014 une métropole, collectivité territoriale intercommunale à fiscalité propre. Elle compte en 2014 49 communes, avec plus de 445 000 habitants. L'institution métropolitaine, du fait de ses compétences étendues sur une vaste aire urbaine, exerce des fonctions organisationnelles sur son territoire, dont la politique de la ville.

sein de ce service, en adoptant une « méthode de recherche résolument microscopique » (Sawicki, 2000). En étant présente au sein de la métropole entre trois et quatre jours par semaine en moyenne, j'ai eu accès aux réunions à l'échelon de la métropole et des villes, portant sur l'éducation. Étaient réunis à géométrie variable les cadres préfectoraux, ceux de l'inspection académique, des Villes et des autres collectivités territoriales ainsi que les élus communaux et métropolitains. En tant que « chercheuse embarquée par et dans son terrain » (Alam, Gurruchaga, & O'Miel, 2012), j'ai partagé les points de vue et le travail des quatre CMCE et des autres cadres de l'équipe « politique de la ville ». J'ai saisi leur travail à partir de leur activité de travail, c'est-à-dire leurs tâches quotidiennes et la manière dont ils les investissent dans leur contexte professionnel (Dujarier, 2015). J'ai aussi pu accéder à la manière dont ils vivent leur travail et les rapports sociaux, en partageant leur place dans l'institution, leur langage et leurs émotions. Mon entrée dans le métier de CMCE a été un apprentissage de plus d'un an et demi, alors même que j'avais effectué une période de stage de six mois un an et demi auparavant. La longue entrée dans le métier s'explique en partie par la technicité des « dispositifs » à faire fonctionner (politiques et programmes) et la complexité des normes gestionnaires et du paysage politique à l'échelon métropolitain. Ces éléments structurent le travail des cadres et ne sont pourtant généralement pas expliqués au nouvel entrant. Mon « expérience » (Cefaï, 2010) d'immersion totale a été étayée par des discussions informelles tout au long du terrain avec les CMCE qui m'ont permis de ne pas imputer aux enquêtés ma propre vision (Bourdieu, 1997). La méthodologie d'enquête n'a pas privilégié l'explicitation par les acteurs de leurs « bonnes raisons d'agir » (Boudon, 1986), puisqu'aucun entretien n'a été mené avec les CMCE. Cependant, le sens de leurs activités et leurs investissements ont été saisis en l'expérimentant. Ce travail inductif a été ensuite analysé et transformé par une grille d'observation permettant un codage systématique des prises de notes ethnographiques. Une mise à distance a été nécessaire, rendue possible par un éloignement physique lors de la fin de mon contrat qui a permis une déconstruction de mon rôle et de mon engagement dans l'institution métropolitaine. Vingt années d'archives de la thématique éducation du service « politique de la ville » (comptes rendus de réunions, délibérations, travaux préparatoires, notes personnelles des CMCE et des élus), les fiches de poste des CMCE, ainsi que les documents à la disposition des CMCE au sein du service et leurs courriels qui m'étaient adressés ont été utilisés. Cette « participation observante » (Soulé, 2007) a été enrichie d'entretiens avec certains cadres et travailleurs communaux (13) et avec des élus communaux et métropolitains (5).

Cet article montre, à partir de cette étude de cas, quel est le travail de management³ réalisé par les CMCE dans le processus de rationalisation de l'action publique et les orientations politiques qu'elle induit à leur insu. Pour cela, le texte décrit d'abord le travail prescrit et les caractéristiques professionnelles de ces généralistes de l'action publique (1). L'analyse porte ensuite sur leur activité de « missionnaires du management », centrée sur l'administration et la gestion⁴ des programmes (2).

3 Le management est entendu comme l'action d'encadrer le travail d'autrui à partir de techniques de gestion et d'administration dans une visée rationalisante et de recherche d'efficacité.

4 La « gestion » renvoie à un mode d'administration des conduites à partir de leur dimension organisationnelle. Cette notion est comprise ici dans l'action publique, et on ne peut la penser sans faire un renvoi à la « nouvelle gestion publique » (F.-X. Merrien, 1999). Cette dernière promeut l'introduction de mécanismes de marché au sein de l'action publique visant à lutter contre une bureaucratie supposée inefficace.

Des prescriptions et fonctions organisationnelles

La fonction des cadres métropolitains est définie par leur position hiérarchique (entre les élus et la direction d'une part, et le « terrain » d'autre part) et le statut des programmes qu'ils pilotent au sein d'échelles institutionnelles et territoriales multiples. Celles-ci produisent un faisceau d'injonctions et de prescriptions qui s'enchevêtrent.

Cadre institutionnel

Depuis 2003, la métropole est présente auprès des villes par le financement de leurs projets éducatifs locaux, et depuis 1998, par sa participation à la politique de la ville. Celles-ci sont programmées au sein d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) dont les orientations ont été définies par le comité interministériel des villes, en 2006. Le programme de réussite éducative (PRE) lancé lors du plan Borloo en 2005, occupe une place centrale dans la métropole grenobloise à partir de 2007. Il 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 »⁵. Dans la métropole grenobloise, le cadre général est défini par le ministère délégué à la Ville (par l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des territoires – ACSÉ) qui en finance une partie majoritaire. Les institutions bailleuses sont réunies au sein d'un groupement d'intérêt public (GIP), géré et présidé par la métropole⁶.

La mise en place du PRE s'inscrit dans le cadre des politiques décentralisées, dans lesquelles le ministère délégué à la Ville finance et définit le cadre légal, mais délègue « le traitement du contenu » (Duran & Thoenig, 1996) de la politique aux collectivités territoriales. Ici, la métropole est chargée « d'animer » le GIP et de « coordonner » les institutions qui financent et mettent en œuvre le programme, dans un « laisser-faire institué » (Voléry, 2008). Les cadres de la métropole doivent appliquer les orientations politiques et le cadre légal définis par le ministère. Elles restent vagues, puisque les « besoins » des enfants et des familles doivent, selon les textes, être spécifiés localement. Les résultats en termes de réussite (scolaire, sociale, de bien-être) ne sont pas prescrits par le ministère. Les cadres s'appuient principalement sur les circulaires nationales et préfectorales annuelles, ainsi que sur les guides nationaux qui définissent le nombre d'enfants à suivre. Des équipes pluridisciplinaires de soutien (EPS) sont mises en place sur chaque commune et réunissent des professionnels des institutions présentes au sein du GIP qui les mandatent pour suivre les enfants et leurs familles. Progressivement, le ministère impose des indicateurs nationaux, tel que celui, individualisant, du « taux d'individualisation des accompagnements » des enfants. Ces orientations ministérielles sous la forme d'indicateur d'évaluation, sont particulièrement suivies par les cadres métropolitains puisque l'État est le principal bailleur. La préfecture contrôle la conformité de ces orientations, par le biais d'évaluations et de bilans annuels que les cadres métropolitains lui adressent. Lors de mes observations, j'ai constaté que les principales discussions engagées avec les cadres de la préfecture portent moins sur des normes éducatives nationales que sur les tableaux comptables et la tenue des budgets, les indicateurs et les moyens engagés pour individualiser les accompagnements. La politique éducative est saisie dans un rapport quantitatif et comptable à la réalité et par un langage gestionnaire, à l'image de ce courriel envoyé par la

5 Circulaire du 27 avril 2005, Délégation interministérielle à la ville.

6 Le GIP regroupe, jusqu'en 2014, la Caisse d'allocations familiales, la préfecture de l'Isère, le conseil général, la direction académique de l'Éducation nationale, la métropole et les neuf villes parties prenantes du programme.

responsable de la politique de la ville de la préfecture aux cadres métropolitains :

Date : 22/03/2013 12:15

De : Chargée de Mission Politiques Sociales et Emploi - Mission de Coordination Interministérielle – Préfecture

À : Élu et agents métropolitains chargés de la thématique éducation de la politique de la ville

Objet : Notification enveloppe DRE 2013

Bonjour,

Je vous prie de trouver ci-joint la lettre qui vous est adressée ce jour concernant l'enveloppe 2013 allouée au dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise.

Les principaux points de ce courrier concernent le :

- Montant de l'enveloppe au regard des différentes modalités d'instruction*
- Nécessité d'utiliser la dotation ACSE pour les actions relevant des quartiers situés en CUCS comme rappelé par l'ACSE*
- Modalités de dépôt des dossiers suite à la mise en place du cerfa dématérialisé avec élaboration d'un mode opératoire à destination des porteurs*
- Tableau permettant de mesurer, de manière analytique, l'utilisation des financements des partenaires*
- Modalités de versement de la subvention et échéancier*
- Reliquat et ses modalités de remboursement*

Vous trouverez le mode opératoire décliné en 3 documents, un par étapes, en vous connectant sur le lien suivant : Accueil/Politiques publiques/Cohésion sociale/Politique de la ville/Vos subventions et aller dans la rubrique : 5 - Guides pour l'obtention des subventions 2013

Bonne fin de journée

Des techniques et des procédures (modalités budgétaires, Cerfa, tableaux récapitulatifs) apparaissent centrales dans cette communication entre cadres des services déconcentrés et cadres de la métropole, comme dans la majorité des interactions, réunions ou échanges écrits que j'ai pu observer. Ils sont porteurs d'une vision gestionnaire de la politique éducative. Le travail des cadres métropolitains est évalué par les cadres de la préfecture en charge de la politique de la ville sur leur capacité à fournir des chiffres et des tableaux justifiant les objectifs. C'est ce qu'illustre ce courrier envoyé par le préfet à l'élu métropolitain en charge de l'éducation en 2010, suite à l'envoi des bilans annuels par les cadres métropolitains : « [...] à la lecture du bilan il ressort que l'objectif fixé n'a pas été atteint. Il est regrettable qu'aucune analyse des difficultés n'ait été menée, alors même que certaines contraintes de gestion du personnel ou défauts d'organisation puissent expliquer cette situation. Il est donc nécessaire de renforcer le pilotage et l'accompagnement au niveau du GIP afin que les ratios se rééquilibrent en faveur du suivi par les équipes pluridisciplinaires de soutien [suivis individualisés]. En conséquence, au regard des observations formulées, j'émet un avis réservé de ce bilan [...] ». Si les CMCE ne communiquent pas des ratios à la hauteur des objectifs, c'est l'ensemble du financement du programme qui peut-être réduit voire supprimé.

Dans ce dispositif, les CMCE sont à une place intermédiaire entre l'administration préfectorale et les cadres et travailleurs communaux de « terrain » (en grande partie des travailleurs sociaux). Ils rendent compte aux premiers de l'activité des seconds par des chiffres qu'ils mettent en forme. Lors des commissions qui réunissent les institutions bailleuses, les chiffres sont utilisés pour arbitrer les financements, et sont communiqués à l'ACSE qui donne un avis sur les financements annuels à accorder à la métropole. Ainsi que le rappelle le cadre de la direction académique qui accompagne les cadres préfectoraux sur la thématique éducative, lors d'une réunion en octobre 2012 : « eux vont

regarder les chiffres, à l'ACSÉ et la préfecture. Et on sait que ce qui va être regardé le plus, c'est les moyens attribués au fonctionnement des EPS [équipes pluridisciplinaires de soutien] et aux moyens attribués à la mise en œuvre des suivis personnalisés dans le cadre des EPS. On sait que c'est là-dessus que doit porter notre priorité aussi, l'ensemble de l'État ». Les CMCE se font donc le relais de l'État qui pilote à distance et se positionnent eux-mêmes à distance des accompagnements qu'ils nomment « le terrain ». S'ils sont un relais, ils aménagent aussi des indicateurs standardisés leur permettant de vérifier la conformité des procédures demandées par l'ACSÉ et relayées par la préfecture, tels que les taux d'individualisation, le nombre d'enfants et les budgets. Au niveau de la métropole, le « taux d'individualisation » comprend le calcul des suivis d'enfants par les professionnels des équipes pluridisciplinaires, mais aussi les suivis effectués lors d'activités éducatives collectives où les enfants identifiés comme « fragiles » sont suivis de manière plus personnalisée par les travailleurs communaux et associatifs. Cet aménagement de l'indicateur a été élaboré en 2010 par les CMCE avec les cadres communaux et validé par la direction académique et la préfecture. Sur deux années de suite, j'ai pu observer les réunions dites de « pré-programmation » des financements du PRE, où les cadres communaux sont invités par les CMCE à présenter leurs programmes communaux « d'actions » avant que les financements ne soient attribués. Lors de ces réunions, les CMCE cherchent à identifier si les cadres communaux respectent le taux d'individualisation. À titre d'exemple, une « action » de dépistage bucco-dentaire d'une des communes est comptabilisée en 2012 comme un suivi individualisé, comme l'indique une des CMCE : « c'est que les caries, c'est enregistré en suivi personnalisé ». Or, puisque 500 enfants sont comptés dans cette « action », lors d'une réunion, la CMCE s'interroge sur la possibilité de suivre de manière personnalisée ces enfants : « Notre interrogation, c'est si cela fait 500 enfants comptabilisés au titre de suivis personnalisés⁷. Quand même, dans la définition des suivis personnalisés, il y a le regard d'une des deux coordinatrices [des équipes pluridisciplinaires communales] ». Les CMCE sont focalisés sur le respect des indicateurs afin que les taux apparaissent réalistes aux yeux des cadres préfectoraux. Pris dans une politique publique pluri-institutionnelle, avec des procédures de gestion partagées entre plusieurs administrations, les cadres de la métropole sont focalisés sur la coïncidence immédiate entre des taux fixés par le ministère et les résultats, mesurés par une batterie d'indicateurs. Disposant de peu de culture dans le secteur éducatif, on peut faire ici l'hypothèse que leur profil généraliste les conduit à s'astreindre alors d'autant plus facilement aux prescriptions institutionnelles de l'État.

Des généralistes de l'action publique

Les CMCE sont organisés sous la forme d'un « pôle éducation ». De 2011 à 2014, il est constitué de quatre personnes, rattachées au service politique de la Ville, qui comprend une dizaine de cadres, ainsi qu'un chef de service et une assistante administrative. Sur les quatre CMCE, trois ont été embauchées depuis moins de six ans et sont tous des cadres A. Une seule personne est fonctionnaire et a obtenu le concours d'attaché territorial, les trois autres étant contractuelles. Trois sont issus de formation en développement social urbain, notamment un master de l'institut d'études politiques de Grenoble, et deux ont achevé ou sont en cours de doctorat. Trois personnes ont moins de 35 ans et ont été embauchées à la métropole au début de leur carrière. Deux personnes ont préalablement travaillé dans des bureaux d'études prestataires des collectivités territoriales, des agences d'urbanisme et des services de développement social urbain dans lesquels elles se sont familiarisées

7 Comprendre : « si l'on comptabilise les 500 enfants accompagnés au titre de suivis personnalisés »

avec les problématiques et les réseaux locaux. Les CMCE ont travaillé sur des domaines divers de l'action publique et ne sont pas spécifiquement attachés à leurs thématiques. Ils s'appuient en effet sur des compétences telles que la gestion et l'administration de projet, l'animation d'équipe et de groupes de travail, de rédaction et de synthèse, ou encore de négociation. Ces compétences ne sont pas propres à une collectivité ou un territoire en particulier, ni à une thématique précise. Elles sont valorisées par les membres de l'équipe politique de la Ville et par les chefs de service et directeurs généraux des services. Une discussion avec le chef du service « développement économique » lors de la fin de mon contrat illustre cela : il me conseille de postuler à des postes de directrice générale des services d'une petite commune afin de toucher « un peu de management, un peu tous les sujets ». Les parcours ponctués d'expériences dans divers secteurs de l'action publique, tels que le logement, l'éducation, la prévention de la délinquance ou le développement économique sont en effet valorisés et encouragés par les chefs de service. Toutefois, on constate que les compétences administratives et gestionnaires (maîtrise d'un outil comptable ou informatique, des méthodes et procédures gestionnaires), ne sont formulées ni dans les fiches de poste, ni dans les discussions. Les CMCE ne sont pas spécialistes du chiffre ou de la gestion, mais sont recrutés pour leur capacité à « animer des partenariats » et des réseaux d'acteurs. À l'appui d'un diplôme de l'enseignement supérieur, et de réseaux davantage professionnels et institutionnels que politiques ou militants, les cadres développeraient des compétences « a-territorialisées » (Ion, 2005) voire a-thématisées. Ils se différencient des cadres de proximité communaux et des travailleurs sociaux de première ligne qui mettent en place les activités socio-éducatives. Comme Marie-Anne Dujarier le souligne pour les planneurs, leur spécialité est la « méthode » et « l'expérience de l'activité qu'il s'agit d'encadrer est secondaire, voire anecdotique, dans la présentation des compétences, par rapport à la maîtrise des dispositifs eux-mêmes » (Dujarier, 2015, p. 176).

Les CMCE sont majoritairement sous statut contractuel. D'après Émilie Biland (2012), les générations précédentes étaient réputées loyales à l'égard d'élus auxquels elles devaient leur réussite. Il n'en serait plus de même pour les générations actuelles. Parmi les CMCE, j'ai pu en effet observer qu'aucun n'avait fait ses armes aux côtés des élus locaux dans les associations d'éducation prioritaire ou les sections locales des partis en tant que militants dits « de terrain ». Les CMCE se démarquent d'ailleurs régulièrement des élus locaux. Ils se soumettent pour certains au tutoiement de leur élu tout en le vouvoyant : car comme le dit une des CMCE, elle n'a « pas envie d'être sa copine ». Ils valorisent par ailleurs très peu leurs engagements associatifs ou politiques comme des atouts pour leur pratique professionnelle. Certains détiennent des brevets de l'animation (brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur ou de directeur, brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire) et possèdent donc des expériences avec les enfants et les familles, notamment ceux habitant les quartiers pauvres de la métropole. Ayant développé une relation proche avec l'ensemble des CMCE, je connais une partie de leurs engagements privés et m'aperçois en effet que leurs expériences de suivis éducatifs des enfants et des familles ne sont jamais mobilisées lors des discussions au sein du service politique de la Ville. Les CMCE concentrent leur attention avant tout sur la maîtrise de la complexité des programmes et des montages financiers et non sur ce dont ils traitent. Alors même qu'ils ne sont ni spécialistes de l'éducation, ni de la gestion et que les orientations politiques du programme apparaissent peu cadrées, les CMCE se concentrent sur le fonctionnement technique des programmes socio-éducatifs.

De l'élaboration des dispositifs à la diffusion d'une politique gestionnaire

L'activité des CMCE est guidée par une référence gestionnaire ou un « idéal » gestionnaire (Boussard, 2008 ; Dujarier, 2006) qui se décline concrètement par l'usage de protocoles, procédures, tableaux de bord et démarches dites de « bonnes pratiques ». Cet arsenal gestionnaire permet aux CMCE d'encadrer l'activité des travailleurs et cadres communaux. Les dispositifs créent un univers social (Chiapello & Gilbert, 2012) qui relie des acteurs et régule leur action. Ici, ils encadrent l'activité des cadres des services d'éducation des communes, qui encadrent eux-mêmes les travailleurs de « terrain » et véhiculent une vision politisée de l'action éducative, centrée sur une recherche de rationalité et d'efficacité gestionnaire.

Bricoler des dispositifs structurants

Les CMCE travaillent principalement dans des bureaux, face à leur poste informatique, ou bien ils sont en réunion, dans des bâtiments de la métropole ou des institutions parties prenantes de la politique de la ville. Une grande partie du travail est informatisée et centrée sur la préparation des réunions avec les cadres de la préfecture et des collectivités territoriales, comme sur le fonctionnement des procédures administratives et institutionnelles. Les réunions avec les représentants de l'éducation nationale, de la préfecture, des villes ou de la caisse d'allocations familiales, permettent aux CMCE d'échanger sur les tableaux de bord qu'ils ont adaptés des tableaux préfectoraux et ministériels. Les réunions sont principalement liées à la planification des financements (période dite de « programmation ») qui seront alloués aux activités éducatives et aux territoires⁸. En tant que pilotes du PRE sur la métropole, les cadres métropolitains gèrent les financements de l'État et des autres institutions. À leur charge, en accord avec les institutions bailleuses et les élus métropolitains, de proposer une distribution financière sur la base des informations qu'ils reçoivent des communes et qu'ils mettent en forme.

Afin de préparer les réunions dont l'objectif est de décider de la répartition des financements, les CMCE utilisent des dispositifs qu'ils ont, à première vue, bricolés : ils travaillent sur des tableurs informatisés, sur lesquels il ne leur est pas possible d'intervenir à plusieurs de manière simultanée. Les sauvegardes ne sont pas systématisées et il arrive que des données disparaissent par mégarde. De plus, aucun outil analytique ne permet d'avoir une vue globale depuis le début du programme, en 2007. Il n'est pas possible d'identifier rapidement quelles ont été les sommes engagées les années précédentes, le nombre « d'actions » financées, le type d'accompagnement des enfants et le montant par « action ». Les cadres se fient alors au logiciel de demande de subvention nationale (nommé « Poliville ») inspiré des formulaires « Cerfa » mis en œuvre localement par la préfecture, avec lequel les communes et associations renseignent les détails de leurs « actions » chaque année. Lors de la période de programmation, une des CMCE imprime toutes les « fiches actions » qui décrivent les activités éducatives communales. Elle les copie depuis le logiciel de gestion, puis les insère sur un document de traitement de texte les unes après les autres, sans ajouter de sommaire et en suivant la classification imposée par le logiciel. La coordinatrice se déplace lors des réunions d'arbitrages financiers avec ce document de 150 pages. La taille des caractères est réduite au minimum. Le document, qu'elle ne peut consulter que rapidement, ne lui permet pas de produire une analyse qualitative des demandes de financement dans le cadre du PRE. Alors que ces réunions préfigurent une grande partie de la décision finale, les dispositifs utilisés empruntent un langage rationalisé

8 Par ce programme, les enfants et leurs parents peuvent avoir accès à différentes activités proposées par des structures socio-éducatives communales ou associatives et financées dans le cadre du programme.

mais s'avèrent être peu rationnels dans les usages qui en sont faits. À la suite de la période de programmation, les CMCE synthétisent les données chiffrées et les différents avis des institutions dans des tableaux qu'ils les transmettent aux parties prenantes du programme.

Descriptif d'un dispositif de gestion : tableau extrait de l' « Analyse de la programmation PRE 2014 », GIP « Objectif réussite éducative », 2014.

Ce tableau a la caractéristique de ne pouvoir être imprimé sur une page simple, au point où il ne peut être reproduit dans ce livre, pas plus qu'il ne peut être imprimé de manière maniable par les acteurs. Il s'étend en effet sur deux pages de tableur, et comporte pas moins de 41 colonnes, qui décrivent, dans une police de caractères minuscule, chaque « action », en ligne. L'action est libellée sous la forme d'un code comprenant le numéro attribué par le logiciel de gestion. Il est composé de l'année et des initiales de la ville (par exemple « F2013VABC-3DRE2014VABC-61 »). Le « libellé » de l'« action » est décrit en moyenne en moins de dix mots. Il est indiqué le « porteur » de l'action (la structure ayant fait la demande de subvention), le territoire et la thématique du logiciel (santé publique, parentalité, référence de parcours, etc.). Ensuite, les CMDE doivent renseigner et vérifier le coût de l'« opération », la subvention demandée pour chacune des institutions (GIP, CAF, commune, autres), la subvention accordée par ces institutions l'année précédente et le « reliquat » (somme non utilisée). Suivent des calculs prévisionnels en fonction des baisses de subventions envisagées par l'État (soit huit calculs différents, dont « la baisse de 2,4 % par action », « nouveau total théorique », « le calcul total de la baisse par commune », « le calcul total théorique de la subvention par commune », etc.). Une colonne « commentaires », tel que « Subvention diminuée. Reliquat 2013 à préciser dans le BP [budget prévisionnel] 2014 » fait état de précisions ou de questions budgétaires à poser aux « porteurs » des actions.

Ces tableaux, dont la maîtrise et la lecture demandent un certain temps, et de bons yeux, serviront lors des réunions nommées « politiques » par les cadres, car elles réunissent les élus et les représentants institutionnels, qui actent la répartition définitive des financements. Ils sont établis après que les cadres aient longuement vérifié les budgets pour chaque « action » sur le logiciel de gestion et l'usage des catégories correspondantes pour la description des « actions » (« thématiques », « libellé », « territoire » et sommes). Ce travail de copie et de reformulation dans des tableaux occupe une grande partie du temps des CMCE. En témoigne un courriel d'un des cadres de l'équipe « politique de la ville » qui occupe les mêmes fonctions que les CMCE sur la thématique « culture » et « cadre de vie » de la politique de la ville en novembre 2013 : « j'ai particulièrement galéré, le filtre du tableau général fonctionnant très mal... j'ai dû ressaisir moult actions à la main (ex : en sélectionnant la thématique "culture" ou "cadre de vie" dans le menu déroulant, il manquait... toutes les actions sur Vanuxen [ville de la métropole] !) ». En somme, les membres de l'équipe « politique de la ville », dont les CMCE, disent consacrer un temps important au fonctionnement de ces procédures, qui leur apparaissent peu fonctionnelles. Lors de la réunion de « pré-programmation » des financements en octobre 2012, le cadre de la direction académique précise que l'ACSÉ vérifiera surtout l'individualisation des accompagnements qui se déroulent au sein des équipes pluridisciplinaires, faisant fi du calcul plus large élaboré par les CMCE (enfants suivis par les EPS et dans des activités collectives, de manière personnalisée). Une des CMCE exprime amèrement son impression de consacrer du temps à des procédures qui ne seront ensuite pas prises en compte par l'ACSÉ et la préfecture, telle que la comptabilisation des suivis personnalisés dans les activités collectives : « Honnêtement, il faut qu'on rediscute de ça parce que

là j'y comprends plus rien... J'ai transmis des chiffres, je fais un recueil, il faut qu'on me dise ce qu'il faut que je fasse ! Je fais un recueil auprès de tout le monde sur la base des suivis individualisés, j'y passe un certain temps, voilà, on me demande, il y a un taux d'individualisation qui ressort de ça, si c'est pas ça qui est pris en compte, il faut qu'on me dise "arrêtons de faire ce comptage"... ». Cet exemple s'inscrit dans une ambiance où les CMCE ont tendance à se plaindre des procédures qu'ils doivent faire fonctionner. Ainsi, lors des réunions d'équipe consacrées à l'explicitation des procédures à suivre par le chef de service, j'observe que les membres de l'équipe ont tendance à s'éclipser pendant plus de dix minutes, à répondre au téléphone, ou à ne se présenter que sur une partie de la réunion. Une des CMCE, à l'issue d'une des réunions insiste d'ailleurs combien « c'était vraiment chiant ». Les dispositifs gestionnaires et de comptage des activités et des bénéficiaires, s'ils semblent les subir, sont pourtant au cœur de leur rôle, ce qu'ils nomment « l'animation inter-institutionnelle du programme » sur le territoire.

Le travail de formalisation effectué par les cadres poursuit en effet l'objectif de rendre la réalité lisible et saisissable par les services préfectoraux. Mais ce faisant, ils transforment progressivement la politique éducative à l'attention d'enfants et de leurs parents en langage gestionnaire. Ainsi, lors des réunions inter-institutionnelles consacrées aux arbitrages financiers, les activités et les accompagnements éducatifs sont nommés en fonction du numéro de la « fiche action » qui les décrit et deviennent des « numéros d'enregistrement des fiches correspondantes ». Elles se présentent sous la forme de « propositions financières » ou de « crédits en fonctionnement ». Les CMCE parlent d'« extraction » du logiciel, de « ventilation par thématique », de « consolidation des propositions financières » ou de « l'enveloppe financière » pour évoquer les présentations de l'ensemble des « actions » et des subventions proposées. Ce langage gestionnaire code la réalité, à distance des publics en difficulté et de leurs lieux de vie. Lors des réunions entre les cadres métropolitains, préfectoraux et de la direction académique, ainsi qu'avec les élus, le contenu des « actions », le contexte d'intervention sociale, mais également les difficultés éducatives et familiales, que peuvent être des problèmes de santé, de relations avec l'école et les enseignants, de relations conjugales ou d'estime de soi de l'enfant deviennent une question gestionnaire et financière, que la formalisation informatique accentue. Les CMCE véhiculent cette représentation de la réalité avec d'autant plus de facilité qu'ils disent être contraints de travailler avec des procédures et des calendriers imposés par le fonctionnement informatisé du programme. Ainsi, à mon arrivée au sein de la métropole en tant que CMCE lors de l'été 2011, mes missions sont encore relativement floues. J'en profite pour visiter les quartiers pauvres et aller à la rencontre des travailleurs associatifs et communaux qui accompagnent les enfants et les parents. Je comprends que les autres CMCE n'y vont jamais. Au fil des mois, mon emploi du temps se charge de réunions institutionnelles et de procédures à suivre. Je découvre notamment la période de « programmation » qui occupe plus de la moitié de l'année (d'octobre à février puis à la fin de l'année scolaire, en juin) et pendant laquelle je passe l'essentiel de ma semaine à recueillir et compiler des données des communes, élaborer des tableaux de suivis et les vérifier auprès des cadres communaux. Les tableaux recensent le nombre d'enfants par « actions », leurs âges et sexes, et l'institution qui a « saisi » le PRE. Les double-comptes sont nombreux (plusieurs enfants peuvent être accueillis sur plusieurs activités) et l'objectif est de calculer des pourcentages et des valeurs absolues qui apparaissent crédibles aux yeux des élus métropolitains et des cadres préfectoraux. Je suis chargée d'appeler les cadres communaux pour vérifier ces chiffres, comprendre la manière dont ils ont renseigné différemment les tableaux et tenter de reformuler les données en calculs généraux. L'utilisation des données du logiciel de

gestion implique également que je vérifie chaque catégorie des « actions » renseignées par les cadres communaux, ainsi que les bilans budgétaires, alors même que je ne suis pas formée à la comptabilité. La complexité du logiciel engendre de nombreuses erreurs de la part des cadres communaux que nous devons, en tant que cadres métropolitains, corriger à l'intention des cadres préfectoraux qui ont accès au logiciel. Nous sortons de ces périodes éreintés, parfois remerciés d'un courriel par le chef de service qui souligne la pénibilité du travail : « J'en profite pour vous remercier tous du travail fourni pendant cette programmation très contrainte dans le temps ». Pendant cette période, les autres CMCE et moi-même ne connaissons que très peu les « actions » sur lesquelles nous devons donner un avis de financement. Nous nous faisons régulièrement la remarque qu'il est difficile de juger et pourtant, je ne parviens plus à aménager du temps pour échanger avec les travailleurs communaux et associatifs. Après une année en tant que CMCE, les procédures à suivre contrôlées par les cadres de la préfecture et de l'ACSÉ m'apparaissent plus prioritaires et urgentes que la rencontre des travailleurs de première ligne. La maîtrise progressive de ces procédures m'octroie une place face aux cadres de proximité qui me sollicitent hebdomadairement sur leurs usages. L'abstraction gestionnaire qui s'opère s'explique donc par l'attention que les cadres métropolitains portent à la « machine » de gestion davantage qu'à ce qu'elle produit. Cette focalisation sur la machine est rendue en partie possible par la distance d'avec les femmes et les hommes (travailleurs communaux et familles) concernés par cette politique.

Véhiculer une gestion « rationnelle » de l'éducation

Les tableaux de bord construits par les cadres métropolitains synthétisent les informations concernant les parents et les enfants, leurs difficultés ainsi que les solutions proposées dans le cadre des dispositifs. Ils sont renseignés deux fois par an. Les CMCE s'appuient sur des données fournies, à leur demande, par les cadres des services Education des communes. Ces services encadrent l'activité des travailleurs de terrain *via* un logiciel de demande de subvention en ligne. Les cadres communaux, par l'utilisation du logiciel, uniformisent les présentations de leurs « actions » dans des catégories et indicateurs pré-formatés. Le logiciel incite les structures à présenter leurs « actions » dans des catégories pré-établies telles que « les besoins de l'action », « les acteurs ayant identifié les besoins », « l'inscription dans une politique publique », le « public bénéficiaire », « les moyens mis en œuvre », le « territoire de réalisation de l'action » ou encore « la méthode d'évaluation et indicateurs choisis au regard des objectifs ci-dessus ». Le logiciel et ses catégories doivent permettre aux CMCE d'évaluer les « actions » à court terme et selon un plan d'action formalisé, les subventions étant demandées chaque année. La priorité est donnée aux éléments quantitatifs, que ce soit pour les tableaux de bilan et de suivi des situations ou pour les données financières. Les cadres communaux ne fournissent pas d'état des lieux ni de diagnostic approfondi du type de public accompagné, de l'environnement social, économique et démographique ou des choix politiques communaux. Si les cadres communaux font régulièrement des demandes aux CMCE afin d'expliquer leurs « actions » dans le but d'obtenir des financements plus élevés chaque année, les CMCE privilégient les informations transmises par le logiciel, considérées comme « plus neutres », c'est-à-dire non soumises à des pressions communales. Les CMCE n'ont donc connaissance des populations et des contextes municipaux que par le logiciel et les données fournies par les cadres communaux. Il s'opère ainsi une conceptualisation présentée par « des techniques neutres qui euphémisent la complexité politique et sociale de la pauvreté » (Hibou, 2012, p. 134).

De fait, une partie des procédures qui structurent le travail des CMCE est imposée aux cadres et

travailleurs communaux, sous la forme de tableaux de bord, de bilan ou de fiches de suivi. Dans un contexte de baisse des financements nationaux, comme ceux de la CAF ou du ministère de Jeunesse et Sports et de règles de partage financier peu publicisées au sein de la politique de la ville métropolitaine, les cadres de proximité communaux (ils encadrent des travailleurs sociaux et sont eux-mêmes parfois en relation avec les familles) participent au processus gestionnaire, dans l'espoir de voir leurs actions financées. Puisque la fonction d'« animation » qui revient aux CMCE n'est pas définie clairement par les institutions qui financent le programme, les cadres métropolitains et communaux investissent les espaces collectifs de travail comme des espaces d'explicitation et d'appropriation des procédures. De nombreux courriels sont échangés avec les communes et les associations explicitant les démarches à suivre, rappelant les calendriers et les tableaux de bord. Ce courriel envoyé par une des CMCE aux cadres communaux et associatifs à chaque période de programmation financière illustre la complexité du processus :

Date : 5/10/2011 18:25

De : Coordinatrice d'agglomération du PRE - Métropole

À : Cadres communaux coordinateurs des PRE communaux – villes de la métropole ; associations socio-éducatives

Objet : Notification enveloppe DRE 2013

Bonjour,

Vous trouverez ci-joints :

- le projet de délibération relative aux priorités du GIP pour la programmation 2012, et ses annexes.

Le bureau qui s'est réuni hier nous autorise à vous la transmettre (sous réserve de validation par le CA) puisque poliville⁹ est déjà ouvert.

Nous vous invitons à la lire attentivement afin de tenir compte de ce cadre pour déposer vos projets.

Nous vous invitons également à ne pas attendre le dernier moment pour déposer vos projets, sachant que les délais sont très contraints pour l'instruction.

- le certificat d'engagement à remplir et faire signer (par élu référent ou maire, ou président pour associations) en listant les actions de votre territoire (joindre un tableau) avec l'intitulé, le n°, le montant de la subvention accordée, et effectivement demandée (totalité ou %) : si vous ne sollicitez pas le reste de la subvention il faut donc le préciser. Nous attirons votre attention sur la concordance qu'il doit y avoir entre ce certificat et les éventuels reliquats indiqués sur Poliville (si totalité de subvention demandée, il ne doit pas y avoir de reliquats dans vos bilans). Ce document doit nous parvenir au plus tard le 14/10. Sinon le versement risque de ne pas pouvoir intervenir avant décembre.*

Enfin, pour les communes, nous devons fournir un taux d'individualisation prévisionnel (je rappelle que l'an dernier il était en moyenne de 43%; les priorités de l'ACSÉ fixent un objectif à atteindre de 60% cette année - cf se référer à la circulaire CUCS [contrat urbain de cohésion sociale]) : merci d'estimer ce taux à partir des informations dont vous disposez et de me le transmettre au plus tard mardi 11/10.

Nous sommes à votre disposition pour toute information complémentaire.

Cordialement

**ou action de votre structure pour les associations intervenant au niveau de l'agglomération.*

Si les textes métropolitains signés par les institutions du GIP enjoignent les cadres métropolitains et communaux à « la construction d'une culture commune à l'ensemble des territoires », la priorité est donnée au fonctionnement des différents programmes, par l'échange d'informations et par l'amélioration des techniques de suivi et de fonctionnement, bien plus qu'à des échanges

9 Pour rappel, il s'agit du logiciel de gestion national.

thématiques sur l'éducation ou les questions sociales. Lors de groupes de travail spécifiquement consacrés au langage ou à l'accompagnement des parents, les cadres et travailleurs communaux évoquent les activités, les moyens humains et financiers, la répartition territoriale des actions et des financements. Les questions de précarité ou les différentes formes d'éducation rencontrées sur les territoires ne font pas l'objet de discussions. Il arrive que certains travailleurs communaux, notamment ceux qui sont en relation avec les familles, évoquent le contenu des actions, les décrivent finement et analysent parfois les activités menées, sans que les cadres métropolitains n'en fassent le cœur des échanges. Les CMCE participent à cette focalisation sur l'organisation et la gestion par un travail préparatoire en amont des réunions. Les cadres communaux doivent renseigner, à leur demande, des tableaux récapitulant les fonctionnements et l'évolution des équipes pluridisciplinaires, ou encore pour chaque activité éducative (langage, parentalité, etc.), l'historique, les « points forts et faibles » ou les « marges d'évolution ». Cet intérêt porté sur le fonctionnement des programmes conduit à élaborer des échanges collectifs fondés sur des éléments technico-gestionnaires davantage qu'analytiques et touchant à la relation humaine. Les CMCE s'appuient sur ces savoirs pour tenter de se construire une position légitime auprès des Villes. Cette position de « missionnaires du management » est construite en partie par les positions que tiennent les cadres communaux lors des réunions. Lors des observations des groupes de travail, je m'aperçois ainsi qu'ils mettent relativement peu d'entrain à participer aux discussions collectives et résistent lorsque les CMCE leur demandent de se positionner sur le contenu des activités et des accompagnements éducatifs. Il arrive que les oppositions soient franches : en 2012, lors d'une tentative de réflexion portant sur le type d'accompagnement (notamment psychologique) proposé aux familles en difficulté, les cadres et travailleurs communaux refusent avec violence la proposition de réflexion que je leur fais en réunion. Alors que je leur ai distribué un document analysant les effets sur les familles des types d'accompagnement, ils réagissent vivement. Le document est qualifié de « torchon », soulignant qu'ils attendent de la métropole d'être soutenus et valorisés. Comme le souligne une des cadres communales : « On se sent attaqué par le GIP, et on n'a vraiment pas l'impression d'être valorisés et soutenus ». Les cadres communaux paraissent se rendre à ces groupes pour obtenir des informations sur les procédures, bénéficier d'un temps pour rencontrer les autres cadres de proximité communaux. De fait, ils utilisent les réunions comme espace de valorisation de leurs activités éducatives, plus que de travail. Les cadres communaux se servent des groupes de travail afin de présenter et de faire valoir ce qu'ils font sur leurs communes. Leur positionnement participe aux choix des CMCE de se concentrer sur ce qu'ils appellent des « bonnes pratiques » déployées par les communes. Les CMCE aménagent ainsi leur place « d'animateurs ». Les réunions prennent alors parfois la forme d'un catalogue d'actions que chaque cadre communal présente, sans évoquer les difficultés rencontrées ou les incertitudes. Les bonnes pratiques, issues du vocabulaire managérial apparaissent comme des « opérateurs de prescription » (Devisme, Dumont, & Roy, 2008). Elles permettent en effet aux CMCE d'identifier les procédures fonctionnelles sur les territoires, sans remettre en question les rapports de pouvoir sous-jacents, notamment les questions de partage financier et la place de la métropole au sein de la politique éducative locale. Les cadres métropolitains s'assureraient une position d'animateurs qu'ils perçoivent comme légitime sous la forme de savoirs techniques d'organisation et de dispositifs de gestion, comme cela a été décrit par Michel Catlla (2005). Ces savoirs apparaissent comme le plus petit dénominateur commun entre les communes et la métropole.

De fait, l'usage de la gestion s'inscrit dans un rapport politique implicite entre communes et

métropole. Ce rapport social et politique ainsi produit participe à créer des normes de travail administratif, mais également éducatives. Elles sont produites à partir de savoirs gestionnaires véhiculés par des prescriptions à différentes échelles. Ils évacuent une lecture socio-économique des situations précaires des familles. « Ce gouvernement au résultat et à la performance » (Hibou, 2012, p. 123), centré sur le fonctionnement des procédures colore l'action éducative. Les CMCE, ainsi que les cadres et travailleurs communaux participent à ce gouvernement.

Conclusion : logique gestionnaire et politique éducative locale

La gestion des programmes éducatifs locaux conduit les CMCE à soutenir progressivement, par leur activité quotidienne, une vision de la politique publique fondée sur un raisonnement gestionnaire. Les CMCE organisent et véhiculent un processus gestionnaire jusque dans les communes, en s'appuyant sur les prescriptions de la préfecture et de l'ACSÉ, principal financeur. Les CMCE n'occupent pas qu'une place d'exécutants et de relais des prescriptions gestionnaires étatiques, mais participent à faire fonctionner la machine managériale par leur activité (Dujarier, 2015). Ils occupent alors un rôle d'intermédiaire, non pas par leur capacité à passer d'un monde cognitif à un autre (Nay & Smith, 2002), mais plutôt en adoptant un mode de raisonnement fondé sur la gestion. Valérie Boussard (2008) le définit comme une « production intermédiaire ». Ce raisonnement agit comme un monde commun fondé sur la gestion, entre les cadres de la préfecture, de la métropole et des communes.

Pourtant, et peut-être parce que ce processus constitue une « machine de gestion » (Girin, 1983), il n'apparaît ni comme un choix, ni comme une construction pour les cadres métropolitains. Comme d'autres recherches l'ont montré à propos des cadres intermédiaires, ils sont « mandatés, sans la connaître, pour orienter l'activité des travailleurs » (Dujarier, 2015, p. 240). Ils n'ont, en effet, pas connaissance des conséquences de leur pilotage à distance. Leur travail de management n'est pas pensé ni présenté comme politique, bien qu'il le soit. Il participe à diffuser une réalité politique dans laquelle les normes produites se focalisent sur la recherche de performance à court terme. Elles laissent apparaître une action socio-éducative sous la forme d'un mécanisme qu'il faudrait faire fonctionner le plus efficacement et rapidement, sur la base d'indicateurs de suivi. Il s'opère une « mathématisation du monde social » (de Gaulejac, 2004) qui donne l'illusion d'un processus quantifié et structuré par des procédures rationnelles, mettant à distance les problématiques individuelles des enfants et des parents, pour mieux les piloter. Ce travail rejoint d'autres recherches, telle que celle de Valérie Boussard qui montre comment la gestion est d'abord « symbole d'efficacité » (Boussard, 2008), avant d'être efficace. Sur le terrain grenoblois, la logique gestionnaire comporte une part d'irrationalité, tant les CMCE s'abstraient d'une réflexion sur l'activité gestionnaire, mais également sur les conséquences de leur travail de management et sur le contenu de l'éducation à l'échelon métropolitain. Alors que leur travail est conçu à l'interface de plusieurs institutions et échelons, ils sont isolés de la conception des programmes que le gouvernement et ses services déconcentrés maîtrisent, et des effets sur les publics ciblés par la politique. Si les « planneurs » identifiés par Marie-Anne Dujarier (Dujarier, 2015) ne sont pas dupes de leur rôle et de leur activité, les CMCE ne paraissent pas remettre en cause leur rôle ni porter une réflexion sur leur activité gestionnaire. Ils poursuivent une logique « pragmatique », dans le sens où ils reconsidèrent très peu leur place d'intermédiaires et, tout particulièrement, les procédures de gestion qu'ils font fonctionner et qu'ils utilisent. Ils accèdent ainsi à l'idée que l'action se déroule à « la bonne échelle », celle de la métropole, en traitant « les vrais problèmes » (Faure, 2012), ceux

portant sur son administration et sa gestion.

Sur ce terrain d'enquête, le contexte local fait de la question gestionnaire une singularité. La métropole est un acteur institutionnel présent, mais récent dans le paysage éducatif. Ses cadres sont des acteurs « hors-sol », tant ils sont éloignés des bénéficiaires de la politique publique et de sa mise en œuvre concrète, mais également des conséquences de leur propre activité. Le travail et les échanges entre les différents échelons institutionnels (services déconcentrés, collectivités territoriales, métropole et communes) portent principalement sur la gestion. Le processus gestionnaire s'abstrait alors de la controverse politique. Pourtant, il politise l'action publique. « La logique de la machine finit par primer la logique de l'action » (Girin, 1983) et ce d'autant plus que sur le terrain métropolitain les logiques instrumentales et institutionnelles que Girin différencie, se conjuguent : la machine de gestion qui produit langage, places et pouvoirs, participe à une codification et à une régulation de l'ordre social, en étant portée par une institution publique. Cette conclusion rejoint ici les constats de Renaud Epstein, qui voyait dans cette inflation instrumentale, une structuration de l'action publique à venir (Epstein, 2005). Toutefois, ce processus, en partie porté par les collectivités, n'apparaît pas comme le retour d'une autorité centrale restaurée, mais comme un mode de relations entre l'État et les collectivités dans laquelle ces dernières participent pleinement, par le travail de leurs cadres intermédiaires, à l'entreprise gestionnaire. Et celle-ci relève du politique.

Références

- 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*, 87 (3), P. 155-173.
- Barrier, J., Pillon J.-M., Quéré, O. (2015). Les cadres intermédiaires de la fonction publique. *Gouvernement et action publique*, 4, p. 9-32
- Ben Ayed, C. (2009). *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*. Paris : PUF.
- 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., & Le Lidec, P. (2010). Ordre institutionnel et genèse des réformes. In M. Offerlé & J. Lagroye, *Sociologie de l'institution* (p. 55-73). Paris : Belin.
- Biland, E. (2012). *La fonction publique territoriale*. Paris : La Découverte.
- Boudon, R. (1986). *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*. Paris : Fayard.
- Bourdieu, P. (1997). *Méditations pascaliennes*. Paris : Seuil.
- Boussard, V. (2008). *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*. Paris : Belin.
- Boussard, V., & Maugeri, S. (2003). *Du politique dans les organisations : Sociologies des dispositifs de gestion*. Paris : L'Harmattan.
- Catlla, M. (2005). Quand les dispositifs de gestion produisent des dynamiques professionnelles. Le cas des groupements d'employeurs. In V. Boussard. *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles* (p. 131-157). Paris : L'Harmattan.
- Cefaï, D. (2010). *L'engagement ethnographique*. Paris : École des hautes études en sciences sociales.
- Charlot, B., & Bourquelot, L. (1994). *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris : Colin.
- 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.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil.
- de Gaulejac, V. (2004). *La société malade de la gestion*. Paris : Le Seuil.
- Devisme, L., Dumont, M., & Roy, É. (2008). Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale. *Espaces et sociétés*, 131 (4), P. 15-31.
- Dujarier, M.-A. (2006). *L'idéal au travail*. Paris : PUF.
- Dujarier, M.-A. (2015). *Le management désincarné. Enquête sur les nouveaux cadres du travail*. Paris : La Découverte.
- Duran, P., & Thoenig, J.-C. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46 (4).

- Dutercq, Y. (2005). *Les régulations des politiques d'éducation*. PU Rennes.
- Epstein, R. (2005). Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires. *Esprit*, 319, p.96–111.
- Faure, A. (2012). *Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique. Le transcodage contrarié des émotions et de la technique*. Présenté à *Governing the Metropolis : powers and territories*. New Directions for research, Paris.
- Girin, J. (1983). Les machines de gestion. In M. Berry. *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. (2005). La lente émergence des politiques éducatives territoriales. In A. Faure, A.-C. Douillet. *L'action publique et la question territoriale* (p. 107-130). Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Hibou, B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néo-libérale*. Paris : La Découverte.
- Ion, J. (2005). *Le travail social à l'épreuve du territoire*. Paris : Dunod.
- Laforets, V. (2016). *L'éducatif local : les usages politiques du temps libre des enfants* (Thèse de doctorat en sociologie. Université Grenoble Alpes).
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris : Les Presses de Sciences Po.
- Merrien, F.-X. (1999). La nouvelle gestion publique : un concept mythique. *Lien social et politiques*, 41, p.95-103.
- Nay, O., & Smith, A. (2002). *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris : Economica.
- Pesle, M. (2016). *La petite fabrique de l'action éducative : ethnographie métropolitaine* (Thèse de doctorat en sciences politiques. Université Grenoble Alpes).
- Sawicki, F. (2000). Les politistes et le microscope. In M. Bachir (dir.). *Les méthodes au concret* (p. 143-164) Paris : PUF.
- Soulé, B. (2007). Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales. *Recherches qualitatives*, 27 (1), P. 127-140.
- Van Zanten, A. (1994). Les politiques éducatives municipales : un exemple de mobilisation locale des acteurs de l'éducation. In B. Charlot. *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux* (p. 69-87). Paris : A. Colin.
- Voléry, I. (2008). Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale. *Revue française de science politique*, 58 (5), P. 743-771.