



HAL
open science

De la gouvernance en éducation. Les Cités éducatives, cas d'école de la doctrine de la gouvernance ?

Julie Pinsolle, Sylvain Bordiec, Julien Tourneville

► To cite this version:

Julie Pinsolle, Sylvain Bordiec, Julien Tourneville. De la gouvernance en éducation. Les Cités éducatives, cas d'école de la doctrine de la gouvernance ?. Actualité de la Recherche en Education et en Formation (AREF), Sep 2022, Lausanne, Suisse. hal-03778974

HAL Id: hal-03778974

<https://hal.science/hal-03778974>

Submitted on 16 Sep 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

De la gouvernance en éducation

Les Cités éducatives, cas d'école de la doctrine de la gouvernance ?

J. Pinsolle, CeDS, U. Bordeaux

S. Bordiec, CeDS, U. Bordeaux

J. Tourneville, CeDS, U. Bordeaux

« Quand on affronte les problèmes de demain avec les organisations d'hier, on récolte les drames d'aujourd'hui » (Michel Crozier)

Ces mots du sociologue des organisations font écho au discours politique dominant, depuis au moins le début des années 1980, sur la nécessité impérieuse de transformation des organisations, des administrations.

Les différents actes de la décentralisation, destinés à rapprocher les instances officielles de gouvernement des "gouvernés", à mener à une production localisée des politiques publiques (Pasquier, dico, p. 484), et ce, dans un contexte de globalisation, sont exemplaires de cette dynamique envisagée par ses promoteurs successifs, comme l'analyse Vincent Dubois, sous l'angle d'une dichotomie entre un pôle de l'administration frappé de « routine » et un pôle du politique force motrice de l' "innovation".

L'éducation comme objet politique et comme administration ne manque pas d'être interprétée à l'aune de cette opposition. Si nous ne recenserons pas ici toutes ses manifestations, nous pouvons cependant nous souvenir de quelques formules devenues sinon célèbres du moins "performantes" pour désigner les maux dont souffrirait l'éducation dont celle du Ministre Claude Allègre en 1997 qui compare L'Education nationale à un "Mammouth à dégraisser". De telles formules ne sont pas adressées uniquement à l'Education nationale mais plus largement aux institutions publiques chargées de l'éducation.

Pur sortir de cette situation présentée comme problématique, il y aurait, pour les autorités politiques centrales, l'arme de la "gouvernance", qui serait accomplie par « un ensemble d'acteurs publics et privés, situés tant aux niveaux local et supranational qu'au plan national » et qui instaurerait des « procédures qui se veulent "innovantes" » (Dubois). Nous allons le décrypter dans cette communication, cette notion de "gouvernance" est structurante dans les esprits de celles et ceux qui font l'action publique, elle consiste en une catégorie d'entendement pour nos interlocuteurs locaux et nationaux.

L'enjeu de cette communication est alors d'analyser la doctrine - soit un ensemble de principes, d'énoncés, érigés en système et qui traduisent une conception de l'administration de l'éducation - doctrine, donc, qui accompagne l'imposition, sur le mode de l'évidence, de la notion de gouvernance chez nos interlocuteurs en éducation. Pour ce faire, nous allons voir que les CE, récent label des politiques publiques éducatives, sont exemplaires des usages politiques contemporains de la gouvernance (obligatoirement "innovante").

Que sont les Cités éducatives ?

Les CE visent à intensifier les prises en charges éducatives des enfants de 0 à 25 ans issus des quartiers prioritaires, avant, pendant, autour et après le cadre scolaire et ce en vue "d'ouvrir le[ur] champ des possibles".

Nous avons été sollicités pour réaliser d'une part une recherche nationale sur la gouvernance des CE et, d'autre part, une recherche locale sur les effets socialisateurs d'une CE du sud-ouest de la France.

La recherche nationale a consisté en la production de monographies comparées (méthode qui a par ailleurs fait l'objet d'une publication), réalisés dans 8 CE du territoire.

La recherche locale mobilise les mêmes procédés méthodologiques mais enquête également sur les cibles de la CE.

Les opérations d'enquête ont constitué des postes d'observation privilégiés pour saisir la manière dont la gouvernance, comme catégorie incorporée par les individus, comme mot structurant de l'organisation de l'éducation, inscrite dans le cadre d'une configuration sémantique plus large qui donne la part belle à l'innovation, comment donc, cette gouvernance saisit les protagonistes de l'éducation territorialisée.

Cette communication déploie un axe d'analyse qui s'intéresse essentiellement aux pratiques discursives intégrant cette notion de gouvernance. Les effets de cette notion ont été travaillés, par ailleurs, dans le rapport remis en mars dernier (Bordiec, Pinsolle, Tourneville, 2022).

Il s'agit donc ici dans un premier temps d'interroger les ressorts idéologiques, les modes de légitimation et les formalisations officielles de ce que serait "l'innovation" permise

par la "gouvernance" de ce label, avant d'examiner, dans un deuxième temps, les pratiques sociales concrètes induites par le leitmotiv d'innovation.

1 Quelle serait "l'innovation" permise par la "gouvernance" de ce label ?

Avant de répondre à cette question, prenons un moment pour comprendre ce que les commanditaires de la recherche nationale (ANCT, CNOE - Comité national d'orientation et d'évaluation des Cités éducatives) entendent par gouvernance.

Les échanges que nous avons eus avec eux lors de réunions de finalisation du projet de recherche montrent que parler de gouvernance c'est, chez nos interlocuteurs, parler à la fois de **collectifs** qui relèvent d'une autre échelle que celle de l'Etat central et de, ce que Dardot et Laval (2009) nomment des **techniques et de procédures** destinées à **diriger la conduite des hommes**.

Nos interlocuteurs.trices nous parlent alors de "*Troïka*" qui réunit les "*têtes porteuses*" de la CE à savoir un principal d'établissement du secondaire, un DGS (directeur général des services au sein de la municipalité) et un représentant de la préfecture. Ces échanges montrent également que nos commanditaires reprennent à leur compte la **distinction entre "stratégique" et "opérationnel"** qui est l'un des principes d'organisation du NPM, "puzzle doctrinal" analysé par Bezès (2011, p. 2).

L'étude de la gouvernance pour les commanditaires de cette recherche est ainsi circonscrite aux acteurs et actrices du niveau stratégique.

Ces "gouvernant" locaux ont alors, à charge d'incarner et faire vivre ce qui est souvent présenté dans les événements publics liés au CE comme un "*changement de paradigme*" dans l'administration et l'organisation de l'éducation (formule, par exemple, prononcé conseiller en politiques éducatives en île de France lors du "Printemps des CE"). Mais quelle serait la nature de ce changement nécessairement innovant ?

1.1 Horizontalité et transversalité :

La gouvernance des CE n'a de cesse d'être présentée comme une action collective qui serait caractérisée à la fois par l'"horizontalité" des acteurs et la "transversalité".

- Ainsi est-il question tant dans les discours que la littérature grise produite par les gouvernant.es nationaux et locaux des CE d'"écosystème", de "synergie", d'"alliance éducative", ou encore de "partenariat interinstitutionnel".
- La gouvernance se donne donc ainsi ici à voir comme une **recomposition du système de dépendance** du local au national, de l'opérateur au stratégique.

1.2 Proximité et territoire

Deuxième idée forte, cette horizontalité serait gage d'une gouvernance "proximale". Cette idée de proximité se décline à deux niveaux :

1. **Les gouvernants nationaux se mettent en scène dans une proximité avec leurs publics** : « les territoires prioritaires de la ville et l'éducation sont au cœur de nos préoccupations » affirme en ce sens Nadia Hay alors déléguée auprès de la ministre de la cohésion des territoires lors d'une plénière, 11.2020). Cette rhétorique de la proximité passe également avec tout le vocable de l'"individualisation" et du "parcours".
2. Cette proximité se décline aussi dans les discours afférents à la question de la prise de décision, il s'agirait avec la gouvernance d'une décision "territorialisée" : « *Nous souhaitons impérativement que les projets émanent des territoires* » explique une conseillère du recteur d'une grande agglo du Sud de la France (Printemps des CE, 05.2020). C'est alors la dimension "contingente" des "ordres locaux", la capacité à "s'auto-réguler" qui est mise en avant. Ainsi l'autonomie du local est-elle valorisée par la doctrine des CE. Les territoires, souvent inédits, que le label découpe et les configurations d'acteurs qui peuvent s'y croiser sont alors enjoins à trouver les solutions que l'Etat est en incapacité de fournir. Le local est présenté comme le principal lieu de résolution des problèmes qui sont formulés et instillés par le national sous forme de grandes orientations : emploi, orientation, échec scolaire, etc.

La gouvernance en ce sens joue activement sur l'espace de liberté laissé aux acteurs des territoires afin qu'ils en viennent à se conformer d'eux-mêmes à un ensemble de normes concernant l'action publique d'éducation (Dardot et Laval, 2009, p.15). Parmi ces normes, celles relatives aux modes d'organisation et de régulation de l'activité nous intéressent tout particulièrement.

2 "Culture projet" et injonctions à l'efficacité : régulations, reconfigurations et évaluations de l'activité

2.1 Mettre en place une "culture projet" : cultiver la compétition

Les CE fonctionnent avec **deux modes de gestion financière** : d'un côté les CE qui ont recours à l'appel à projet pour identifier, sélectionner les actions à mettre en œuvre et financer (qui sont majoritaires), de l'autre celles qui le refusent (moins nombreuses dont la CE observée de manière plus longitudinale).

Si le fonctionnement par appel à projet est préféré par de nombreux acteurs c'est parce que cette modalité de fonctionnement permet de "*générer rapidement des actions*". Les "gouvernant" de la CE de la recherche locale ont, quant eux, préféré ne pas y avoir recours pour éviter l'effet "*fourre-tout*", d'un "*catalogue*" qui manquerait de cohérence. Les deux

modes de fonctionnement n'en induisent pas moins les mêmes effets : la logique à l'œuvre dans les CE est celle de la ***mise en compétition***.

Cette mise en compétition se décline à deux niveaux : entre les territoires labellisés, tout d'abord, ici, le lapsus d'une Directrice des programmes de l'AFEV, lors d'un "*groupe pilote parentalité*" auquel participaient des membres de la CE locale est révélateur : « *Je vous propose que l'on passe à la prochaine présentation, sauf si vous avez encore quelque chose à agiter, heu pardon à ajouter ?* ». Ces pratiques nécessitent des dispositions "*à se vendre*" et des ressources pour communiquer dont les acteurs entre territoires mais aussi au sein des territoires ne disposent pas toujours : visant à réduire les inégalités en matière d'offre éducative, la gouvernance et l'innovation en génèrent de nouvelles.

Enfin, dans les temps collectifs observés tant entre national et local qu'au local, il apparaît que la "*culture commune*" qui est invoquée est pour beaucoup une ***culture de l'évaluation***. Au national, il est question des "*bonnes pratiques*" qu'il faudrait "*essaimer*" via, entre autres des "*RETEX*" (retours de d'expérience) et formaliser dans des "*livrables*". De même, chaque CE doit mettre en place une évaluation de son action (soit via un projet d'étude universitaire, soit en faisant appel à un cabinet privé). Au national, nous avons été sollicités pour procéder à une évaluation en parallèle de celle de l'INJEP, et afin d'alimenter les "*recommandations*" du CNOE.

2.2 Faire évoluer les institutions (et leurs professionnel.les)

Dernier point, la doxa de la gouvernance participe de la diffusion d'un certain regard sur les institutions publiques. Avec le discours sur le "décloisonnement" elles sont données à voir comme fermées et réfractaires, avec celui sur la "simplification" elles apparaissent lourdes, complexes et archaïques. En creux, on voit ainsi se dessiner une définition des institutions et de leurs acteurs comme dépassées, désajustées et devant répondre à l'injonction darwinienne d'un libéralisme naturalisé, allant de soi : "il faut s'adapter" (pour reprendre le titre de Barbara Stiegler, 2018).

Ces reproches sont tout particulièrement adressées à ***l'école***. Nous le disions en introduction, l'image du mammoth est très largement partagée et relayée. Les membres du CNOE nous présentent ainsi les CE comme la "*clé du camion*" pour "*embarquer l'éducation nationale*" (CNOE, 09.2020), quand la rénovation urbaine ne serait pas parvenue à "*rebattre les cartes de l'école [...] il faut que l'école s'ouvre sur son territoire, elle va devoir travailler avec d'autres acteurs*" (CNOE, 07.2020) affirment-ils.

Dans l'analyse de l'ensemble des deux corpus d'entretiens (n = 108), les enquêtés hiérarchisent aisément leurs partenaires institutionnels en fonction de la facilité avec laquelle ils arrivent à communiquer, à travailler avec eux. L'Education Nationale est très régulièrement qualifiée de "*refermée*", "*pas facile*", "*particulière*"... et est facilement placée comme l'institution avec laquelle il est difficile de travailler :

« On est assez en contact avec le délégué du Préfet, avec les coordonnateurs enfance-jeunesse de la ville, avec l'éducation nationale, pas tellement, c'est juste... on travaille un peu, mais ce n'est pas facile avec l'éducation nationale »(Représentant de la CAF).

« Les Cités éducatives, c'est d'essayer de mettre en cohérence des politiques, de faire travailler ensemble la politique de la ville, l'ANCT, la mairie, l'Education nationale. C'est quand même la première fois que l'Education nationale travaille avec autant de partenaires différents » (Enseignante, chargée de mission CE).

En creux, se dessine, l'image d'institutions qui ne savent pas collaborer. Il faut alors « se donner les bonnes raisons de travailler ensemble » (Principal Chef de file), ce qui passerait par un apprentissage : « on apprend à travailler ensemble » (IEN). Ainsi, un délégué du préfet estime qu'il faut que les acteurs de la gouvernance « se forment [...] sur comment est-ce qu'on peut travailler ensemble ». Ce même délégué du Préfet ajoutera :

« La Cité éducative, c'est coordonner, c'est collaborer, c'est mettre en synergie, c'est mettre en relation, c'est mettre en lien, c'est faire travailler ensemble, c'est faire sens »

Les exemples seraient nombreux. Nous retiendrons ici que les mots d'ordre portés par la notion de gouvernance naissent du terreau des représentations, qui, dans le cas des CE, peuvent se résumer en quelques mots : le partenariat serait insuffisant pour agir efficacement sur les territoires alors qu'il serait essentiel à la résolution des problèmes éducatifs, les institutions publiques n'arriveraient pas à sortir de leurs "silos", et, plus encore, l'Education Nationale tiendrait fermement la question de l'éducation alors qu'elle serait dépassée et insuffisamment puissante pour la traiter toute seule.

Conclusion

En définitive, de quelle nature est « l'innovation » à l'œuvre dans la « gouvernance » des CE ? Il est possible de se demander si, au vu de la prégnance de la co-présence de ce terme et de la configuration sémantique qui l'accompagne depuis les années 1980 en France, il n'est pas essentiellement question du déploiement d'une **politique publique symbolique (Berlivet, 1997)**. Cette entreprise symbolique, dont l'orthodoxie repose sur les idées d'« horizontalité », de « transversalité », de « territorialité », donne à voir L'Etat central comme étant à hauteur des publics qu'il administre tout en mettant en scène la liberté supposée des territoires.

Si les territoires sont présentés comme dynamiques et à même d'apporter des réponses inédites et ajustées aux problèmes qu'ils rencontrent, les institutions motrices de la question éducative (l'Education nationale et la municipalité) n'en sont pas moins appréhendées négativement : leurs professionnels paraissent comme réfractaires au changement, archaïques dans leurs fonctionnements. Les contraindre à travailler, en vue de maintenir leur capacité financière, non seulement ensemble mais aussi avec d'autres acteurs

para-publics et privés apparaît chez les administrateurs nationaux de ce label comme la solution pour « faire évoluer » ces professionnels.

Cette entreprise symbolique est la manifestation également, et peut-être surtout, de **l'institutionnalisation d'une certaine organisation de l'action publique** d'éducation

- La logique d'efficacité et de reddition de compte est présente de façon quasi permanente à travers la culture de l'évaluation.
- La "bonne gouvernance" est alors recherchée et présentée comme dépolitisée (Dubois, dico). Toujours est-il qu'elle augmente la concurrence entre les territoires comme au sein des territoires, conduisant les acteurs à développer des stratégies de distinction.

Le recours au discours sur la gouvernance présente alors un aspect performatif. Les « gouvernants » nationaux semblent anticiper une difficulté à mobiliser. Démultiplier les évaluations et faire de la mobilisation collective un objet de recherche, permet de lui donner une forme d'existence. Les acteurs des territoires ont alors à administrer la preuve que la gouvernance mais aussi l'action collective existent. Il est possible d'appréhender ces attentes comme exemplaires de la croyance des autorités que la culture de l'évaluation puisse enclencher (enfin) le changement qui selon elles fait tellement défaut chez celles et ceux qui sont présentés comme réfractaires