



HAL
open science

La Lof entre dans les établissements scolaires en France : institutionnalisation d'une réforme managériale ou bureaucratique ?

Philippe Brest

► **To cite this version:**

Philippe Brest. La Lof entre dans les établissements scolaires en France : institutionnalisation d'une réforme managériale ou bureaucratique ?. *Politiques et Management public*, 2016, 33 (2), pp.97-117. hal-04568151

HAL Id: hal-04568151

<https://hal.science/hal-04568151>

Submitted on 3 May 2024

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.

La Lolf entre dans les établissements scolaires en France : institutionnalisation d'une réforme managériale ou bureaucratique ?

Philippe BREST¹

Référence

BREST Philippe (2016). La Lolf entre dans les établissements scolaires en France : institutionnalisation d'une réforme managériale ou bureaucratique ? *Politiques et Management Public*, (33)2, 97-117

Résumé

L'article porte sur une réforme modifiant, dans la perspective de la Lolf, le cadre budgétaire d'organisations publiques : les établissements publics locaux d'enseignement. Rattaché au courant théorique de l'*institutional work*, ce travail met en évidence un processus combinant, à différents niveaux organisationnels, des activités de création, de soutien et de perturbation institutionnelle. L'analyse sociotechnique réalisée indique qu'en raison de la latitude décisionnelle dont disposent les parties prenantes, des interprétations locales de la réforme peuvent orienter sa mise en œuvre. En conséquence, le processus budgétaire décidé au sommet hiérarchique peut contribuer à dynamiser le management des organisations visées ou se réduire à une procédure bureaucratique, pour une large part, en fonction de la confrontation sur le terrain des points de vue des parties prenantes.

Mots clés

institutional work ; *actor network theory* ; réforme du cadre budgétaire et comptable - RCBC ; Etablissements publics locaux d'enseignement - EPLE

A new budgetary framework for secondary schools in France: the institutionalization of a managerial or of a bureaucratic reform?

Abstract

The article studies a reform changing the budgetary framework of a category of public organizations in France: that of secondary schools. Drawing on institutional work theory, it highlights a process combining institutional creation, support and disruption, at different organizational levels. The socio-technical analysis conducted in this study indicates that, because of stakeholders' decision latitude, local interpretations of the reform can drive its implementation. It follows that, depending, to a large extent, on the distance between stakeholders' viewpoints, the budgetary process instigated at the top of the organization can either boost managerial processes or come down to a bureaucratic procedure.

Keywords

institutional work; actor network theory; reform of a budgetary and accounting framework; secondary schools

¹ Maître de conférences, CNU 6 ; IAE, 20 avenue Victor Le Gorgeu, 29200 Brest ; philippe.brest@univ-brest.fr

Portées par le New public management (NPM) et la situation économique depuis 2008, les réformes budgétaires et comptables se développent dans le secteur public, ambitionnant maîtrise des dépenses et performance des organisations. En France, la Lolf et le renouvellement de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), modifient le fonctionnement de l'Etat et de nombreux organismes. Ainsi, depuis 2013, l'organisation administrative et financière des Etablissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ), principalement les lycées et collèges, est l'objet d'un processus de rénovation dénommé *réforme du cadre budgétaire et comptable* (RCBC)². Au lancement de cette réforme, plus de 7800 EPLÉ (MEN, 2014a) étaient concernés et la somme de leurs budgets de fonctionnement représentaient près de 7 milliards d'euros³ (MEN, 2014b).

Inspirée par la Lolf, qui relie des crédits à des missions et veut développer l'autonomie de gestion de responsables publics, la RCBC organise dans chaque EPLÉ le passage d'un budget par nature, jugé obsolète, vers un budget par destination dont la globalisation se veut synonyme de souplesse de gestion. Construit en tenant compte du projet de l'établissement, des orientations fixées par sa collectivité territoriale de rattachement (CTR), et des moyens notifiés par l'autorité académique, ce budget⁴ doit contribuer au pilotage de l'établissement par les résultats et améliorer le *reporting* vers ses financeurs et son conseil d'administration (Gavard et al., 2014). Ces intentions appellent deux remarques. D'une part, les ambitions de la Lolf se heurtent à des difficultés de mise en œuvre, qui pèsent sur son impact managérial (Trosa, 2013). D'autre part, le projet d'établissement peine à mobiliser les personnels (IGEN et IGAENR, 2004 ; 2008) et l'évaluation, en particulier des EPLÉ, souffre de limites techniques, sociales et politiques (Cusset et Sauneron, 2013 ; Zanten, 2014). Dans ce contexte, l'article interroge l'effet de la RCBC sur les établissements scolaires.

Cette interrogation s'inscrit dans la perspective de la théorie néo-institutionnelle (TNI). Celle-ci est adaptée à l'étude d'organisations qui, dépendant de ressources publiques et évaluant difficilement leur performance, doivent assurer leur légitimité, enjeu à la racine de la TNI (Fernández-Alles et Llamas-Sánchez, 2008 ; DiMaggio et Powell, 1983). Si par institution on envisage généralement un ensemble d'éléments cognitifs et normatifs assurant stabilité et sens à la vie sociale de parties prenantes, le rôle de ces dernières dans la construction des institutions

² 1 Décret n° 2012-1193, 26 oct. 2012, modifiant l'organisation administrative et financière des EPLÉ ; Instruction n° 2012-208, 14 déc. 2012 (instruction M 9.6). MEN, BO spécial n°1, 15 janvier 2013.

³ Selon la Cour des comptes (2008, p. 561), le budget moyen est de 892 000 € en Ile-de-France, parfois inférieur à 100 000 €, il est supérieur à 1 M€ dans 18 % des EPLÉ franciliens ; exceptionnellement, il dépasse 10 M€.

⁴ Le budget d'un EPLÉ combine fonds publics, revenus propres, versements des ménages et entreprises et finance assistants d'éducation, dépenses de restauration et d'hébergement, de viabilisation et de pédagogie.

a progressivement été mieux reconnu, faisant évoluer la TNI au fil du temps. Le courant de l'*institutional work*, IT, porte ainsi sur les conséquences institutionnelles des interactions entre parties prenantes (Lawrence et Suddaby, 2006).

Dans cette perspective, la question de recherche s'appuie sur la dualité de l'autonomie et du contrôle dans les organisations publiques et, plus particulièrement, dans les établissements scolaires. Ceux-ci sont l'objet de réformes issues du NPM (Attarça et Chomienne, 2013), doctrine reposant, entre autres, sur le contrôle des résultats d'organisations en partie autonomes (Hood, 1991). Cette orientation est propice à la différenciation d'unités administratives locales mais pose la question de leur coordination (Bouckaert, 2003). En réaction, le NPM invite, en particulier, à associer leurs résultats à des sanctions ou à des récompenses, pour former un modèle « autonomie-contrôle » devant stimuler l'innovation et la performance. Ce modèle s'accorde avec la TNI, où les organisations répondent aux pressions par l'usage de nouveaux outils de gestion ou l'offre de nouveaux services, afin d'assurer leur légitimité. Mais ces changements ne sont pas mécaniques : l'équilibre entre autonomie et contrôle est déterminant et les caractéristiques des entités considérées (stratégie, culture et valeurs professionnelles) peuvent accroître ou inhiber les comportements (Verhoest et al., 2007).

La question de recherche est la suivante : la gestion budgétaire des établissements scolaires peut-elle servir à la fois leur pilotage interne et leur contrôle tutélaire ? En d'autres termes, permet-elle de concilier les exigences du modèle *autonomie-contrôle* qui structure l'environnement institutionnel de ces établissements ? L'article souhaite participer à une meilleure connaissance des processus de changement dans les organisations au regard de la TNI et contribuer à y combler le manque de recherches portant sur la diffusion de pratiques budgétaires (Lounsbury, 2008). Dans la première partie, nous présenterons les bases théoriques de notre travail puis, après avoir indiqué le dispositif de recherche, nous exposerons les éléments empiriques, avant d'envisager la relation entre gestion budgétaire et comportements organisationnels.

1. L'institutionnalisation de nouvelles pratiques budgétaires en milieu scolaire

1.1. La TNI et le changement organisationnel : des origines à l'*institutional work*

La TNI envisage originellement la réduction de la diversité au sein d'un champ organisationnel par l'homogénéisation des pratiques. Destiné à protéger la légitimité des organisations concernées, cet isomorphisme est la conséquence de pressions concurrentielles mais aussi institutionnelles, de nature coercitive, mimétique ou normative (DiMaggio et Powell, 1983). Si les premiers développements de la TNI semblent ainsi éloignés du changement et de l'innovation, cette théorie montre, suite aux travaux d'Oliver (1991), son potentiel dans ces domaines en s'appuyant sur les réactions des organisations face aux pressions institutionnelles (Fernández-Alles et Llamas-Sánchez, 2008). Cette première évolution se heurte néanmoins à des difficultés pour expliquer le succès, le rejet ou les modifications des techniques managériales lors de leur diffusion (Desreumaux, 2004). La recherche se tourne alors vers l'usage par les parties prenantes de leurs marges de manœuvre : la notion d'entrepreneur institutionnel permet ainsi à la TNI d'envisager la façon dont des processus institutionnels sont influencés par des acteurs porteurs de changements (Garud et al., 2007) et, parallèlement, l'étude des relations de pouvoir montre le poids des parties prenantes dominantes lors d'une institutionnalisation (Dillard et al., 2004).

Ces approches sont l'objet d'une synthèse et d'un dépassement au sein de l'*institutional work*, courant étudiant l'action de ceux qui cherchent à créer, soutenir ou perturber des institutions (tableau 1) et constituant une évolution majeure de la TNI : tournée originellement vers la façon dont les institutions façonnent les organisations, l'*institutional work* l'incline à étudier la manière dont des acteurs modifient leur champ organisationnel (Lawrence et Suddaby, 2006). Les premiers travaux relatifs à l'IT portaient sur sa nature, ses acteurs et leurs interactions et, d'autre part, sur des processus uniques, comme la diffusion d'une pratique. La recherche s'oriente actuellement vers des situations complexes, pouvant combiner des postures opposées, comme la contestation et la coopération, ou associer des formes complémentaires de travail institutionnel. Le rôle des outils utilisés est une autre voie de recherche ; participant à la diffusion d'idées nouvelles, ils peuvent en effet rendre compte des processus institutionnels (Lawrence et al., 2013). Les interactions outils/acteurs sont aussi significatives ; ainsi, l'institutionnalisation d'un processus de gestion peut modifier l'identité professionnelle de

comptables qui, de la production de données, passent à un rôle combinant production, interprétation et conseil (Goretzki et al., 2013).

Tableau 1. Institutional work ; formes et descriptions

<i>Créer des institutions</i>	
<i>plaider</i>	mobiliser des appuis politiques, des lobbies...
<i>définir</i>	construire les règles relatives à un champ organisationnel
<i>acquérir</i>	créer de règles conférant des droits de propriété
<i>construire une identité</i>	définir la relation entre un acteur et le domaine dans lequel il opère
<i>modifier des liens normatifs</i>	recomposer le lien entre une pratique et ses fondements moraux et culturels en vue de créer une institution nouvelle et complémentaire à celles existantes
<i>créer un réseau normatif</i>	construire de liens inter-organisationnels menant à l'émergence d'un groupe de pairs, référent pour le suivi et l'évaluation d'une pratique
<i>procéder par mimétisme</i>	associer, afin d'en faciliter l'adoption, de nouvelles pratiques avec d'anciennes
<i>théoriser</i>	développer des catégories abstraites et des liens de cause à effet
<i>former</i>	permettre l'accès aux savoirs permettant d'appuyer une nouvelle institution
<i>Soutenir des institutions</i>	
<i>faciliter</i>	créer des règles renforçant les institutions
<i>maintenir l'ordre</i>	assurer le respect des institutions
<i>dissuader</i>	établir des barrières au changement institutionnel
<i>valoriser et déprécier</i>	fournir des exemples positifs et négatifs relatifs aux racines de l'institution
<i>mythifier</i>	développer des mythes relatifs à l'institution
<i>rendre routinier</i>	intégrer l'institution dans les routines et pratiques organisationnelles
<i>Perturber des institutions</i>	
<i>déconnecter</i>	rejeter le lien entre une pratique et le couple sanction/récompense
<i>dissocier</i>	pointer l'inadéquation entre une pratique institutionnelle et son contexte, en vue de miner ses fondations plutôt que de l'attaquer directement
<i>saper</i>	affaiblir hypothèses et croyances favorables à une institution

D'après Lawrence et Suddaby (2006)

Ces travaux relatifs aux acteurs des processus institutionnels peuvent sans doute être associés aux évolutions contemporaines des systèmes éducatifs, celles-ci ayant un impact sur les relations entre leurs parties prenantes.

1.2. Des choix institutionnels hétérogènes pour organiser les établissements scolaires

Les pays de l'OCDE augmentent, depuis les années 1980, l'autonomie des établissements scolaires, en termes de pédagogie, de gestion financière et de gestion des ressources humaines avec, pour contrepartie, le contrôle des résultats et, pour objectif, l'ajustement des pratiques aux besoins des élèves. L'effet de cette politique sur les résultats des élèves est nuancé. D'une part, la mise en œuvre de l'autonomie varie selon les pays, fragilisant les comparaisons ; une étude comme PISA interroge néanmoins la pertinence du modèle français (MEN, 2013). D'autre part, si l'autonomie peut être favorable aux performances académiques, elle peut aussi accroître la différenciation des établissements, au risque d'une hausse des inégalités sociales (Cusset et Sauneron, 2013). Du point de vue organisationnel, la comparaison USA/France est riche d'enseignements. Aux USA existe une régulation des établissements scolaires par les résultats : des tests standardisés mesurent les performances des élèves et sont associés à des processus

incitant les établissements à évoluer si besoin. En pratique, des changements peuvent intervenir au bénéfice des élèves, sous réserve que les personnels disposent des capacités techniques et soient véritablement incités à agir (Goertz et Massell, 2005). En France, l'autonomie des EPLE ne concerne pas tant le contenu des enseignements que la promotion de projets d'établissement⁵, de pédagogies innovantes, de postes à profils et d'une certaine latitude dans la répartition de la dotation horaire. La régulation de ce mode d'organisation repose moins sur l'évaluation de ses performances que sur l'incitation à le mettre en œuvre, d'où une régulation par les processus plutôt que par les résultats (Meuret et Duru-Bellat, 2002 ; Zanten, 2014). La différence entre les approches en lice aux USA et en France semble liée à un ensemble d'aspects administratifs, sociaux et politiques (Meuret, 2007).

De fait, le système français reste marqué par le couplage faible (Weick, 1976)⁶ et la bureaucratie professionnelle (Mintzberg, 1982). Dans ce contexte, l'organisation promue par le ministère de l'Éducation nationale, MEN, n'est pas facilement acceptée par les enseignants (Hassani et Meuret, 2010), qui travaillent peu en équipe et exercent plutôt selon des schémas traditionnels (MEN, 2014c) ; de plus, l'autonomie semble être une notion imprécise pour nombre de parties prenantes d'EPLE et le projet d'établissement, un processus formel et peu mobilisateur (IGEN, 2001 ; IGEN et IGAENR, 2004 ; 2008). En conséquence, cette organisation suppose un délicat pilotage pédagogique de la part des chefs d'établissement (Barrère, 2006) : chargés de promouvoir les nouvelles pratiques auprès des enseignants (Hassani et Meuret, 2010) et confrontés aux aspects bureaucratiques de leurs relations avec leur tutelle administrative, ils sont au centre de tensions entre bureaucratie traditionnelle, relations avec des professionnels et attentes de performance (Attarça et Chomienne, 2013).

Il serait pourtant réducteur d'envisager les enseignants uniquement sous l'angle de la contestation ; plus largement, on dépasse aujourd'hui l'opposition professionnels/managers en envisageant l'hétérogénéité tant des professionnels que de leurs relations avec les managers, pour constater la recomposition de leur travail (Bezes et al., 2011). Cette évolution se reflète dans l'*institutional work*, où l'on admet que les professionnels peuvent contribuer à changer les organisations, en adoptant d'eux-mêmes et dans leur intérêt de nouvelles pratiques (Suddaby et Viale, 2011). Dans les établissements scolaires, nombre d'enseignants acceptent ainsi un

⁵ Il peut servir de cadre aux dispositifs liés aux réformes récentes : accompagnement personnalisé, enseignement d'exploration, enseignement pratique interdisciplinaire, projet pluridisciplinaire à caractère professionnel...

⁶ Considérant que le couplage correspond aux moyens assurant le lien entre les sous-ensembles d'un système, Weick (1976) estime que les organisations d'enseignement sont faiblement couplées, ce qui facilite l'adaptation à un environnement local, mais pèse sur la coordination et l'évaluation.

élargissement de leurs tâches. Même s'ils restent minoritaires, leur action est souvent visible, sans pour autant être un gage de performance pédagogique (Barrère, 2006).

En mettant l'accent sur l'autonomie des EPLE, la RCBC s'insère dans une perspective organisationnelle qui fait débat. Le support budgétaire de la réforme peut aussi être interrogé.

1.3. La gestion budgétaire, entre conflits de rôles et interprétation de son cadre normatif

Dans la perspective de la Lolf, la RCBC s'appuie sur la gestion budgétaire pour associer, dans chaque EPLE, objectifs, résultats et reddition de comptes (Gavard et al., 2014). Or, la gestion budgétaire est l'objet de critiques, semblant inadaptée aux environnements changeants et freinant la remise en cause des structures centralisées (Berland et al., 2009). Ces limites semblent puiser leur source dans l'incompatibilité des rôles attribués aux budgets (Berland, 1999), ce qu'illustre traditionnellement le travail de Barrett et Fraser (1977). Identifiant cinq fonctions pour la gestion budgétaire, planification, motivation, évaluation, coordination, formation, ils montrent comment les trois premières peuvent s'opposer deux à deux : planification *vs* motivation, au travers de la détermination d'objectifs trop ou insuffisamment ambitieux ; motivation *vs* évaluation, mais aussi planification *vs* évaluation, par l'existence d'éléments non prévisibles, qui relativisent *ex post* les objectifs. Si Barrett et Fraser proposent des techniques pour faire face à ces obstacles, Berland (1999) considère que les difficultés de la gestion budgétaire supposent en outre une réflexion sur ses conditions d'utilisation : le budget ne pouvant servir à tout, chaque organisation doit contextualiser ses usages.

La Lolf et les EPLE semblent concernés par ces considérations. La Lolf vise sur une base budgétaire deux buts ne relevant pas des mêmes enjeux : moderniser la gestion et évaluer des résultats. Comme un changement budgétaire n'entraîne pas nécessairement un pilotage par les résultats, la Lolf s'expose à être réduite à un objet procédural par les bureaucraties en place (Rochet, 2008). La Cour des comptes (2011) constate d'ailleurs que les personnels concernés par la Lolf estiment manquer de marges de manœuvre et vivent la comptabilité analytique comme une contrainte, non comme une aide à la décision. Pour Trosa (2013), la Lolf est ainsi plus budgétaire et comptable que managériale, le manque de confiance entre ses acteurs et leur cloisonnement faisant obstacles aux ambitions initiales. Si l'on se tourne vers les établissements scolaires, ceux-ci n'échappent pas aux contradictions des budgets. Ainsi, Ezzamel et al. (2012) les voient porteurs d'une triple logique relative aux professionnels (les enseignants, attentifs aux élèves), à la bureaucratie (privilégiant le respect des règles) et à la notion de performance (entre efficacité, efficience et concurrence). Ces logiques institutionnelles génèrent des comportements différents chez ceux, enseignants, parents, responsables administratifs, qui

privilégient l'une ou l'autre. Le rôle du budget dépend alors de la perspective retenue par chacun et des tensions avec les porteurs d'autres logiques.

Les contradictions de la gestion budgétaire sont explorées par la TNI sous deux perspectives complémentaires. Sous un angle inter-organisationnel, le budget participe aux liens entre une organisation et son environnement, l'aidant à se conformer aux normes sociales et à communiquer vers l'extérieur. Sur un plan intra-organisationnel, le budget peut refléter des arbitrages entre diverses exigences institutionnelles et permettre à des acteurs de protéger leurs intérêts. Dans ce contexte, une partie prenante peut être soumise à des logiques institutionnelles conflictuelles et l'étude de son comportement comme l'impact de celui-ci sur un processus budgétaire sont des thèmes de recherche contemporains (Kilfoyle, Richardson, 2011), en liaison avec les notions de règles et de routines. Une règle de gestion, comme un cadre budgétaire, doit en effet être distinguée de sa mise en œuvre réelle, sous forme de routines (Burns et Scapens, 2000). Le passage de la règle à la routine reste un processus mal connu. S'il est établi qu'une nouvelle règle de gestion peut être interprétée par ses parties prenantes qui, s'alignant ou pas sur les exigences institutionnelles, modifient plus ou moins leurs routines de travail, les facteurs agissant sur l'interprétation restent à étudier (Bertz et Quinn, 2014).

La question de recherche peut maintenant être précisée. Le modèle *autonomie-contrôle* est sensible à l'équilibre entre ses deux composantes et aux caractéristiques des organisations visées ; l'*institutional work* lié à l'implantation de la RCBC dans les établissements scolaires permet-il de composer avec ces contraintes ? Plusieurs sous-questions sont envisagées : comment la réforme est-elle perçue dans les établissements ; si différentes interprétations existent, peuvent-elles être expliquées par un conflit de rôles inhérent à cette réforme budgétaire et/ou par des caractéristiques internes aux EPLE ; quelles sont les conséquences de cette réforme sur le fonctionnement des établissements scolaires ?

2. L'ANT comme méthode de recherche

Le processus de recherche s'appuie sur l'*actor network theory*, ANT, qui envisage la façon dont une innovation se diffuse, ou pas, en fonction de sa capacité à intéresser des acteurs de plus en plus nombreux (Akrich et al., 1988). Développée pour étudier la production de faits scientifiques, l'ANT s'applique aujourd'hui à tout changement organisationnel (Amblard et al., 2005). Elle repose sur la notion de traduction, processus par lequel une structure sociale se met en place sous l'impulsion d'acteurs animés par la volonté de s'exprimer au nom de tout autre. La traduction conjugue quatre étapes :

- la *problématisation* où, à partir du monde réel, un problème, ses participants et des solutions sont identifiés par le concepteur d'une idée nouvelle,
- l'*intéressement*, où le concepteur propose des dispositifs concrets pour imposer son idée⁷,
- l'*enrôlement*, où l'acteur accepte un rôle au sein du processus d'intéressement,
- la *mobilisation d'alliés*, où le concepteur recrute des porte-parole diffusant son message.

La contestation de ce processus constitue une controverse qui, sans interrompre la traduction, modifie l'équilibre des forces (Callon, 1986). Dans cette perspective, le destin d'une innovation est fonction, non d'un processus linéaire, vertical descendant mais, tourbillonnaire, fruit de la rencontre des parties prenantes, de leurs idées et actions (Akrich et al., 1988).

Pour Lawrence et Suddaby (2006), l'ANT est une méthode de recherche pertinente dans le cadre de l'*institutional work* pour trois raisons :

- elle conduit à étudier, non pas le résultat d'un processus institutionnel mais, les interactions qui produisent ce résultat,
- elle met l'accent sur la façon dont les acteurs du processus mobilisent leurs soutiens,
- elle cible, non pas le lieu ou l'acteur d'un changement mais, les réseaux de pouvoir et la façon dont ils se développent.

L'ANT présente également de l'intérêt pour la recherche comptable et budgétaire car, en mettant l'accent sur les outils de gestion et leurs interactions avec leurs utilisateurs, elle permet des avancées en gestion du changement (Justensen et Mouristen, 2011). Enfin, l'usage de l'ANT pour étudier le secteur éducatif est défendu par Callon (1999). Pour celui-ci, les établissements scolaires réunissent nombre d'acteurs, élèves, parents, administrations, entreprises, dispositifs techniques, dont les interactions déterminent en partie le service délivré. Or, la segmentation du secteur éducatif freine ces interactions et des porte-parole s'y expriment parfois au nom de milliers d'acteurs, jusqu'à l'émergence de controverses.

L'ANT fait toutefois l'objet de critiques, en particulier la notion de traduction qui, outre les caractéristiques évoquées, traite, selon un principe de symétrie, de la même façon les acteurs humains et les dispositifs techniques, ou actants (Callon, 1986 ; 1999). Certains, comme Borraz (1990), regrettent non seulement qu'humains et actants soient sur le même plan mais aussi le rôle central du concepteur de l'idée nouvelle. Callon (1999) réfute ces critiques, estimant que

⁷ La diffusion d'une idée nouvelle peut s'appuyer sur un script, précisant le point de vue du concepteur sur les relations entre sa création et ceux qui doivent s'en saisir (Akrich, 1992 [2006]).

les actants participent au destin d'une idée et que la référence à un démiurge renvoie aux premiers travaux sur la traduction, la relation entre une idée nouvelle et un réseau d'acteurs étant depuis prise en compte par la notion ; le réseau peut ainsi transformer l'idée ou se transformer lui-même sous l'influence de celle-ci.

Nous avons considéré l'ANT comme une méthode de confrontation au terrain (Brechet et Desreumaux, 2008), au fil d'un processus décrit en annexe, basé sur des entretiens. Pour analyser les données recueillies, nous mettons l'accent sur les controverses qu'elles recèlent. Une controverse peut, en effet, révéler la façon dont une idée se diffuse, en particulier si elle mélange des considérations différentes et implique des acteurs aux intérêts divergents (Callon, 1981). Elle peut faire émerger des connexions entre des sujets en apparence éloignés (Callon et al., 2001), y compris quand on tente d'y mettre un terme, les motifs de clôture pouvant générer de nouvelles controverses (Latour, 2005). La notion peut donc dynamiser ou bloquer un projet (Arnaboldi et Azzone, 2010).

3. La RCBC, entre traduction et controverses

3.1. Problématisation, intéressement, enrôlements⁸

Un groupe de travail d'une quinzaine de personnes, dont l'un de nos interlocuteurs, a été constitué au MEN en 2006, sous l'autorité de sa Direction administrative et financière, en collaboration avec l'actuelle Direction générale des Finances publiques. Sa mission est de rénover l'architecture budgétaire et comptable des EPLE face :

- à un cadre qui, datant des années 1980 et adapté au fil des réformes, conjugue éparpillement des textes, dispositions éloignées des évolutions récentes des finances publiques et éclatement des crédits d'un EPLE dans des chapitres budgétaires ne reflétant pas son projet,
- au rôle croissant des CTR vis-à-vis des personnels et usagers des EPLE,
- aux remarques de la Cour des comptes (2008) sur ce sujet.

En retour, le groupe de travail et les services concernés proposent l'application, au 1^{er} janvier 2013, de l'instruction codificatrice M9.6, réformant le cadre budgétaire et comptable de chaque EPLE. L'ancien système budgétaire par nature, divisé en de nombreux chapitres, est remplacé par une structure par destination, basée sur trois *services généraux* globalisés :

⁸ Ce § combine des éléments issus des entretiens et du site internet de l'Ecole supérieure de l'éducation nationale, Esen, www.esen.education.fr/

- *activités pédagogiques*, en lien avec l'enseignement et les périodes en entreprises,
- *vie de l'élève*, relatif à la vie des usagers, à leur santé, à la citoyenneté,
- *administration et logistique*, lié au fonctionnement et à l'entretien général d'un EPLE.

Chaque *service* contient avec une précision croissante des *domaines* et des *activités*, pouvant être créés par un EPLE avec une certaine latitude, sous réserve de contraintes assurant l'information des tutelles. Ce budget, associé à la volonté de présenter des résultats au regard d'objectifs et de moyens attribués, peut faire état de la masse salariale ; celle-ci relève néanmoins d'autres règles. La réforme modifie également le système comptable, pour l'aligner sur la comptabilité publique, rénove l'informatique de gestion et introduit ou modifie l'usage d'indicateurs de pilotage. Cette nouvelle organisation doit contribuer à la performance des établissements et des tutelles de plusieurs façons (tableau 2).

Tableau 2. Performances attendues de la RCBC

<i>Domaines</i>	Objectifs	
<i>finances publiques</i>	- à l'échelle d'un EPLE	- augmenter la souplesse de gestion par la globalisation - suivre les moyens consommés pour un dispositif pédagogique donné
	- pour les tutelles	améliorer le <i>reporting</i> vers rectorats et CTR, en vue de rationaliser les moyens (ex. optimisation et/ou mutualisation d'achats)
<i>politique pédagogique</i>	renforcer l'autonomie pédagogique de chaque EPLE, y développer un pilotage par les résultats (ex. lutte contre la violence : quels objectifs, financements et résultats ?)	
<i>relations Etat, CTR, EPLE</i>	- faciliter la communication entre parties prenantes, le budget globalisé étant plus lisible que le système par chapitres - connaître l'engagement financier des parties prenantes lors de négociations au niveau d'un établissement ou d'un territoire	

La diffusion de la réforme débute par un dispositif d'intéressement, conjuguant un aspect coercitif, l'instruction codificatrice M 9.6, *script* de la réforme et un aspect normatif, basé sur un processus viral de formation : le groupe de travail initial a, en effet, généré des formateurs nationaux, qui ont ensuite préparé des formateurs académiques, en vue d'informer chefs d'établissement, comptables et gestionnaires. Si ce processus d'intéressement, appuyé par des informations en ligne et la publication d'articles dans des revues professionnelles et syndicales, a mené à une phase d'enrôlement et de mobilisation d'alliés, nos entretiens montrent que la traduction de la RCBC fait aussi l'objet de controverses.

3.2. Controverse 1. L'autonomie pédagogique en débat

Pour l'un des chefs d'établissement rencontré, l'autonomie est une réalité : « *si l'on ne choisit pas les enseignants, on peut choisir des stratégies* » (principal, 2012), mais l'un de ses confrères exprime ses doutes :

« pour en discuter avec des collègues, on a l'impression d'avoir assez peu d'autonomie, mais peut-être qu'on ne la prend pas assez (...) on est frileux, on n'ose pas » ; « d'un côté, il y a comme une injonction 'vous devez utiliser vos marges de manœuvre' et, d'un autre, on se sent pris dans un cadre. Il y a une volonté de faire rentrer l'établissement dans le changement, dans une certaine modernité, en comparaison aussi avec ce qui se passe dans d'autres systèmes scolaires européens. Il y a l'incitation mais pas forcément les conditions » (principal, 2012 et 2014).

Chez les enseignants et leurs syndicats, les propos sont également partagés. Si certains, favorables à l'autonomie, y voient un moyen d'adapter les EPLE aux enjeux locaux, d'autres évoquent l'insuffisance des financements en vue de cette adaptation et les inégalités en découlant ; dans cette perspective, un EPLE avec un public en difficulté usera de son autonomie pour proposer plus de cours fondamentaux mais, comme ses moyens sont limités, réduira son éventail de formations face à un établissement bénéficiant d'un public favorisé. Des enseignants trouvent également la notion de projet d'établissement abstraite, simple déclinaison du projet académique, si ce n'est :

« une marotte de chef d'établissements, dirigés eux-mêmes par objectifs et résultats⁹ et se voyant en managers, mais qui, faute de ressources financières et de bonne volonté des enseignants à se laisser guider, n'y arrivent pas » (enseignant, 2015).

L'efficacité des projets pédagogique face aux cours traditionnels est également discutée. Certains enseignants considèrent qu'ils servent, non pas les élèves manquant de bases (sauf les plus décrocheurs, le projet étant un moyen de les intéresser) et qui peuvent les retrouver par une approche classique mais, les bons élèves, qui vont développer de nouvelles compétences, au risque d'accroître les disparités. Enfin, la notion de pilotage par les résultats est critiquée. A moins de la restreindre aux chefs d'établissements et/ou à des aspects budgétaires, au risque de la vider de son sens, la prise en compte de la pédagogie mène les enseignants rencontrés, surtout ceux confrontés aux publics en difficultés, à deux attitudes : rejeter une perspective associant les résultats aux seules performances académiques et déplorer le manque de financement d'objectifs imposés, comme la réduction du redoublement ou l'amélioration de la maîtrise des compétences fondamentales. Les aspects budgétaires sont aussi l'objet de débats spécifiques.

⁹ Le recteur établit une lettre de mission, fixant des objectifs, au chef d'établissement, en vue de son évaluation à trois ans. <http://www.esen.education.fr>, le 17/4/2016

3.3. Controverse 2. Faiblesse budgétaire des EPLE, force du contrôle des tutelles

Deux discours, séparés selon les catégories d'interlocuteurs, émergent des entretiens. Les enseignants déplorent souvent la faiblesse des ressources propres aux EPLE et l'insuffisance des financements de l'Etat et des CTR. Les personnels administratifs mettent souvent l'accent sur la recherche de marges de manœuvre, par une gestion au plus près, impliquant de ne pas reconduire les budgets, au risque de nuire à l'engagement des parties prenantes, au questionnement sur le fonctionnement de l'EPLE et de vider le projet d'établissement de sa substance. Un consensus existe cependant au sujet des chefs d'établissement, semblant être confrontés à un nombre croissant de choix de financements. Si la RCBC apporte de la souplesse en ce domaine, par la globalisation budgétaire, les outils d'aide à la décision semblent souffrir, comme par le passé, de limites.

Pour plusieurs responsables administratifs, le contrôle de gestion des établissements scolaires avant la RCBC présentait, en effet, un paradoxe : malgré les chapitres budgétaires et la précision comptable, le calcul d'un coût, comme celui d'un internat, supposait de fastidieuses opérations pour rapprocher les dépenses. Or, la RCBC ne semble pas en mesure de modifier cela et le manque d'instruments de mesure pèse sur le traitement des charges. Ainsi, pour disposer d'un budget par activités dans un établissement avec plusieurs sections, comme une filière technique et une professionnelle, le calcul du coût d'occupation des locaux suppose de distinguer matériellement les consommations d'énergies et de fluides par sections, ce qui n'est généralement pas le cas. Pour être utile, le calcul du coût des formations pourrait être complété par des actions relatives aux économies d'énergie ; or, pour nos interlocuteurs, une telle politique reste à développer.

Dans ce contexte, l'impact de la réforme pour la gestion interne d'un EPLE semble plus budgétaire que managériale et nombre de parties prenantes rencontrées envisagent surtout l'usage que les tutelles pourraient en faire.

Ainsi, pour un responsable au sein d'une CTR, rencontré en 2015, « *l'établissement est autonome, mais ses leviers sont de plus en plus faibles* » et d'évoquer le rôle croissant des collectivités et leur volonté de mieux suivre les dépenses, si ce n'est d'être plus directives. Pour cet interlocuteur, les CTR contrôlant une part importante des crédits, les bâtiments et le personnel technique, ne reste à l'EPLE que le choix de financer prioritairement l'une ou l'autre action pédagogique. Paradoxalement, ce qui semble ici un pis-aller est considéré par les chefs d'établissement comme une marque forte d'autonomie. Mais surtout, plusieurs interlocuteurs considèrent la RCBC, avant tout, comme un outil pouvant permettre, à terme, aux CTR et à

l'Etat de mieux cerner le coût de chaque EPLE, masse salariale comprise, de mettre ce coût en relation avec ses résultats pédagogiques et ses caractéristiques, pour créer des typologies afin de rationaliser les moyens. Cette interprétation pèse sur la confiance dans la réforme, même si certains relativisent cette approche, considérant que les spécificités pédagogiques et sociales des EPLE limitent l'exercice et, d'autre part, que les dépenses d'éducation sont un sujet politiquement trop sensible, tant nationalement que localement, pour être à la merci de simples ratios.

3.4. Controverse 3. Une réforme à la recherche de relais, dans des EPLE cloisonnés

Les entretiens menés sur trois années consécutives permettent d'identifier plusieurs phases lors de l'implantation de la RCBC. La première correspond à la découverte des nouvelles règles budgétaires par les personnels administratifs : fin 2012, ceux-ci signalent l'investissement individuel nécessaire pour s'approprier la technique imposée par les textes et s'interrogent souvent sur leur mise en œuvre. Les premiers budgets RCBC sont cependant établis à temps même si, parfois, il s'agit du regroupement des anciens chapitres budgétaires dans les nouveaux services généraux. La mise en place de routines correspond à une seconde phase : début 2014, comptables et gestionnaires estiment avoir une bonne maîtrise technique de la RCBC, même si les liens entre budgets et projets d'établissement semblent souvent formels. Le dépassement des seuls aspects techniques peut être associé à une troisième phase, à l'issue encore incertaine : lors des entretiens de 2012 et 2014, des personnels administratifs font ainsi état de réflexions menées dans leur établissement, parfois avec des enseignants, sur les actions pédagogiques, leurs coûts et leurs effets. Mais, ces démarches, plus ou moins formalisées, sont antérieures à la RCBC et, à l'issue des entretiens, il n'a pas été fait état de modifications majeures de la régulation des EPLE. Les propos recueillis en 2015 se concentrent d'ailleurs sur les limites de l'autonomie et les craintes suscitées par la RCBC (cf. §3.3). A ce stade, l'enjeu de la réforme n'est donc plus tant la technique budgétaire que son usage.

A ce titre, les enseignants ont, selon plusieurs interlocuteurs, une relation traditionnellement distante avec les questions budgétaires ; s'ils veillent au financement de leurs matières, ils n'interviennent pas directement dans le travail de construction budgétaire entre le chef d'établissement et son gestionnaire. Cette relation peut évoluer, dans la mesure où les entretiens montrent que la structure fonctionnelle, par matières, des EPLE laisse poindre une organisation moins cloisonnée, combinant :

- *des processus*, à base de projets pédagogiques, plus présents au fil des réformes,

- *des budgets*, où le financement des matières cède du terrain devant le financement de groupes de matières (sciences, langues étrangères...) ou de projets pédagogiques,

- *des personnels* plus sensibilisés aux questions budgétaires que dans l'optique traditionnelle et travaillant en réseaux, comme des *enseignants référents*¹⁰, œuvrant avec des *coordinateurs de disciplines* et s'ajoutant aux traditionnels *chefs de travaux*.

Dans cette perspective, la fluctuation des projets limite la simple reconduction des budgets et leur construction suppose la coordination des parties prenantes ; mais, les entretiens montrent que leur cloisonnement pèse sur l'essor de cette organisation (tableau 3).

Tableau 3. Freins à la coordination budgétaire dans les EPLE

Relations entre	Facteurs de cloisonnement
<i>enseignants</i>	- les contraintes budgétaires peuvent générer une concurrence entre eux, en vue d'obtenir des financements; - l'attitude face à la nouvelle organisation des EPLE, entre indifférence et investissement, pourrait s'expliquer, selon nos interlocuteurs, par : . un facteur générationnel (les enseignants néo-titulaires sont parfois vus comme plus réceptifs aux projets pédagogiques que leurs aînés, en raison de leur formation) . le contexte, plus ou moins difficile, de l'EPLE
<i>personnels administratifs</i>	la relation entre eux peut être source de tensions, ainsi : « <i>on va vivre la RCBC du fait de cultures qui ne sont pas les mêmes : les chefs d'établissements sont des pédagogues, les comptables et gestionnaires sont des opérationnels de la gestion ; ils ont une ouverture à trouver et les chefs d'établissement ont un repositionnement à faire et cela ne va pas de soi</i> » (ACR, Rectorat, 2012) ; des situations conflictuelles entre chefs d'établissement et gestionnaires, au sujet de la définition de priorités budgétaires, nous ont ainsi été signalées
<i>enseignants et chef d'établissement</i>	le rôle pédagogique du chef d'établissement peut être contesté par les enseignants ; plus largement, les relations entre ces parties prenantes peuvent être empreintes de tensions

En réaction, les chefs d'établissement sont souvent perçus par nos interlocuteurs comme des acteurs clés de la RCBC, chargés de définir les priorités de financement, d'impliquer les équipes et de développer le travail en commun. Mais, des témoignages montrent qu'ils adoptent des attitudes contrastées :

« *des chefs d'établissement ont considéré que la réforme ne concernait que les gestionnaires. Or si je la comprends bien, c'est aussi une réforme pour le chef d'établissement, car il peut traduire ses projets. Je ne connais pas la part de ceux qui ont vu cela comme une réforme comptable (...) mais il y a les deux cas de figure* » (chef de service, CTR, 2014).

Outre les controverses évoquées, nos interlocuteurs envisagent plusieurs facteurs explicatifs : générationnel, les néo-titulaires semblant parfois mieux formés à la gestion des projets pédagogiques, mais aussi personnel et organisationnel :

¹⁰ Les référents existent dans divers domaines : développement culturel de l'EPLE, usages pédagogiques du numérique, scolarisation des élèves handicapés...

« j'ai vu des chefs d'établissement proches de la retraite porteurs d'une dynamique ; c'est une question de caractère, de volonté » (comptable, 2014) ;

« on a sous-estimé les besoins en formation, il aurait été préférable de présenter plutôt la philosophie, l'esprit, que l'aspect technique » (principal, 2014).

Ces propos montrent l'importance du recrutement et de la gestion des carrières des chefs d'établissement, comme de leur formation à la RCBC ; or, les formateurs rencontrés et des chefs d'établissement estiment que l'accent n'a pas toujours été assez mis sur ses aspects managériaux, au risque de la réduire à une technique et d'en détourner proviseurs et principaux. Mais, sans leur implication, le risque d'une réforme bureaucratique est pressenti :

« chefs d'établissement et gestionnaires vont être formés techniquement, mais je ne suis pas certain que la philosophie qui est derrière la RCBC soit digérée. (Dans ce cas) on aura la reconstruction dans la RCBC des anciens budgets, par chapitres, qui seront repris certes dans un service global, mais sans beaucoup de changements » (comptable, formateur RCBC, membre du groupe de travail national RCBC, 2012).

4. Discussion

L'article porte sur la capacité de la RCBC à composer avec les contraintes du modèle *autonomie-contrôle* associé au NPM et s'articule autour de trois axes : la perception de la réforme dans les établissements scolaires (4.1) ; l'origine des interprétations relevées (4.2) ; les conséquences de cette réforme sur le fonctionnement des EPLE (4.3). Des réponses aux difficultés organisationnelles identifiées dans l'article complètent ce dispositif (4.4).

4.1. Sur la base des entretiens réalisés, le travail permet d'identifier deux perceptions opposées de cette réforme. L'une, associée à sa traduction (§3.1), ambitionne de combiner autonomie et contrôle des établissements scolaire. L'autre (§3.2 à 3.4), insistant sur la fragilité et les limites de l'autonomie des EPLE, conteste le bien-fondé de la réforme, ses conditions de mise en œuvre et la réduit à un moyen de contrôle financier et pédagogique. L'analyse de cette contradiction permet une première contribution à l'*institutional work*. Le tableau 4 montre en effet que le processus de gestion étudié peut :

- mobiliser plusieurs niveaux institutionnels,
- combiner plusieurs aspects de l'*institutional work* (cf. tableau 1) au titre de la création, du soutien comme de la perturbation institutionnelle,

- associer, à un même niveau, des actions de soutien et de perturbation ; à ce titre, un niveau institutionnel n'est donc pas forcément homogène.

Tableau 4. Création, soutien et perturbation d'une institution lors d'un même processus

Caractéristiques du processus	Données empiriques
plusieurs niveaux institutionnels mobilisés	services centraux, rectorats, CTR, syndicats, EPLE
soutien et perturbation à un même niveau institutionnel	dans un EPLE, des personnels peuvent soutenir la RCBC, d'autres la contester, ou encore adopter une attitude plus ou moins partagée
plusieurs formes de création (cf. tableau 1) combinées	<ul style="list-style-type: none"> - définir : l'instruction M 9.6 - modifier de liens normatifs : l'ancien système budgétaire n'est plus jugé légitime face à l'évolution de la gestion publique (Lolf, GBCP) et à la volonté d'accroître l'autonomie et la souplesse de gestion des EPLE - former - procéder par mimétisme : la RCBC s'associe à des pratiques antérieures (projet d'établissement, budgets par groupes de matières et/ou projets pédagogiques, enseignants œuvrant en réseaux et sensibilisés aux questions budgétaires) - construire une identité : la réforme participe à une évolution de l'enseignement, entre gestion de projets pédagogiques et responsabilité traditionnelle d'une matière
plusieurs formes de soutien (cf. tableau 1) combinées	<ul style="list-style-type: none"> - maintenir l'ordre : les comptes des EPLE sont transmis aux tutelles - rendre routinier : les chefs d'établissements apparaissent comme des acteurs clés de l'évolution des pratiques dans les organisations dont ils ont la charge
plusieurs formes de perturbation (cf. tableau 1) combinées	<ul style="list-style-type: none"> - dissocier : la controverse 1 conteste l'intérêt de l'autonomie des EPLE et son contexte financier ; de plus, selon la controverse 3, le cloisonnement des EPLE s'oppose à la coordination attendue par la RCBC - saper : la controverse 2 rejette l'hypothèse d'une réforme en faveur des EPLE et affirme que ses conséquences seront au seul service des tutelles

Cette caractérisation du contexte combine et développe plusieurs dimensions de l'*institutional work* identifiées dans les travaux antérieurs. Les positionnements possibles sur ces dimensions, leur nombre et leurs interactions contribuent à la complexité du processus d'institutionnalisation (Lawrence et al., 2013) et rendent, on le verra, son issue incertaine.

4.2. Mais tout d'abord, les interprétations de la réforme invitent à rechercher des facteurs influençant les parties prenantes (Bertz et Quinn, 2014). L'analyse des entretiens permet trois propositions -A, B, C- relatives aux racines des actions de perturbation institutionnelle.

A. La RCBC s'appuie, comme la Lolf, sur un support budgétaire pour moderniser la gestion et développer le pilotage par les résultats ; or, les controverses montrent qu'elle s'expose au même conflit de rôle que son modèle (Rochet, 2008), risquant de se réduire à des aspects budgétaires et comptables plus que managériaux.

B. En s'appuyant sur des pratiques antérieures, comme l'autonomie et les projets pédagogiques, la RCBC s'expose aux critiques inhérentes à celles-ci (controverses 1 et 2).

Dans la perspective de l'*institutional work*, les propositions A et B invitent à soutenir qu'en créant une institution en s'appuyant sur une autre, on expose la création aux limites du modèle ;

celles-ci risquent ensuite de peser sur l'interprétation des nouvelles règles par les parties prenantes et sur l'apparition de routines. Les supports de création institutionnelle (tableau 1) concernés ici sont la *modification de liens normatifs* (la Lolf délégitimant les anciennes règles budgétaires) et le *mimétisme* (la RCBC étant reliée à l'autonomie des EPLE).

c. Les identités professionnelles constituent un autre facteur pesant sur la mise à œuvre de la réforme. La controverse 3 montre que les enseignants ont une relation complexe avec la question budgétaire, mêlant distance et intérêt, le cloisonnement des parties prenantes pesant sur l'appropriation du sujet. La mise en œuvre de la RCBC suppose donc une évolution des identités professionnelles. Or, si la notion d'identité est au cœur de la création institutionnelle, toute modification de celle-ci reste un défi (Lawrence et Suddaby, 2006) et la coexistence d'actions de soutien et de contestation chez les enseignants corrobore les travaux sur la recomposition relative de leur métier (Bezes et al., 2011 ; Barrère, 2006).

4.3. La RCBC semble donc peiner à trouver un équilibre entre autonomie et contrôle, pour des motifs associant conflit de rôle lié à la gestion budgétaire et caractéristiques organisationnelles des établissements scolaires. Le travail réalisé permet d'observer certaines conséquences des pressions institutionnelles contradictoires ainsi générées (Kilfoyle et Richardson, 2011). La controverse 3 montre des personnels d'EPLE adoptant des comportements contrastés, allant de la seule application des nouvelles normes techniques comptables et budgétaires à une réflexion, plus ou moins collective, plus ou moins formalisée, sur les aspects managériaux de la réforme. Ceci mène, schématiquement, à deux modes d'institutionnalisation de la RCBC, entre lesquels chaque EPLE peut être positionné :

- *un mode bureaucratique*, où un système de règles, au sens de Burns et Scapens (2000) en remplace un autre, mais sans autre évolution notable ; la RCBC mobilise alors, dans les EPLE, essentiellement les gestionnaires et comptables ;

- *un mode managérial*, où les routines des autres parties prenantes sont modifiées ; la RCBC est alors appliquée par des personnels d'EPLE mobilisés autour des enjeux de l'autonomie, si ce n'est du pilotage par les résultats ; la réforme peut alors dévoiler tout son potentiel.

L'écart entre ces idéaux types appelle les remarques suivantes :

- d'une part, il est synonyme d'une institutionnalisation différenciée de la RCBC selon les établissements scolaires, reflet de leur couplage faible (Weick, 1976) et d'une régulation pédagogique basée sur l'invitation à adopter des processus (Meuret et Duru-Bellat, 2002, Meuret, 2007) ;

- d'autre part, comme les objectifs organisationnels de la réforme peuvent conduire des personnels à s'y opposer, la RCBC semble confrontée à un second conflit de rôle, ses objectifs pouvant nuire à la motivation des personnels (Barrett et Fraser, 1977).

4.4. Face à l'issue incertaine du processus et au risque de bureaucratisation, les témoignages recueillis mettent en avant l'action des chefs d'établissement, permettant une contribution sur le rôle d'un acteur lors d'un processus institutionnel (Goretzki et al., 2013). La controverse 3 montre que les chefs d'établissement peuvent promouvoir la RCBC et lutter contre le cloisonnement des personnels ; mais, comme ce comportement n'est pas systématique, le MEN s'expose, à nouveau, à une mise en œuvre différenciée de la réforme, en fonction de l'engagement des chefs d'établissement et de leur capacité à mobiliser leurs équipes. Cette différenciation peut alimenter la controverse associant autonomie des EPLE et inégalité de traitement des usagers ; la situation peut aussi accroître les tensions relatives aux chefs d'établissement (Attarça et Chomienne, 2013). Du point de vue théorique, ceci laisse envisager que :

- plus une organisation est faiblement couplée, plus le créateur d'une idée nouvelle souhaitant y diffuser sa vision a intérêt à y mobiliser des alliés pour soutenir son projet,
- cependant, le couplage faible rend incertains la mobilisation d'alliés et l'enrôlement, au risque d'une implantation différenciée de l'idée selon les compartiments de l'organisation ; ce manque d'égalité peut conduire au développement de controverses s'il s'agit d'une caractéristique organisationnelle importante, comme dans le secteur public.

Une autre réponse consiste à réduire les controverses. Si la controverse numéro 3 montre l'importance du recrutement, de la formation et de la gestion des carrières des chefs d'établissement, les controverses 1 et 2 interrogent la légitimité de la réforme et invitent à des recherches sur l'autonomie des établissements scolaires. En effet, selon la TNI, une pratique se diffuse sur la base de pressions coercitives, mimétiques ou normatives (DiMaggio et Powell, 1983). Si l'application de la RCBC par les comptables et gestionnaires des EPLE peut s'appuyer sur des pressions coercitives, il en va différemment des enjeux relatifs aux enseignants (Barrère, 2006 ; Meuret, 2007). La mise en évidence d'éléments favorables au développement de l'autonomie des EPLE pourrait améliorer leur confiance dans cette politique éducative et faciliter l'action des chefs d'établissement comme relais de la réforme ; la confiance est, en effet, un paramètre fondamental du soutien à la création institutionnelle (Lawrence et Suddaby, 2006).

Conclusion

La question de recherche concerne la capacité de la *réforme du cadre budgétaire et comptable* des lycées et collèges français à satisfaire aux contraintes du modèle *autonomie-contrôle*, prôné par le NPM. Le sujet combine des enjeux de performance budgétaire et pédagogique. La théorie néo-institutionnelle, plus particulièrement l'*institutional work*, structure le travail. Des entretiens semi-directifs ont été analysés sous l'angle de l'*actor network theory*. Les principaux résultats sont les suivants. D'un point de vue empirique, la réforme fait souvent l'objet d'interprétations où la crainte du contrôle domine, réduisant sa portée. L'analyse de cette situation permet plusieurs apports théoriques. L'article contribue à l'*institutional work* par l'étude d'un processus complexe, associant création, soutien et perturbation institutionnelle, à plusieurs niveaux organisationnels et dans un contexte de couplage faible. Il montre, en particulier, le risque de la création d'une institution sur des bases controversées. Dans la perspective du modèle *autonomie-contrôle*, l'article montre des conséquences d'un déséquilibre entre les deux notions et corrobore l'importance des paramètres organisationnels. Dans le domaine de la *gestion budgétaire*, il corrobore l'idée qu'utiliser le budget d'une organisation pour moderniser sa gestion et mesurer des résultats peut générer un conflit de rôle. En termes managériaux, le travail réalisé montre que les chefs d'établissement peuvent être des acteurs clés de la RCBC, en promouvant son intérêt financier et pédagogique dans les EPLE. Enfin, l'article invite à d'autres recherches sur l'organisation de ces établissements.

Bibliographie

- Akrich M., 1992 [2006]. La description des objets techniques. In, *Sociologie de la traduction ; textes fondateurs* (Eds, Akric M., Callon M., Latour B.). Paris, Ecole des mines, 159-178.
- Akrich M., Callon M., Latour B., 1988. A quoi tient le succès des innovations ? *Gérer et Comprendre*, (11), 4-17 ; (12), 14-29.
- Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y., 2005. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris, Seuil.
- Arnaboldi M., Azzone G., 2010. Constructing performance measurement in the public sector. *Critical Perspective on Accounting*, 21(4), 266-282.
- Attarça M., Chomienne H., 2013. Les chefs d'établissements publics scolaires français face aux enjeux de la nouvelle gestion du système éducatif. @GRH, (9), 35-66.
- Barrère A., 2006. *Sociologie des chefs d'établissement*. Paris, PUF.
- Barrett E., Fraser L., 1977. Conflicting roles in budgeting for operations. *Harvard Business Review*, july-august, 137-146.
- Berlan N., 1999. A quoi sert le contrôle budgétaire. *Finance, Contrôle, Stratégie*, 2(3), 5-24.

- Berland N., Levant Y., Joannides V., 2009. *Institutionalisation and deinstitutionalization of budget*. Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Mai, Strasbourg.
- Bezes P., Demazière D., Le Bianic T., Paradeise C., Normand R., Benamouzig D., Pierru F., Evetts J., 2011. New Public Management et professions dans l'Etat. *Sociologie du travail*, 53(3), 293-348.
- Bertz J., Quinn M., 2014. Interpreting management accounting rules : an initial study of public bodies. *Journal of Management Control*, 24(4), 319-342.
- Borraz O., 1990. La science est-elle une sociologie ? *Politix*, 3(10-11), 135-144.
- Bouckaert G., 2003. La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? *Revue Française d'Administration Publique* (105/106), 39-54.
- Brechet J-P, Desreumaux A., 2008. *Que faire de l'ANT en management stratégique ?* AIMS, XVII^e Conférence Internationale de Management Stratégique.
- Burns J., Scapens, R., 2000. Conceptualizing management accounting change : an institutional framework. *Management Accounting Research*, 11(1), 3-25
- Callon M., 1981. Pour une sociologie des controverses technologiques. *Fundamenta Scientiae* 2(3/4), 381-399.
- Callon M., 1986. Eléments pour une sociologie de la traduction. *Année Sociologique* (36), 169-208.
- Callon M., 1999. Pour une sociologie de la traduction en innovation. *Recherche et Formation* (31), 113-126.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain*. Paris, Seuil.
- Cour des comptes, 2008. *Rapport public annuel*. Paris, La documentation française.
- Cour des comptes, 2011. *La mise en œuvre de la Lolf*. Paris, La documentation française.
- Cusset P-Y., Sauneron S., 2013. Enseignements des recherches sur l'effet de l'autonomie des établissements scolaires. *Centre d'analyse stratégique, Note d'analyse*, (136).
- Desreumaux A., 2004. Théorie néo-institutionnelle, management stratégique et dynamique des organisations. In, *Institutions et gestion* (Huault I., coord.). Paris, Vuibert/Fnege.
- Dillard J., Rigsby J., Goodman C., 2004. The making and remaking of organization context ; duality and the institutionalization process. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 17(4), 506-542.
- DiMaggio P., Powell W., 1983. The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160
- Ezzamel M., Robson K., Stapleton P., 2012. The logics of budgeting : theorization and practice in the educational field. *Accounting, Organizations and Society*, 37(5), 281-303.
- Fernández-Alles M., Llamas-Sánchez R., 2008. The neoinstitutional analysis of change in public services. *Journal of Change Management*, 8(1), 3-20.
- Garud R., Hardy C., Maguire S., 2007. Institutional entrepreneurship as embedded agency. *Organization Studies*, 28(7), 957-969.
- Gavard J., Stirnemann S., Tortosa M., Vion P., 2014. *Pratique de la gestion administrative et budgétaire d'un EPLE*. Paris, Berger-Levrault.

- Goertz M., Massell D., 2005. Holding high hopes : how high schools respond to state accountability policies. *CPRE Policy Briefs*.
- Goretzki L., Strauss E., Weber J., 2013. An institutional perspective on the changes in management accountants' professional role. *Management Accounting Research*, 24(1), 41-63.
- Hassani M., Meuret D., 2010. La régulation de l'action des enseignants par les chefs de leur établissement. *Politiques et Management Public*, 27(4), 103-125.
- Hood C., 1991. A public management for all seasons ? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- IGEN, 2001. *L'autonomie de l'EPLE en question*. Paris, MEN.
- IGEN, IGAENR, 2004. *Rapport annuel*. Paris, Documentation française.
- IGEN, IGAENR, 2008. *Rapport annuel 2007*. Paris, Documentation française.
- Justesen L., Mouritsen J., 2011. Effects of actor-network theory in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 24(2), 161-193.
- Kilfoyle E., Richardson A., 2011. Agency and structure in budgeting : thesis, antithesis and synthesis. *Critical Perspectives on Accounting*, 22(2), 183-199.
- Latour B., 2005. *La science en action*. Paris, La découverte.
- Lawrence T., Suddaby R., 2006. Institutions and institutional work. In, *Handbook of organization studies* (Clegg S., Hardy C., Lawrence T., Eds.). London, Sage, 215-254.
- Lawrence T., Zilber T., Leca, B., 2013. Institutional work : current research, new directions and overlooked issues. *Organization Studies*, 34(8), 1023-1033.
- Lounsbury M., 2008. Institutional rationality and practice variation : new directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society*, 33(4), 349-361.
- MEN, 2013. Les élèves de 15 ans en France selon PISA 2012 en culture mathématique. *Note d'information DEPP*, (31).
- MEN, 2014a. *Repères et références statistiques*. Paris, DEPP.
- MEN, 2014b. *Le budget de fonctionnement des EPLE en 2012*. Paris, DEPP.
- MEN, 2014c. *Talis 2013, enseignant en France, un métier solitaire*. Paris, DEPP.
- Meuret D., 2007. *Gouverner l'école*. Paris, PUF.
- Meuret D., Duru-Bellat M., 2002. Vers de nouveaux modes de gouvernement des systèmes éducatifs ? *Politiques et Management Public*, 20(2), 61-79.
- Mintzberg H., 1982. *Structure et dynamique des organisations*. Paris, Editions d'organisation.
- Oliver C., 1991. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
- Rochet C., 2008. L'olf et changement de paradigme. In, *Le management public en mutation* (Huron D., Spindler J., coord.). Paris, L'Harmattan, 95-119.
- Suddaby R., Viale T., 2011. Professionals and field-level change : institutional work and the professional project. *Current Sociology*, 59(4), 423-442.
- Trosa S., 2013. La Lolf, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives. *Revue Française de Finances Publiques*, (121), 243-262.
- Verhoest K., Verschuere B., Bouckaert G., 2007. Pressure, legitimacy and innovative behavior by public organizations. *Governance*, 20(3), 469-497.

Weick K., 1976. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19.

Zanten A., 2014. *Les politiques d'éducation*. Paris, Puf.

Annexe. Déroulement de la recherche

Notre étude de la RCBC débute en exploitant les sources numériques proposées par l'Esen¹¹, dont 11 conférences et interviews de cadres des services centraux et déconcentrés du MEN, d'EPLÉ et d'une collectivité territoriale. Ces éléments ont permis d'identifier les parties prenantes (tableau 5) et, associés avec nos entretiens, de décrire la traduction (§3.1).

Tableau 5. Parties prenantes de la RCBC sur le terrain

<i>Parties prenantes</i>	<i>Responsabilités</i>
<i>chef d'établissement</i>	ordonnateur des recettes et dépenses
<i>gestionnaire</i>	seconde un chef d'établissement dans ses tâches administratives
<i>agent comptable</i>	tenue de la comptabilité de plusieurs EPLE ; il peut être aussi gestionnaire
<i>services académiques</i>	services déconcentrés de l'Education nationale
<i>CTR</i>	financent en partie les EPLE ; représentées dans les conseils d'administration, C.A.
<i>autres</i>	équipes pédagogiques, élèves et parents ; représentés dans les C.A.

L'identification des parties prenantes a permis d'organiser 29 entretiens semi-directifs, basés sur la question de recherche, au sein d'un bassin d'animation de la politique éducative, Bape¹² regroupant 35 lycées et collèges publics. Les tutelles des EPLE ont également fait l'objet d'entretiens (tableau 6).

Tableau 6. Entretiens réalisés

Responsables rencontrés		Epoques*	Fonctions et/ou service administratif	
rectorat	1 agent comptable référent, ACR	1	division des établissements ; formateur RCBC	
région	1 chargé du suivi administratif et financier des établissements	3	service <i>fonctionnement et qualité dans les lycées</i>	
conseil général	1 chef du service <i>fonctionnement et équipement des collèges</i>	1 et 2	service <i>direction des collèges</i>	
	1 responsable <i>actes des collèges</i>	2		
EPLÉ	2 proviseurs	n° 1	direction (n°2 hors Bape, participe à la validité externe du travail)	
		n° 2		3
	3 principaux	n° 1	1 et 2	direction
		n° 2	1 et 2	
		n° 3	1	
	3 comptables	n° 1	juin 2012	comptable pour 10 EPLE ; membre du groupe national de travail sur la RCBC ; formateur RCBC
		n° 2	1	comptable pour 4 EPLE et une cité scolaire ; gestionnaire de celle-ci
		n° 3	1 et 2	comptable pour 5 (époque 1) puis 9 (époque 2) EPLE dont une cité scolaire ; gestionnaire de celle-ci
	2 gestionnaires	n° 1	1 et 2	collège
		n° 2	1 et 2	lycée
9 enseignants		3	collège et lycées (général, tertiaire, professionnel), membres ou pas d'un syndicat ou d'un C.A.	

* 1= oct.-nov. 2012 ; 2= mars-avril 2014 ; 3= juin-juillet 2015

¹¹ <http://esen.pairformance.education.fr/> (consulté le 14/4/2014)

¹² Ce n'est pas un échelon hiérarchique, mais une organisation infra-départementale de travail en commun.