Éducation comparée / nouvelle série, n°11, pp 59 - 81

# Le « pilotage par les résultats » en éducation en France : archéologie d'une formalisation administrative

**Xavier Pons**

Largotec, UPEC, OSC-Sciences Po,

Paris,
France

RÉSUMÉ

Après avoir souligné les difficultés à trouver dans le cas français un équivalent strict à la notion anglophone d'*accountability* et au programme québécois de Gestion axée sur les résultats, l'article étudie en particulier la notion, essentiellement administrative, de « pilotage par les résultats » dans une perspective de sociologie de l'action publique éducative. Sur la base de corpus de documents étoffés et d'entretiens conduits auprès de responsables éducatifs dans le cadre d'un projet ANR-FQRSC, l'article montre que cette notion apparaît au début des années 2000 et qu'elle est conçue essentiellement comme un triptyque instrumental (projet-contrat-évaluation) qui formalise et rationalise a posteriori des dynamiques de réforme et d'instrumentation plus ou moins autonomes au cours des périodes précédentes. L'article analyse ensuite plus spécifiquement les inflexions de cette formalisation selon les contextes.

MOTS CLÉS

*Accountability* ; politiques éducatives ; gouvernance ; LOLF ; régulation des systèmes éducatifs

ABSTRACT

After stressing the difficulties to find a strict equivalent to the English-speaking notion of accountability and to that of "results-based management" in Quebec, I study the French notion, mainly administrative, of "result based governance". Through a policy analysis based on the study of various corpus of documents and interviews collected through a research project cofounded by the ANR and the FQRSC, I show that this notion appeared at the beginning of the 2000s, that it consists mainly in the combination of three major policy tools (project-contract-evaluation) and that it both formalizes and rationalizes former dynamics of reforms and instrumentation processes that were

relatively autonomous before. Then I analyse the inflexions of this specific formalization according to the policy context.

## Introduction

Les politiques d'*accountability* – que nous proposons de définir à ce stade comme des politiques de gouvernance par les résultats – se développent désormais dans de nombreux systèmes scolaires (Dupriez & Mons, 2011 ; Maroy, 2013). Si ce mouvement gagne la France (Normand, 2011), plusieurs travaux sur les modes de régulation du système scolaire dans ce pays, souvent fondés sur des recherches comparatives, ont mis en évidence plusieurs spécificités propres à ce dernier comme 1) l'importance de la dimension rhétorique des changements en cours (Maroy, 2006), visible notamment dans les nombreux discours en appelant à une nouvelle « culture d'évaluation » (Buisson-Fenet & Pons, 2012) et dans les faibles enjeux et conséquences liés aux résultats des évaluations, notamment des élèves (Mons & Pons, 2006), 2) le rôle d'impulsion important des administrations d'État en la matière plutôt que des responsables politiques ou des familles (Meuret, 2007), 3) la prégnance toujours forte des trois « piliers traditionnels » de la régulation en France que sont la règle, la co-gestion et l'ethos (van Zanten 2008) et 4) la faible capacité de cette gouvernance par les résultats à réorienter, dans le cas de l'évaluation, de manière significative les pratiques des groupes professionnels supposés la mettre en œuvre (Pons, 2010).

Ces caractéristiques ont parfois amené certains auteurs comparatistes à parler de politique d'*accountability* « réflexive » dans le cas de la France dans la mesure où les ressorts du changement de régulation effectif introduit par cette politique reposent moins sur un nœud de contraintes institutionnelles dessinant des politiques à « enjeux forts » que dans la capacité de cette politique à infléchir les représentations et les pratiques des acteurs en légitimant progressivement une obligation morale et professionnelle de tenir compte de certains résultats mis à leur disposition (Dupriez & Mons, 2011 ; Maroy, 2013). Cette approche n'est pas sans pertinence. Elle permet de positionner utilement l'expérience de la France dans une cartographie générale des politiques d'*accountability* préalable à toute

comparaison. Elle se fonde empiriquement sur plusieurs travaux ayant mis en exergue certaines conceptions dominantes de l'évaluation obéissant à cette logique réflexive – comme celle de la théorie de l'« effet miroir » développée par Claude Thélot (Pons, 2010) – ainsi que sur l'importance des médiations professionnelles dans la mise en œuvre de certains instruments clés de l'*accountability* en éducation comme l'évaluation des établissements scolaires (Buisson-Fenet & Pons, 2012). Elle fait écho à des interrogations sur « l'obligation de réflexivité » qui accompagne les formes contemporaines de gouvernance des systèmes scolaires (Demailly, 2009).

Mais aussi féconde soit-elle, cette approche ne pose pas la question centrale de l'identification même de cette politique : qu'entend-on vraiment par politique d'*accountability* ou par gouvernance par les résultats en France ? À quoi ces expressions font-elles référence sur le plan empirique ? Les réponses à ces questions sont loin d'être immédiates pour plusieurs raisons. Comme nous allons le voir, il n'existe pas en France de politique de régulation institutionnelle formalisée équivalente par exemple à celle de la « gestion axée sur les résultats » au Québec. Il y a des textes officiels, à la portée juridique inégale, mais leurs significations sont floues et instables dans le temps. Les expressions employées dans le débat public pour désigner des phénomènes et des processus proches de ce qu'on entend par *accountability* dans le monde anglophone sont multiples et elles témoignent d'une diversité de points de vue et de positions sur le sujet. Par ailleurs, quand certains objets empiriques clairement balisés existent et sont explicitement identifiés comme des vecteurs de promotion d'une gouvernance par les résultats (comme la LOLF[1]), des doutes sérieux subsistent sur leur mise en œuvre effective conformément aux intentions initiales (Pons, 2010) et sur les transformations réelles que ces instruments induisent en matière de

1 La loi organique relative aux lois de finances, entrée en vigueur le 1er janvier 2006, vise à réformer l'architecture du budget de l'État français et à soumettre tout financement de politiques publiques (définies au sein de « missions ») à l'atteinte d'objectifs chiffrés énoncés au sein de programmes d'action.

régulation du système scolaire, par exemple auprès des enseignants (Dutercq & Cuculou, in Maroy, 2013).

C'est pourquoi, quand le chercheur interroge la politique de gouvernance par les résultats en éducation en France, il est immédiatement confronté à deux problèmes. Le premier est le poids des rhétoriques et la nécessité, dans l'analyse, de procéder à de perpétuels allers et retours entre les mots et les choses, de combiner en permanence la prise en compte d'une inflation de discours sur le sujet – qui est elle-même une forme de régulation du système scolaire français – et une analyse froide et approfondie des transformations effectives au-delà de ces discours. Le second problème, lié au précédent, est suscité par l'ensemble des usages potentiellement bureaucratiques, traditionnels, voire artificiels, d'instruments et de dispositifs d'action publique présentés comme post-bureaucratiques, modernes ou instituants. Le risque est alors de majorer l'ampleur des changements à l'œuvre derrière l'usage d'un nouveau répertoire modernisateur (Bezes, 2009). La prise en compte de ces deux problèmes requiert ainsi une approche théorique et méthodologique spécifique.

Dans cette perspective, cet article analyse l'évolution du « pilotage par les résultats » en éducation en France. L'expression est volontairement entre guillemets pour signifier que l'ambition est double : il s'agit de proposer, dans une version synthétique, une archéologie (Foucault, 1969, p. 182-183) de la notion de « pilotage par les résultats » et d'étudier à travers elle un aspect important de ce type de gouvernance en France (à savoir sa forte dimension rhétorique, notamment au niveau central national, et son inscription ambivalente dans des programmes d'action gouvernementaux). Le « pilotage par les résultats » est ainsi compris comme une formalisation particulière de la relation d'*accountability*. Une formalisation désigne ici une mise en forme plus ou moins aboutie d'une vision spécifique des changements de régulation en cours (qui peut se donner à voir dans un texte, un schéma, un tableau etc.). Le terme de « forme » renvoie à l'idée développée par la sociologie formelle, selon laquelle les formes (ici les discours formels émis sur le pilotage du système scolaire) structurent, selon des modalités à étudier, les processus d'interaction

entre les individus (ici les interactions entre les différents acteurs d'un même processus d'action publique) (Coenen-Huther, 2008). La relation d'*accountability* quant à elle désigne « une relation entre un acteur et un forum au sein de laquelle l'acteur a l'obligation d'expliquer et de justifier sa conduite. Le forum peut poser des questions ou formuler un jugement et l'acteur peut avoir à en assumer les conséquences »[2] (Bovens, 2010, p. 951). Cette définition de la relation d'*accountability* s'avère décisive dans notre approche pour délimiter notre objet de recherche sans imposer une vision spécifique de l'*accountability* et pour pouvoir retracer, sur sa base, les formalisations auxquelles elle donne lieu à différentes périodes. Elle nous permet d'étudier les hésitations de la conception d'une réforme institutionnelle telles qu'elles se donnent à voir dans les contributions des acteurs au moment où ils la pensent.

Sur la base de matériaux recueillis avec Claire Dupuy dans le cadre d'une recherche internationale en cours visant à comparer les politiques d'*accountability* en France et au Québec[3], cet article montre ainsi que, malgré la profusion de textes et de discours sur le sujet, la mise en œuvre d'un « pilotage par les résultats » en éducation en France ne saurait se réduire à l'application, même particulière et sous une forme dite réflexive, d'une réforme institutionnelle progressive, cohérente et méthodique inspirée par exemple des canons internationaux de l'*accountability* et du *New public management*, mais qu'elle reste un produit incertain et contingent, fortement dépendant des contextes dans lesquels les formalisations de ce pilotage sont énoncées. C'est pourquoi, après avoir présenté notre méthodologie d'enquête, nous commencerons par préciser les caractéristiques de la formalisation particulière de la relation d'*accountability* qu'est le « pilotage par les résultats » avant de rendre compte de sa trajectoire depuis 2003.

2 Il s'agit de notre propre traduction.

3 Projet *NewAge* (2012-2015). Réf. ANR- 11-FRQU-001 01. À l'exception d'une partie des entretiens, l'ensemble des matériaux mobilisés dans cet article fut rassemblé par l'auteur.

## Méthodologie d'enquête

Cet article repose sur le premier volet d'une recherche en cours de trois ans visant à comparer les politiques d'*accountability* en France et au Québec. Ce volet s'intéresse à la trajectoire de ces politiques dans chaque système scolaire (Ball, 1997) et consiste à analyser les étapes et les transformations politiques, sociales, sémantiques, législatives, règlementaires constitutives de cette trajectoire. Dès le projet scientifique à l'origine de la recherche, l'équipe française (coordonnée par Agnès van Zanten) a fait l'hypothèse, sur la base de travaux antérieurs et de l'évolution des réflexions des professionnels et experts du champ (par ex. Mons, Emin & Santana, 2009), que la notion de « pilotage par les résultats » était sans doute celle qui se rapprochait le plus de celle de « gestion axée sur les résultats » développée au Québec et de ce qu'on entendait par *accountability* dans certains travaux canoniques (par ex. Maroy, 2013), tout en sachant qu'il était possible qu'au-delà des discours apparemment nombreux sur ce thème, la mise en œuvre effective d'un tel pilotage et les changements qu'il était susceptible d'introduire pouvaient s'avérer tout à fait limités dans le contexte français.

Ces considérations expliquent la physionomie de notre dispositif d'enquête ainsi que sa mise en œuvre progressive. Nous avons d'abord constitué un corpus de 621 dépêches (sur 1664 consultées) publiées par l'agence de presse AEF[4] entre mars 1998 et juillet 2012 sur les questions de gouvernance par les résultats[5]. Ces dépêches ont été

---

4 L'AEF, créée en 1998, regroupe actuellement près de 80 journalistes spécialisés, dont une dizaine travaille spécifiquement sur l'enseignement scolaire. Elle propose à ses clients abonnés (administrations centrales, rectorats, organisations professionnelles, fédération de parents etc.) un fil d'information continue, synthétique et factuelle (http://www.aef.info/public/) et constitue à ce titre une source intéressante pour étudier l'évolution du débat institutionnel.

5 Nous avons soumis 15 expressions au moteur de recherche de l'agence. Il s'agit de traductions connues du terme « *accountability* » (« reddition de comptes », « rendre des comptes » etc.), d'expressions identifiées dans d'autres sources (« pilotage par les résultats », « obligation de

regroupées dans trois corpus intermédiaires consacrés au pilotage par les résultats (n=165), à la contractualisation (n=238) et à la LOLF (n=218). La constitution séparée de ces trois corpus s'explique par la confirmation, au cours de la recherche, de la centralité de la notion de « pilotage par les résultats », par l'importance prise par le triptyque « projet-contrat-évaluation » dans sa formalisation (et donc par la politique, nodale, de contractualisation) et par le statut particulier de la LOLF.

En parallèle, nous avons également consulté l'ensemble des contributions sur notre thème publiées dans un échantillon de revues professionnelles et institutionnelles sélectionnées sur la base de trois critères : leur statut (cas de certaines revues ministérielles éditées jusqu'au milieu des années 1980[6]), leur rôle central dans la mise en visibilité d'un certain nombre de problématiques liées à notre objet comme les revues *Administration et éducation* (1979-2012) ou *Éducation et management* (1989-2009) et/ou la particularité des publics qu'elles visent plus spécifiquement comme les enseignants (*Nouveaux regards*, 1994-2012) ou les personnes intéressées par les questions internationales (*Revue internationale d'éducation*[7]).

Nous avons complété ce travail par une analyse d'un corpus de textes officiels du ministère. Une recherche thématique simple sur le site du ministère de l'Éducation nationale français (application *Mentor*[8]), sur la notion de « pilotage par les résultats » et ses dérivées, s'étant rapidement révélée infructueuse, nous avons élargi le champ de la recherche en intégrant dans notre population l'ensemble des textes officiels satisfaisant à au moins l'un des deux critères suivants :

---

résultats », « culture du résultat » etc.) ou d'expressions découvertes au fur et à mesure de l'exploitation des dépêches (comme celle de « responsabilisation »).

6 Il s'agit des publications suivantes : *L'éducation nationale* (1945-1968), *L'éducation* (1968-1980), *Courrier de l'éducation* (1975-1981), *L'éducation Hebdo* (1980-1982), *Cahiers de l'Éducation nationale* (1982-1986).

7 Nous avons consulté l'ensemble des numéros pour la période 1994-2012, ainsi que ceux des versions antérieures de la revue : *Les amis de Sèvres* (1949-1988) et *Éducation et pédagogies* (1989-1993).

8 Disponible sur http://www.education.gouv.fr/pid285/le-bulletin-officiel.html

la mention d'un des instruments du pilotage par les résultats et le statut de circulaire de rentrée. Nous avons également ajouté des textes officiels connus (lois d'orientation) et/ou découverts par d'autres sources pour constituer un corpus de 21 textes. Les circulaires de rentrée couvrant la période 1998-2013[9] ont fait l'objet d'une première analyse lexicométrique à partir du logiciel *Lexico*.

Pour finir, nous avons conduit une douzaine d'entretiens auprès d'acteurs nationaux et académiques liés à la question du pilotage par les résultats. Ces acteurs ont été identifiés grâce au croisement de plusieurs sources. Il s'agit principalement de membres des administrations centrales du ministère, de responsables académiques exerçant dans les trois académies retenues pour une enquête empirique ultérieure (Créteil, Lyon et Versailles), de responsables politiques et de hauts fonctionnaires ayant eu plusieurs expériences professionnelles en lien avec notre sujet.

## Le « pilotage par les résultats » : caractéristiques d'une *accountability* à la française (2003-2012)

### *Le moins mauvais équivalent ?*

L'exploitation des dépêches de presse met clairement en évidence que plusieurs expressions, aux significations politiques différentes, sont employées dans le débat institutionnel français pour évoquer le thème de l'*accountability* mais que très peu d'entre elles évoquent un programme d'action gouvernemental. À l'exception de dépêches sur les systèmes éducatifs anglais et nord-américains, le terme d'« *accountability* » est lui-même peu employé, sauf par certains chercheurs comparatistes (comme Denis Meuret ou Nathalie Mons). Il en va de même pour l'expression « *régulation par les résultats* », reprise par exemple par certains membres du projet *NewAge*. L'expression

9 Cette période correspond à la mise en œuvre d'une politique de contractualisation entre l'administration centrale et les académies.

« rendre des comptes » est très souvent employée sur les tons de l'incantation, de l'injonction et de l'accusation dans un combat politique (« il devra rendre des comptes »). Elle nous emmène également vers de nombreux sujets connexes (l'inspection des enseignants, les technologies de l'information et de la communication en académie, les rectorats devant justifier la plus-value pédagogique de certains investissements par les collectivités territoriales, l'éducation à l'environnement, etc.). L'expression « responsabilisation », parfois employée pour présenter la « politique de responsabilisation des établissements scolaires » de G. W. Bush, est plus utilisée par la droite et nous tire progressivement vers d'autres débats, sur la lutte contre la violence à l'école, la responsabilisation des parents dans la lutte contre l'absentéisme, la gestion collégiale des écoles, la responsabilisation des fonctionnaires (dans le cadre global de la réforme de l'État), ou celle des élèves (dans leur orientation). L'expression « responsabilité administrative » s'est avérée peu pertinente, les dépêches n'évoquant que des questions de primes et de partage de tâches et de missions entre les acteurs. L'expression « obligation de résultats » enfin, pourtant évoquée dans plusieurs travaux universitaires (e.g. Lessard & Meirieu, 2008 ; Normand, 2011), donne lieu à des usages et des instrumentalisations qui vont dans de nombreuses directions, le plus souvent pour signifier qu'on s'astreint à une obligation (morale et générale), qu'on veut montrer que le sujet est sérieux, mais sans vraiment décrire précisément ce que cela signifie et comment rendre cette obligation opérationnelle, ou alors pour critiquer certaines évolutions en cours.

À l'inverse, l'expression « pilotage par les résultats » est essentiellement utilisée par des cadres de l'administration au moment de formaliser leur action ou de réfléchir aux évolutions de la régulation du système scolaire. Elle se rapproche par ailleurs fortement, notamment pour sa dimension instrumentale (le triptyque « projet-contrat-évaluation »), des quatre caractéristiques communes aux politiques d'*accountability* mises en évidence par Christian Maroy (2013).

*Un produit conjoncturel*

L'exploitation de nos corpus de documents montre que c'est au cours de l'année 2003 que la notion de « pilotage par les résultats » est explicitement formalisée comme un triptyque « projet-contrat-évaluation ». Bernard Toulemonde, inspecteur général de l'Éducation nationale, ancien recteur et ancien directeur des lycées et collèges au sein de l'administration centrale (au moment où est lancée la contractualisation entre cette dernière et les académies), en est grandement à l'origine. Il propose explicitement ce triptyque dans plusieurs interventions publiques et dans des publications synthétiques souvent mentionnées dans les bibliographies de concours (Toulemonde, 2003). C'est sous sa présidence que l'Association française des administrateurs de l'éducation (AFAE) consacre un numéro thématique de la revue *Administration et éducation* au pilotage par les résultats (n°98, 2e trimestre 2003).

Cette formalisation particulière de la relation d'*accountability* est le produit conjoncturel d'une congruence de facteurs qui vont lui conférer une visibilité particulière. La LOLF, dont la préparation est amorcée à partir de 2003 au sein du ministère de l'Éducation nationale (Pons, 2010), est l'un d'entre eux. Présentée dans plusieurs contributions comme un nouveau cadre légal de référence, elle amène certains acteurs à plaider pour des formations complémentaires, pour une relance de la contractualisation (elle-même assortie de projet et de procédures d'évaluation des résultats) et pour une meilleure articulation des résultats de l'action publique aux objectifs assignés à l'action politique. L'année 2003 est également pour certains hauts fonctionnaires celle du bilan de ce qu'ils appellent la première grande phase de contractualisation entre l'administration centrale et les académies lancée en 1998 et qui s'achève tout début 2004 avec la signature d'un 21e contrat avec l'académie de la Guadeloupe. Ce bilan est l'occasion de souligner les apports de la procédure de contractualisation (qui permet de développer un nouvel « esprit », qui renforce la démarche de projet au niveau académique, qui induit une nouvelle vision stratégique de la part des académies, etc.) et de souligner ainsi, parfois dans un raisonnement proche de la cybernétique, l'apport d'un maillon essentiel du triptyque (le contrat)

plutôt en retrait jusque-là. Enfin l'année 2003 est également marquée par une accélération des débats au niveau européen sur la stratégie de Lisbonne adoptée en mars 2000. En mars 2003, la Commission s'inquiète de la faible avancée des réflexions sur l'identification des indicateurs de référence (ou *benchmarks*). Deux mois plus tard, le Conseil européen réunissant les chefs d'État et de gouvernement en retient cinq. En novembre 2003, une communication de la Commission européenne propose une première estimation du degré d'atteinte de ces objectifs chiffrés par les États membres, s'inquiète de voir que les gouvernements nationaux semblent accorder peu d'importance aux engagements pris au niveau européen et presse les États membres de mettre en œuvre des réformes visant explicitement à atteindre ces cinq objectifs chiffrés (Pépin, 2006). Ces débats européens sont relayés au niveau national et donnent lieu soit à une critique progressive de la part de militants et de chercheurs travaillant pour ou dans l'Institut de recherche de la Fédération syndicale unitaire (FSU) soit à des réflexions d'acteurs s'interrogeant sur l'émergence souhaitable d'un nouveau mode de pilotage par les résultats.

### *Une notion essentiellement administrative*

L'exploitation de nos corpus de documents révèle également que le « pilotage par les résultats » est une notion essentiellement administrative. Cet aspect est visible aussi bien dans le recours classique à une métaphore, certes renouvelée, de la navigation pour interroger les évolutions de l'art de gouverner que dans la définition de la notion par un triptyque instrumental dans une perspective souvent fonctionnaliste, parfois même cybernétique comme en témoignent les très nombreux schémas proposés par les divers contributeurs pour systématiser leur présentation de ce pilotage. Il est surtout visible dans le profil des 224 auteurs des 183 contributions sur ce thème au cours de la période 2003-2012. Si les chercheurs (souvent étrangers) sont de loin la première catégorie d'auteurs (n=60), les personnels de direction, d'administration et d'inspection du ministère demeurent majoritaires (n=123).

*Une rationalisation et une simplification*

La formalisation particulière qu'est le « pilotage par les résultats » présente une dualité qui constitue sa force et ses limites. D'un côté, elle est une rationalisation *a posteriori* de dynamiques instrumentales (celles du projet, du contrat et de l'évaluation) plus ou moins convergentes par le passé et ayant donné lieu à plusieurs textes officiels, à diverses formalisations de la relation d'*accountability*, à différents mots d'ordre et récits de politiques publiques, qui ont tous alimenté un processus de sédimentation institutionnelle (Thelen, 2003). Ce processus, compris lui-même comme une « combinaison de continuités et d'innovations entremêlées » (Verdier, 2008, p. 190), est synthétisé dans le schéma suivant[10]. La notion de « pilotage par les résultats » donne ainsi lieu, selon une logique centripète, à de nombreuses traductions au cours de la période en fonction de l'importance donnée à un instrument plutôt qu'à un autre, du nombre d'instruments ou de séquences supplémentaires ajoutés par les divers auteurs et de la plus ou moins grande contextualisation du triptyque par ces derniers. Le numéro 98 de la revue *Administration et éducation* fournit plusieurs exemples. Claude Thélot, ancien directeur de la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) ayant plusieurs fois plaidé pour une « culture d'évaluation », insiste sur la définition des objectifs préalable à tout projet politique et essentielle pour rendre l'évaluation opératoire et légitime. Il développe beaucoup moins le volet lié à la contractualisation. Alain Bouvier, ancien recteur qui s'est progressivement formé aux sciences de gestion, s'interroge sur l'utilité d'ouvrir toutes les boîtes noires du système scolaire et plaide pour un « pilotage par le sens, par les résultats et par le sens des résultats » (p. 36), c'est-à-dire un pilotage fondé sur la mesure de la plus-value d'acteurs et de structures autonomes dans leurs choix éducatifs et permettant d'entrer dans un système apprenant. Denis Meuret, ancien membre de la DEP et professeur à l'IREDU[11] de Dijon, s'inspire pour sa part grandement de la « régulation par les résultats » développée en

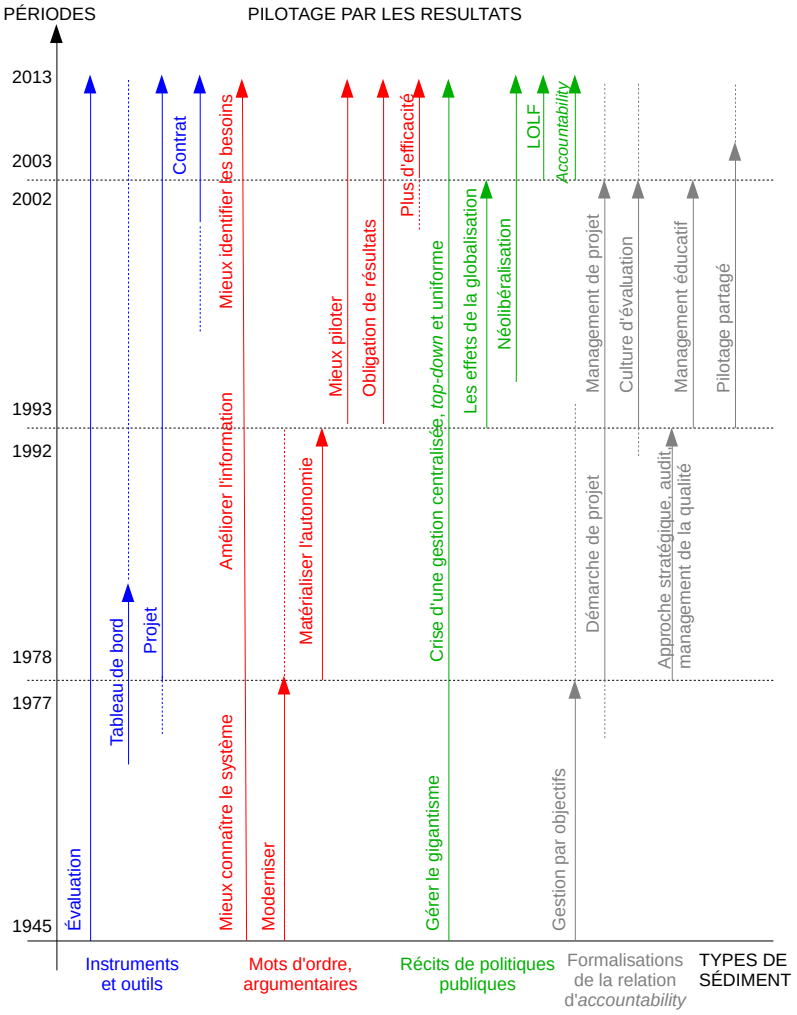
10 Ce schéma se fonde sur une analyse approfondie du corpus de revues susmentionné qui ne peut être conduite ici. Pour plus de précisions, voir Dupuy & Pons (2013).

11 Institut de Recherche sur l'Éducation.

Angleterre et envisage celle-ci principalement à travers l'évaluation régulière et corrective d'établissements autonomes. Certains enfin, sans remettre en cause le triptyque lui-même, plaident pour un « durcissement méthodologique » de chacune de ses composantes, en particulier du contrat sans réel fondement juridique et qui devrait être publié et assorti d'une « obligation de résultats » (Chudeau, 2004).

Mais d'un autre côté, le « pilotage par les résultats » condense ces différentes formalisations antérieures autour d'un triptyque simple, descriptif et instrumental qui en constitue le plus petit dénominateur commun de sorte qu'il est régulièrement critiqué pour ses insuffisances, voire son simplisme. Ces critiques émanent de hauts-fonctionnaires du ministère ayant proposé des visions alternatives (comme Claude Pair), de membres de la Cour des comptes soulignant les insuffisances du contrôle en éducation, notamment son absence de conséquences fortes, de partisans d'une autre forme de pilotage comme certains auteurs de la revue *Éducation et management* et de plusieurs membres de l'Institut de recherche de la FSU qui y voient une néolibéralisation de l'école et sa soumission à la norme sociale du capitalisme.

**Le « pilotage par les résultats » : représentation graphique d'un processus de sédimentation**




Légende
Flèches pleines : sédiments emblématiques de la période
Pointillés : sédiments évoqués mais de manière plus secondaire

*Une assise juridique et institutionnelle ambivalente*

Les textes officiels sur le projet ou l'évaluation (moins sur le contrat) ne manquent pas, mais ils tendent le plus souvent à envisager ces instruments séparément et lorsqu'ils ne le font pas – comme la loi d'orientation de 1989 (en vigueur jusqu'au 22 avril 2005) qui tente de lier l'évaluation (devant se développer à tous les niveaux) aux projets d'établissement – leur mise en œuvre se heurte à de nombreux obstacles politiques, professionnels et institutionnels comme en témoignent les évaluations d'établissement (Buisson-Fenet & Pons, 2012).

La LOLF, supposée constituer un nouveau cadre légal propice au développement du pilotage par les résultats, ne joue pas un rôle moteur fort entre 2003 et 2005 dans la mesure où la période est essentiellement consacrée au débat direct entre le ministère et l'Assemblée nationale sur le découpage des missions et des programmes, sur le degré de maîtrise du changement de nomenclature budgétaire, sur l'expérimentation de ce changement dans les académies de Bordeaux et de Rennes et sur ses éventuelles conséquences à l'échelle de l'établissement. Les nombreuses initiatives interministérielles de rationalisation de l'action publique lancées dans le sillage de la LOLF, qui toutes plaident pour une gestion plus efficace et efficiente des services publics propice à une plus grande reddition de comptes, ont des effets d'entraînement limités sur le pilotage par les résultats dans le secteur de l'éducation, soit parce qu'elles interviennent de fait après 2005 [12], soit parce qu'elles débouchent sur des actions visant principalement à améliorer le fonctionnement du ministère plutôt que l'évaluation de ses résultats et leur prise en compte dans un nouveau pilotage. C'est le cas par exemple des « stratégies ministérielles de réforme » (SMR) lancées par le Premier ministre en 2003 en complément de la LOLF.

12 Cas des audits du Comité interministériel d'audit des programmes de la LOLF et des audits de modernisation.

Certes la loi d'orientation du 23 avril 2005 confirme l'importance de ce pilotage par les résultats en le replaçant d'ailleurs dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne. Mais elle le fait essentiellement dans un rapport annexé à la version de la loi présentée au Parlement en janvier 2005, rapport qui ne fait pas partie de la loi *stricto sensu* mais qui doit servir de référence à sa mise en œuvre réglementaire. Or plusieurs articles de cette loi (dans sa version de janvier 2005) sont déclarés contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel – dont l'article 19 sur les projets d'établissement – de sorte que la préparation de la loi votée en avril 2005, sans nouveau rapport annexé, se concentre essentiellement, en matière de pilotage, sur le niveau de l'établissement (avec notamment la mise en œuvre de « contrats d'objectifs » établis entre ce dernier et l'État). L'importance à accorder au rapport annexé de janvier 2005 n'en est dès lors que plus difficile à établir.

Enfin, les circulaires de rentrée publiées par le ministère demeurent elles aussi ambivalentes. Certes on observe clairement un changement de ton à partir de 2003. Il faut impliquer « de manière plus systématique les conseils d'administration » et systématiser la contractualisation (circulaire n°2003-050 du 28-3-2003). Il faut « développer une démarche stratégique à tous les niveaux de pilotage de la politique éducative » conformément à la stratégie de Lisbonne en définissant des objectifs précis à tous les niveaux, en mettant à disposition des acteurs des outils de diagnostic et d'auto-évaluation, en actualisant régulièrement les projets d'établissement, en généralisant la contractualisation et en enrichissant les indicateurs de résultats disponibles (circulaire n°2004-015 du 27-1-2004). Il faut « consolider le pilotage stratégique de l'action éducatrice » et entrer dans « l'obligation de résultats » insufflée par la LOLF (circulaire n°2005-067 du 15-4-2005)… Mais ces circulaires restent le plus souvent floues sur les modalités précises des changements à introduire (la responsabilité de la programmation effective est souvent confiée aux académies dans des formules du type « il appartient aux académies de… ») et sur les conséquences de leur non-introduction (les circulaires entendent donner des « guides », des « références », des principes de « cadrage »).

Par conséquent, ces textes officiels ne permettent pas de trancher clairement la question du fondement juridique de l'obligation faite aux responsables éducatifs de piloter en fonction des résultats de leur action (ont-ils l'obligation légale de le faire ?), ce qui laisse ouverte la question de la nature de l'obligation au fondement de la relation d'*accountability* tout comme celle des frontières du forum (Bovens, 2010).

## Trajectoire du « pilotage par les résultats » (2003-2012)

### *Un mode de pilotage régulièrement discuté*

Les caractéristiques susmentionnées ont plusieurs conséquences en cascade sur la trajectoire du pilotage par les résultats en éducation depuis 2003, la première étant que l'obligation potentiellement légale faite aux responsables éducatifs de piloter par les résultats fait toujours l'objet d'âpres débats.

Nos corpus de documents permettent d'établir une première cartographie des acteurs qui y participent. Les partisans d'un pilotage par les résultats constituent une nébuleuse qui regroupe certaines forces politiques – notamment à droite l'Union pour un mouvement populaire (UMP) qui, depuis le programme pour l'élection présidentielle de 2002 de la formation politique qui l'a précédé, n'a cessé de préciser son offre politique sur le sujet –, des acteurs interministériels (Cour des comptes, Conseil d'analyse stratégique, Conseil économique et social), des *think tanks* plutôt positionnés à droite de l'échiquier politique (Fondation pour l'innovation politique, Institut Montaigne), des organismes internationaux (OCDE) ou supranationaux (Commission européenne) et certains acteurs du système scolaire (principales associations de parents d'élèves, certains chercheurs, des Hauts conseils en éducation ou encore l'association « Créer son école »). Ces acteurs ont en commun de plaider pour une ouverture du système scolaire à la prise en compte d'autres intérêts (ceux des familles, de l'Europe, d'autres secteurs d'action publique) mais ne partagent pas toujours la même conception du pilotage par les résultats et de l'ampleur des conséquences assorties à ce dernier. En face, les opposants constituent un camp beaucoup plus homogène qui

regroupe quelques universitaires (comme P. Meirieu) et une constellation de syndicats (d'enseignants, parfois d'inspecteurs) et d'associations ayant eu à réagir à diverses initiatives politiques et/ou ministérielles sur ce thème. Selon ces initiatives, les rapports de force entre ces deux camps et les conjonctures politiques, il est dès lors possible d'identifier deux périodes principales marquant la trajectoire du « pilotage par les résultats » depuis sa formalisation entre 2003 et 2005.

*Les lois sans la politique ? (2005-2007)*

La première s'étend de mars 2005 à la rentrée 2007 et constitue une période ambivalente au cours de laquelle des lois porteuses sont promulguées sans qu'on sente une réelle politique en matière de pilotage par les résultats. D'un côté, la conception finale et l'entrée en vigueur de la loi d'orientation de 2005, les circulaires des rentrées 2005 et 2006 et le passage à la LOLF contribuent à asseoir le pilotage par les résultats, en ajoutant au triptyque mentionné la question des objectifs, celle des indicateurs et celle des conséquences (notamment budgétaires) de ce pilotage. Au-delà des textes officiels, l'expérimentation de la LOLF (pour le programme 140 uniquement) dans toutes les académies en 2005, la conduite d'audits de modernisation, la réorganisation de l'administration centrale pour répondre aux impératifs de la LOLF et les interventions publiques de plusieurs hauts fonctionnaires confirment la volonté gouvernementale d'ancrer ce mode de pilotage dans le système scolaire.

Mais d'un autre côté, les débats sur la LOLF sont essentiellement consacrés à la réussite (ou non) du passage à la nouvelle architecture budgétaire[13]. La période est d'ailleurs clairement marquée par un processus d'apprentissage des acteurs de ce nouvel objet qui se manifeste par la découverte, puis la contestation, de certaines

13 Voir les rapports parlementaires, ceux émanant d'audits de modernisation, de la Cour comptes et des inspections générales mais aussi les contestations syndicales sur la base de leurs propres calculs.

conséquences budgétaires du passage à la LOLF[14], par la création de programmes de formation à la LOLF et de groupes de travail sur ce thème (à l'École supérieure de l'Éducation nationale, au sein des organisations syndicales, au sein de l'administration centrale), et même d'une « École de la LOLF » (juin 2005) et d'une « Université d'été de la LOLF » (août 2006), et par les premières contestations concernant les indicateurs retenus dans les documents LOLF, comme ceux concernant les niveaux d'acquisition des élèves.

Progressivement, les discours sur la LOLF se durcissent avec d'un côté certains syndicats dénonçant une « machine de guerre » pour supprimer des postes, et de l'autre des députés de la majorité (UMP principalement) qui critiquent à l'Assemblée nationale ou au Sénat le sort particulier encore réservé à la mission « enseignement scolaire ». Néanmoins, ces éléments suggèrent que le débat sur le pilotage par les résultats entre progressivement dans le cadre du dialogue entre le ministère et les associations professionnelles, dialogue caractéristique de la régulation (néo)corporatiste du système scolaire français (van Zanten, 2008), et qu'à ce titre, il est bien de plus en plus institutionnalisé même si cette institutionnalisation en simplifie le contenu.

*Des résultats à la performance (2007-2012)*

La deuxième période coïncide avec les actions entreprises sous le quinquennat sarkozyste (rentrée 2007-mai 2012). Le pilotage par les résultats connaît une nette inflexion et se concentre, sous les ministères de X. Darcos (2007-2009) et L. Chatel (2009-2012), sur la question des performances du système scolaire. Le message est adressé aux

14 Celle-ci se traduit par exemple par l'allocation de budgets globalisés qui, en période de réduction des dépenses, amènent l'État à diminuer certains postes de dépense. Sont ainsi dénoncées tour à tour la baisse du nombre d'infirmières et de médecins scolaires, la réduction du financement des manuels scolaires de collège, la réduction des financements consacrés aux associations, à la formation des adultes, aux ateliers-relais, à l'indemnité de sujétion spéciale de remplacement ou aux emplois administratifs.

professionnels de l'éducation dès la circulaire de rentrée de 2007 (circulaire n°2007-011 du 9-1-2007) par le ministre lui-même dans un texte d'introduction qui vise à intégrer ce pilotage dans les valeurs de l'École républicaine. Cette circulaire commence d'emblée par la question du pilotage qui est décliné à plusieurs niveaux (académique, école primaire, établissements secondaires) comme autant de boucles plus ou moins complexes prenant en compte le projet, le contrat et l'évaluation des résultats. Les circulaires de rentrée suivantes s'inscrivent dans cette perspective tout en apportant quelques inflexions comme l'ajout parfois de la nécessité de rendre publics certains documents ou la focalisation progressive sur l'établissement plutôt que sur l'académie.

Cette période présente cependant des continuités avec la période précédente. Les contestations sur les choix budgétaires se confirment (par exemple sur la question des manuels) et se diversifient (questions de la non-rémunération des correcteurs de certains diplômes ou de l'éducation aux médias). La critique de certains indicateurs LOLF est portée par de nouveaux acteurs (la presse comme *Le Figaro* ou l'AEF, la FCPE[15], la Cour des comptes ou des inspecteurs généraux) et l'importance de la « rapportologie » (rapports parlementaires, d'inspection, de Bercy, de la Cour des comptes) et des discussions d'ordre budgétaire (et peu stratégique) se confirme.

Néanmoins, ce pilotage par la performance suscite de nouveaux débats sur le découpage des programmes LOLF[16], sur les contradictions entre une Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui requiert de « flécher » le plus possible les actions entreprises afin de réduire les dépenses publiques et la LOLF qui requiert des crédits globalisés pour favoriser les arbitrages stratégiques des responsables budgétaires, ou enfin sur des responsables de programme qui évalueraient eux-mêmes les effets de leurs mesures (comme la DGESCO[17] avec ses évaluations CE1-CM2).

15 Fédération des Conseils de Parents d'Élèves des écoles publiques.

16 Peu favorable au développement d'une école du socle pour certains experts.

17 Direction générale de l'enseignement scolaire.

## Conclusion

L'ambition de cet article n'était pas de proposer une vue d'ensemble de la gouvernance par les résultats en éducation en France mais d'analyser les caractéristiques et la trajectoire d'une formalisation particulière et particulièrement significative de la relation d'*accountability* qu'est « le pilotage par les résultats », ainsi que son inscription problématique dans le débat institutionnel et dans certains supports de l'action gouvernementale (textes officiels notamment). Cette approche nous est apparue comme un préalable important à toute réflexion sur les politiques d'*accountability* en France tant les objets se rapportant à ces dernières sont parfois difficiles à délimiter et les discours à leur sujet nombreux. L'enquête révèle que si réforme institutionnelle il y a, il convient de ne pas exagérer sa dimension rationnelle et intentionnelle, et qu'il semble plus pertinent de la considérer essentiellement comme une « activité sociale » de travail sur les discours, les formes et les symboles (Brunsson & Olsen, 1993). Il reste maintenant à déterminer au-delà de cette production discursive, mais sans pour autant l'exclure de l'analyse car il s'agit d'une régulation institutionnelle en soi, les effets de cette activité sociale réformatrice sur les modes de gouvernance effectifs du système scolaire français et les processus de médiation et d'instrumentation auxquelles elle donne lieu à différents niveaux du système scolaire.

## Références bibliographiques


BALL, S. J. (1997). Policy Sociology and Critical Social Research. A personal review of recent education policy and policy research. British Education Research Journal, 23(3), 257-274.

BEZES, P. (2009). Réinventer l'État. Paris : PUF.

BOVENS, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. West European Politics, 33(5), 946-967.

BRUNSSON, N., & OLSEN, J. P. (1993). The Reforming Organization. Londres : Routledge.

CHUDEAU, R. (2004). Le pilotage par les objectifs dans le second degré : la contractualisation. Administration et éducation, 104, 117-121.

COENEN-HUTHER, J. (2008). Pour une sociologie des formes. Revue européenne des sciences sociales, XLVI, 140, 67-83.

DEMAILLY, L. (2009). L'obligation de réflexivité. Dans G. Pelletier (dir.) (2009), La gouvernance en éducation (p. 33-52). Bruxelles : De Boeck.

DUPRIEZ, V., & MONS, N. (2011). Les politiques d'accountability. Du changement institutionnel aux transformations locales. Éducation comparée, 5, 7-16.

DUPUY, C., & PONS, X. (2013). Le « pilotage par les résultats » en éducation en France Genèse et trajectoire (rapport de recherche pour le projet NewAge). Paris : OSC-CNRS.

FOUCAULT, M. (1969). L'archéologie du savoir. Paris : Gallimard. Ed. de 2004.

LESSARD, C., & MEIRIEU, P. (Dir.) (2008). L'obligation de résultats en

éducation. Bruxelles : De Boeck.

MAROY, C. (2006). École, régulation, marché. Paris : PUF.

MAROY, C. (Dir.) (2013). L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats. Bruxelles : De Boeck.

MEURET, D. (2007). Gouverner l'école. Paris : PUF.

MONS, N., & PONS, X. (2006). Les standards en éducation dans le monde francophone. Une analyse comparative. Neuchâtel : IRDP.

MONS, N., EMIN, J-C., & SANTANA, P. (Coord.) (2009). Le pilotage par les résultats. Paris : CNDP-ESEN.

NORMAND, R. (2011). Gouverner la réussite scolaire. Une arithmétique politique des inégalités. Berne : Peter Lang.

PÉPIN, L. (2006). The History of European Cooperation in Education and Training. Europe in the Making — an Example. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.

PONS, X. (2010). Évaluer l'action éducative. Paris : PUF.

THELEN, K. (2003). Comment les institutions évoluent : perspective de l'analyse comparative historique. L'année de la régulation, 7, 13-43.

TOULEMONDE, B. (2003). Le système éducatif en France. Paris : La Documentation française.

VERDIER, E. (2008). Comment change l'instrumentation de l'action publique ? Premières esquisses. In H. Buisson-Fenet & G. Le Naour, Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments (p. 187-194). Toulouse : Octarès.

VAN ZANTEN, A. (2008). Régulation et rôle de la connaissance dans le champ éducatif en France. Du monopole à l'externalisation de l'expertise ? Sociologie et sociétés, 40(1), 69-92.