



L'analyse du système d'acteurs : une approche pour évaluer une politique éducative territoriale

La mise en œuvre des politiques éducatives locales repose sur un système d'acteurs complexe, qui doit pourtant parvenir à un compromis pour l'action. Corinne Masson, chargée de mission pour le volet éducation-formation du contrat de ville de l'agglomération grenobloise, souligne l'enjeu que représentent, lors de l'évaluation, la compréhension des stratégies des différents acteurs et l'analyse des rapports de force institutionnels au niveau local pour appréhender la façon dont les actions sont produites et pour dégager des pistes d'amélioration du partenariat.

Depuis une vingtaine d'années, l'action publique se transforme et renforce le poids des collectivités territoriales dans la définition de politiques éducatives spécifiques : en effet, les lois de décentralisation marquent le territoire comme outil de mise en œuvre et de pilotage de politiques sociales. Le projet éducatif local permet de faire apparaître les priorités politiques dans le champ éducatif sur un territoire, le contrat devenant le dispositif de mise en œuvre d'un programme. La contractualisation pose la question du rapport entre l'État et les collectivités territoriales. En effet, toute évaluation d'une politique éducative met en relation deux actions : l'action nationale (celle des ministères) et l'action locale (celle des collectivités territoriales). Si concernant les politiques contractuelles, « *l'État ne fait que fixer un cadre procédural, la construction du sens relevant du local*¹ » qu'en est-il dans les faits ? Les acteurs peuvent sans cesse modifier, par leur action ou inaction, la mise en œuvre d'une politique contractuelle. Le contrat peut en effet être un simple instrument de programmation technocratique et financière ou une nouvelle forme d'action publique impliquant un travail de construction de sens. Quelle est la part des acteurs éducatifs dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action ? La question qui se pose lors de l'évaluation est finalement : quelles sont les stratégies des acteurs qu'ils soient administratifs, politiques ou représentants de la société civile ?

ÉVALUER LE SYSTÈME D'ACTEURS POUR AMÉLIORER LE PARTENARIAT

En observant les logiques locales, on voit apparaître une configuration d'acteurs au sein de laquelle s'établissent des rapports de force, des marges de manœuvre, de liberté et d'initiatives. Une clef pour comprendre ces relations est celle de l'analyse des systèmes d'acteurs. Les critères classiques de l'évaluation d'une politique ou d'un programme ne suffisent

pas à rendre compte de la mobilisation des acteurs ni des modifications ou changements successifs apportés par ceux-ci tout au long d'un programme. Selon leur appartenance institutionnelle, les acteurs sont imprégnés de représentations sociales et de points de vue sectoriels qui influencent leurs logiques d'action. L'action de la Caf, de l'Éducation nationale ou celle de la Jeunesse et des sports, ne repose pas nécessairement sur les mêmes enjeux ni sur les mêmes compétences. L'évaluation apparaît alors comme l'occasion de créer du consensus, elle peut contribuer à une évolution positive du partenariat. Les divers systèmes de valeurs portés par les différents acteurs vont affecter le déroulement du programme d'action. La démarche d'évaluation est alors plus centrée sur les processus de médiation, et le premier temps de l'évaluation sera de **recenser la pluralité des représentations en présence** : celles des enseignants, des bénévoles, des animateurs, des élus locaux...

UN RÉAJUSTEMENT CONTINU DES STRATÉGIES, Y COMPRIS EN INTERNE

Toutefois, la sociologie a montré qu'il existe des logiques de pouvoir n'appartenant pas à l'autorité publique stricto sensu : il s'agit de **la logique de l'acteur, de sa marge d'action par rapport au « décideur »**. Pour les sociologues des organisations, les rapports humains sont toujours par essence potentiellement instables et conflictuels, parce qu'inscrits dans un univers de relations de pouvoir et de dépendance (rapports de force). L'organisation de l'action collective est alors vue comme la construction d'un ordre local, partiel, contingent et toujours provisoire, à travers la stabilisation et la structuration d'interactions entre des acteurs interdépendants. **L'analyse du système de relations** est fondamentale, car elle montre l'élasticité de l'organisation qui permet de mobiliser ou démobiliser les membres de son ressort. On peut faire l'hypothèse que la mise en œuvre d'un contrat repose sur un compromis local fait de tâtonnements selon des logiques de sens et d'action différentes.

Ainsi, on observe au sein même de l'Éducation nationale des incompréhensions voire des cloisonnements ; cela est lié à la diversité des statuts et des fonctions qui la composent, avec des logiques de fonctionnement différentes (par exemple entre le premier et le second degré). Il est donc nécessaire que la transmission se fasse bien entre les acteurs de l'Éducation nationale, ce qui repose en partie sur



l'implication de niveaux intermédiaires de hiérarchie (notamment de l'inspecteur de l'Éducation nationale). Il paraît donc parfois difficile de mobiliser les acteurs de cette institution dans les démarches éducatives locales, souvent en raison d'une méconnaissance voire de désintérêt pour ces démarches, car elles sont peu lisibles et mal connues en interne, et donc ne font pas sens pour les personnes. Ce constat de cloisonnement et de manque d'appropriation des démarches ne vaut pas que pour l'Éducation nationale ; les collectivités locales fonctionnent encore souvent de manière sectorielle.

Tout comportement est actif (même la passivité), tout comportement a un sens dans le contexte où il s'inscrit. La stratégie développée n'est pas une volonté explicite avec des objectifs clairement formulés, mais une observation fine permet de repérer des régularités de comportements et de **reconstruire la structure de pouvoir et les règles du jeu**. Par exemple, il est observé que les relations entre les enseignants et les parents ne se font pas « d'égal à égal », les parents étant le plus souvent convoqués dans l'enceinte scolaire, voire à la grille de l'école.

L'IMPORTANCE DES RÉSEAUX STRUCTURÉS

Avec les politologues, on voit également émerger la **notion de « réseaux »** : cette idée provient du constat qu'un acteur n'agit pas isolé, mais dans un tissu complexe d'interactions, avec d'autres acteurs, un réseau. Dans cette optique, une partie des travaux transposent le concept de pouvoir à l'extérieur de l'organisation et s'intéressent à la manière dont celle-ci peut mieux contrôler ses adversaires, avec là encore des techniques qui rejoignent celles employées en matière de négociation. Par exemple l'appartenance de certains acteurs locaux à un réseau national va influencer leur stratégie. Dans la sphère éducative, il existe différents réseaux tels que celui des villes éducatrices ou de l'AMF (Association des maires de France) pour les élus ; celui de l'Andev (Association nationale des directeurs d'éducation des villes) pour les techniciens territoriaux ; celui des fédérations d'éducation populaire pour les associations de loisirs ; celui des fédérations ou des associations de parents d'élèves... La force de ces réseaux dépend en grande partie de la conviction et de l'adhésion de ses « éléments ». L'analyse de réseaux permet d'étudier le fonctionnement interne des organisations et les relations qu'elles entretiennent avec leur environnement. L'analyse stratégique propose un cadre d'analyse des règles permettant à l'action collective de se finaliser. Ainsi, les

approches des sociologues de l'innovation insistent sur l'art de l'intéressement et sur **l'art de trouver les bons porte-parole** pour promouvoir une action. Le terme de porte-parole est utilisé pour qualifier la personne qui se charge, pour son plus grand intérêt, de représenter les autres.

En 1991, March et Simon démontrent qu'**on ne peut éliminer l'affectivité**, en réduisant tous les comportements humains à un schéma mécaniste simple, ni réduire l'efficacité organisationnelle à un sous-produit de bonnes relations humaines. Selon qu'il se trouve dans une sphère ou dans une autre (exemple : un parent d'élève qui est aussi enseignant ou un élu politique également directeur de collège), l'acteur n'occupe pas la même position, il ne s'appuiera pas sur les mêmes objets. Des choix s'opèrent en fonction **des objectifs que l'acteur se donne**, en correspondance avec son interprétation du monde.

En conclusion, la décentralisation et la déconcentration modifient la façon dont les acteurs mènent leurs luttes et leurs alliances. Il est donc important de repérer et d'analyser les variables qui entrent en jeu dans la stratégie des acteurs et de comprendre leur rationalité à travers notamment la structuration des relations et la redistribution effective des pouvoirs. Observer à partir d'un territoire les relations qui se nouent autour d'objectifs concertés est une démarche qui vise à faire apparaître une réalité locale et à mettre en évidence la confrontation des systèmes de référence, des représentations et des valeurs. ■

Corinne MASSON

1. Francine Labadie, « L'aménagement des rythmes scolaires : une politique nationale territorialisée ou l'émergence de politiques de territoire? » in revue *Ville, école, intégration*, n° 117, 1999, p. 113.