Politiques et management public

# Vers un nouveau mode de gestion de l'Education nationale inspiré des enseignements des théories de l'agence et des parties prenantes

Pierre-Charles Pupion, Eric Leroux, Jean-Jacques Latouille, Agnès Paumier

**Résumé**

Les théories de l'agence et des stakeholders apportent un éclairage nouveau sur la gestion de l'Education Nationale caractérisée par l'emboîtement de trois niveaux de décision que sont le ministère, les académies et les établissements d'enseignement. Leurs dirigeants élaborent leur stratégie en fonction des demandes parfois contradictoires du mandant et des autres parties prenantes que sont le personnel, les usagers et les collectivités territoriales. Le formalisme contractuel, mécanisme de régulation privilégié entre les trois niveaux de décision, présente certaines insuffisances en raison du contexte éducatif et de la nature des contrats. Ce mécanisme de gouvernance est complété dans le cadre de ces relations et de celles avec les autres parties prenantes par des mécanismes de type relationnel au service de la coopération.

Une analyse des discours stratégiques du ministère démontre que le rôle et l'autonomie de l'académie sont pour partie occultés. Le ministère est ambigu face à l'autonomie des établissements, il incite les chefs d'établissement à coopérer avec l'ensemble des acteurs locaux pour élaborer la politique de leur établissement mais en même temps il souhaite développer un formalisme contractuel au service d'objectifs nationaux. L'analyse des projets académiques montre que sont surtout pris en compte les objectifs nationaux. Leur élaboration n'est pas le résultat d'une large démarche participative. L'absence de planification stratégique empêche les parties prenantes de surveiller les actions académiques et d'évaluer leurs résultats. En revanche les recteurs semblent recourir à des mécanismes relationnels et mettent au centre de leur gestion un certain nombre de valeurs (mission de service public, égalité des chances, équité) partagées par l'ensemble des parties prenantes.

**Citer ce document / Cite this document :**

Pupion Pierre-Charles, Leroux Eric, Latouille Jean-Jacques, Paumier Agnès. Vers un nouveau mode de gestion de l'Education nationale inspiré des enseignements des théories de l'agence et des parties prenantes. In: Politiques et management public, vol. 24, n° 2, 2006. pp. 41-68;

doi : 10.3406/pomap.2006.2319

http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2006_num_24_2_2319

Document généré le 11/06/2016

# VERS UN NOUVEAU MODE DE GESTION DE L'ÉDUCATION NATIONALE INSPIRÉ DES ENSEIGNEMENTS DES THÉORIES DE L'AGENCE ET DES PARTIES PRENANTES

**Pierre-Charles PUPION***
**Eric LEROUX****
**Jean-Jacques LATOUILLE*****
**Agnès PAUMIER******

**Résumé**

*Les théories de l'agence et des stakeholders apportent un éclairage nouveau sur la gestion de l'Education Nationale caractérisée par l'emboîtement de trois niveaux de décision que sont le ministère, les académies et les établissements d'enseignement. Leurs dirigeants élaborent leur stratégie en fonction des demandes parfois contradictoires du mandant et des autres parties prenantes que sont le personnel, les usagers et les collectivités territoriales.*

*Le formalisme contractuel, mécanisme de régulation privilégié entre les trois niveaux de décision, présente certaines insuffisances en raison du contexte éducatif et de la nature des contrats. Ce mécanisme de gouvernance est complété dans le cadre de ces relations et de celles avec les autres parties prenantes par des mécanismes de type relationnel au service de la coopération.*

*Une analyse des discours stratégiques du ministère démontre que le rôle et l'autonomie de l'académie sont pour partie occultés. Le ministère est ambigu face à l'autonomie des établissements, il incite les chefs d'établissement à coopérer avec l'ensemble des acteurs locaux pour élaborer la politique de leur établissement mais en même temps il souhaite développer un formalisme contractuel au service d'objectifs nationaux. L'analyse des projets académiques montre que sont surtout pris en compte les objectifs nationaux. Leur élaboration n'est pas le résultat d'une large démarche participative. L'absence de planification stratégique empêche les parties prenantes de surveiller les actions académiques et d'évaluer leurs résultats. En revanche les recteurs semblent recourir à des mécanismes relationnels et mettent au centre de leur gestion un certain nombre de valeurs (mission de service public, égalité des chances, équité) partagées par l'ensemble des parties prenantes.*

Persée creative commons

* IAE de Poitiers.
** IAE de Corte.
*** ESEN.
**** IAE de Poitiers.

Avec nos remerciements au Recteur A. Bouvier.

Revue POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, Volume 24, n° 2, juin 2006.
© Institut de Management Public – 2006.

Les débuts de la V$^{ème}$ République marquent l'apogée des méthodes de gestion bureaucratiques et centralisées, l'établissement scolaire n'étant qu'un « simple segment de l'administration » (Demailly, 2000). La construction, selon les mêmes standards architecturaux de 1 700 collèges entre 1963 et 1969, sous l'impulsion d'une cellule du ministère témoigne de cette centralisation et standardisation.

Occupée par la gestion d'effectifs croissants de personnels et d'élèves, l'administration centrale se révèle par la suite incapable de contrôler l'évolution du système et se contente de répondre aux sollicitations sociales locales (Prost, 2005). Dans un contexte de crise de légitimité de l'Etat Providence et de montée de référentiels politiques néolibéraux, le pilotage par le centre n'est plus perçu comme efficace. Dès les années quatre-vingt, des gouvernements ont initié un double processus de décentralisation et de déconcentration destiné à transférer une partie des pouvoirs de décision aux instances locales (Troger, Ruano-Borbalan, 2005). Ce processus s'est traduit dans le système éducatif français par un accroissement de la responsabilité des conseils généraux et régionaux (lois de décentralisation de 1982, 1983 et 2004), un renforcement de l'autonomie des établissements[1] et un développement des services déconcentrés (rectorat et inspections académiques) comme niveau de régulation intermédiaire. Sont ainsi créés[2] dans l'administration des centres de responsabilité dotés d'une réelle autonomie et de moyens d'action (cf. Demeestère, 2001) qui devant élaborer un projet de service doivent contractualiser avec leur ministère de rattachement (cf. Cluzel, 2001 ; Bartoli, 2005)[3]. Le local dispose désormais d'une marge d'autonomie, d'une responsabilité de gestion et d'une possibilité de négocier dans une certaine mesure les moyens. Cette autonomie s'est accompagnée d'un développement de la contractualisation entre le ministère et l'académie d'une part et entre l'académie et l'établissement d'autre part.

Au regard de ces évolutions apparaît une nouvelle configuration des relations entre administration centrale, administration déconcentrée et acteurs locaux. Les établissements deviennent les réels responsables de la mise en œuvre des objectifs définis par l'Etat. Legrand (1988) affirme que « la planification normative hiérarchique devient inopérante et source de blocage ... », et que « l'unification du système éducatif, décidée au sommet, ne peut se réaliser à la base que si les pouvoirs sont donnés à chaque établissement d'adapter ses structures et sa pédagogie à la diversité des publics et à son évolution dans le temps ».

Le terme de gouvernance est apparu pour décrire « ces nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique » (Marcou, Rangeon, Thiebault, 1997). Ainsi que l'illustre l'emprunt du terme gouvernance à l'analyse contractuelle de la firme fondée par Ronald Coase en

[1] Lois du 2 mars1982, des 7 janvier et 22 juillet 1983.
[2] La circulaire du Premier ministre du 25 janvier 1990.
[3] Les contrats de service mis en place par la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995, remis à l'ordre du jour par la circulaire du 3 juin 1998 relative aux Programmes Pluriannuels de Modernisation, étendent l'expérience de contractualisation interne lancée par le gouvernement Rocard (circulaire du 25 ,anvier 1990).

1937, la description et l'analyse de la politique publique éducative doivent recourir aux concepts empruntés aux théories contractuelles de la firme et en particulier aux théories de l'agence (Jensen et Meckling, 1976) et des *stakeholders* (Freeman, 1984 ; Donaldson et Preston, 1995). La gestion de l'éducation nationale se réalise au travers d'une chaîne de gouvernance qui inclut les acteurs engagés directement dans la gestion de l'organisation et un ensemble d'autres acteurs devant lesquels l'organisation est responsable. Cette chaîne comprend en partant du haut de la pyramide le ministre, le recteur et le chef d'établissement, tous impliqués directement dans la gestion. Liés entre eux par une relation de forme « hiérarchique », ils prennent leur décision en tenant compte des autres parties prenantes (usagers, collectivités territoriales...).

L'emprunt aux théories contractuelles permet dans une *première partie* de comprendre comment sont prises les décisions stratégiques, quels sont les groupes qui ont du pouvoir, comment sont fixés les objectifs, comment s'articulent les décisions aux différents niveaux, quelle est l'importance et l'efficacité du contrat en tant que mécanisme de gouvernance. L'analyse réalisée montre que le système de gouvernance repose en fait en grande partie sur la coopération et les mécanismes relationnels.

Dans une *seconde partie* sont étudiés les documents par lesquels les dirigeants des deux premiers niveaux de la chaîne de gouvernance (ministre et recteurs), expriment leurs objectifs, leurs missions et leurs valeurs. Examinant dans quelle mesure leurs relations et celles avec les autres parties prenantes sont régies par le contrat ou d'autres mécanismes de gouvernance dits relationnels, « l'étude empirique » permet de dégager un certain nombre d'insuffisances et de contradictions dans l'emploi des mécanismes de gouvernance.

## Analyse de la chaîne de gouvernance de l'Education Nationale par la théorie de l'agence et des stakeholders

Une fois rappelés les grands principes de la théorie de l'agence et des stakeholders, nous présentons une analyse de la chaîne de gouvernance de l'éducation nationale, puis observons les mécanismes de gouvernance assurant la régulation du système.

### *Définitions de la relation d'agence*

Selon la théorie de l'agence, la performance dépend de la capacité de l'organisation à mettre l'information pertinente à la disposition des décideurs. L'allocation des droits décisionnels (droit d'utiliser les actifs et les ressources) s'opère soit de façon centralisée par le transfert de l'information aux détenteurs des droits décisionnels, soit de façon décentralisée en transférant les droits décisionnels à ceux qui possèdent l'information.

Il y a relation d'agence dès lors (Jensen et Meckling, 1976) qu'une personne (mandant ou principal) engage une autre personne (mandataire ou agent) afin d'accomplir en son nom une ou plusieurs opérations qui suppose(nt) la délégation à l'agent d'une certaine autorité exécutive. L'organisation n'est pas

une entité économique ayant ses objectifs propres, mais est un « nœud de contrats » entre un ensemble d'agents rationnels. Les individus, rationnels et autonomes, acceptent la relation parce qu'ils pensent que les termes du contrat sont satisfaisants. La théorie positive de l'agence (TPA) une des branches de la théorie de l'agence nous servira à identifier les problèmes de gestion de l'éducation nationale. Elle repose sur quatre éléments principaux :

- Le premier est l'hypothèse d'existence de divergence d'intérêts (Charreaux, 2000) entre principal et agent pouvant être réduits par le contrat et l'organisation.

- Le deuxième élément est l'hypothèse d'asymétrie d'informations, d'incertitude environnementale et d'incomplétude des contrats. Dans un environnement où l'information n'est ni parfaite ni symétrique, les acteurs possèdent des informations particulières qu'ils peuvent exploiter pour servir leur propre intérêt et ce au détriment des autres. En raison de l'incertitude environnementale et du coût d'obtention de l'information, il est quasiment impossible ou extrêmement coûteux de prévoir dans une relation de collaboration toutes les éventualités possibles et de rédiger le contrat en conséquence (Charreaux, 1987).

- Le troisième élément est le modèle de comportement humain, proposé par Jensen et Meckling (1994) et intitulé *Resourceful, Evaluative, Maximizing model.* Les individus maximisent une fonction d'utilité dont les arguments sont pécuniaires et non pécuniaires (indépendance, honneur...). L'individu peut même faire preuve d'altruisme (Sharma, 1997).

- Le quatrième élément est le rôle du système social : les normes sociales sont autant de contraintes conditionnant les actions. Elles représentent un atout majeur pour enseigner, apprendre, sanctionner et récompenser les membres d'un groupe (Jensen et Meckling, 1994). Eisenhardt (1989) considère que la nature de la relation entre l'agent et le principal dépend d'un ensemble de variables présentées ci-dessous:

**Tableau 1 - Description des variables de la théorie de l'agence**

| Variables | Définition |
|---|---|
| Risque | Répartition possible des pertes et gains associés à chaque décision entre principal et agent. |
| Incertitude de résultat | Degré d'incertitude sur l'atteinte des résultats désirés en raison de facteurs environnementaux. |
| Conflit d'objectifs | Dans quelle mesure les différentes parties ont des objectifs différents. |
| Programmabilité de la tâche | Dans quelle mesure le travail de l'agent peut être défini. |
| Aléa moral | Action de l'agent au profit de ses intérêts et au détriment du principal. |
| Sélection adverse | Surévaluation des compétences et dissimulation d'informations avant contrat |

Si la théorie de l'agence s'applique aux différentes formes de coopération, la plupart des travaux traitent le cas où un principal délègue un droit décisionnel à un agent qui agit au nom de celui-ci. La relation principal-agent est asymétrique au sens où le mandant dispose de droits de contrôle sur les actions du mandataire (Coleman, 1990) telle la relation d'autorité. Ce modèle permet d'analyser l'efficacité des scénarii contractuels applicables tant dans les organisations privées que publiques (McGubbins et alii, 1987 ; Bogart, 1994 ; Brody, 1996).

La relation est au contraire qualifiée de dyadique ou coopérative lorsque aucune des parties n'est subordonnée à l'autre. C'est le cas lorsque les acteurs ont besoin de mutualiser des ressources pour monter un projet intéressant pour les différentes parties. Les obligations sont réciproques et les acteurs délimitent conjointement les tâches à accomplir. Le courant coopératif donne une plus grande dimension à la théorie de l'agence en apportant des concepts comportementaux (confiance, dépendance, implication, pouvoir) qui contribuent à la coordination et à la performance de la relation de délégation.

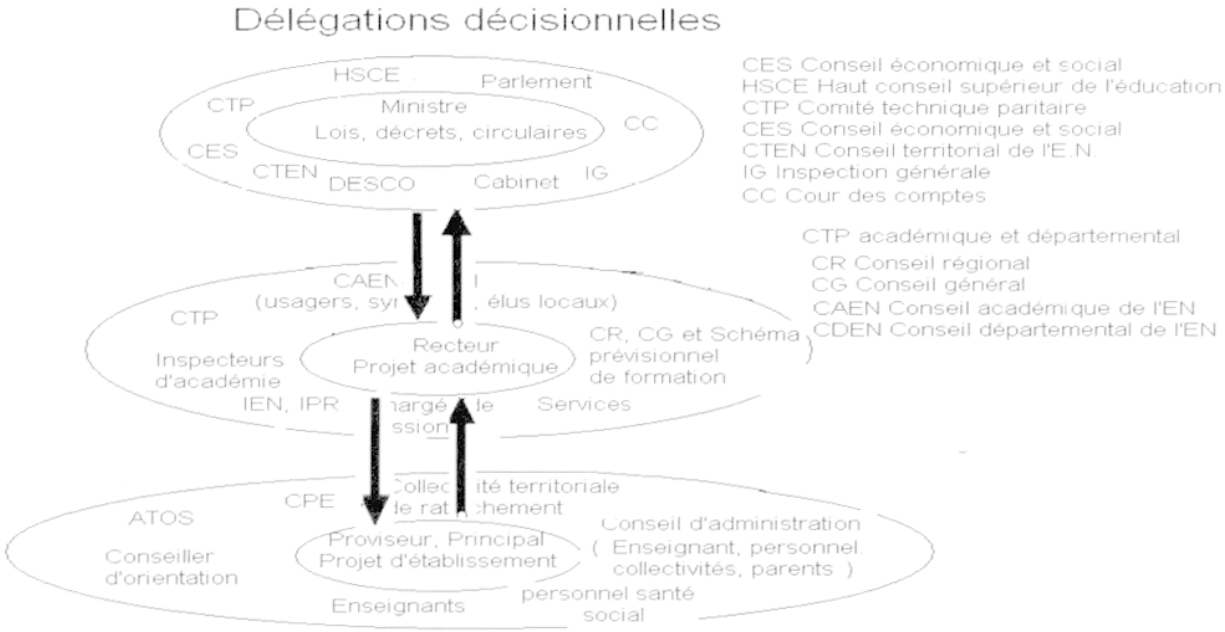
Hill et Jones (1992) généralisent la théorie de l'agence en incluant les relations contractuelles avec toutes les parties prenantes ou *stakeholders.* Les *stakeholders* sont les individus ou groupes d'individus qui peuvent affecter ou être affectés par la réalisation de l'objet de l'organisation (Freeman, 1984, 1994). Le groupe des managers est le seul groupe qui entre en relation avec toutes les parties prenantes et la relation asymétrique principal-agent n'est qu'un type de relation possible entre dirigeants et *stakeholders.*

### *Délégations décisionnelles et parties prenantes*

#### – *Chaîne de gouvernance*

Utilisant ce cadre théorique nous expliquerons comment sont fixés les objectifs et les priorités de l'organisation et nous déterminerons ceux que l'organisation sert (quel groupe de *stakeholders* influe sur les objectifs) et ceux qu'elle devrait servir. Sont exclus de l'analyse les écoles, les établissements privés et les universités qui ne relèvent pas de la forme de contractualisation analysée. La chaîne de gouvernance de l'éducation nationale comprend trois niveaux d'allocations de droits décisionnels : le ministère, les académies et les EPLE (*cf. figure 1*).

**Figure 1 - Les délégations décisionnelles et parties prenantes de l'éducation nationale**




Le ministère comprend le ministre et son cabinet qui définissent la politique nationale sous le contrôle du parlement ; l'administration centrale[1] oriente et régule le système éducatif. Les instances, parties prenantes à l'élaboration de cette politique sont le parlement, le conseil économique et social, les branches professionnelles, la cour des comptes et le haut conseil supérieur de l'éducation. La direction de l'enseignement scolaire (DESCO) est plus particulièrement en charge des affaires « pédagogiques » (programmes, méthodes, diplômes, examens, vie des écoles et des établissements). Les autres parties prenantes (personnel, parents d'élèves, collectivités territoriales, forces vives) et leurs représentants nationaux ont peu de prise sur la conception de la politique générale. Les parents peuvent être entendus en tant que force de proposition lors de consultations nationales (consultation Meyrieu…)... Les collectivités territoriales sont au mieux consultées. Seuls les syndicats enseignants arrivent à faire entendre la voix de la base, ne serait-ce qu'en obtenant le retrait des projets de réforme (Van Zanten, 2005).

L'académie est l'échelon administratif déclinant en « région » la politique nationale définie par le gouvernement. Elle regroupe, sous l'autorité du recteur, les établissements et le personnel nécessaires à l'enseignement public. Le recteur nommé en conseil des ministres est assisté des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) pour le pilotage de proximité. Le projet d'académie exprime des priorités sélectionnées par le recteur (en concertation avec les parties prenantes) dans le cadre de la politique ministérielle pour l'adapter au contexte local (Bouvier, 2005 document de travail). De nombreux partenaires sont susceptibles de contribuer à son élaboration : les services de l'Etat et ses

[1] Les services centraux représentent aujourd'hui environ 3 500 emplois, pour piloter un ensemble de 1 300 000 personnes, soit un ratio de 2,7 pour 1000.

instances régionales (le comité d'administration en région regroupe ainsi le préfet de région, le recteur, les préfets départementaux, le TPG), les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, le Conseil Economique et Social Régional, les branches professionnelles, les chambres consulaires, les acteurs culturels, sportifs...

Par établissements d'enseignement, nous entendons les collèges, lycées et lycées professionnels (8 000 environ). Le conseil d'administration de l'EPLE, (composé par tiers de représentants élus des parents d'élèves et d'élèves, de représentants élus du personnel de l'établissement, enfin de représentants des collectivités territoriales, de l'administration de l'établissement et de personnes qualifiées) est présidé par le chef d'établissement, il fixe les règles d'organisation et arrête le budget[1]. Il met en œuvre l'autonomie pédagogique (Cf. Simon et Lesage, 2004) et éducative dans le respect des objectifs définis par l'Etat (article 2 du décret du 30 août 1985 et loi du 13/08/2004). Le projet d'établissement expression de sa politique doit s'ancrer dans les orientations nationales et académiques, tout en apportant des réponses adaptées aux élèves de l'établissement. Il doit comprendre un état des lieux, des objectifs, des plans d'action et des critères d'évaluation.

Le dernier maillon de la chaîne de gouvernance est naturellement l'enseignant qui est au cœur de l'action éducatrice : la classe et les apprentissages.

*– Chaîne de gouvernance et théorie de l'agence et des stakeholders*

Il y a une double relation d'agence, ministre (le principal)-recteur (l'agent) et recteur (le principal)-chef d'établissement (l'agent) mais à chaque niveau le dirigeant doit prendre en compte les autres parties prenantes que sont l'usager (l'élève et ses représentants : associations de parents d'élèves, syndicats de lycéens), le personnel de l'éducation nationale (et les syndicats), les collectivités territoriales, les forces vives (syndicats patronaux...).

Les variables qui conditionnent ces relations entre parties prenantes sont la divergence d'intérêt et le degré d'incertitude élevé sur l'atteinte des résultats. Au sein de l'EN, il est pour les dirigeants (ministre, recteur, chef d'établissement) difficile de concilier ses intérêts propres (maintien dans leur fonction, promotion...), les demandes du personnel relatives aux conditions de travail (dédoublement de classes, non fermeture d'options pour les enseignants, durée du travail pour le personnel administratif,...), les exigences des usagers quant à la qualité du service et les demandes des collectivités (orientation professionnelle, image de marque). L'incertitude des résultats est liée à la nature même de l'activité qui est une prestation de service et donc une co-production entre des prestataires de service (enseignants, administratifs...) et des usagers (les élèves). Les résultats des élèves sont le produit de l'action de l'école mais sont également influencés par des variables contextuelles (difficultés sociales du public scolaire, milieu familial). A cette incertitude s'ajoute éventuellement l'opportunisme de certains agents.

[1] Certes ce budget est essentiellement constitué de la participation financière de la collectivité territoriale d'attachement, qui a la charge principale des dépenses d'équipement et de fonctionnement des EPLE. Le conseil d'administration de l'EPLE règle par ses délibérations les affaires de l'établissement.

Demailly (2005) rapporte ainsi que des chefs d'établissement, inquiets du lien entre contrat de réussite et moyens financiers de l'établissement, pourraient déformer les statistiques produites avant contractualisation.

Pour savoir comment sont fixés les objectifs de l'organisation, il convient de classer les stakeholders selon leur pouvoir et de déterminer dans quelle mesure ils peuvent être intéressés par la stratégie (pour la soutenir ou s'y opposer). Le pouvoir d'une partie prenante s'estime notamment par son statut, sa représentation dans les organes de direction et l'importance de la ressource détenue (forte dépendance ou non de l'organisation). En présence d'intérêts divergents, le stratège doit satisfaire les stakeholders puissants et élever si nécessaire leur niveau d'intérêt. Il doit veiller à informer les stakeholders peu puissants mais intéressés par le devenir de l'organisation de façon à que ceux-ci ne cherchent pas à renforcer leur influence.

*– Objectifs de la politique académique et parties prenantes*

Au premier niveau, le ministre, le principal délègue un droit décisionnel à l'agent, le recteur. Il met des ressources (matérielles...) à la disposition de l'agent qui en contrepartie apporte ses capacités managériales. La circulaire de rentrée, message annuel qui définit des axes prioritaires à développer à tel niveau institutionnel (école, collège, lycée), est explicitement adressée par le ministère aux mandataires que sont les recteurs et les DSDEN. Le recteur est réuni une fois par mois et se voit assigner des objectifs par le ministère dans différents domaines (politique éducative, GRH, coût avec par exemple réduction d'heures supplémentaires année, réduction par catégorie de moyens). Il négocie lors de rencontres bilatérales les moyens de son académie. La relation est asymétrique : le recteur se doit de poursuivre l'objectif négocié avec le principal et il est contrôlé par celui-ci. Le recteur doit cependant fortement coopérer avec les collectivités territoriales qui interviennent en amont pour élaborer le schéma prévisionnel de formation qui définit, à un horizon et pour un territoire donnés, les besoins qualitatifs et quantitatifs de formation pouvant être offerts par les établissements. Par leur plan régional de formation, les régions ont un rôle prééminent dans le développement de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Elles interviennent en aval pour la construction, l'entretien des locaux, l'acquisition et le renouvellement des équipements et matériels pédagogiques[1] (Gousseau, 2006). Depuis le 03 janvier 2006, les collectivités gèrent les personnels TOS. La conception de la structure pédagogique générale des établissements (les différentes formations dispensées, les conditions d'orientation et d'affectation des élèves) est, elle, élaborée par les autorités académiques sur la base du schéma prévisionnel. Dans ce cadre là, il s'agit d'une relation coopérative fondée sur de nombreux échanges d'informations (flux démographiques...). Les autres parties prenantes (enseignants, parents d'élèves) intéressées mais peu puissantes doivent être correctement informées. Le recteur se doit de prendre en compte l'avis de certains élus de la nation (députés et anciens ministres ...) qui peuvent avoir des relais nationaux.

[1] Le préfet de région arrête la liste annuelle des opérations de construction et d'extension des lycées et collèges en fonction de ces programmes prévisionnels d'investissement et des décisions de l'Etat de pourvoir les établissements en poste administratifs et pédagogiques.

– *Objectifs de la politique d'établissement et parties prenantes*

La stratégie de l'établissement prend, elle, davantage en compte les enseignants et les usagers en tant que partie prenante. Le recteur met des ressources (postes, heures supplémentaires...) à la disposition du chef d'établissement mais la politique de ce dernier est conditionnée par les relations avec les enseignants, le personnel administratif, la collectivité territoriale de tutelle et les parents d'élève. L'établissement est « un nœud de contrats entre le chef d'établissement et ces parties prenantes » mais celui-ci est sous l'autorité du recteur qui l'évalue. La relation aux autres parties prenantes est fondée sur la coopération. Les collectivités territoriales sont décideurs au niveau de l'établissement pour l'équipement et le renouvellement de matériel pédagogique, elles sont susceptibles d'accorder des financements aux actions du projet d'établissement et aux actions répondant à ses priorités éducatives (tel le permis de réussir élaboré en Rhône-Alpes). Le pouvoir des parents d'élève est faible en raison de la sectorisation imposée par la carte scolaire mais il peut être renforcé par la présence d'établissements privés sous contrat ou la concurrence entre établissements publics pour le maintien de certaines sections. Selon Meuret, Broccolichi, et Duru-Bellat (2001) « ce n'est qu'à la marge que les parents ou les élèves eux-mêmes sont censés tirer quelques prérogatives de l'autonomie accrue des établissements ». Même si les relations entre le chef d'établissement et le personnel s'éloignent du management participatif, les enseignants ont selon les textes un rôle prépondérant au niveau de la politique de l'établissement, le chef d'établissement élaborant son projet d'établissement avec la participation active de l'équipe pédagogique et de la communauté éducative. Derouet et Dutercq (1997) soulignent toutefois qu'il est difficile de mettre en œuvre une démarche collective et participative et notent des manques de communication entre le chef d'établissement et les enseignants. L'inspection générale note « le manque d'adhésion des membres de la communauté éducative ainsi que l'ignorance et l'étonnement de certains enseignants lorsqu'on les interroge sur les orientations fondamentales de "leur" projet d'établissement» (IGAEN 1999).

L'enseignant prestataire de service éducatif, « dernier maillon de la chaîne de gouvernance », peut être présenté à la fois comme le mandataire de l'Etat (Trannoy, 1999) et le mandant de l'élève. Le mandataire (l'enseignant) applique sous le contrôle des corps d'inspection, les programmes et référentiels élaborés par le ministère. Les enseignants dont l'objectif est de former les élèves, sont les principaux qui délèguent du travail à faire aux élèves assimilés aux agents. En cas d'échec, l'enseignant risque de perdre sa réputation. Si l'élève (ou les parents d'élève) est assimilé à un client, la relation d'agence est alors inverse.

## *Performance et mécanismes de gouvernance*

– *Mesure de la performance*

Quand il s'agit de mesurer la performance, la plupart des travaux relevant de l'approche contractuelle mettent l'accent sur l'efficience et la définissent par référence à l'optimum de Pareto (Jensen et Meckling, 1976). L'efficience de

premier rang correspond à l'optimum social (optimum de Pareto) qui existerait si les coûts d'agence étaient nuls et la rationalité des agents non limitée (Charreaux, 1999). L'efficience de second rang est l'équilibre organisationnel qui minimise les coûts d'agence. L'efficience de troisième rang correspond à toute forme organisationnelle émergeant d'un nœud de contrats entre acteurs négociant librement (cette forme n'existe que parce que les acteurs pensent qu'elle est profitable sinon elle disparaît). La performance économique s'apprécie selon le degré de mise en œuvre des orientations données par le mandant et selon l'efficience. La perte résiduelle correspond à l'usage de la marge d'autonomie de l'agent c'est-à-dire à l'écart entre le résultat de l'action de l'agent et celui qu'aurait donné un comportement guidé par la maximisation du bien-être du principal. Ainsi Meuret et *alii* (2001) notent que si les rectorats cherchent à répartir harmonieusement chaque type d'enseignement sur le territoire pour limiter les trajets des élèves, les établissements privilégient des demandes de formations susceptibles d'améliorer leur image et d'attirer de bons élèves, telles les BTS et les classes préparatoires. Trannoy (1999) note que le principal (l'État) peut rencontrer des difficultés avec son agent (l'enseignant) qui poursuit ses propres buts et ne consacre pas assez d'efforts à la poursuite des objectifs du principal (il s'intéresse ainsi surtout aux bons élèves, alors que le principal souhaiterait qu'il fasse acquérir un certain niveau à tous).

Dans une vision coopérative, les parties prenantes ont des intérêts légitimes et servir leurs intérêts est une fin en soi, aussi la performance s'apprécie-t-elle selon l'apport de valeurs aux différentes parties prenantes (Freeeman et *alii*, 2004). Au-delà de la seule mesure économique, la performance peut se juger à l'aune de la coopération harmonieuse entre partenaires, c'est-à-dire de la réalisation commune de projets dans une atmosphère favorable (confiance, absence d'opportunisme ou de conflit). La performance de la relation peut s'apprécier par le contentement final des partenaires. Bonami (2005) estime que la performance du système éducatif s'évalue en terme d'efficacité (le degré d'atteinte des objectifs ou qualité des acquis scolaires), d'équité (la disparité de ces acquis au sein de la population des élèves) et d'efficience (les quantités de ressources mobilisées en regard des résultats obtenus).

*– Des mécanismes de gouvernance au service de la performance*

Les mécanismes de gouvernance permettant d'articuler les objectifs aux différents niveaux décisionnels et de garantir que les intérêts du principal ou des parties prenantes soient poursuivis sont de type contractuel tels les mécanismes de contrôle et de dédouanement ou de type relationnel.

Les mécanismes de contrôle et d'incitation (Charreaux, 1999) sont mis en œuvre par le principal afin de s'assurer que le mandataire agit conformément à ses intérêts. La nature du contrôle est généralement spécifiée dans le contrat. Il peut être fondé sur la surveillance des actions de l'agent ou sur les résultats, l'agent s'engageant alors sur le résultat des actions qu'il effectuera pour le compte du principal et non sur les moyens d'y parvenir (Jensen, 1983). Ces systèmes de contrôle et de suivi formels (audits, évaluations) ont un rôle d'information, de motivation (autoévaluation) et de sanction (absence de

promotion,...). Ils génèrent des dépenses (coût du suivi...) appelées coûts de contrôle et de surveillance .

Les mécanismes de dédouanement correspondent aux actions mises en œuvre par l'agent pour garantir qu'il ne lèse pas le principal ; ils génèrent des coûts de dédouanement. Ainsi l'agent peut envoyer des signaux sur son état d'engagement en indiquant les moyens, effectifs et actifs affectés aux différentes missions (Leroux, 2004). Il peut transmettre des informations sur le degré d'avancement de sa mission et intégrer dans le contrat des clauses de pénalité en cas de non respect de la qualité de la prestation (qu'il fait rarement appliquer).

Selon Macneil (1978) l'ensemble des obligations ne peut être défini ex ante dans un contrat formel. Les échanges les plus importants se construisent dans le respect des normes relationnelles qui rassurent les partenaires sur leur volonté réciproque de s'échanger des informations, de s'aider, de respecter les délais. L'existence de normes relationnelles en terme de communication entre les parties, de continuité et d'équité favorise la coopération car elles découragent les comportements opportunistes. Poppo et Zenger (2002) considèrent que contrats formels et gouvernance relationnelle sont complémentaires et intègrent dans celle-ci la confiance. La confiance est « la disposition qu'a quelqu'un à considérer que la parole d'un autre est digne de confiance » (Rotter, 1967). L'existence de valeurs partagées qui promeuvent la solidarité, la transparence, permet le renforcement des obligations, des promesses, des ententes et des règles non contractuelles, autant d'éléments facilitant l'instauration de la confiance, de la flexibilité et de l'engagement.

**Tableau 2 - Mécanismes de gouvernance dans l'E.N.**

| Mécanismes de gouvernance | Relations Ministère-Rectorat et *Rectorat - autres stakeholders (en italique)* | Relation Rectorat-Etablissements et *Etablissement-autres stakeholders (en italique)* |
|---|---|---|
| Mécanismes de contrôle et d'incitation mise en œuvre par le principal ou les principaux | - Elaboration d'un contrat entre le ministère et le rectorat<br>- Réalisation de contrôles et d'évaluations du contrat par l'administration centrale<br>- Evaluation de la politique académique dans le cadre d'inspections générales | - Elaboration d'un contrat avec l'académie<br>- Lettre de mission : un contrôle du recteur sur les objectifs de l'établissement<br>- Réalisation de contrôles sur le projet d'établissement et sur le contrat |
| Mécanismes de dédouanement mis en œuvre par l'agent | - Affichage des objectifs natio-naux dans les projets académiques<br>- Affichage des résultats des actions académiques hors contrat<br>- *Consultation du conseil académique de l'éducation et du comité paritaire* | - Reprise des objectifs nationaux et académiques dans le projet d'établissement<br>- *Diffusion d'informations et vote du projet d'établissement par le conseil d'administration*<br>- *Diffusion des résultats des actions du projet d'établissement hors actions contractualisées* |
| Mécanismes relationnels mis en en œuvre par les parties | - Echanges d'information entre le ministère et le rectorat<br>- *Efforts d'adaptation dans la mise en œuvre de la carte des formations et des investissements réalisés par les collectivités* | - *Diffusion d'informations et compte rendu financier et pédagogique sur des actions financées par les collectivités territoriales*<br>- Diffusion d'information et aide au diagnostic de la part du ministère et de l'académie |

La qualité des mécanismes de gouvernance conditionnant la performance de la relation d'agence, il convient d'examiner les mécanismes régissant les relations du recteur à ses parties prenantes.

*– Politique académique régie par un contrat incomplet avec le mandant*

Au niveau de la relation entre ministère et rectorat, la contractualisation (cf. tableau 2) formalise un double engagement entre d'une part l'académie qui s'engage à réaliser telle action du projet académique et le ministère qui accorde des financements pour telle action. L'académie sélectionne certaines actions de son projet dont la réussite nécessite un soutien du ministère. La DESCO juge, après consultation des inspecteurs généraux, de la pertinence des actions en regard des politiques nationales et élabore après de nombreuses négociations la réponse écrite de l'administration centrale accompagnée des ajustements proposés. Elle évalue postérieurement la mise en œuvre des actions contractualisées. Le contrat[1] signé par le ministre et le recteur définit pour une durée de trois ans les actions académiques et les accompagnements du ministère. Il devrait avoir les caractéristiques d'un contrat objectifs/moyens noué entre différents niveaux hiérarchiques entretenant une relation d'agence (Demeestere, 2001). Ce contrat souvent complexe ainsi que le dénote sa longueur (environ 80 pages selon l'examen des 21 contrats signés), détaille les engagements d'actions de l'agent, les dotations faites par le principal et les mécanismes de surveillance (batteries de ratios en annexe). En revanche il comprend rarement des objectifs chiffrés et ne précise ni les pénalités, ni les sanctions dans le cas de non respect des engagements contractuels de part et d'autres (du côté du recteur la sanction étant la révocation). C'est d'ailleurs une limite à l'efficacité de ce contrat. L'autre risque est celui de l'opportunisme de l'agent qui concentre ses efforts sur les seules actions contractualisées et délaisse les autres aspects de sa politique. Les inspections générales peuvent procéder à l'évaluation de l'enseignement dans les académies (rapport annuel 2005). Elles ont pour but d'identifier un effet académique dans les résultats des élèves comme il existe un effet établissement. L'approche est large et aborde en regard des performances de l'académie l'offre de formations (carte scolaire et moyens), les personnels, la prise en charge des élèves, les principes de pilotage et de management aux différents niveaux de responsabilité et les relations avec les partenaires.

Les échanges d'information entre le recteur et les directeurs d'administration centrale relèvent de mécanismes relationnels. L'existence d'un chargé du suivi de l'académie au sein de la DESCO qui participe à toutes les réunions au ministère et en académie portant sur le projet académique est l'exemple de mécanismes relationnels destinés à compenser l'incomplétude des contrats. Il favorise la coopération entre les deux parties en fournissant une aide au diagnostic (transmission aux académies des valeurs comparées moyennes et extrêmes) et en assurant le suivi du projet.

[1] Guides de la DIRE : « état des lieux de la contractualisation » (oct. 2000), « guide de la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion » (sept. 2001) et « bilan sur la contractualisation dans les administrations de l'Etat » (juin 2002)) etc.

S'agissant des relations entre l'académie et les autres parties prenantes, elles sont gouvernées par des échanges d'information servant de support à la coopération. La relation de coopération avec les collectivités est une relation de long terme fondée sur des échanges d'information (pyramide des âges, variations de population, données sur les questions de santé, d'incivilité...) et la confiance. Elle se traduit par des partenariats formels et effectifs. Les échanges d'informations avec les autres parties prenantes ont lieu lors de la consultation des CAEN, CTPA ou par Internet où sont présentés les axes du projet. De nombreuses parties prenantes non membres de ces instances peuvent être consultées pour l'élaboration du projet : branches professionnelles, chambres consulaires, associations sportives...

*– Politique d'établissement et gouvernance contractuelle et relationnelle*

Dans la relation entre le chef d'établissement et les parties prenantes, nous retrouvons ces mêmes mécanismes de gouvernance (cf. tableau 2). Les académies ont développé des fonctions statistiques d'évaluation et de prévision (réseau de services statistiques académiques) et transmettent des informations synthétiques sur l'établissement au mandataire en sus de celles provenant de la DEP concernant l'environnement socio-économique, les ressources et les résultats... Servant de support au diagnostic de l'établissement, elles influent sur l'élaboration de sa politique.

Ce mécanisme incitatif de type relationnel est renforcé par la contractualisation qui permet au recteur de retenir un ou deux axes du projet d'établissement dont il va faciliter la réalisation parce que correspondant à ses priorités académiques ou de l'idée qu'il se fait du développement local de l'établissement. Le contrat quadriennal est signé par les deux parties, chacune devant rendre compte de l'exécution du contrat: l'établissement sur la base des objectifs affichés, l'académie sur la délivrance des moyens. Les contrats qui lient les académies et les EPLE diffèrent des contrats académies-ministère car ils entendent agir directement sur le service éducatif : la classe et les apprentissages (Chudeau, 2004). On peut cependant douter de l'efficacité de ce système qui se fait à moyens constants ou accompagnés d'une délégation symbolique de moyens supplémentaires. Ce mécanisme est toutefois renforcé par la lettre de mission (circulaire du 27 décembre 2001) qui permet au recteur de fixer au chef d'établissement, à partir d'un diagnostic initial, des objectifs d'actions servant de base à son évaluation (trois ans après). L'académie peut également mettre en place des audits (académie de Lille) des inspections croisées (Clermont-Ferrand).

Les mécanismes de dédouanement sont l'affichage des orientations nationales ou académiques dans les projets d'établissement et la communication sur ses quatre phases (diagnostic, définition des orientations, programme d'actions et évaluation) afin d'informer le mandant et les différents *stakeholders* (le projet d'établissement est voté par le CAE, le rapport annuel est envoyé au préfet, à la collectivité territoriale et au rectorat). Toutefois, une enquête réalisée sur les lycées du Rhône montre que seuls 52 % des projets comportent une phase diagnostic, 49 % ont des axes stratégiques, 47 % ont

des programmes d'action et 23 % ont un processus évaluation[1]. A la base de la pyramide on observe que le chef d'établissement dispose essentiellement de mécanismes relationnels pour gérer sa relation aux enseignants et les faire adhérer à la politique de l'établissement. S'il évalue pour partie le personnel enseignant, il ne dispose pas en effet de mécanismes contractuels lui permettant de leur fixer des objectifs et de les récompenser en fonction de leur degré d'atteinte des objectifs définis par l'établissement alors même que l'enseignant est au cœur de l'action éducatrice. Le corps d'inspection évalue individuellement les enseignants mais cette évaluation est trop souvent déconnectée de l'évaluation globale de l'établissement. Un vrai enjeu de l'autonomie de l'établissement consisterait à évaluer les activités individuelles des enseignants par rapport aux activités d'ensemble de l'établissement. Dans le cadre actuel, le chef d'établissement doit s'assurer de la coopération des enseignants par usage des valeurs et de mécanismes relationnels et ce conformément à la théorie des *stakeholders* qui accorde d'ailleurs une place centrale aux notions de morale et de valeurs dans la gestion des organisations (Jones et Wicks 1999, Freeman 1994).

Ayant décrit cette chaîne de gouvernance dans l'E.N., il convient d'examiner les documents par lesquels l'organisation exprime ses objectifs, sa mission et ses valeurs aux deux premiers niveaux de la chaîne de gouvernance.

## Discours stratégiques des dirigeants et logique contractuelle

Par une analyse de contenu des circulaires de rentrée et des projets académiques nous déterminons quelle vision leurs émetteurs ont-ils de leur rôle, des mécanismes de gouvernance et de l'importance de chaque groupe de stakeholders.

### *Discours et stratégie intimement liés*

Le discours de l'organisation, émis par son autorité légitime (le dirigeant), est objet de connaissances car tout discours traduit des perceptions, des comportements et des pratiques. Il est le reflet plus ou moins voilé, de l'image que l'organisation se fait d'elle-même, de son rôle, de ses missions, de ses actions et de son fonctionnement. C'est aussi l'image qu'elle se fait de son monde environnant, de ce que l'entreprise est et veut être, de ce qu'elle fait et veut faire. Discours et stratégie sont intimement liés. Sans discours, la stratégie n'a pas d'existence propre pour ses acteurs. Elle ne serait qu'un flux de décisions non formalisées et non hiérarchisées dont la cohérence et la rationalité ne seraient pas justifiées. « De l'injonction dissuasive résultant d'une stratégie d'intimidation jusqu'au plan stratégique formalisé et argumenté, les discours stratégiques témoignent à la fois d'une certaine volonté d'agir et de la nécessité de se justifier » (Veran, 1988). Le dirigeant qui s'exprime au nom de l'institution qu'il dirige ne le fait pas de manière neutre, il recherche

[1] «*Les outils de pilotage des EPLE comme aide au projet d'établissement : exemple d'application dans l'académie de Lyon*», Lashermes P., Mémoire, Master Gestion et Administration des établissements du système éducatif, Poitiers, 2003.

l'adhésion à une stratégie. Il cherche à communiquer sur les objectifs, sur la mission ou la raison d'être de l'organisation et sur les valeurs qui définissent la façon dont l'organisation va opérer. Le sous-ensemble des valeurs auxquelles adhèrent tous les stakeholders délimite les stratégies possibles.

L'analyse de contenu est une technique de recherche visant à la description objective, systématique et quantitative du contenu manifeste des communications afin de les interpréter (Berelson, 1952). Elle est un examen exhaustif, méthodique et si possible quantitatif d'un texte en vue d'en tirer ce qu'il contient de significatif par rapport aux objectifs de la recherche (Muchielli, 1988). Il s'agit ici de décrypter le contenu des discours stratégiques afin de caractériser les fonctions explicites et implicites que le locuteur accorde, consciemment ou non, à son discours. Après avoir analysé le vocabulaire et procédé au découpage du texte, le logiciel Alceste (Reinert, 1986) repère les oppositions les plus fortes entre les mots afin d'extraire des classes d'énoncés[1]. Cette analyse offre pour chacune des classes les mots et les phrases les plus significatifs ainsi que les concordances des mots les plus caractéristiques.

*Discours du ministère privilégiant le formalisme contractuel*

La circulaire de rentrée signée par le directeur de la DESCO est, selon nous, avec la loi d'orientation, l'expression de la stratégie désirée par le ministère ; aussi convient-il d'examiner quelle vision a-t-il de la chaîne de gouvernance (Cf. tableau 3 pour l'analyse statistique textuelle).

Les circulaires, expression de la politique du ministère, répondent aux demandes des parties prenantes tel le développement (classe 1, 1999) et l'orientation vers la formation professionnelle satisfaisant les usagers et les entreprises dans leur rôle d'employeur potentiel (classe 3, 1999 ; classe 3, 2002, classes 4 et 5, 2003). Elles explicitent la stratégie du ministère et cherchent à susciter l'adhésion des acteurs du système éducatif et des parties prenantes. Elles n'explicitent pas les valeurs de l'organisation (vague allusion aux valeurs républicaines), ni la raison d'être de l'organisation. La référence aux questions d'efficacité ou d'efficience du système est quasiment inexistante.

L'analyse textuelle démontre, d'une part, le manque de prise en compte de l'autonomie de l'académie et, d'autre part, un double langage vis-à-vis de l'autonomie de l'établissement.

Le principe d'autonomie de l'académie est toujours lié à la poursuite d'objectifs nationaux aussi cette vision correspond à celle d'une relation d'agence asymétrique. Sont ainsi considérés comme significatifs par l'analyse textuelle les extraits suivants : « Il appartient aux recteurs, en fonction du projet

[1] A partir d'un vocabulaire lemmatisé, c'est-à-dire ramenant les différentes flexions d'un terme à sa forme racine, le logiciel[1] procède à un premier classement des phrases dites unités de contexte élémentaire ou u.c.e. en fonction de la répartition des mots dans ces phrases afin de dégager les principaux " mondes lexicaux ". Deux phrases se ressemblent d'autant plus que leur vocabulaire est semblable. La typologie réalisée est donc interne au corpus (les mondes lexicaux).

académique, de déterminer les seuils les mieux à même de répondre à la fois aux spécificités locales et aux grands objectifs de la politique éducative nationale » (classe 5, 2000). En 2004 cette pensée est rappelée : « au niveau académique, il revient de décliner les objectifs nationaux en fonction des caractéristiques locales » (phrase significative de la classe 5 de la circulaire 2004 traitée par analyse statistique textuelle). Le contrat formel est le mécanisme de gouvernance privilégié ; l'académie fonde sa stratégie sur « le projet académique (...) base d'une contractualisation renouvelée et renforcée avec l'administration centrale » (classe 5, 2004). Le rôle des collectivités n'est quasiment pas abordé sauf en lien avec les cartes de formation professionnelles « dans les régions où les gisements d'emplois à ce niveau sont manifestes, il conviendra de les rechercher, CAP par CAP, avec le concours des professionnels et en liaison avec les conseils régionaux pour la carte des formations » (classe 1, 1999).

**Tableau 3 - Résultats de l'analyse textuelle réalisée sur les circulaires de rentrée pour la période 1999-2004**

Enoncé des thèmes représentatifs des classes obtenues par analyse textuelle -

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Classe 1 1999 (27% des UCE) | Offre de formation professionnelle (27% des UCE) | Développe-ment de la documentation (8% des UCE) | Aide à l'élève en difficulté (15% des UCE) | Organisation des heures d'enseignement en classe de collèges (30% des UCE) | Etablissement autonome piloté par l'académie (11% des UCE) | Prise en charge de l'élève en difficulté (17% des UCE) |
| Classe 2 | Pilotage des établissements et projets d'établissement (59% des UCE) | Aide à l'élève en difficulté (30% des UCE) | Programmes au lycée (28% des UCE) | L'individualisation des pratiques pédagogiques et hétérogénéité des élèves (19% des UCE) | Acte pédagogique à l'école primaire (26% des UCE) | Organisation des filières technolo-giques et professionnelle (13% des UCE) |
| Classe 3 | Orientation à la fin de la troisième (14% des UCE) | Ouverture de l'école sur la culture, le sport, l'international (22% des UCE) | Cohérence entre ensei-gnement des langues à l'école primaire et au collège (12% des UCE) | Formation professionnelle et orientation (23% des UCE) | Mise en oeuvre des programmes au lycée (9% des UCE) | Autonomie pédagogique de l'établisement et encadrement (13% des UCE) |
| Classe 4 | | Nouveaux programmes d'options (7% des UCE) | Epreuve du bac (17% des UCE) | Formation et ac-compagnement des maîtres (13% des UCE) | Développement de la formation professionnelle et technologique (10% des UCE) | Aide aux élèves en grande difficulté (13% des UCE) |
| Classe 5 | | Pilotage de l'académie et contrôle des établissements par le recteur (8% des UCE) | Pilotage des collèges par les académies et rôle du corps d'inspection (14% des UCE) | Développement de l'usage des TIC et apprentis-sages fonda-mentaux (15% des UCE) | Articulation entre collège et voie professionnelle avec orientation (15% des UCE) | Le système de pilotage et cohérence des stratégies aux différents niveaux (31% des UCE) |
| Classe 6 | | Enseignements des langues étrangères et nouveaux programmes (25% des UCE) | Organisation du collège et outils d'évaluation des élèves (14% des UCE) | | Les parents : une partie prenante à responsabiliser (14% des UCE) | Partenariat avec les collectivités territoriales et jeune citoyen (13% des UCE) |
| Classe 7 | | | | | Documentations en lignes consultables par les enseignants (15% des UCE) | |
| Statistique | | | | | | |
| Occurrences | 5285 | 12000 | 16019 | 32798 | 9181 | 10725 |
| Formes distinctes | 1389 | 2059 | 2526 | 3636 | 1966 | 2105 |
| UCE total | 133 | 236 | 410 | 840 | 235 | 273 |
| UCE analysées | 100 (71,4%) | 168 (77,6%) | 169 (41%) | 398 (47,4%) | 136 (57,9%) | 160 (58,6%) |

Au niveau de l'établissement est privilégiée la conception d'une forme interactive de gouvernement où les différents acteurs locaux prennent part à la formulation de la politique et coopèrent. Il est fait référence à l'autonomie et au pilotage de l'établissement (avec les mots établissements, projets, démarche, considérés comme significatifs de la classe 2 de la circulaire 1999) dans une démarche de projet : « Il faut rappeler le caractère global et cohérent de la démarche de projet qui exclut le catalogue d'actions pédagogiques ou éducatives, juxtaposées sans ligne directrice ni objectif commun ». La dimension coopérative apparue en 1999 est explicitée en 2004. La nécessaire coopération des enseignants et des collectivités territoriales est mise en exergue en 2004 : « Le travail en équipe est le corollaire obligé de la mise en œuvre de l'autonomie. Ses modalités peuvent être débattues (...), pour les EPLE et sous l'autorité du chef d'établissement, au sein des équipes pédagogiques, des conseils de classe ou d'une instance spécifique, préfiguration d'un conseil scientifique ou pédagogique » (classe 3, circulaire 2004). La nécessaire coopération des collectivités territoriales est formulée ; elles sont des parties prenantes dont dépendent les réalisations des actions : « au lycée, de conforter le partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux, collectivités locales, structures culturelles et associations notamment par l'activation des commissions académiques mixtes » ; ou encore « la dynamique des partenariats conclus avec les services d'autres ministères et les collectivités territoriales sont des éléments décisifs dans la maîtrise des situations » (classe 6, circulaire 2004). La relation avec les parents doit être guidée par la recherche d'une meilleure information de ceux-ci ; ceci dénote à la fois l'intérêt porté à cette partie prenante et son manque de pouvoir. « Il importe de tenir les parents régulièrement informés des résultats scolaires comme du comportement de leurs enfants », ou encore « il apparaît souhaitable de prévoir la mise en place d'un temps régulier de rencontre entre les familles et le corps enseignant selon des modalités qui seront définies par le conseil d'administration » (classe 6, circulaire 2003).

La relation de l'établissement avec l'académie est une relation d'agence régie pour partie par le contrat mais elle est incluse dans un ensemble de valeurs correspondant aux attentes des différentes parties prenantes : « les démarches de contractualisation engagées dans certaines académies entre établissements et autorités académiques contribuent à une responsabilisation accrue de l'ensemble des acteurs tout en permettant de veiller au maintien des références communes qui fondent l'école républicaine... » (classe 1, circulaire 2003). Si le recours aux aides contractualisées pour orienter les actions de l'établissement est cité dès 1999 (classe 2, 1999), le ministère souligne le rôle de l'encadrement académique dans le contrôle des établissements (avec les termes piloter, IA, chefs d'établissements, IEN, IPR) et la mise en œuvre des orientations nationales (classe 5, 2001). Le ministre rappelle la nécessaire cohérence aux différents niveaux de la chaîne de gouvernance : « il incombe aux établissements de mettre en œuvre les objectifs nationaux en utilisant pleinement l'autonomie dont ils bénéficient » (phrase significative de la classe 5 de la circulaire 2004). Cette phrase dénote le peu de cas fait du niveau de régulation intermédiaire (le rectorat et ses objectifs) et de la liberté de l'établissement dans l'élaboration de sa politique. On peut parler en l'occurrence d'un double jeu de la part du ministère, avec d'une part une volonté de développer une autonomie avec une approche participative et

coopérative au niveau de la politique d'établissement et d'autre part le souhait de renforcer un formalisme contractuel au service d'objectifs nationaux.

Dans cette vision de la gouvernance, il n'est que peu fait mention de la nécessaire cohérence entre projet académique et projet d'établissement alors même que les circulaires abordent en long et en large les différents objectifs non mesurables qu'elles assignent aux acteurs du système éducatif. Le thème portant sur les programmes (classe 4 et 6, 2000 ; classe 4, 2001 ; classe 3, 2003) et les orientations pédagogiques est au cœur du pilotage de l'Education Nationale par le ministère. Certaines orientations nationales sont à appliquer directement par l'enseignant dans sa classe aussi peut-on s'interroger sur le degré réel d'autonomie de l'établissement.[1]

Une fois constatée le peu de rôle attribué à la politique académique dans le discours du ministère, il convient d'examiner dans quelle mesure les discours des recteurs, au centre de la chaîne de gouvernance, s'inscrivent dans une double relation d'agence. A quels mécanismes de gouvernance recourent-ils ? Comment décrivent-ils les valeurs, les objectifs, les missions de leur organisation dans le projet académique et son préambule ?

### *Discours des recteurs*

#### *– Les préambules des projets académiques : responsabilité et coopération*

L'analyse statistique textuelle a été réalisée à partir de seize préambules de projets académiques en cours. Le tableau n° 4 présente les cinq classes d'énoncés qui ressortent des préambules, avec les mots les plus significatifs et l'indicateur Khi2 mesurant le degré de significativité des mots par classes.

Une partie importante du discours, regroupée dans la classe 1, traite des missions de l'organisation (avec les termes significatifs : promouvoir, préparer, avenir, professionnel, jeune, citoyen, social). Le système éducatif doit offrir une formation aux jeunes qui facilite leur insertion économique et citoyenne : « (le projet) se donne (pour) objectifs d'assurer à tous les jeunes une formation initiale de qualité, de favoriser la préparation de leur avenir professionnel et citoyen... Il fixe des objectifs réalistes pour assurer aux jeunes une formation de qualité, adaptée à la fois aux besoins de leur environnement économique, social et culturel ; il intègre également très clairement la nécessité d'une insertion dans le cadre de la mobilité ». Cet engagement du recteur est un discours sur la mission de l'organisation. Il répond tout à la fois au souhait du ministère de voir se développer la formation professionnelle et aux demandes des entreprises et des usagers.

[1] L'acte éducatif, avec la formation des maîtres (classe 4, 2002), le développement des ressources documentaires (classe 1, 2000), l'usage des NTIC (classe 5, 2002), est également une des préoccupations du ministère. L'élève en difficulté fait l'objet d'une attention particulière et renouvelée par la mise en place de dispositifs d'aide (classe 2, 2000 ; classe 1, 2001 ; classe 2, 2002 ; classe 4, 2004). Le jeune, citoyen du monde est une nouvelle approche de l'élève (classe 6, 2004).

**Tableau 4 - Analyse textuelle des préambules au projet académique et classes des discours**

| Classe 1 | | Classe 2 | | Classe 3 | | Classe 4 | | Classe 5 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Forme complète | Khi2 | Forme complète | Khi2 | Forme complète | Khi2 | Forme complète | Khi2 | Forme complète | Khi2 |
| Professionnel, le, les | 23.94 | Parcours | 28.6 | Academie-s, que-s | 42.23 | Indicateurs | 50.69 | Institution | 30.38 |
| Jeunes,esse | 20.52 | Emploi-s, | 28.6 | Projet,s | 23.29 | Annee | 30.09 | Partenaires | 28.7 |
| Préparer | 12.13 | Moyen-nes | 28.11 | Elaborer | 17.86 | Œuvre | 25.48 | Affirmer | 24.11 |
| Privilégié,s (5) | 12.13 | Compte | 24.82 | Direction-s | 15.5 | Mise | 20.04 | volonté | 24.11 |
| Réalité,s (5) | 10.94 | Nombre | 22.7 | Premier(es) | 14.15 | Dernière | 15.04 | Dialogue | 24.11 |
| Social,le-ciaux | 10.94 | Prise | 12.71 | Cadre | 11.27 | Aujourd'hui | 15.04 | Federer,ent | 12.06 |
| Développement | 9.63 | Meilleur,e,s | 12.71 | Ensemble | 8.98 | Mesure | 15.04 | Initiatives | 12.06 |
| Citoyen, ne- s | 9.63 | Niveau | 12.17 | Ministere | 8.65 | Aide | 10.4 | Appui | 12.06 |
| Pratique (s) | 9.63 | Superieur,es | 11.27 | Element-s | 8.65 | Nouvelle | 10.4 | Prendre | 8.58 |
| Promouvoir | 9.63 | Concerne | 7.95 | National,les,aux | 7.49 | Permettre | 9.63 | Faire | 8.58 |
| Lycée (s) | 9.63 | Besoin,s | 7.95 | Orientation-s | 7.34 | Evaluation | 4.54 | Identite | 8.58 |
| Avenir (s) | 8.52 | Agir | 7.85 | Conforter | 6.43 | Document | 4.54 | Clairement | 8.58 |
| Donner | 8.46 | Enseignants | 6.2 | Proposition-s | 6.43 | Contrat | 4.54 | Quotidien | 8.58 |
| Offre | 7.17 | Consolidation | 6.2 | Académie | 6.43 | Ambition | 4.54 | Etablissements | 7.75 |

La classe 2 regroupe les parties du discours traitant des forces et faiblesses de l'académie (avec les mots significatifs meilleur, supérieur, parcours scolaire, référence à la moyenne) : « le nombre d'ingénieurs formés par habitant est inférieur de moitié à ce qu'il faudrait qu'il soit » ; ou encore « améliorer les performances... ». La connaissance du diagnostic doit permettre aux *stakeholders* d'apprécier la pertinence des objectifs et des actions du projet académique.

Les classes 3, 4 et 5 fortement liées selon la classification hiérarchique descendante rassemblent des éléments du discours en correspondance directe avec la vision contractuelle.

Dans la classe 3, les décideurs tiennent un discours sur l'élaboration de la stratégie et de ses grands axes (avec les mots significatifs direction, orientation, cadre) par référence au national (ministère, national). Cette classe met en évidence la logique de délégation, l'académie est le mandataire du ministère et ses axes stratégiques en sont « le reflet » : « Pour le projet 2003-2006, il n'a pas paru nécessaire de rappeler ce qui s'impose à tous et qui est fixé dans les directives nationales. L'option retenue pour élaborer ce second projet triennal a consisté à recenser les spécificités majeures de l'académie, à déterminer les objectifs que ces spécificités imposent et qui sont propres à l'académie... » ; ou encore « Le choix de ces actions contractuelles est le résultat d'un travail conjoint de l'académie et de l'ensemble des directions du ministère, avec le concours et l'avis des inspections générales... ». Ce discours de loyauté peut correspondre à une logique de dédouanement.

Dans le prolongement de cette vision de relation d'agence asymétrique, la classe 4 du discours est centrée sur le dispositif d'évaluation de la politique ; il se réfère aux mesures prévisionnelles et aux résultats (mots significatifs : mesure, indicateurs...) des actions mises en œuvre (mots significatifs : permettre, mis en œuvre), notamment dans le cadre du contrat académie-ministère. Comme dans tout système de pilotage, la référence au temps est omniprésente (mots significatifs : aujourd'hui, année, dernier). Il y a élaboration d'un diagnostic, de résultats prévisionnels, puis comparaison des réalisations aux prévisions : « des indicateurs situent la position d'origine de l'académie, valeurs de l'année en-cours ou de la dernière année connue, et annoncent des valeurs prévisionnelles des indicateurs joints, (...) actualisés chaque année ; (ils) permettront d'évaluer les effets de cette politique académique ». Ce discours se situe dans une logique de contrat formel entre ministère et académie et de réduction d'asymétrie d'information entre le dirigeant et les *stakeholders*. Le recteur, dans un souci de dédouanement, rend compte de son action et adopte une démarche prévisionnelle qui permet aux stakeholders d'observer l'efficacité de son action.

La classe 5 est un discours fondé sur l'idée de coopération (mots significatifs : dialogue, fédérer, affirmer) avec les parties prenantes (mots significatifs : institution, partenaire, appui), et plus particulièrement avec les collectivités territoriales et les établissements : « C'est un texte qui engage l'institution vis-à-vis de ses partenaires, collectivités territoriales, parents d'élèves, associations, organisations professionnelles ».

Finalement, les préambules s'inscrivent clairement dans un discours stratégique sur les missions ; ils indiquent la volonté de coopérer avec les parties prenantes. S'intégrant dans une logique de dédouanement, ils expriment souvent le souhait de servir les intérêts du mandataire et le souci de rendre ses comportements observables. L'analyse des projets académiques devrait confirmer ou infirmer les déclarations faites dans les préambules.

*– Les projets académiques : expression d'une relation d'agence avec asymétrie d'informations*

Le projet, élaboré sous la responsabilité du recteur, se veut l'aboutissement d'une réflexion associant l'ensemble des parties prenantes mais il ne l'est que rarement. Même si le terme partenariat est cité dans plus de 80% des projets académiques, les parties prenantes ou « partenaires du système éducatif » n'apparaissent pas toutes mobilisées de la même façon.

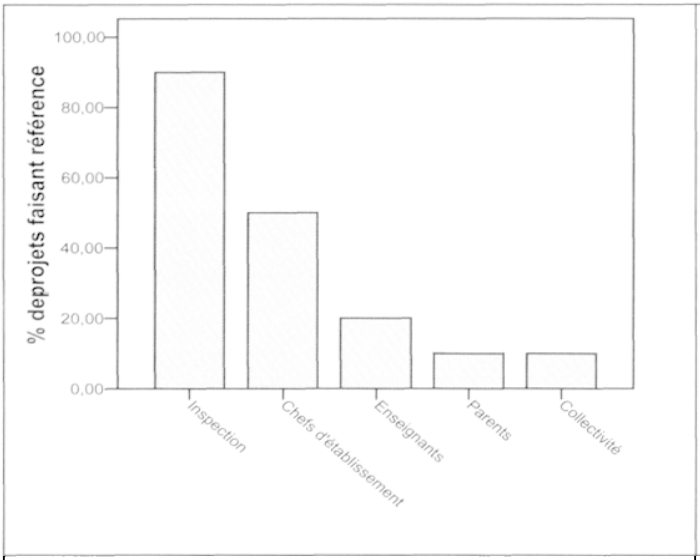



**Figure 2 - Parties prenantes intervenant dans l'élaboration du projet académique**

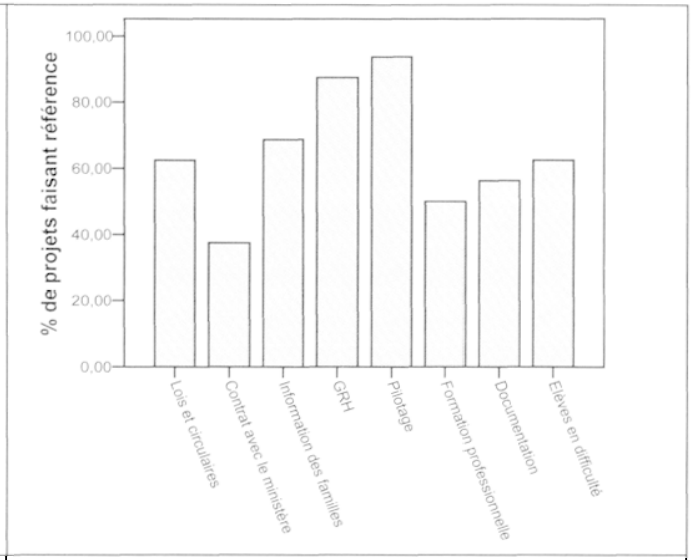



**Figure 3 - Correspondance entre les axes des projets académiques et les orientations nationales**

Le projet est rarement l'aboutissement d'une réflexion associant l'ensemble des partenaires contrairement à la volonté affichée dans les préambules. Sont surtout cités comme contributeurs au projet (cf. figure 2) les corps d'inspection (85% des cas), les conseillers techniques du recteur et les chefs de service rectoraux. Dans moins de 55 % des cas sont cités les personnels de direction et les conseillers principaux d'éducation. Toutefois, certaines académies mentionnent une consultation plus large. Ainsi, l'académie Orléans-Tours souligne que « le projet a été conçu après une large consultation des acteurs de l'E.N., selon une double procédure: géographique au niveau de chaque bassin; catégorielle pour les corps d'inspection, les conseillers techniques, les représentants des personnels de direction et les différentes organisations syndicales représentatives des personnels ».

Dans plus des deux tiers des projets académiques, les parents d'élèves figurent en tant que partie prenante qu'il convient d'informer. Les thèmes de l'amélioration des conditions de vie, de travail et de formation du personnel sont présents dans plus de 80% des projets. La référence au nécessaire partenariat avec les collectivités territoriales est faite dans 56.5% des projets mais celles-ci ne sont citées comme contributrices à l'élaboration du projet que dans 20% des cas alors même que leur coopération est nécessaire pour la mise en oeuvre de la politique académique.

L'académie se positionne surtout en tant que mandataire du ministère dans le cadre d'une relation d'agence asymétrique. Ses axes stratégiques découlent des objectifs de la politique nationale. Les académies se réfèrent explicitement aux lois ou circulaires dans les deux tiers des projets (cf. figure 3) ou elles reprennent dans leurs axes ou actions les dominantes dégagées dans les circulaires de rentrée (la référence aux différentes dominantes dégagées dans les circulaires s'échelonne entre 50 % à 90 %). En revanche étonnamment seules 37.5 % des académies font référence au processus de contractualisation ministère-rectorat dans leur projet. Cet engagement de poursuivre les orientations nationales pourrait traduire une absence de

divergence d'objectifs ou être le reflet d'un mécanisme de dédouanement. En effet, seuls quelques projets se font l'écho de divergences d'opinions existantes dans le système éducatif : «La loi d'orientation impose à l'école l'obligation de faire réussir chaque élève et de lui donner une qualification reconnue. Les objectifs fixés dans la loi sont-ils bien réalistes ? » (Académie de Créteil).

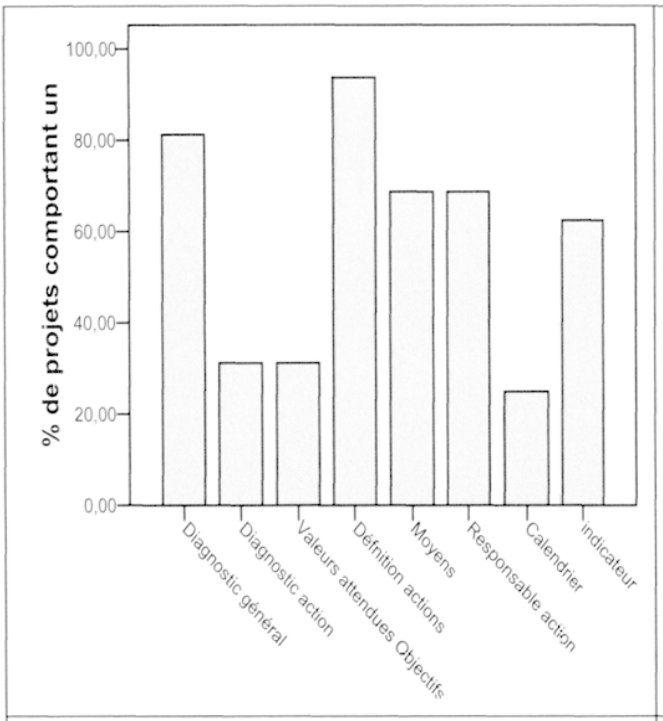



**Figure 4 - Outils de contrôle et asymétrie d'information**

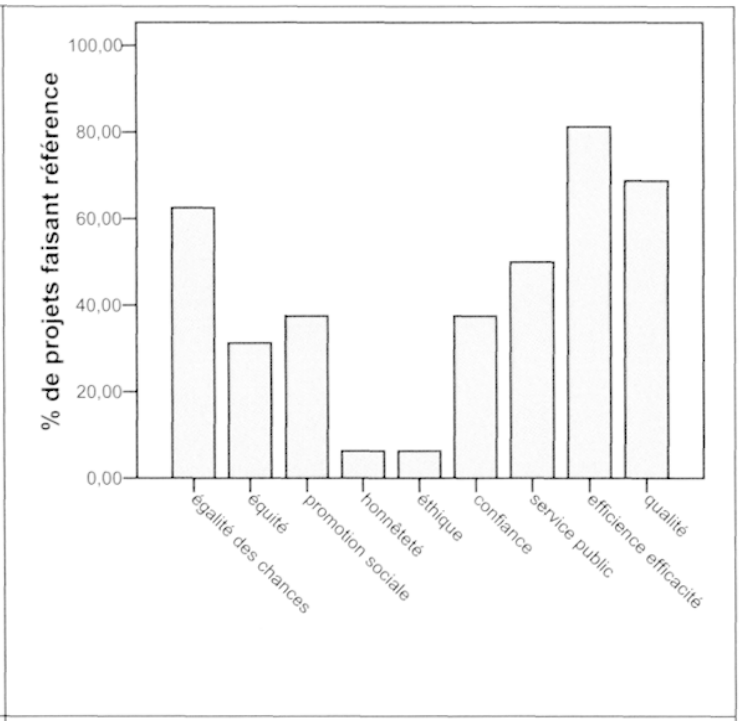



**Figure 5 - Valeurs, efficience, qualité**

Les résultats présentés dans la figure 4 montrent qu'il est difficile pour leur mandant et les *autres parties prenantes* d'observer leur comportement et d'apprécier les résultats des actions académiques. Les académies ne rationalisent même pas a posteriori leur processus de décision en présentant les éléments de leur planification stratégique : un diagnostic général des forces et faiblesses de l'académie, des objectifs à atteindre, un plan d'actions précis, des échéances, des modes de suivi et d'évaluation. Aussi est-il impossible pour les *stakeholders* de réaliser un contrôle stratégique sur la réalisation du projet académique. S'il existe un diagnostic très général présentant la situation de l'académie par rapport au reste du pays (80 % des cas), cette phase n'est que rarement liée à la formulation d'axes stratégiques déclinés en actions (moins d'1/3 des cas). Les objectifs des actions ne sont pas de réels engagements contractuels puisqu'ils sont rarement formulés de façon opératoire sous forme de résultats prévisionnels (moins d'un tiers des cas). Les plans d'actions ne détaillent ni les moyens prévisionnels affectés aux actions ni leur calendrier (25 % des cas) aussi est-il impossible de surveiller les actions de l'académie. Si 63 % des projets présentent un tableau de bord ou des indicateurs permettant d'apprécier les effets des actions menées. Un contrôle des résultats serait possible mais les parties prenantes ne disposant pas d'un diagnostic par action sont peu à même de juger de l'effet des actions entreprises. En raison de cette asymétrie d'information et de l'incertitude du

résultat, les autres *stakeholders* ne peuvent appréhender correctement la façon dont l'agent (l'académie) sert leurs intérêts. Ce manque d'informations pourrait nuire à l'engagement de ces autres parties prenantes.

Peut-être en raison de ces manques, les dirigeants se réfèrent dans leur discours à des normes relationnelles (figure 5). Ils recourent aux valeurs d'égalité des chances (cité dans 63 % des projets étudiés), de promotion sociale, de confiance, d'équité et de mission de service public (50 %), socles de valeurs supposées correspondre aux attentes des parties prenantes et garantir leur absence d'opportunisme. Ils se réfèrent également à des normes de performance : l'efficacité, l'efficience et la qualité. Cette vision correspond à une conception interdépendante et holiste de l'administration (Gregory et Hicks, 1999) où les sous-systèmes sociaux et politiques en interrelations ont une action exogène sur l'administration. Le contrôle se fonde sur le suivi de critères de performance et le respect d'un socle commun de valeurs : la démocratie, l'équité, la responsabilité et la recherche du bien commun.

Dans le cadre de la chaîne de gouvernance, le recteur se place en tant que mandant des établissements. Un des objectifs du pilotage académique est d'articuler les politiques des établissements avec la politique académique. Le formalisme contractuel est le mécanisme de gouvernance privilégié, qu'il s'agisse de la contractualisation avec les établissements (cité dans 70 % des projets) ou de la lettre de mission (cité dans 63 % des projets).

## Conclusion

Les théories de l'agence et des parties prenantes apportent un éclairage nouveau sur le fonctionnement de la chaîne de gouvernance de l'Education Nationale qui comprend le ministère, le recteur, le chef d'établissement et d'autres parties prenantes (collectivités territoriales, parents, enseignants) auxquelles ses derniers doivent répondre. Les outils de pilotage mis en œuvre depuis la fin des années quatre-vingts (projet, contrat, communication d'informations) s'intègrent dans une vision contractuelle des relations. Le formalisme contractuel est le mécanisme de régulation privilégié dans les relations entre les trois niveaux de décision. Toutefois les engagements entre ces parties ne sont pas assez chiffrés et guère vérifiables, les contrats eux-mêmes ne prévoient pas de sanctions en cas de non respect de ces engagements. La gouvernance relationnelle (échange d'informations, confiance) est au contraire le mécanisme privilégié dans le rapport entre les collectivités territoriales et l'académie ou l'établissement. L'analyse statistique textuelle des circulaires de rentrée émises par le ministère démontre l'existence d'un double jeu : la volonté de développer une autonomie, une approche participative et coopérative au niveau de la politique d'établissement et d'autre part le renforcement d'un formalisme contractuel au service d'objectifs nationaux. La nécessaire coopération entre académies et collectivités n'est pas abordée, l'académie est présentée comme le seul agent du ministère. Mus par une logique de dédouanement, les recteurs, expriment dans leurs avant-propos aux projets académiques, leur intention de servir l'intérêt de leur mandant et de rendre leur action évaluable. Ils expriment également leur volonté d'établir une relation coopérative avec les autres parties prenantes. L'examen des projets académiques montre que les objectifs ne sont pas formulés de telle façon à ce qu'ils puissent être des engagements contractuels. L'expression de

la politique académique gagnerait à être mieux explicitée pour réduire l'asymétrie d'information et ainsi donner confiance aux partenaires, collectivités territoriales, parents d'élève qui s'engageraient davantage dans la relation. Une enquête auprès de ces derniers permettrait de mieux cerner les motifs de leur engagement et ainsi proposer des pistes permettant d'améliorer le fonctionnement du système. La résolution des insuffisances et contradictions dans les mécanismes de gouvernance, permettrait d'améliorer la performance de l'éducation nationale.

## BIBLIOGRAPHIE

ALLAL L., "Efficacité, efficience et processus de régulation" in ***Evaluation et analyse des établissements de formation***, Marcel Crahay (Ed.), De Boeck Université, 1994, pp. 189-2002.

BARTOLI A., ***Le management dans les organisations publiques,*** Dunod, 2005.

BERELSON B., ***Content Analysis in communication research,*** Glenor, III, The Free Press, 1952.

BOGART W. T., "Accountability and Nonprofit Organizations: An Economic Perspective", ***Nonprofit Management and Leadership***, vol. 6, n°2, 1995, pp. 157-169.

BONAMI M., "Évaluation interne et évaluation externe : concurrence ou complémentarité? ", n°38 ***Les cahiers de recherche en éducation et formation***, 2005, pp. 1-20.

BRODY E., "Agents without Principals : The Economic Convergence of the Nonprofit and For-Profit Organizational Forms", ***New York Law Review***, vol. XL, n° 3, 1996, pp. 457-536.

CHARREAUX G., "La théorie positive de l'agence : positionnement et apports", *LATEC / FARGO,* Université de Bourgogne, 1999.

CHARREAUX G., "La théorie positive de l'agence : positionnement et apports", ***Revue d'économie industrielle,*** n°92, 2000, pp. 193-214.

CHARREAUX G., "La théorie positive de l'agence : lecture et relectures", in ***De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXIème siècle,*** G. Koenig (coord.), Economica, pp. 61-141, 1999.

CHARREAUX G., "La théorie positive de l'agence : une synthèse de la littérature", in ***De nouvelles théories pour gérer l'entreprise***, Economica, 1987, pp. 20-55.

CHUDEAU R., "Le pilotage par les objectifs dans le second degré, La contractualisation", ***Revue de l'association française des administrateurs de l'éducation***, n°4, 2004.

CLUZEL L., "De la responsabilisation à la responsabilité : l'exemple des contrats de service dans les services publics en France", ***Revue Politiques et Management Public,*** 2001, vol. 19, n°1, pp. 1-23.

COASE R., "The problem of social cost", ***Journal of Law and Economics***, vol. 3, 1960.

COLEMAN J.S.,"The foundations of social theory", Harvard University Press, 1990.

DEMAILLY L., "Enjeux et limites de l'obligation de résultats, quelques réflexions à partir de l'éducation prioritaire", in ***L'obligation de résultats en éducation,*** de Lessard et Meyrieu, Deboeck 2005, pp. 105-122.

DEMAILLY L, "Management et évaluation des établissements", in Van Zanten A, (dir), ***L'école : l'état des savoirs,*** La Découverte, 2000.

DEMEESTERE R., "L'ambiguïté de la notion de responsabilité en contrôle de gestion", ***Revue Politiques et Management Public,*** vol. 19, n°3, septembre 2001, pp. 79-100.

DEROUET J.L., DUTERCQ Y., ***L'établissement scolaire, autonomie locale et service public***, Paris, ESF-INRP, 1997.

DONALDSON T., PRESTON L, "The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications", ***Academy of Management Review***, vol. 20, n°1, 1995, pp. 65-91.

EISENHARDT K.M., "Agency Theory: Am Assessment and Review", ***Academy of Management Review***, vol. 14, n°1, 1989, pp. 57-74.
FREEMAN R. E., ***Strategic Management: A Stakeholder Approach***, Boston Pitman, 1984.
FREEMAN R. E., WICKS A. C., PARMAR B., "Stakeholder Theory and The Corporate Objective Revisited", ***Organization Science,*** vol. 15, n°3, May-June 2004, pp. 364-369.
FREEMAN R.E., "The Politics of Stakeholder Theory", ***Business Ethics Quarterly***, vol. 4, n°4, 1994, pp. 409-422.
GOUSSEAU J-L, ***Les collectivités territoriales et l'éducation***, préf. Martin Malvy, Editions le Moniteur, 2006.
GREGORY R., HICKS C., "Promoting Public Service Integrity : A Case for Responsible Accountability", in ***Australian Journal of Public Administration***, vol. 58, n°4, December 1999, pp. 3-15.
HILL C. W., JONES T. M., "Stakeholder-Agency Theory", ***Journal of Management***, vol. 29, n°2, 1992, pp. 131-154.
JENSEN M.C., "Self-Interest, Altruism, Incentives and Agency Theory", ***BankAmerica, Journal of Applied Corporate Finance,*** vol. 7, n°2, Summer, 1994, pp. 40-45.
JENSEN M.C., MECKLING W. H., "Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", ***Journal of Financial Economics***, vol. n°3, 10, 1976, pp. 305-360.
JENSEN M.C., MECKLING W.H., "The nature of man", ***Journal of Applied Corporate Finance,*** vol. 7, n°2,1994, pp. 4-19.
JONES T., WICKS A.C., "Convergent Stakeholder Theory", ***Academy of Management Review***, vol. 24, n°2, 1999, pp. 206-221.
LEGRAND L., ***Les politiques de l'éducation***, Paris, PUF, 1988.
LEROUX E, *L'externalisation dans le domaine des ressources humaines des forces de vente : un test de modèle d'agence*, Thèse IAE de Corte, 2004.
MACNEIL I.R., "Contracts: Adjustment of Long-term Economic Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law", ***Northwestern University Law Review***, vol. 72, n°6, 1978, pp. 854-905.
MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.L., "Les relations contractuelles entre collectivités publiques", in ***Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir***, Ed. Descartes & Cie, 1997, (citation), p 140.
MCGUBBINS M. D., NOLL R.G., WEINGAST B. R., "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", ***The Journal of Law, Economics, and Organization,*** vol. 3, n°2, 1987, pp. 243-286.
MEURET D., BROCCOLICHI S., DURU-BELLAT M., "Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités, modalités, effets", ***Les Cahiers de l'Iredu - institut de recherche sur l'économie de l'éducation,*** *2001,* n°62.
MUCCHIELLI R., ***L'analyse de contenu des documents et des communications***. Edition ESF, Entreprise moderne d'édition, 1988.
POPPO L., ZENGER T., "Do formal contracts and relational governance function as Substitutes or Complements", ***Strategic Management Journal,*** vol. 23, n°8, 2002, pp. 707-725.
PROST A. "Système éducatif et décentralisation", ***Colloque" Les politiques locales d'éducation",*** Réseau d'Analyse Pluridisciplinaire des politiques éducatives dirigé par A. van Zanten, 7 et 8 juin 2005.
REINERT M., "Un logiciel d'analyse lexicale", ***Les Cahiers de l'Analyse de Données***, 1986, Dunod, pp. 471-484.

ROTTER J.B, "A new scale for the measurement of interpersonal trust" ***Journal of Personality,*** vol. 35, 1967, pp. 651-655.
SHARMA A., "Professional as agents: knowledge asymmetry in agency exchange", ***Academy of Management Review***, vol. 22, n°3, 1997, pp. 758-798.
SIMON J., LESAGE G., ***Organisation et gestion de l'éducation nationale***, Editions Berger-Levrault, 2004.
STONEY C., WINSTANLEY D., "Stakeholding: Confusion or Utopia? Mapping the Conceptual Terrain", ***Journal of Management Studies,*** vol. 38, n°5, July 2001, pp. 603-626
TRANNOY A. "L'égalisation des savoirs de base : l'éclairage des théories économiques de la responsabilité et des contrats" in ***La justice du système éducatif***, Denis Meuret (Ed.), De Boeck Université, 1999, pp. 55-75.
TROGER V., RUANO-BORBALAN J-C., ***Histoire du système éducatif***, Que sais-je ?, Puf, 2005.
VAN ZANTEN A., "La régulation par le bas du système éducatif : Légitimité des acteurs et construction d'un nouvel ordre local" in ***La régulation des politiques d'éducation***, Y. Dutercq (eds), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
VERAN (L.), "Action organisée et cohérence des discours stratégiques", ***Revue Française de gestion,*** 1988, janvier-février.