



Extrait du L'École Émancipée

<http://www.ecoleemancipee.org/spip.php?article1975>

Les évolutions des conceptions de gouvernance

- Éducation -



Description :

La tension croissante entre les besoins réels du service public d'éducation et les moyens qui lui sont attribués pourrait laisser croire que les principes de gouvernance ne seraient qu'une question seconde.

La dégradation des relations hiérarchiques ne reposerait que des appétits de pouvoir des cadres et leurs décisions inappropriées ne procéderaient que de leur ignorance des réalités quotidiennes du terrain.

L'École Émancipée

La tension croissante entre les besoins réels du service public d'éducation et les moyens qui lui sont attribués pourrait laisser croire que les principes de gouvernance ne seraient qu'une question seconde. La dégradation des relations hiérarchiques ne relèverait que des appétits de pouvoir des cadres et leurs décisions inappropriées ne procéderaient que de leur ignorance des réalités quotidiennes du terrain.

Mais la conception de la gouvernance est consubstantielle aux volontés de transformation du service public et vouloir l'ignorer ne permet pas de percevoir la nature réelle des enjeux des évolutions engagées.

Ceux qui défendent les principes d'une nouvelle gouvernance mettent en avant les vertus qu'aurait la remise en cause de nos conceptions trop rigides et trop bureaucratiques de l'administration.

La « nouvelle gouvernance » serait une « bonne gouvernance » plus proche des demandes des usagers et des réalités locales. Elle permettrait une meilleure rationalisation des dépenses. Trop de travaux d'économistes ou de sociologues ont montré la nature réelle des enjeux de cette nouvelle gouvernance pour qu'on puisse se rassurer d'une lecture aussi idéaliste.

D'autant que Chatel n'a jamais caché qu'il la concevait sur le modèle du management entrepreneurial.

Force est de constater que l'alternance politique n'a pas modifié l'évolution fondamentale qui transforme la rationalité administrative et juridique des services publics en rationalité managériale.

À la conception wébérienne d'une gouvernance par les règles et les procédures, le nouveau management public préfère une gouvernance empirique qui mesure les performances, cherche la satisfaction des usagers, se soucie de construire une image de marque et, sous l'apparence d'une valorisation de l'autonomie, renforce le pouvoir hiérarchique.

Rationaliser et mesurer la performance ?

Nul doute qu'il soit indispensable, en démocratie, de mesurer les effets de l'action publique. Reste à s'interroger sur la signification réelle des évaluations effectuées car l'institution est capable de produire des effets superficiels qui paraissent répondre aux attentes sans engager les changements en profondeur qui s'imposeraient.

On sait depuis longtemps les effets du test sur l'enseignement (teaching to the test) qui produisent l'illusion d'un progrès sans que le moindre bénéfice en profite aux élèves.

Les exemples ne manquent pas où l'indicateur de résultat ne signifie rien de la transformation réelle du système : faire baisser le nombre de redoublants ne garantit pas une meilleure réussite scolaire ; une augmentation de la réussite à un diplôme peut être produite par la seule baisse des exigences ou par des artifices de régulation.

À défaut d'une éthique exigeante de l'évaluation, on prendra le risque d'une évolution apparemment positive mais qui n'a en fait aucune incidence réelle sur les savoirs et les compétences des élèves parce qu'elle ne vise qu'une justification prétendument objective.

Éléments de langage et image de marque

À la culture traditionnelle d'une action publique qui n'a pas à se justifier puisqu'elle puise sa légitimité dans le contrôle par l'État, se substitue une culture de la communication où l'institution devient très soucieuse de l'image qu'elle donne d'elle-même.

On pourrait y voir le signe d'une volonté de transparence citoyenne mais les stratégies utilisées ne visent pas tant l'information qu'une valorisation des actions, fût-ce au prix de l'usage d'éléments de langage très éloignés des réalités et désireux d'en sublimer les difficultés quotidiennes par des présentations qui confinent parfois à la propagande.

Le service public fait désormais de la publicité et cherche ainsi à imposer une image de conformité de ses actions à ses valeurs quand bien même l'analyse précise des attributions de moyens ou de la réalité des actions témoigne d'autres choix que ceux annoncés.

Car dans cette culture de l'image institutionnelle, il est désormais possible d'affirmer une valeur et d'agir à son encontre.

Souvenons-nous du discours par lequel Sarkozy justifiait l'assouplissement de la sectorisation des collèges : lutter contre la ghettoïsation.

Tout le monde savait que les mesures prises hiérarchiseraient et stigmatiseraient davantage les collèges des quartiers populaires, ce que les études ont depuis largement confirmé, mais le discours égalitaire est resté l'argument de défense d'une mesure profondément ségrégationniste.

Lorsque Darcos voulut infléchir les choix pédagogiques concernant l'enseignement de la lecture, il se saisit des résultats de PIRLS 2006 pour alarmer l'opinion publique.

Pourtant l'enquête internationale ne faisait état que d'écartes faibles et pas toujours significatifs entre les résultats français et ceux des autres pays.

Mais surtout PIRLS analysait ces résultats par d'insuffisantes compétences de compréhension des textes narratifs, rien qui puisse signifier quoi que ce soit sur la méthode d'apprentissage de la lecture.

Tout cela n'empêchera pas le ministre de justifier un retour à des méthodes plus traditionnelles par les résultats de l'enquête internationale.

Préconiser ou réglementer ?

Dans les conceptions dominantes de la régulation des services publics depuis le début du XX^{ème} siècle, l'organisation institutionnelle et le cadrage réglementaire constituaient les modalités essentielles de gouvernance. À trop en percevoir les seules conséquences centralisatrices et bureaucratiques, s'est forgée l'idée que le pilotage pragmatique devait s'y substituer.

Le modèle se développe d'une nouvelle conception de la régulation basée sur des préconisations produites par l'analyse d'un expert. Le problème est que la complexité des situations est souvent niée au profit d'analyses monocausales : le fonctionnaire est destinataire de consignes dont il sait qu'elles ne pourront permettre la résolution des problèmes.

Désormais, on relativise la réglementation nationale au prétexte de la spécificité des situations locales.

Mais cette relativisation va de pair avec le développement de directives académiques ou départementales qui, malgré un discours valorisant l'autonomie des écoles et des établissements, sont parfois plus prégnantes qu'une réglementation nationale. La mise en oeuvre des REP+ en fournit un exemple récent.

Ce n'est pas le seul problème de cette évolution car, lorsqu'au prétexte d'une critique sévère de la bureaucratie, on convient d'une nécessaire souplesse, qui est capable de garantir que la préconisation obéira bien à l'intérêt général ? Il ne s'agit pas de nourrir le leurre d'un État capable, en toute situation, de guider son action par les principes de l'égalité mais de douter que l'expertise pragmatique soit capable de mieux y parvenir.

Croissance du pouvoir académique

En donnant aux recteurs, dans la logique de la LOLF, la responsabilité organisationnelle et financière des programmes (BOP), le décret de janvier 2012 a profondément modifié les parts de pouvoir respectives de l'État et de l'académie.

Si le discours dominant des projets académiques continue à laisser croire à leur parfaite cohérence avec les choix majeurs de la politique nationale, l'analyse de leur mise en oeuvre révèle des écarts qui témoignent d'une prétention de plus en plus marquée à la légitimité d'un projet spécifique au nom de la singularité du territoire.

L'affectation des moyens confirme ces écarts et révèle parfois des logiques qui relativisent la priorisation affichée.

Il ne s'agit pas de considérer que ces projets manqueraient en soi de pertinence mais de bien percevoir qu'ils s'inscrivent dans des modes de gouvernance fondamentalement différents de ceux qui président à l'action publique de l'État.

L'administration publique centralisée avait construit par son histoire une dialectique d'action entre la politique votée par les représentants de la Nation et l'expertise professionnelle des fonctionnaires des services publics.

C'est, pour l'enseignant-e, ce que traduit la nécessaire recherche d'équilibre entre la liberté pédagogique et le respect légal et réglementaire. Dans une organisation de plus en plus décentralisée, la recherche pragmatique d'une satisfaction des usagers et d'une gestion guidée par les impératifs budgétaires conduira à relativiser davantage la question des valeurs fondamentales qui guident la politique éducative, c'est-à-dire à rationaliser le travail du fonctionnaire au dépens de ce qui devrait continuer à guider fondamentalement l'exercice de sa fonction : développer ses compétences professionnelles au service de la démocratisation de la réussite scolaire.

La nouvelle gouvernance prétend être mieux à même de répondre à cet objectif de démocratisation mais il est légitime de craindre que les motivations fondamentales qui la guident, parfois aux dépens même de ses acteurs, ne puissent, par essence, lui permettre d'y parvenir.

On peut même craindre qu'elle contribue à ce que le service public d'éducation s'en éloigne. ĩ

Paul DEVIN,
Inspecteur de l'Éducation nationale,
secrétaire général du SNPI-FSU.