

Les fondements de la NGP : analyse sociopolitique des pratiques de gestion

Stéphanie Demers, Université du Québec en Outaouais

Combattre l'École-entreprise

Premier réseau d'action sociopolitique de la FAE

23 janvier 2019

Sommaire

- Les dessous de la NGP
 - La Théorie du choix public: la fin du bien commun
 - La gestion publique et la nouvelle gestion publique: la logique positiviste et le mépris thatcheriste
 - La NGP au Québec
- Les effets de la NGP: la gestion à enjeux forts (*high stakes management*)
 - La GAR et l'obligation de résultats: chronique d'un échec annoncé
 - L'aliénation des actrices et acteurs de l'École
- Aux armes ! Exemples de luttes réussies
 - En Australie
 - Aux États-Unis



Les dessous de la NGP

La théorie du choix public (Gruening, 2001)

- Suivant la vague néoclassique dans l'administration publique qui sépare les valeurs et principes des «faits», l'éloignant de la philosophie politique et la quête de l'intérêt public, la théorie du choix public repose sur l'analyse des comportements des «consommateurs» de services et biens publics;
- La théorie du choix public se base sur l'individualisme méthodologique, qui stipule que les individus agissent d'abord et avant tout pour atteindre leurs buts, promouvoir leurs intérêts personnels, en évaluant les coûts et bénéfices que leurs actions leur rapportent;
- «l'humain est conçu comme un être rationnel et calculateur, cherchant à maximiser ses intérêts personnels par un comportement opportuniste, stimulé par la compétition et l'appât du gain, lesquels deviennent des sources de performance et d'innovation» (Fortier, 2010, p. 37)
- Dans cette perspective, les phénomènes sociaux sont le cumul de la poursuite des intérêts particuliers par les individus;
- Ses partisans remettent en question la notion de bien commun et d'intérêt public au profit de la notion du citoyen-consommateur dans un marché sociopolitique, du choix individuel, du principe de l'utilisateur-payeur. L'État-providence et la justice redistributive sont conçues comme formes de tyrannie.
- Pour évaluer les services publics:
 - un individu «libre» de poursuivre ses intérêts est-il en accord avec ces services et leurs résultats ?
 - est-ce que la somme des taxes payées par un individu est plus grande que la valeur des biens publics qu'il reçoit ?

La gestion publique et la Nouvelle gestion publique

- À la fin des années 1960, la NGP émerge face aux difficultés de l'administration publique à contrôler l'inflation, les crises fiscales et le chômage
- Principes d'optimisation des résultats, notamment appuyée par la recherche objectiviste et comportementale;
 - Plusieurs chercheurs de cette école en gestion publique tendent à concevoir le changement et la complexité humaine comme des problèmes à résoudre et la gestion comme moyen d'apporter ordre et contrôle par la collecte et l'évaluation de faits
 - D'autres sont plus particulièrement préoccupés par la protection de la liberté individuelle (conçue de façon négative comme absence d'entrave à la poursuite de ses intérêts) dans un marché qui lui offre des choix

Des prémisses

- Dans le domaine public, le citoyen n'a pas d'incitatif à s'impliquer dans les décisions politiques parce qu'il considère qu'il ne peut pas les influencer... son «choix» ne serait pas possible
- Au contraire, dans le secteur privé, le consommateur-client a plusieurs choix et des incitatifs pour s'informer pour «choisir»: obtenir le meilleur rapport qualité-prix pour son argent, par exemple, c'est-à-dire bénéficier directement de sa dépense
- Ainsi, si le citoyen devient utilisateur payeur ou consommateur de biens et services publics, il a des incitatifs pour s'informer quant aux services publics
- Les stratégies et approches de gestion du secteur privé sont beaucoup plus efficaces et supérieures à celles de l'administration publique

Thatcher et le *New Right* vont y trouver la clé pour démanteler l'État-providence sous le prétexte d'assainir les finances publiques, de mettre au pas des fonctionnaires «inefficaces» et de rendre les quelques services publics qui survivent «rentables» pour le citoyen-consommateur-client

Caractéristiques de la Nouvelle gestion publique: Marché, Management, Mesure

- Privatisation
- La séparation entre l'approvisionnement et la production
- La sous-traitance
- L'utilisateur-payeur
- Le client-consommateur de services publics
- La compétition
- Rationalisation des ressources (compressions budgétaires)
- La séparation du politique et de l'administratif
- La décentralisation de l'exécution mais la centralisation du contrôle sur les politiques et cadres d'action
- La gestion par incitatif
- La mesure de la performance
- La surveillance et le contrôle de qualité
- La gestion «rationnelle» et la planification stratégique

Le marché

Le management

La
mesure

La NGP au Québec

- Certains en situent les débuts de la NGP à la réingénierie de l'État amorcée par le gouvernement Charest en 2003, mais c'est plutôt le gouvernement Bouchard qui annonce en 1999, sous prétexte de crise budgétaire et de bouleversements démographiques:

«(...) une profonde modernisation de la fonction publique qui mettra l'accent sur la qualité des services aux citoyens et sur l'atteinte de résultats mesurables. La réforme que nous proposons donnera davantage de liberté d'action à des gestionnaires imputables.»

- Le Président du Conseil du Trésor ajoute:

«écoute des citoyens, qualité des services, recherche de la performance, transparence quant aux choix stratégiques et quant aux réalisations, responsabilisation et imputabilité devant les parlementaires [...] un changement de culture ... d'une culture de gestion des processus à une culture de gestion des résultats.»

(Léonard, 1999, cité par Lessard, 2008, p. 27)

La NGP en éducation au Québec: la GAR

- Loi 82 (2000) portant sur l'ensemble de l'administration publique québécoise : gestion axée sur les résultats

« une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les buts » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002, p. 9).

Visent une «contractualisation et de reddition de comptes avec les épreuves ministérielles d'évaluation des élèves, assez anciennes déjà, mais qui sont mobilisées dorénavant pour évaluer commissions scolaires, écoles, et enseignants » (Maroy, 2017, p.20)

- Amendements de la LIP:
 - Loi 124 (2002): plan stratégique, plan de réussite et début de reddition de compte (sans cibles)
 - Loi 88 (2008): convention de partenariat avec cibles chiffrées, «(augmentation du taux de diplômés avant 20 ans, des taux de réussite aux examens ministériels en français, réduction du décrochage scolaire en cours de scolarité, augmentation du nombre d'élèves en filières professionnelles, promotion d'un environnement sain et sécuritaire dans l'établissement)» (Maroy, 2017, p.3), convention de gestion et de réussite éducative
 - *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique* (projet de Loi 105) : subsidiarité, PVER, la CS devant veiller « à la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont elle dispose. » = faire plus, avec moins, plus vite
 - La CS est appelée à «gérer», réguler et piloter la pédagogie et les pratiques enseignantes par le recours à la contractualisation, aux outils d'analyse statistiques comme Lumix, outils d'évaluation et de suivis des pratiques enseignantes

Effets de la GAR

La gestion à enjeux forts (*high stakes management*)

La GAR et l'obligation de résultats: chronique d'un échec annoncé

- Principe: les résultats des élèves aux examens régionaux ou nationaux et les taux de diplomation dans les temps constituent les indicateurs principaux de la qualité de l'enseignement, de la gestion de l'école et du système d'éducation (PVER)
- Nous restons dans la séparation de la mission de l'école et de sa gestion: les outils d'évaluation de la qualité ne permettent pas d'apprécier la formation intellectuelle, culturelle, citoyenne et émancipatrice
- Les trois expériences les plus importantes de la GAR : Royaume-Uni, Australie, États-Unis

Les effets de la GAR ailleurs

(Broadfoot, 2000; Ball, 2003-2008; Au, 2010)

- Des pratiques d'enseignement principalement orientées par la préparation aux examens;
- une réduction des objets d'apprentissage abordés avec les élèves;
- une compétition accrue entre les élèves et entre les enseignants avec comme corolaires l'anxiété, le stress et le décrochage, notamment;
- une portion importante d'enseignants affirmeraient avoir perdu le sens de leur travail et devoir sacrifier les visées de formation citoyenne, intellectuelle et culturelle à l'autel de la préparation aux examens nationaux;
- une concentration des ressources financières et humaines dans les écoles et auprès des élèves dits performants;
- l'accentuation des écarts socioscolaires;
- dans certains cas, la manipulation des résultats par les directions d'école

BREF...

Dans les trois pays

- La GAR aurait...

réduit le curriculum, l'innovation pédagogique et le temps consacré à l'apprentissage et à la socialisation des élèves, porté atteinte à l'égalité des chances en augmentant les écarts entre élèves riches et pauvres, augmenté le mal-être à l'école des enseignants et des élèves et dans certains cas, mené à la fermeture d'écoles de quartier;

- La GAR n'aurait pas ...

amélioré les pratiques enseignantes, ni les résultats des élèves, ni la situation des établissements scolaires ou les écarts entre les élèves nantis et ceux des milieux appauvris.

Pour les enseignantes et enseignants (Maroy et al., 2016)

- Favorise « une institutionnalisation plus poussée et renouvelée de la gestion de la pédagogie » (p. 105).
- La régulation des pratiques enseignantes reposerait parfois sur les résultats aux épreuves de CS ou ministérielles pour «harmoniser les pratiques entre évaluations en classe et prescriptions du MELS» et, partant, modifier les pratiques enseignantes.
- Ce contrôle sur les pratiques enseignantes peut aller loin, incitant un conseiller pédagogique répondant de la recherche à affirmer que «Les enseignants ne prennent aucune liberté [principalement par rapport au programme]» (p. 99) Pour certains, «l'usage de tests standardisés par le MELS serait aussi un levier puissant qui amènerait les enseignants à recentrer leurs pratiques sur les exigences de ces tests». (p. 117)
- « cette nouvelle forme de gestion de la pédagogie implique la mise en place de transformations institutionnelles qui visent à rationaliser et à gouverner le travail pédagogique, le travail des divers professionnels qui participent de l'apprentissage des élèves, en particulier et au premier chef les enseignants » (p.105-106).
- = standardisation, uniformisation des pratiques enseignantes autour de **cibles réductrices** de l'action éducative presque exclusivement orientées (particulièrement à l'ordre primaire) vers la réussite en **lecture et écriture et en mathématiques** et la mise en œuvre de «recettes» à grande échelle (Ballet, Kelchtermans et Loughran, 2006 ; Sahlberg, 2007).

À quels impératifs la GAR répond-elle ?

Dans quels intérêts les États déploient ces examens et ces pratiques de gestion si leurs visées de contrôle et d'amélioration de leur système scolaire ne sont pas atteintes?

- Plusieurs chercheurs (Broadfoot 2000; Ball, 2003, 2008; Maguire, 2010, Ravitch, 2014) concluent que la gestion axée sur les résultats répondrait à des impératifs politiques très éloignés de la mission institutionnelle de l'École:
 - En adéquation avec la théorie du choix public, elle offrirait toutes les apparences d'une gestion efficace de l'argent des contribuables, c'est-à-dire qu'elle servirait à démontrer au client-contribuable la rentabilité du système ou le retour sur investissement
- Toutefois, quand les chiffres attendus ne sont pas au rendez-vous... elle servirait plutôt à justifier
 - des mesures de contrôle accrue sur les acteurs du système et les institutions;
 - un financement «au mérite»;
 - des discours déterministes disqualifiant des populations déjà fragilisées
 - la disqualification des professionnels de l'éducation qui portent seuls sous l'étiquette «effet-maitre» le fardeau de la réussite scolaire et conséquemment...
 - la mise à l'écart des premiers déterminants de la réussite scolaire: le statut socioéconomique et la scolarité de la mère, dédouanant ainsi l'État de sa responsabilité à éliminer la pauvreté comme intervention prioritaire pour améliorer la réussite éducative des élèves québécois

L'aliénation

- Aliénation
 - sentiment d'impuissance: sentiment que nos propres actions ne peuvent pas permettre l'atteinte des buts que nous recherchons (Seeman)
 - Perte de sens: face à la rationalité instrumentale/technocratique, une diminution de notre capacité à agir intelligemment dans une situation en fonction de nos savoirs, de notre propre lecture éclairée de la situation (Mannheim)
 - Rupture avec soi (*self-estrangement*): l'individu devient étranger à soi-même, à ses buts, à ses besoins (Fromm)... être moins que ce que l'on pourrait être si les conditions et circonstances requises étaient réunies, perte de sens, de satisfaction et de fierté en son travail
 - Rupture avec le fruit de son travail: les réalisations issues de son travail lui deviennent étrangères, deviennent objets indépendants de lui (pensons aux épreuves uniques, par exemple)



Aux armes !

Combattre la GAR

En Australie

- Révolte publique des enseignantes et enseignants dans les médias
- Création d'un site web par un enseignant: 180 000 consultations du site par mois
 - Répertoire de recherches sur les effets de la GAR
 - Forum d'enseignantes et enseignants ouvert au visionnement public
 - Le ministre de l'Éducation consultait le site
- Adhésion graduelle mais importante de la société civile aux revendications des enseignantes et enseignants centrées autour de la mission institutionnelle, sociale de l'École
- Admission, à terme que la GAR représente un «*unsatisfactory political and intellectual compromise* » (Wilson, 2002, p.6)

Aux États-Unis

- Révolte enseignante publique et médiatisée
- Constitution des groupes d'enseignantes et enseignants militants (BAT, par exemple)
- Pression politique par ces groupes lors d'élections
- Mouvement de refus de participer aux examens à enjeux forts (high stakes testing)
- Alliances avec des chercheuses et chercheurs, notamment Diane Ravitch une des conceptrices de No Child Left Behind

