

Thomas Lamarche & Évelyne Bechtold-Rognon (coord.)

MANAGER ou SERVIR

LES SERVICES PUBLICS AUX PRISES AVEC LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC

Comprendre et agir

Manager ou servir ?

**Les services publics aux prises
avec le Nouveau management public**

Évelyne Bechtold-Rognon & Thomas Lamarche (coord.)

**Michel Blay, Thierry Kirat, Dominique Mormiron,
Romuald Normand, Denis Paget, Agnès Pélage, Frédéric Pierru,
Xavier Pons, Christophe Ramaux
Postface de Bernadette Groison**

Comprendre et Agir

L'Institut de recherches de la FSU publie ici des documents directement issus des réflexions et des activités du mouvement social, qu'il s'agisse de sa composante syndicale ou des organisations non-gouvernementales. Comprendre, pour indiquer qu'il existe aujourd'hui toute une série de questions pour lesquelles il n'y a pas de réponse immédiate. Elles supposent réflexions collectives et échanges. Agir parce que le mouvement social a aujourd'hui une responsabilité qu'il n'avait pas à ce point lorsque les formes d'organisations plus traditionnelles, notamment politiques, structuraient fortement le champ social.

Louis Weber, *OMC, AGCS, vers la privatisation de la société ?*, 2003

Christian Laval, Régine Tassi, *L'économie est l'affaire de tous, Quelle formation des citoyens ?*, 2004

Élizabeth Labaye (coord.), *Politiques de santé. Refonder la solidarité*, 2004

Corrado Delfini, Joseph Romand, *Politiques de l'emploi : face aux menaces libérales*, 2004

Christian Laval, Régine Tassi, *Enseigner l'entreprise, Nouveau catéchisme et esprit scientifique*, 2005

Collectif, *La validation des acquis de l'expérience*, 2005

Hélène Latger, Jean-François Wagniart (coord.), *Des femmes sans histoire ?* 2005

Collectif, *Salaires et pension, Et si on augmentait ?*, 2006

Évelyne Rognon, Louis Weber, *La laïcité, 100 ans après*, 2006

Yves Baunay et Francis Vergne, *Formation professionnelle, Regards sur les politiques régionales*, 2006

Hélène Latger, Jean-François Wagniart, *Religion et politique*, 2006

Laurent Albaret, Hélène Latger, Jean-François Wagniart, *La riche histoire des pauvres*, 2007

Daniel Rallet (coord.), *Retraites : la solidarité a de l'avenir*, 2008

Alain Chaptal, Thomas Lamarche, Romuald Normand, *Payer les profs au mérite ?*, 2008

Jean-Michel Drevon, Anne Féray, Didier Horus, Springfields Marin, Daniel Rallet, *Fonctionnaire, quelle idée !*, 2009

Yves Baunay, Marylène Cahouet, Gérard Grosse, Michelle Olivier, Daniel Rallet, *Le travail enseignant*, 2010

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	
<i>Évelyne Bechtold-Rognon</i>	5
<i>Introduction. En finir avec le NMP. La confiance contre la défiance</i>	
<i>Thomas Lamarche</i>	11
<i> 1^{re} partie. CONTINUITÉ ET RUPTURES DE L'ÉTAT</i>	
<i> Le « Nouveau management public » : nouvelles normes de l'État néolibéral ?</i>	
<i>Romuald Normand</i>	35
<i> Les résistances de l'État social</i>	
<i>Christophe Ramaux</i>	51
<i> 2^{re} partie. FIGURES DE MANAGERS</i>	
<i> Les inspecteurs généraux et l'évaluation : un vieux corps d'État conquis par le Nouveau management public ?</i>	
<i>Xavier Pons</i>	63
<i> Illusion, malentendu et confusion : la vraie vie des inspecteurs</i>	
<i>Dominique Mormiron</i>	69
<i> Chefs d'établissement : la fabrique des cadres</i>	
<i>Agnès Pélage</i>	75
<i> L'Université et la recherche muselées par les indicateurs : de l'évaluation au mesurage</i>	
<i>Michel Blay</i>	91
<i> 3^{re} partie. LES SERVICES PUBLICS À L'ÉPREUVE</i>	
<i> Santé : sous le marché, la technocratie</i>	
<i>Frédéric Pierru</i>	105
<i> La LOLF et l'administration de la justice judiciaire</i>	
<i>Thierry Kirat</i>	119
<i> Obéir aux ordres ou faire son métier ?</i>	
<i>Denis Paget</i>	127
<i>Postface</i>	
<i>Bernadette Groison</i>	141

Avant-propos

Évelyne Bechtold-Rognon¹

Les services publics sont au cœur des préoccupations des Français. Tout en étant convaincus que des évolutions sont nécessaires, ils ont une très vive conscience du bouclier que ceux-ci constituent, face à la montée des inégalités, face aussi aux violentes secousses des crises économiques et sociales. Le gouvernement actuel se défend d'ailleurs constamment de vouloir remettre en cause cet aspect du modèle social français, et affirme vouloir au contraire les pérenniser en les modernisant.

Le « Nouveau management public » (NMP) se présente en général comme pragmatique et non idéologique. Il se donne pour objet de rationaliser les services publics, de les rendre plus efficaces, plus responsables et plus économies en moyens publics. Cette injonction à une meilleure gestion de l'argent public est une légitimation politique que nul ne peut contester dans son principe. Mais le diable est dans les détails : la multiplication des contraintes et des contrôles agit au cœur même des professions et non à la marge. La mise en concurrence qu'engendre le pilotage par les objectifs et la révision des procédures budgétaires en fonction de résultats trop étroitement mesurés agissent sur l'identité des professionnels du service public et sur la nature de leurs missions.

Les coups portés par le NMP sont puissants, et souvent difficiles à contrer. Le double langage est de rigueur : on parle d'autonomie et de décentralisation là où s'exerce un contrôle étatique centralisé, autoritaire et tatillon. L'État se dissimule

1. Professeure agrégée de philosophie et vice-présidente de l'Institut de recherches de la FSU.

derrière le marché pour dynamiter les professions par la technique et la bureaucratie.

Historique de la réflexion : que fait le capitalisme à l'éducation ?

L'Institut de recherches de la FSU, créé en 1994, est un lieu de rencontres et d'échanges. Sa particularité est de réunir des chercheurs et des militants dans un travail commun d'analyse. En croisant des regards d'horizons divers, l'Institut développe et diffuse des savoirs utiles à la réflexion et à l'activité syndicale. L'Institut anime des Chantiers de recherches, et propose différentes publications, qui toutes souhaitent constituer des boîtes à outils pour les acteurs des mouvements sociaux².

Que fait le capitalisme à l'éducation ? Cette question réunit depuis 2004 des chercheurs et des militants au sein d'un des chantiers de l'Institut³. Elle a débouché sur une analyse des modes d'évaluation de la performance à l'école, qui a mis en lumière les présupposés idéologiques et théoriques, les absurdités et les conséquences pour la communauté éducative d'une évaluation quantitative immédiate des élèves comme des enseignants⁴.

La question du salaire comme instrument de gouvernance s'est alors posée. Grâce à une analyse des systèmes de salaire au mérite existant dans les pays anglo-saxons, le caractère destructeur et contre-productif de cette fausse bonne idée a été exploré. *Payer les profs au mérite*⁵, c'est introduire de la concurrence et en conséquence de la dissimulation au sein d'une profession historiquement habitée par le souci de l'intérêt général.

Depuis 2009, cette réflexion sur l'intérêt général et l'État se poursuit en partant de l'organisation. Comment sont vécues,

2. Ces chantiers et ces publications sont présentés sur le site de l'Institut : www.institut.fsu.fr.

3. Ce chantier a publié *Capitalisme et éducation*, sous la dir. de Thomas Lamarche, Paris, Syllèphe, 2006, coll. Nouveaux regards.

4. « L'école à l'épreuve de l'évaluation », *Nouveaux Regards*, n° 42.

5. Alain Chaptal, Thomas Lamarche et Romuald Normand (dir.), *Payer les profs au mérite ?* Paris, Syllèphe, 2008, coll. Comprendre et agir.

dans l'ensemble des services publics les réformes mises en œuvre par ce qu'on appelle le Nouveau management public (ou *New Public Management*), sous ses différentes déclinaisons (LOLF, RGPP, loi LRU sur l'université, HPST sur l'hôpital, etc.) ? Quels effets profonds ces transformations produisent-elles, pour les agents du service public mais aussi pour les usagers ?

Les services publics aux prises avec le « Nouveau management public »

Ce livre est issu des rencontres et débats qui ont eu lieu au sein du chantier « Nouveau management public » depuis deux ans. Il en reprend le principe, qui est le croisement d'analyses de chercheurs et de réflexions fondées sur l'expérience militante. Il espère bien sûr nourrir la réflexion mais aussi susciter le débat.

Dans la première partie de ce petit livre, Thomas Lamarche analyse les profondes modifications produites par le Nouveau management public dans le secteur public en général et l'éducation en particulier. Il dégage les dynamiques à l'œuvre et leurs conséquences sur les services, les personnels et les usagers, et repère les résistances porteuses d'avenir. En effet le NMP ne porte pas en lui l'ensemble de ce qui produit le système éducatif, il ne soumet pas les professions qui continuent à porter une logique alternative.

Romuald Normand montre ensuite qu'il est souvent difficile de comprendre ce qui est en train de se passer, car le NMP se traduit par des actions apparemment contradictoires de décentralisation et de centralisation.

L'exemple du Royaume-Uni permet de comprendre comment s'opère dans les détails cette mise en œuvre complexe. Au-delà de la mise en évidence des présupposés idéologiques, la situation britannique montre aussi les impasses et les échecs de cette conception de la gestion des services publics.

Sans minorer les dangers de la situation et la déstabilisation de l'État social, Christophe Ramaux insiste ensuite sur l'idée que la crise actuelle met en pleine lumière le bilan

accablant des réformes néolibérales et au final sur les lignes de continuité de l'État social.

La deuxième partie de l'ouvrage s'intéresse aux nouveaux « managers », qui sont au centre des transformations des champs de l'éducation et de la recherche. En s'intéressant à l'évolution des dirigeants, on explique comment procède la transformation de ceux qui sont, ou ont été, des enseignants et des chercheurs, dont l'identité professionnelle a été modelée par l'idée d'égalité et de gratuité, et qui deviennent les acteurs consentants de la mise en place d'un système concurrentiel. Explorer ces catégories de dirigeants montre conjointement qu'ils sont mobilisés dans une réforme radicale du système, et que pourtant ces réformes n'altèrent pas radicalement leurs modes de mise au travail et leur éthique professionnelle. Cela nous permet de dresser un tableau qui intègre les contradictions du système et montre que le pire n'est pas certain.

Xavier Pons s'intéresse aux Inspecteurs généraux, et montre comment ce vieux corps résiste à la tentative de transformer ses membres en managers de la réforme de l'Éducation nationale.

Agnès Pelage analyse la transformation du statut et des prérogatives des personnels de direction depuis 2001. Si les gains en termes de reconnaissance sociale et de rémunération sont évidents, le coût professionnel de ces changements est élevé : le travail des chefs d'établissement est de plus en plus étroitement encadré, leurs pratiques normalisées, leur mobilité contrainte.

Michel Blay montre que dans le monde universitaire, c'est un mécanisme technique d'évaluation par des indicateurs chiffrés exogènes au monde scientifique qui altère le rapport des chercheurs à leur travail.

Dans les trois cas, les personnels sont soumis à une torsion souvent insupportable, des pans entiers de l'institution sont ébranlés, mais la profession résiste, au nom des valeurs de son travail.

Enfin, la troisième partie du livre montre les modalités de mise en œuvre du NMP dans trois services publics : l'hôpital, la justice et l'école.

Frédéric Pierru montre comment dans le domaine de la santé, le NMP se traduit se traduit, non par un désengagement de l'État, mais à l'inverse, par le renforcement et la centralisation de l'État sanitaire.

Dans le domaine de la justice, Thierry Kirat explique que la LOLF, et toutes les réformes conjointes, prétendent rendre la justice plus autonome et efficace. Mais en réalité, le principal résultat est un accroissement des contraintes, qui se traduit par une diminution du temps que les personnels judiciaires peuvent consacrer aux justiciables.

Pour Denis Paget, l'instauration du socle commun a modifié en profondeur le métier d'enseignant, en faisant intervenir la décision politique dans la détermination des contenus et des pratiques.

Le NMP se manifeste donc dans l'Éducation nationale comme ailleurs par le double mouvement qui le caractérise, conjuguant autoritarisme local et interventionnisme de l'État.

Manager ou servir ?

Ce livre mesure les attaques et les évolutions en cours. Il peut donner par moments l'impression que le Nouveau management public est un rouleau compresseur qui ne va laisser des services publics qu'un champ de ruines.

Mais au final, il présente aussi une réalité plus complexe, plus indécise. Dans les faits, le Nouveau management public n'a pas l'efficacité et la cohérence qu'on peut lui prêter. De plus, la crise récente exhibe le caractère idéologique de ses choix et renforce la conviction de ceux qui résistent à ses injonctions. La crise est aussi celle d'une rationalisation et d'une mise en concurrence généralisée.

Ce qui caractérise les services publics, c'est une temporalité spécifique : le résultat de l'action n'est pas perceptible ou compréhensible de façon immédiate. L'efficacité d'un apprentissage, d'un soin, d'un acte de justice par exemple ne peut

pas être évaluée sans attendre le temps de la production d'un effet pour la société, et ne peut pas non plus être évaluée en hors de son contexte social.

De fait, les professions résistent. Elles ne résistent pas seulement dans le sens d'un refus des transformations comportementales qu'induisent les différentes formes de salaire à la performance, mais elles résistent aussi dans le sens d'une persistance de leur pratique, de leurs valeurs, de leurs savoir-faire et au final de leur intégrité. Face à une idéologie de la concurrence et de la défiance, un autre modèle est possible, fondé sur l'intérêt général et la confiance.

Introduction

En finir avec le NMP.

La confiance contre la défiance

Thomas Lamarche¹

Les transformations du monde éducatif sont au centre des préoccupations de la profession enseignante et du monde éducatif. Nombre de travaux ont montré de quelles façons l'éducation se transforme en ce que nous pouvons appeler un secteur, au sens économique, c'est-à-dire une activité productive organisée. Ce secteur peut être désigné de façon restreinte comme celui de l'éducation, ou de façon plus large, comme secteur du Savoir, intégrant la recherche et l'innovation d'une part, et la formation professionnelle qui vise à produire des compétences d'autre part. Ces deux domaines d'activités qui se recomposent avec le secteur de l'éducation pour *faire secteur* sont de façon plus directe soumis aux forces de la concurrence et de l'accumulation.

Mais les transformations qui affectent le secteur de l'éducation prennent cependant place dans un cadre plus large. Plus large dans le sens où elles affectent progressivement l'ensemble des domaines d'activités associés à la production de services pour la collectivité (secteurs ou composantes de l'État) ; et plus étendu, dans le sens de l'échelle géographique de référence, la logique du NMP étant portée à l'échelle de l'Union européenne.

Il s'agit à la fois d'analyser les dynamiques en œuvre et leurs conséquences sur les services publics et leurs personnels et de repérer les résistances porteuses d'avenir. Face à

1. Enseignant-chercheur en sciences économiques à l'université de Paris 7-Diderot, membre du Ladyss.

une idéologie de la concurrence et de la défiance vis-à-vis des professions, un autre modèle est possible fondé sur l'intérêt général et la confiance.

Un NMP *made in Britain*, porteur de convergences

La similitude des trajectoires organisationnelles dans ces domaines provient de l'émergence et du développement d'un *Nouveau management public*. Celui-ci a été mis en œuvre précocement en Grande-Bretagne² et apparaît à nombre d'observateurs comme annonciateur d'une nouvelle manière de penser les affaires publiques et les services collectifs à l'échelle de l'Union européenne.

Les démarches qui prennent place dans ce NMP considèrent l'action de l'État non plus à partir des missions ou des fins, mais à partir de l'organisation et de la gestion, et donc, essentiellement, des moyens : rendre les moyens plus efficaces, et non plus poursuivre des objectifs publics ou généraux, fondés sur des principes politiques. On peut y voir ce que d'aucuns dénoncent comme une dérive gestionnaire ; on peut y voir aussi un mouvement, qui pourrait s'avérer fondamental, de recomposition de l'État à partir de la recomposition des services collectifs.

Le NMP semble correspondre à une tendance lourde du changement des administrations publiques, et à une trajectoire portée depuis quelques années par les organisations internationales et l'Union européenne. Si les services publics sont fondamentalement marqués par des spécificités nationales, pour ne pas dire culturelles, et par des particularités thématiques ou sectorielles, nombreux sont les signes d'une convergence, d'une homogénéisation, d'une harmonisation. Chacun de ces trois termes recouvre différents aspects ou différentes réalités d'un processus de transformation institutionnelle qui correspond à l'évolution de l'articulation des capitalismes nationaux ou régionaux. Une difficulté pour le chercheur, mais aussi pour l'acteur, est de distinguer ce qui relève des trajectoires de convergence (et que l'on interprète

2. Voir notamment les travaux de sciences politiques (Lascoumes & Le Galès 2004) et le bilan des années Blair (Faucher-King & Le Galès 2007).

comme un signal de perte d'autonomie du secteur ou de la nation), et ce qui relève de continuités culturelles *locales*, quand bien même cette continuité pourrait être considérée comme heurtée.

La thématique de la variété des capitalismes occupe une place importante dans les clivages de la pensée en économie. Dans l'esprit de la « fin de l'histoire » et du triomphe univoque d'un capitalisme de type anglo-saxon, on trouve des arguments plaidant qu'il y a une convergence, dont certains assurent qu'elle est irréversible. Pourtant, nombre d'observations fines des institutions qui fondent les capitalismes et ainsi produisent des régularités, dans le sens où elles forment des compromis sociaux stabilisés, montrent qu'au-delà des effets de polarisation et de domination (*via* la finance, *via* les formes de concurrence, *via* la construction politique des marchés), la construction sociopolitique reste en grande partie nationale, voire régionale (Amable 2005). La notion même de convergence mérite d'être perçue comme un objet politique ou idéologique qui produit des représentations d'un capitalisme univoque et incontournable.

Une technique faussement neutre

Lorsque l'on s'intéresse à l'ensemble des activités des administrations publiques à l'échelle européenne, les communautés de trajectoires sautent aux yeux. Et s'il y a une trajectoire commune récente, voire convergente, à ces administrations publiques, c'est celle du NMP.

Au sein du Nouveau management public, le rôle de l'évaluation est central : évaluation des individus, évaluation des établissements, évaluation des systèmes éducatifs, des systèmes de santé, des systèmes de justice, etc. La généralisation de l'évaluation est devenue la clé principale de la mise au travail et de l'allocation des ressources. Les ressources sont alors considérées à l'échelle des établissements : universités, laboratoires, mais aussi hôpitaux, tribunaux... qui deviennent des entités économiques, ce qu'ils n'étaient pas.

Ce sont ainsi les formes de la mise travail, pour ne pas dire du rapport salarial, et les modalités de la construction

des budgets (budget public et budgets de ces entités) qui sont soumises à une nouvelle mécanique, et qui imposent progressivement une nouvelle norme de comportement à l'ensemble des acteurs, *via* les directions.

S'ils apparaissent sous la forme de mesures techniques, les changements de règles d'allocation des ressources sont en fin de compte des changements de nature politique. C'est précisément dans la nature de cette technicisation (techniques de gestion, techniques de contrôle, techniques de reddition de compte, techniques d'appel d'offres...) que réside un des aspects de la puissance du Nouveau management public. En effet, promouvoir des réformes techniques, promouvoir des outils conduit à intégrer les transformations dans les rouages organisationnels, c'est-à-dire dans la production en elle-même. Il en est ainsi de la LOLF qui se situe à une échelle plus globale, mais s'impose toutefois aux établissements. Lorsqu'un tribunal, un hôpital, une université, sont financés sur projets, dans le sens d'objectifs chiffrés, alors ce n'est plus la mission, dans le sens d'une mission générale ou d'une mission d'intérêt public, mais un acte ou une série d'actes (d'actions) strictement délimités qui sont pris en compte.

Du service aux services, ou la décentralisation par la concurrence

C'est ainsi que la technique, budgétaire ou de gestion, permet d'opérer un glissement depuis un service public pensé de façon générale, et remis historiquement dans les mains de professionnels (c'est-à-dire d'une profession constituée), à une somme de services collectifs (ou de prestations), qui peuvent être offerts par différents types de fournisseurs. Cette déconstruction du service au singulier considéré comme un service à la collectivité, en prestations considérées en tant que services au pluriel, assurés à des usagers ou à des clients identifiables ou identifiés, repose sur une progression de l'individualisation dans les actes de consommation. Et pourtant, le rapport aux services collectifs ne repose pas principalement sur des actes individuels, mais au contraire

sur un rapport à la collectivité dans son ensemble, incarnée dans les services collectifs.

Le mouvement de décentralisation vers des usagers en voie de clientélisation est assez profond. Il est un des instruments de légitimation des organisations : c'est au nom du service rendu à des personnes, et non à la collectivité, que se développent nombre de critères de performance. Le recours au client ou à l'usager, en tant que bénéficiaire d'un service, par opposition à la collectivité dans son ensemble, soutient le processus de décentralisation depuis l'institution³ vers les organisations ou les entités. Les entités sont *de facto* considérées comme mieux à même de travailler le rapport aux clients. On voit ainsi s'esquisser un mode de régulation par la concurrence entre organisations, qui se distingue d'une régulation administrée. Le pouvoir accordé à la concurrence entre entités, entre organisations (et au final entre entreprises) constitue un des rouages essentiels de la transformation. Cependant, ce mouvement de décentralisation vers les entités est indissociable du maintien de règles tout à fait centralisées. Les règles de gestion du NMP sont un outil de centralisation permettant le contrôle des entités et de leurs modalités d'action et de financement...

Nouvelles performances : une focalisation sur l'individu

Ces modalités de mise au travail et d'allocations budgétaires supposent de faire émerger de nouveaux critères de performance. La notion même de performance s'impose comme une évidence, et apparaît comme étant au service de la collectivité. « Bien gérer les fonds publics » est une idée simple, une évidence, que nul ne peut vraiment contester⁴. Établir des critères de performance devient ainsi décisif pour l'action publique.

3. Voir de ce point de vue la conception althusserienne à partir des « appareils idéologiques d'État », qui inclut l'appareil scolaire parmi les institutions assurant une fonction idéologique dans la reproduction des rapports de production (Althusser 1970).

4. Voir la discussion sur la force des idées simples, notamment dans le domaine de la politique économique (Lordon 2000).

Pourtant, nous devons réfléchir un peu plus longuement à la distinction qui s'opère entre des résultats ou des performances *immédiates*, et des résultats ou des performances *médiates*. Selon la distinction proposée par Gadrey (2003), on considère que, comme une activité de service est une activité de transformation (d'un être, d'une collectivité ou d'un bien : en termes de santé, d'éducation, de sécurité...), il est dès lors nécessaire de distinguer ce que le service transforme, ou produit, à long terme d'une part, et d'autre part ce que le service affiche comme performance immédiate, c'est-à-dire juste après que l'acte de service soit accompli. Ce résultat immédiat est celui des indicateurs qui se sont imposés et qui ne font que s'intéresser aux *actions* et non à ce qu'elles produisent, ce que nous allons expliquer par la suite. Mais lorsque l'on s'intéresse à ce que produit un service, et particulièrement un service collectif, il est nécessaire de caractériser la production des effets utiles.

Or, dans bon nombre de cas, ces effets utiles n'apparaissent que décalés dans le temps. Ceci est caractéristique des domaines de la santé, de l'éducation ou de la police. Il y a un décalage entre les moments des actes – le soin, la formation, les actes de police... – et la production ou la *révélation* des effets utiles – l'amélioration, éventuellement durable, de la santé, la connaissance ou la compétence, l'amélioration de la sécurité publique... Les effets utiles n'apparaissent pas non plus au regard des seuls bénéficiaires apparents, mais plus largement de la collectivité. Il convient d'intégrer ce que l'on appelle les externalités positives : l'amélioration de la santé ou des compétences d'une personne ou d'un groupe social a des répercussions sur l'ensemble de la collectivité, au-delà du bénéfice individuel.

L'ère de la défiance

Les modalités de financement des services publics dans leur ensemble se sont historiquement développées, particulièrement dans la seconde partie du 20^e siècle, par le financement de missions globales, et d'organismes chargés de ces missions. On considère alors un service public organique

dans le sens où c'est l'organe, l'entité (la Poste, les chemins de fer français) qui incorpore les principes du service public dans son fonctionnement et ses règles. De cela a découlé un processus d'institutionnalisation d'administrations publiques ou d'entreprises chargées de la mise en œuvre globale des missions. C'est dans ce sens que ces entités intègrent notamment des péréquations tarifaires essentielles aux services publics. Cette dynamique organique donne lieu à une évaluation à caractère global de l'activité, voire à un contrôle exercé par la profession (qui est en somme experte du domaine considéré). La pertinence de cette évaluation globale d'une institution par ses propres membres est forte, elle oppose l'éthique professionnelle au pouvoir d'agences spécialisées, extérieures au corps ou au secteur considéré.

La défiance qui s'est généralisée à l'égard des grandes entités publiques et à l'égard des fonctionnaires, véhiculée par une certaine idéologie de la concurrence, a transformé puis altéré le regard que nos sociétés avaient sur l'action et les politiques publiques. Nombre de critères de gestion, importés de l'univers de la production et de l'entreprise ont ainsi été mobilisés. La dynamique productive des services collectifs, qui était soumise à une logique politique relayée par l'administration, a progressivement pris le pas sur cette dernière. Comme si l'univers de la production était plus légitime que celui du politique en matière d'organisation des services collectifs.

L'idéologie de la mesure

Pour mieux contrôler ces grandes entités publiques, dont il faut bien reconnaître le caractère complexe, difficilement réformable, difficilement manipulable et donc difficilement contrôlable, des dispositifs de contrôle ont été inventés ; ils focalisent sur des performances mesurables. Or, cette idéologie de la mesure a secrété par elle-même un déplacement vers des résultats immédiats. Les résultats immédiats ne sont en fin de compte que de simples résultats intermédiaires, c'est-à-dire des indicateurs chiffrant *l'action* d'un service (la somme de choses réalisées) et non pas *le résultat*. La notion

de performance s'est imposée rapidement, opérant de façon pratiquement mécanique, ou plutôt bureaucratique, en définissant quelques indicateurs censés être représentatifs de la production de services par l'entité contrôlée (par exemple les résultats des élèves de CM2 à un test, le nombre d'affaires élucidées pour un gardien de la paix, le nombre de dossiers traités pour un juge, le nombre de publications d'une certaine qualité scientifique codifiée pour un chercheur...). Ces dispositifs tendent à confondre les étapes intermédiaires et le résultat global de ces actions, notamment le résultat considéré pour la société dans son ensemble dans une perspective intégrant le temps. Le temps est nécessaire pour pouvoir évaluer (et non pas forcément mesurer) la production des effets utiles, c'est-à-dire ce que produit un service de façon médiate, et non immédiate. Les résultats immédiats tendent à évacuer les contextes, les publics réels, les effets décalés dans le temps. Évaluer les résultats à moyen et longt termes suppose d'intégrer le temps, le temps de l'apprentissage ou de la guérison, par exemple.

Un processus de normalisation inquiétant, mais incomplet

Cette nouvelle logique d'évaluation par l'intermédiaire des performances immédiates modifie les réalités et les contextes de travail, modifie l'action des acteurs... et modifie au final l'action des services et donc de l'État. De plus, les nouvelles normes associées au travail et à ce qu'il produit sont basées sur des *performances*, qui sont le plus souvent individualisées. Elles produisent ainsi un éclatement des collectifs, alors même que dans la plupart des services collectifs la performance provient de la somme d'un collectif et non de la prouesse d'un seul.

La défiance à l'égard de l'État a abouti à la création d'agences dites indépendantes, distinctes de l'État, qui prennent en charge une fraction grandissante de ses prérogatives. Ces nouvelles institutions transforment l'éthique macroéconomique et publique qui caractérisait jusqu'ici l'État social,

ses mécanismes de redistribution et sa conception de la solidarité⁵.

L'ensemble de ces dispositifs a un effet structurant sur les comportements individuels. Rien d'étonnant, ces mécanismes ont été en effet pensés pour jouer sur la rationalité des individus, ou plutôt pour imposer un fonctionnement individuel associé à des procédures. Ainsi, associer la carrière ou la rémunération à un certain niveau de « performance » mesuré par un indicateur (chiffré) produit une transformation comportementale. À la suite de Dardot et Laval (2009), on peut donc considérer dans ce sens qu'une « norme néo-libérale » s'impose, et cela assez largement en Europe. C'est par l'intermédiaire du contrôle de l'action des salariés au travail que le changement procède, et ce processus est très puissant, très structurant.

Cependant, il nous semble que la normalisation est précisément un processus. Elle s'impose par des instruments (de gestion) puissants, mais elle ne produit pas à elle seule une réalité nouvelle. Le processus de normalisation se heurte au pouvoir des professions, aux mécanismes institués de l'État social, certes malmenés. Le processus se heurte aussi à ses propres contradictions.

La question que pose ce processus de normalisation s'intègre ainsi dans une problématique de fond, qui suppose de comprendre la transformation de secteurs entiers de l'administration publique, secteurs qui sont des activités structurées historiquement dans une logique d'institution régaliennes. Comprendre l'évolution des services à la collectivité, ou des services publics, suppose à l'évidence de prendre conscience de ce processus de normalisation néolibérale. En effet, ce processus explique la transformation des entités publiques (administrations, établissements...) et le développement de logiques entrepreneuriales.

5. On considère ainsi que l'État social ou l'État-providence intègre dans son fonctionnement des règles productrices de justice sociale, d'équité (redistribution, revenus de transferts, protection sociale, droit du travail, politique économique et notamment budgétaire...) qui correspondent à une forme de compromis social, une éthique macro.

Quelle que soit la force de ce processus, on ne peut pas l'interpréter de façon univoque en termes de privatisation ou de marchandisation. Les transformations de l'État, en l'occurrence des services collectifs qu'il prend en charge, relèvent d'un processus complexe, que l'on peut considérer en tant que rapport social marqué par ses propres contradictions, et par des rapports de force qui lui sont constitutifs. Ces rapports de force se stabilisent à travers des compromis sociaux, plus ou moins durables (mais pour les services publics à la française, on peut constater une durabilité qui se compte en décennies, voire en demi-siècles). Ces compromis sociaux peuvent être abordés à travers leurs processus d'institutionnalisation, c'est-à-dire à travers l'évolution des règles, des normes, des croyances, qui leur donnent une existence sociale et politique. Le propre de ces processus d'institutionnalisation est d'intégrer une dépendance à l'histoire, à l'inertie des institutions, à la prégnance des rapports de force, et cela même lorsqu'ils semblent très déséquilibrés... C'est par exemple ainsi que la planification d'après-guerre ne supplante pas le marché radicalement. Notons que ces processus, et notamment l'inertie institutionnelle, sont très fortement ancrés dans des pratiques qui restent assez fortement nationales : ainsi, le changement institutionnel sera couramment plus rapide dans un pays jeune, insulaire et peu peuplé comme la Nouvelle-Zélande.

Éviction de l'usager... et de la profession

Les dispositifs d'évaluation de la performance constituent sans aucun doute des éléments marquants de ce processus d'institutionnalisation. Il nous semble que pour comprendre la formation de nouvelles régularités au sein de l'État social il est absolument nécessaire de caractériser le rapport de forces, et ceci pas seulement en termes de résistance, de rejet ou de refus, mais aussi en termes de capacité des pratiques professionnelles à mettre en œuvre, *ou pas*, les dispositifs institués, les règles, y compris non formelles, des pratiques professionnelles... En effet, les dispositifs, tels qu'ils semblent s'imposer, ne transforment pas la totalité des pratiques professionnelles,

et pas immédiatement. Ainsi, on peut considérer que les régulations sectorielles ne résultent, pas seulement, pas immédiatement, d'une norme, aussi violente soit-elle, elles résultent d'un rapport social contradictoire. Et force est de constater que ce rapport social s'est modifié en défaveur de la profession, en défaveur des salariés, voire en défaveur des usagers... Le recours à la rhétorique du client, qui prend le pas sur l'usager anonyme, est de ce point de vue un tournant sémantique et mercatique important. C'est au nom du client que sont développés nombre de processus d'évaluation des performances, c'est au nom du citoyen imposable que sont mises en place des mesures d'accroissement de la productivité. Pourtant, le client ou l'usager individualisé, reconnu notamment dans les démarches d'analyse de satisfaction, s'il est un agent susceptible de choix, reste captif. Captivité ou rétention du client qui est en lien avec des fonctions régaliennes ou qui prend place dans un cadre de concurrence formel qui ouvre peu de marge à l'individu⁶. En éjectant l'usager, le management des clientèles évacue le rôle collectif des usagers, c'est-à-dire la représentation non des personnes, mais de collectifs ou de catégories. La période fordiste a été un peu avare en matière de représentation des usagers dans les administrations publiques, toutefois le gouvernement par la règle (règle d'égalité, règle de péréquation tarifaire...) a produit des garanties pour la catégorie des usagers, dans son ensemble. Le recours au client ou à l'individu fait miroiter la personne comme interlocuteur. Ce faisant, l'usager n'est plus protégé par la règle dans les mêmes termes.

Le travail en résistance

Les normes néolibérales, qui sont véhiculées par ce qu'on désigne comme instruments du Nouveau management public, à savoir les indicateurs, les systèmes d'évaluation, les règles d'attribution des ressources... se confrontent au pouvoir des professions, à leur capacité à produire des règles,

6. Voir par exemple les marchés de concession, le maintien de position dominante avec affaiblissement du contrôle public, les mécanismes de rétention des clients qui limitent le jeu concurrentiel...

à leur capacité à contrôler ce que la sociologie des professions appelle les « licences » (c'est-à-dire les autorisations d'entrer dans la profession, qui passent par les formations et les concours), à définir les savoirs légitimes...

Le recours à la sociologie des professions (voir l'ouvrage de synthèse de Dubar [1998]) dans le but de saisir les continuités, les continuités longues, nous sert à mieux comprendre le processus de rationalisation qui est en cours. Alors que le NMP semble s'imposer en soumettant les agents à de nouvelles règles, s'intéresser à l'activité de travail, à la façon dont les services sont en effet mis en œuvre, permet de saisir conjointement ce qu'il y a de continuité. Il ne s'agit pas ici d'opérer un satisfecit naïf, mais plutôt de considérer que le changement se perçoit sur une période relativement longue et que la nature fondamentale de l'activité ne connaît pas nécessairement de rupture dans un temps court.

Considérer que de nouvelles procédures d'évaluation transforment immédiatement et radicalement le processus de production, et au final le service produit, serait considérer que les individus ne sont guidés que par leur rationalité propre. Bien sûr, cette rationalité est construite par les procédures, et c'est le propre du NMP que d'agir sur cette rationalité *procédurale*. Néanmoins, réfléchir à ce qu'il y a de continuité dans l'éthique des professions, et dans leur capacité à perdurer dans leur manière de faire, constitue un élément de résistance structurelle.

L'économie du savoir et ses contradictions

La dynamique des organisations dans lesquelles s'illustre le Nouveau management public traverse ainsi l'ensemble des services publics, non pas de façon homogène, mais en instituant une communauté de règles et de contraintes nouvelles. Arrêtons-nous cependant sur la situation de l'éducation et de la recherche, qui nous paraît exemplaire des transformations assez radicales en cours. L'insertion du système éducatif dans l'économie du savoir produit un effet de « mobilisation », qui repose sur une approche fonctionnelle, voire franchement instrumentale, de l'éducation (et ainsi plus largement

des services publics). Ce que produisent l'éducation et la formation, mais aussi la recherche et l'innovation, acquiert une importance croissante pour les entreprises tout comme pour les territoires. Il s'en suit une pression très forte pour que le système éducatif, de formation et de recherche se transforme en un secteur productif *au service de la compétitivité*, voire *au service de la compétition*, et non plus nécessairement au service de la collectivité.

Ambivalence et contradictions

L'économie de la connaissance telle qu'elle est portée par l'Union européenne reste assez profondément ambivalente. En tant que projet porté par l'UE, elle engendre une soumission de l'éducation et de la formation à la production de compétences, et donc à une logique d'employabilité. L'éducation est ainsi soumise aux systèmes productifs, selon une forme d'interventionnisme néolibéral. La focalisation sur les compétences aboutit à une transformation des missions. En effet, la notion même de compétences considère que les connaissances prennent sens pour la résolution de problèmes. On peut en effet définir la compétence comme la « *capacité à mobiliser des dispositions individuelles pour faire face à des situations professionnelles multiples* » (Tallard 2001); autrement dit, la notion de compétence est en elle-même instrumentale.

La définition de l'économie de la connaissance au sens de l'UE⁷ est donc politique, elle s'éloigne ainsi de l'approche plus analytique que retient notamment Foray, qui considère l'« économie de la connaissance » ou encore l'« économie fondée sur la connaissance » comme la période historique qui repose sur un double phénomène : « *l'augmentation des ressources consacrées à la production et à la transmission des connaissances* » et « *un événement technologique majeur [l'avènement des NTIC]* » (Foray 2000 : 3). Dans la vision de l'UE, se trouve en germe une transformation de l'ensemble des institutions qui contribuent à la production et la diffusion du savoir, dans une approche utilitariste.

7. Voir par notamment la critique développée par Bruno *et al.* (2009).

Cependant, la mission d'émancipation qui est celle du système éducatif n'est pas remplacée ou annihilée par le primat de la mission de production des compétences. La société a *de facto* toujours ce besoin d'émancipation, elle n'est pas entièrement soumise. Ces missions se superposent, se confrontent, se heurtent. Bien sûr les compétences d'éveil intellectuel semblent battues en brèche. L'évolution des programmes de sciences économiques et sociales dans le secondaire, qui s'ouvre à la gestion et à l'analyse de l'entreprise en allégeant la dimension sociale et le traitement des inégalités et du chômage n'en est qu'un exemple, dont on sait qu'il est structurant, précisément parce qu'il fait évoluer les savoirs légitimes et structure donc la profession à venir.

Il y a bien une contradiction, mais elle n'est pas nouvelle. On peut voir sur ce point la notion de « *crise permanente de l'éducation* » chez Arendt (1961). Arendt explique en effet de quelle façon l'éducation, en tant que lieu de transmission du savoir, en tant que lieu de formation de la jeunesse, est en permanence en situation de crise, car c'est sur elle que repose ou retombe toute une série de contradictions et de tensions entre générations, entre missions (notamment entre utilitarisme et émancipation). La crise est de nature politique. Certes le Nouveau management public constitue une nouvelle étape du point de vue de l'utilitarisme. Mais, pour autant, il s'agit d'une contradiction inhérente à l'éducation dont on ne saurait trop considérer le caractère cette fois-ci radicalement nouveau.

Professionnels et dirigeants : mise aux normes ou nouvelle alliance ?

Un point clé de la non-soumission de la société dans son ensemble, et des personnes pour ce qui est des acteurs, se trouve dans la force des collectifs, et particulièrement, donc, dans la profession au sens large (la profession de l'éducation et du savoir, dont le contour est flou) et les professions au sens plus étroit, plus institué (les disciplines constituées). Historiquement ce sont les professions au sein de l'État qui ont produit les règles, défini les savoirs légitimes. Il est

difficile d'imaginer l'État comme étant résolument étranger, ou opposé, aux professions. Certes, ce que donne à voir le NMP, et notamment les nouvelles élites de dirigeants, c'est une certaine coupure avec la masse de la profession. Lorsque l'on s'intéresse, dans un tout autre registre, au développement de la gouvernance actionnariale⁸, on s'aperçoit du rôle qu'ont joué les dirigeants dans la promotion du changement, et ainsi dans la transformation de la structure des grandes entreprises⁹. Notre objet, l'évolution des grands services publics industriels et commerciaux, montre de façon similaire le rôle-clé qu'ont joué les dirigeants, non seulement par l'acceptation du changement, mais de façon plus générale en assurant sa promotion et son institutionnalisation.

Il est indéniable que l'appel du pouvoir et l'appel de hauts niveaux de rémunération jouent un rôle moteur dans la conversion des élites dirigeantes. À n'en pas douter, la puissance de la concurrence comme moteur de l'action a quelque chose de profondément attirant; c'est un des moteurs du capitalisme qui fait son œuvre actuellement dans les services publics, voire au cœur de l'État (Lascoumes & Le Galès 2004).

Une grande partie des services publics dont il est question dans cet ouvrage et qui sont marqués par le Nouveau management public ont été historiquement structurés par ce que l'on peut appeler une régulation professionnelle. Nous désignons par régulation professionnelle la situation selon laquelle l'ensemble des dispositifs qui déterminent les conditions de fonctionnement d'une activité (santé, éducation, justice) ont été produits en grande partie sous l'impulsion, avec l'accord et avec les forces de la profession qui assure l'essentiel de la production, de l'activité elle-même. Or, cette « régulation » par la profession est mise à mal par une nouvelle régulation que l'on peut qualifier de managériale, tant le pouvoir donné aux

8. On entend par gouvernance actionnariale la restauration des pouvoirs des actionnaires dans les instances de direction des entreprises, voir Aglietta & Rebérioux (2004).

9. Voir l'important travail sur la transformation des élites dirigeantes des grandes entreprises allemandes en lien à la financiarisation (Lantenois 2010).

établissements et à leurs dirigeants est central dans la mise en concurrence généralisée que produit le NMP.

Managers et/ou professionnels ?

Une zone d'ombre reste cependant, elle mérite toute notre attention, c'est le lien entre les hauts dirigeants et la profession de référence (cf. les chapitres d'Agnès Pélage & Xavier Pons). En effet, lorsque l'on évoque la transformation dans le domaine de la recherche, de l'université, de la justice ou de la santé, le rôle des hauts dirigeants apparaît systématiquement mobilisé. Il apparaît comme une clé de la transmission, *ou non*, des mécanismes qui normalisent les comportements. Les hauts dirigeants sont les leaders, bien sûr, ce sont eux qui véhiculent les réformes, ce sont eux qui véhiculent les directives d'État, ce sont eux au final qui entérinent, *ou non*, la mise en concurrence des organisations. Pourtant, jusqu'à présent, ces élites dirigeantes restent essentiellement issues des corps professionnels de référence. Il est possible de considérer que ces dirigeants sont en butte à leur profession, qu'ils ont intégré la motivation de la transformer, voire de juguler son pouvoir. Dans ce cas, les hauts dirigeants sont l'instrument du Nouveau management public. Il faut convenir que cela fait partie de la réalité. Néanmoins, les dirigeants eux-mêmes sont pris dans les rets du Nouveau management public, ils sont eux aussi construits par les normes, ils sont eux aussi construits par la puissance structurante de la concurrence. Conjointement, en tant que représentants de leur profession, ils gardent en eux-mêmes une part de cette profession ou de cette professionalité.

Si l'on compare cette évolution des dirigeants avec ce qui se joue dans la grande entreprise, il convient de faire état de la tension entre deux grands modèles.

D'une part dans l'entreprise industrielle (typique de la grande entreprise fordiste), le dirigeant est le représentant de la structure, de l'appareil productif. Il œuvre ainsi à la croissance du chiffre d'affaire. D'autre part, dans la firme financiarisée qui tend à s'imposer depuis une vingtaine d'années, le dirigeant représente les intérêts de l'actionnaire. Il

œuvre alors à la progression du cours boursier, quand bien même il est salarié.

On peut ainsi se demander ce qu'il en est du dirigeant d'une institution publique ou du dirigeant d'un service collectif, alors que les services collectifs ne sont dans leur ensemble pas directement soumis au pouvoir du capital, mais néanmoins immersés dans les règles de la concurrence. Un des éléments de réponse est précisément la soumission des services publics ou collectifs à la finance. Le *court-termisme* imposé par la financiarisation et la profondeur du mouvement de déréglementation des vingt dernières années n'ont pas permis de traiter de l'adaptation du secteur à son rôle macro-économique de fournisseur de services aux autres secteurs. L'économie de la connaissance, qui mobilise le secteur du savoir, relève d'un horizon temporel qui n'est pas compatible avec celui de la finance de marché, qui pense le court terme, alors que les investissements en savoirs suppose le long terme (Colletis & Paulré 2008). C'est sur cette incohérence que se façonnent les règles sectorielles nouvelles, dont on peut ainsi douter de la pérennité et de la capacité à faire face aux défis de la crise actuelle.

La question qui se pose alors est celle de la capacité de résistance institutionnelle des hauts dirigeants, qui sont pris sous le double feu du Nouveau management public et de la concurrence. On peut considérer que ce sont encore les professions qui s'opposent au Nouveau management public, et qui doivent encore produire une vision alternative (y compris des évaluations alternatives). Comment ces professions assurent-elles le lien avec les hauts dirigeants ? Voit-on perdre une nouvelle élite qui serait radicalement coupée de sa profession d'origine, soit parce qu'elle est happée par le haut, soit parce qu'elle n'est pas originaire de son milieu, soit parce que différents liens ont été coupés ?

On voit toute l'importance d'une analyse accrue des élites, comme vecteur du changement institutionnel. Les professions sont malmenées en tant qu'acteur collectif, et cela notamment

parce qu'elles s'opposent au projet néolibéral¹⁰. Le lien entre les élites dirigeantes et leur profession de référence est certainement une des clés des compromis sectoriels qui se dessinent. Certes le Nouveau management public détruit ses liens, mais la nature intellectuelle et identitaire des liens n'est pas sans force, c'est peut-être là que réside un peu d'espérance.

Confiance ou défiance ?

Pour finir, rappelons que le Nouveau management public traite avant tout de l'aspect organisationnel. Il laisse ainsi la société face à nombre de ses contradictions, entre évaluation des effets médiats et immédiats ; entre missions d'émancipation et utilitarisme... Il n'est pas certain que la société (c'est-à-dire les usagers, les pouvoirs locaux, les petites entreprises, les administrations, évidemment les syndicats... et finalement, peut-être même les managers du service public) continue à soutenir un tel processus... car il est mortifère, rétrograde, et que cela se paie collectivement. La crise actuelle est de ce point de vue aussi un signal de la crise de la concurrence généralisée. Le Nouveau management public se heurte au fait que l'éducation, la formation, la recherche produisent des effets positifs pour la société : élévation du niveau de connaissance, culture commune... Or la vision NMP ne traite que d'effets privatifs.

Un des grands chantiers auxquels devront faire face les professions, les pouvoirs publics, les nouveaux managers... et la société dans son ensemble est de trouver le moyen d'intégrer les résultats médiats indirects, à long terme. De ce fait, il s'agit de produire autre chose que des indicateurs de performance synthétique de court terme. Cela suppose de rétablir des formes de confiance, car avec la confiance (confiance à l'égard de la profession, confiance à l'égard des établissements, voire confiance à l'égard de la population en tant qu'usager des services collectifs) se trouve la condition d'une défocalisation sur le *court-termisme* et ses indicateurs

10. Voir notamment Dudouet & Grémont (2010) ou Oger (2008) ; mais aussi *Sociologies pratiques*, n° 21, septembre 2010, « Les élites dirigeantes. Une recomposition en trompe-l'œil ? ».

de performance immédiate. Une certaine forme de confiance devient ainsi un capital collectif. On pourrait même le considérer en termes de patrimoine commun, collectif ou immatériel¹¹. Il convient pour la profession, mais aussi pour le secteur dans son ensemble, de réfléchir à la confiance en tant que patrimoine collectif. Ce faisant, le Nouveau management public apparaîtra comme ce qu'il est, un instrument de la défiance. Défiance des dirigeants à l'égard des salariés, défiance des élites étatiques à l'égard des organisations, défiance des hiérarchies à l'égard des usagers.

Bien sûr, parler de confiance peut être considéré comme une naïveté. *A contrario*, considérer les activités de travail à partir de l'autonomie des salariés montre à quel point il est nécessaire d'accorder la confiance, non seulement dans une perspective de mobilisation et de motivation, mais aussi pour éviter les travers des dispositifs de contrôle qui asservissent et soumettent.

Un autre compromis social

Il y a là un objet social et politique qui suggère un autre compromis social. Compromis dans lequel l'usager n'est pas un client individualiste, le professionnel n'est pas un automate produisant du chiffre, le manager un contrôleur d'indicateurs de performance. Il est possible de penser des organisations dont la base peut être la démocratie avant la concurrence, établissant, ou rétablissant, des instances collégiales de délibération et de décision...

On pourrait ainsi envisager que la trajectoire historique ne conduise pas d'une régulation professionnelle à une régulation managériale (celle que nous voyons se dessiner, dans laquelle une élite managériale coupée de sa profession la contrôle par des instruments de gestion imposés centralement)... mais plutôt à une régulation que l'on pourrait qualifier de collective, associée à la production collective de services collectifs.

11. Voir la notion de capital collectif immatériel, notamment dans du Tertre (2007) et dans le dossier d'*Économie appliquée* de 2007 sur les patrimoines immatériels.

Au final, il est indispensable pour les professions, et pour la société dans son ensemble, de produire des représentations de l'éducation, de la formation, de la recherche (et de la même façon de la santé, de la justice...) qui intègrent la menace majeure du NMP et de la concurrence généralisée, mais intègrent aussi que les institutions et les règles réelles ne sont pas seulement le produit des décisions (notamment imposées), mais le résultat de rapports sociaux et de contradictions, et donc le produit d'un investissement collectif, immatériel, qui passe par la confiance.

Bibliographie

- Aglietta, M. et Rebérioux, A., (2004), *Dérives du capitalisme financier*, Paris, Albin Michel.
- Althusser, L., (1970), « Idéologie et appareils idéologiques d'État », *La Pensée*, juin, 151.
- Amable, B., (2005), *Les cinq capitalismes*, Paris, Le Seuil.
- Arendt, H., (1961), « La crise de l'éducation », in *La crise de la culture*, Paris, Folio Essais.
- Bruno, I., Clément, P. et Laval, C., (2009), *La grande mutation. Néolibéralisme et éducation en Europe*, Paris, Syllepse, coll. « Comprendre et agir ».
- Chaptal, A., Lamarche, T. et Normand, R., (2008), *Payer les profs au mérite ? Leçons de l'expérience anglo-saxonne*, Paris, Syllepse, coll. « Comprendre et agir ».
- Colletis, G. & Paulré, B., (2008), *Les nouveaux horizons du capitalisme. Pouvoirs, valeurs et temps*, Paris, Economica.
- Dardot, P. et Laval, C., (2009), *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte.
- du Tertre, C., (2007), « Création de valeur et accumulation : capital et patrimoine », *Economie appliquée*, LX-3, 157-176.
- Dubar, C. & Tripier, P., (1998), *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin.
- Dudouet, F.-X. & Grémont, E., (2010), *Les grands patrons en France. Du capitalisme d'Etat à la financiarisation*, Paris, Lignes de repères.
- Faucher-King, F. & Le Galès, P., (2007), *Tony Blair 1997-2007, le bilan des réformes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gadrey, J., (2003), *Socio-économie des services*, Paris, La Découverte.
- Hirtt, N. & de Selys, G., (1998), Tableau noir, résister à la privatisation de l'enseignement, Bruxelles, EPO.
- Lamarche, T. (éd.), (2006), *Capitalisme et éducation*, Paris, Syllepse, coll. « Nouveaux Regards ».
- Lantenois, C., (2010), « Direction des sociétés, modèle de reproduction des élites managériales et financiarisation du capitalisme allemand », *Revue de la régulation*, <http://regulation.revues.org>.

- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (éd.), (2004), *Gouverner par les instruments, gouvernances*, Paris, Presses de Sciences-po.
- Laval, C. & Weber, L., (2002), *Le nouvel ordre éducatif mondial*, Paris, Syllèphe, coll. « Nouveaux Regards ».
- Lordon, F., (2000), « La force des idées simples. Misère épistémique des comportements économiques », *Politix*, n° 13.
- Oger, C., (2008), *Le façonnage des élites de la République. Culture générale et haute fonction publique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Tallard, M., (2001), « L'introduction de la notion de compétence dans les grilles de classification: genèse et évolution », *Sociétés contemporaines*, n° 41-42.

Continuités et ruptures de l'État

Le « Nouveau management public » : nouvelles normes de l’État néolibéral ?

Romuald Normand¹

Le NMP opère une transformation en profondeur de l’administration publique. Cependant son appréhension est souvent difficile, car ce changement se manifeste par des actions apparemment contradictoires de décentralisation et de centralisation. Trois axes de transformation sont constants : mise en concurrence, révisions des procédures budgétaires et primat de la performance. L’exemple du Royaume-Uni nous permet de comprendre comment s’opère dans les détails cette mise en œuvre complexe. Au-delà de la mise en évidence les présupposés idéologiques, la situation britannique montre aussi les impasses et les échecs de cette conception de la gestion des services publics.

L’introduction du NMP participe d’une transformation en profondeur des politiques d’éducation dans un certain nombre de pays, lesquels ont mis en œuvre différents processus de décentralisation/recentralisation, un accroissement de l’autonomie des établissements scolaires, le développement du libre choix de l’école, l’installation d’une culture de l’évaluation (Normand 2010). Toutefois, ces réformes ne concernent pas seulement l’éducation. Elles consacrent moins la disparition de l’État au profit du marché qu’une transformation interne de l’administration étatique, et des relations entre l’État et la société. Moins législateur, l’État devient plus évaluateur en définissant moins des règles *a priori* mais imposant une obligation de rendre compte à tous ses agents (*Nouveaux*

1. Maître de conférences en sociologie, à l’UMR Éducation et Politiques de l’Institut national de recherche pédagogique (université Lyon 2).

Regards 2008). C'est ensuite à partir de l'atteinte ou non des résultats, au regard d'objectifs prédéterminés, que sont prises les décisions.

En termes de justice, il ne s'agit plus de se préoccuper d'une répartition égalitaire des ressources ou de veiller à l'égalité d'accès aux biens collectifs, mais d'opérer une allocation optimale des budgets publics, selon une conception de l'équité où l'on attend beaucoup de la responsabilisation individuelle des usagers de plus en plus considérés comme des consommateurs ou des clients. L'État s'intéresse principalement à l'efficacité et à la qualité de son offre de services publics en laissant le libre choix aux citoyens d'y recourir ou d'utiliser des services privés (*Nouveaux regards 2002*). La concurrence entre le public et le privé est donc renforcée et justifiée selon trois grands principes du NMP : coûts, efficience, efficacité.

Pour comprendre ces changements, il est important de considérer les réformes de l'administration publique mise en œuvre dans beaucoup de pays à travers le monde (Pollitt & Bouckaert 2004). Malgré une diversité historique et culturelle, elles présentent des caractéristiques communes et la France n'y échappe pas. Trois grandes tendances peuvent être dégagées : la mise en concurrence de l'administration publique, la réorganisation des services publics, des changements dans la gestion budgétaire de l'État et l'introduction d'une culture de la performance. C'est en considérant ces évolutions globales qu'il est possible de comprendre l'installation du NMP dans l'éducation. L'exemple de la politique de la troisième voie anglaise, que nous présentons en seconde partie, est intéressant à plus d'un titre. Le secteur éducatif, comme celui de la santé, a constitué un laboratoire du NMP pour le Nouveau Parti travailliste. Il a inspiré et continue d'inspirer des réformes de l'éducation dans d'autres pays européens y compris en France. Enfin, il s'est développé de manière continue pendant une décennie alors qu'un bilan plutôt mitigé de ses résultats commence à être dressé par les chercheurs en éducation.

Une mise en concurrence de l'administration publique

Dans le monde anglo-saxon, cette reconstruction de l'État a été d'abord largement portée par les forces politiques et l'idéologie de la Nouvelle Droite, fortement hostiles à l'aide sociale et à l'État (Pollitt 1990). Par la suite, bon nombre de gouvernements de droite comme de gauche ont été convaincus de la nécessité de réduire les dépenses publiques en engageant des mesures de privatisation, mais aussi en réinventant l'État, par l'introduction de nouveaux principes de management inspirés du secteur privé. Pour la Nouvelle Droite, les dépenses sociales étaient improductives et entretenaient une culture de l'assistance, alors que les mécanismes de marché devaient permettre une meilleure allocation des ressources. Une fois arrivés au pouvoir, les néoconservateurs ont soumis les services publics à la compétition marchande, en encourageant des entreprises et des associations à fournir les mêmes prestations, pendant que l'administration s'engageait dans des formes contractuelles pour répondre à la mise en concurrence avec le secteur privé. Par la suite, la frontière entre les deux secteurs s'est progressivement abolie et une seconde forme de privatisation s'est mise en place par un transfert des responsabilités et des charges de l'État vers les individus et la famille en matière d'aide et de protection sociale. La concurrence accrue entre le public et le privé fut considérée comme le moyen de mettre fin au monopole des services publics et de renforcer les conditions de choix pour les consommateurs.

Les services publics ont connu alors une restructuration profonde : les organisations jugées trop bureaucratiques ont été démantelées et soumises à de nouvelles règles. Une économie mixte a été créée au sein de l'administration publique à travers la diversification des fournisseurs au profit du secteur privé ou associatif. À l'intérieur des unités administratives, des distinctions ont été établies entre acheteurs et vendeurs, entre marchés internes et marchés externes, alors que se développait une logique contractuelle dans un climat de concurrence et de compétition. Des agences, extérieures aux ministères, ont été créées afin d'externaliser la prise de décision et la

gestion de la dépense publique. En résumé, les objectifs et les mécanismes généraux du Nouveau Management Public correspondent à une centration sur les résultats et la performance au détriment d'une gestion administrative des moyens. Les organismes publics doivent être surveillés et encadrés par des mécanismes contractuels, par la séparation de l'acheteur et du producteur, et la reconnaissance du contrat et du client dans la définition des opérations de base de l'administration publique, la réduction de taille des unités administratives et leur mise en concurrence afin de faciliter le libre choix des usagers, la décentralisation des budgets et la délégation du pouvoir de décision à des managers locaux.

Réorganisation des services publics et nouvelles relations de travail

Le NMP s'est développé en rupture avec la tradition historique des services publics (Dreyfus 2000). Celle-ci repose sur une conception bureaucratique où l'administration publique cherche à promouvoir une offre de services efficace et impartiale pour l'ensemble des usagers. Les relations de travail s'appuient sur un ensemble de règles et de routines, les fonctionnaires étant soumis à un contrôle hiérarchique et au respect d'un ensemble de lois et de règlements. Chaque cas est traité selon des règles communes et un principe d'égalité de traitement, qui s'accompagnent d'un attachement aux valeurs civiques et à la neutralité du service public parmi les agents. Historiquement, cette conception de la justice s'est développée avec l'extension de l'administration publique dans le souci de traiter les usagers de manière neutre et indépendamment de leur richesse ou de leur condition sociale d'appartenance, voire de leurs réseaux d'influence. Le service public devait demeurer à l'écart des engagements trop zélés de ses agents, leurs valeurs personnelles ne devant pas l'emporter sur une éthique plaçant l'intérêt général ou la lettre de mission du fonctionnaire au-dessus des préférences individuelles. Bien que travaillant dans une organisation bureaucratique, les agents publics entretiennent un certain professionnalisme, c'est-à-dire une expertise professionnelle

basée sur la maîtrise de connaissances et de savoir-faire reconnus par l'État, notamment à travers le concours. Ils possèdent une relative autonomie professionnelle, se réclament souvent de l'appartenance à un corps institué, tout en occupant des fonctions avec un statut précis. Ce professionnalisme s'appuie sur un ethos du service public ainsi qu'un souci de neutralité et d'impartialité dans l'offre faite aux usagers.

Les relations de travail caractérisant le NMP sont tout à fait différentes (Clarke & Newman 1997). Alors que dans le service public traditionnel, les individus connaissent des positions professionnelles et des trajectoires de carrière relativement stables et prévisibles, leurs relations à l'institution deviennent plus flexibles et plus mobiles. Il est demandé aux fonctionnaires d'adhérer à une culture du projet et de la performance tandis qu'ils sont fortement incités à s'engager dans un travail d'équipes au service de la qualité et des clients. Au lieu de s'appuyer sur des règles bureaucratiques et sur une relative autonomie professionnelle, le pouvoir de décision est délégué à des « managers », lesquels remplacent les « administrateurs ». Ces nouveaux cadres sont plus actifs et davantage associés au processus de décision. Ils délèguent localement une part de leurs responsabilités et de leurs compétences à des subordonnés et s'abritent moins derrière les lois et les règlements pour justifier leur action. Les décisions se prennent au regard d'objectifs fixés en termes de coût et de performance. Des procédures et des critères rationnels (cibles, indicateurs) sont établis pour adapter les services aux clients, afin de produire une offre de qualité dans le cadre d'un budget limité. Le « manager » possède une nouvelle légitimité : il doit se démarquer de comportements paternalistes, légalistes ou autoritaires pour se conformer à un modèle de « leader », d'« innovateur » centré sur la stratégie, la performance, le client et le marché, et mobilisant ses subordonnés selon une vision partagée. Les relations sociales s'en trouvent modifiées : l'individualisation du contrat de travail tend à affaiblir la représentation des syndicats et la négociation collective, les conditions de service sont renégociées chaque année en fonction d'objectifs de performance

et de productivité, les unités administratives sont réduites en taille et rendues plus flexibles. Alors que le temps partiel et la flexibilité se développent parmi les agents, les questions de droits et de statuts sont considérées comme menaçant le pouvoir d'autonomie et de décision de l'encadrement.

Des changements dans la gestion budgétaire de l'État au nom de la performance

Les réformes budgétaires de l'État ont été soumises à deux types de pression externe : la réduction de la croissance des dépenses publiques, le souci d'améliorer la performance dans le secteur public pour gagner en efficience, efficacité et qualité. Alors que les budgets étaient conçus selon des dotations financières annuelles, ils ont été ajustés pour se conformer à des procédures de planification opérationnelle et de mesure de la performance. Souvent, les objectifs d'économie l'ont emporté sur la mesure de la performance, les gouvernements étant plus attachés à couper dans les dépenses, notamment sous la pression du ministère de finances. Une des solutions retenues pour faire des économies a été de cadrer et de limiter le budget de l'État en déléguant des services ou des programmes particuliers aux collectivités locales ou à des agences semi-publiques.

Une première étape a consisté à publier des informations sur la performance accompagnées de documents budgétaires annuels, sans que soit établi un lien entre les répartitions financières et la mesure de la performance. Dans une seconde étape, le format et les contenus du budget ont été transformés, au travers de catégorisations plus sensibles à la mesure de la performance, et reliés à des programmes de planification stratégique. La troisième étape, plus ambitieuse, a consisté à réviser la procédure budgétaire elle-même, en changeant la temporalité de la discussion budgétaire et en modifiant le rôle du parlement dans le processus. Ces réformes se sont traduites par le développement de l'audit dans le secteur public. Là aussi, il est possible de distinguer plusieurs étapes. La première correspond à un audit financier et de conformité. Le souci de l'auditeur est de vérifier la légalité

et la conformité des procédures. La seconde étape élargit l'audit à des questions de performance, notamment la recherche de gaspillages et de dépenses excessives, et de qualité des données ou de l'information fournies. La troisième étape est le développement d'un audit de la performance. Cela a donné lieu à des nouveaux arrangements institutionnels avec la création ou la transformation d'institutions spécifiquement centrées sur des missions d'évaluation de la performance ou l'extension des fonctions d'audit à des corps d'inspection.

En résumé, lorsqu'on analyse les trajectoires des différents pays, il apparaît deux groupes distincts. Les « compétiteurs », dans lesquels on trouve le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, donnent de l'importance à la concurrence dans le secteur public et favorisent les quasi-marchés ainsi que les contrats à large échelle, les nominations sur contrats des fonctionnaires et leur rémunération à la performance, et une réduction des frontières entre le public et le privé. Ils sont plus enthousiastes dans l'import des techniques de management du privé, comme l'assurance-qualité et le *benchmarking*. Toutefois, la plupart de ces pays se sont alignés sur une conception de l'État minimal où le projet était de réduire fortement les services de l'État et de privatiser ce qui pouvait l'être, comme pendant la période Thatcher au Royaume-Uni au début des années 1980 et le gouvernement du parti national en Nouvelle-Zélande au début des années 1990. Seuls les États-Unis continuent de s'appuyer fortement sur une régulation marchande et sur le système privé.

Les « modernisateurs », quant à eux, croient au rôle de l'État mais reconnaissent la nécessité de changements importants dans la façon dont les systèmes administratifs sont organisés. Ces changements impliquent des réformes budgétaires axées sur la mesure des résultats et de la performance, l'assouplissement des rigidités statutaires dans les services publics, davantage de décentralisation ou de déconcentration des ministères vers des agences ou des collectivités locales, une implication plus forte en faveur de la qualité des services publics pour les citoyens. La nécessité d'une planification stratégique s'est aussi progressivement

imposée. À l'intérieur de ce groupe de modernisateurs, certains pays comme la France donnent plus d'importance à la modernisation managériale (en se centrant sur les systèmes, les outils, et les techniques) dans un cadre hiérarchique et technocratique, alors que d'autres, comme les pays scandinaves, insistent davantage sur une modernisation participative (donnant plus de poids aux gouvernements locaux et à la mobilisation des citoyens). Le mouvement vers la privatisation des organisations étatiques est sélectif et gradué, donnant davantage priorité à des formes intermédiaires entre public et privé.

Bien qu'il concerne l'ensemble des administrations publiques, le Nouveau Management Public a aussi des implications pour l'éducation. Nous allons aborder cette question à partir des réformes conduites par le Nouveau Parti Travailleur et le gouvernement de Tony Blair en Angleterre des années 1997 à 2007. Celles-ci présentent un système mixte de NPM, au sens où il emprunte ses référentiels au groupe des compétiteurs et à celui des modernisateurs.

La « troisième voie » : un laboratoire pour le NMP

Si les conservateurs étaient surtout intéressés par les mécanismes de marché et l'exercice du libre choix du consommateur d'école, l'agenda politique du Nouveau Parti travailliste s'est nourri des principes du NMP tout en donnant une place plus grande à la dimension sociétale, à travers des politiques d'inclusion sociale et l'association plus grande des groupes d'intérêts et des parents d'élèves dans des partenariats et des procédures de consultation publique (Tomlinson 2005). Mais le management des établissements scolaires s'est développé en reprenant une conception de la performance fondée sur la concurrence et la quête de l'excellence héritée de la droite anglaise. Le système des *league tables* (comparaison de performance) et le système de financement des établissements en fonction des résultats ont été repris. Les travaillistes ont aussi accéléré la diversification du statut des établissements publics et renforcé le financement public des établissements privés pour stimuler la concurrence et le

choix des parents. Bien que le gouvernement de Tony Blair ait renforcé la politique des standards et de cibles de performance à atteindre à différents niveaux du système éducatif, un effort particulier a été réalisé pour les quartiers défavorisés, mais cette politique *d'Education Action Zones*, une relance volontariste de l'éducation prioritaire, a donné des résultats mitigés, sans parvenir à réduire les inégalités entre élèves (Gewirtz 2009 : 187-207).

Comme la droite, le Nouveau Parti travailliste a décentralisé les budgets et créé des systèmes d'incitation à l'échelon local mais il est demeuré plus interventionniste, pour ne pas laisser la régulation publique au seul marché. La fixation des résultats à atteindre s'est enrichie d'autres indicateurs et de *benchmarks*, alors qu'une stratégie nationale pour la littératie et la numérité² était mise en œuvre pour améliorer les compétences de base des élèves dans les disciplines fondamentales. La mesure de la valeur ajoutée, l'inspection systématique des établissements s'est renforcée alors que ces derniers étaient placés sous un régime étroit de surveillance et de sanctions par l'OFSTED, l'agence pour l'évaluation et les standards, qui a remplacé les corps d'inspection. Des exigences plus fortes ont été réaffirmées à l'égard des établissements scolaires « défaillants » en termes d'obligation de résultats. C'est bien une politique de l'obligation de rendre (*accountability*) qui s'est mise en place, non seulement en termes de résultats à atteindre mais aussi de responsabilisation des acteurs de l'éducation dans leurs actions et leurs décisions quotidiennes. C'était dans cet esprit que les conservateurs avaient délégué le contrôle des établissements scolaires aux parents d'élèves, responsables d'entreprises et élus locaux, en même temps qu'ils centralisaient les programmes scolaires et l'évaluation des compétences des élèves. Depuis, ces différents acteurs ont exercé une influence

2. Selon l'OCDE, la littéracie est « *l'aptitude à comprendre et à utiliser l'information écrite dans la vie courante, à la maison, au travail et dans la collectivité* » et la numérité « *correspond à la capacité d'une personne de comprendre et d'utiliser des données mathématiques à l'école, au travail et dans la vie de tous les jours* ».

croissante sur les établissements, leurs budgets, le travail des équipes pédagogiques alors que davantage de pouvoir était confié aux chefs d'établissements et aux autorités locales.

Le NMP a conduit paradoxalement à une déprofessionnalisation des enseignants. Leur autonomie a été diminuée en raison du contrôle imposé par des programmes nationaux et la fixation des standards, de la mise en place régulière de tests à différents niveaux du système éducatif, de l'affirmation du rôle des chefs d'établissement, de la flexibilité plus grande des conditions de travail, et de l'obligation de rendre des comptes sur les résultats obtenus. La responsabilité de l'éducation des élèves dut aussi être mieux partagée avec les parents. Ces derniers furent plus impliqués dans les établissements scolaires alors que les contrats se multipliaient entre les parents et l'équipe pédagogique pour établir un régime réciproque de droits et de devoirs sur le travail à la maison, l'absentéisme et la discipline. Des clubs et des sessions d'été furent créés pour mieux responsabiliser les parents et les élèves. Enfin, le NMP s'est établi à travers une diversité de partenariats, de sponsors et de réseaux. Une plus grande place fut accordée aux financements privés alors que les autorités locales étaient appelées à exercer de plus grandes responsabilités dans la gouvernance locale en termes de traitement des élèves handicapés (*special needs*), d'organisation du transport, de régulation des admissions dans les établissements. Elles devaient elles aussi monter des partenariats avec une diversité d'institutions, d'associations ou d'entreprises pour trouver des ressources et des financements, alors que s'opérait une privatisation partielle du système public d'éducation.

Un management de la performance et la restructuration de la profession enseignante

L'objectif de restructuration de la profession enseignante, selon les principes du NMP, a été de fixer des objectifs et des récompenses financières pour les enseignants les plus performants (Chaptal, Lamarche, Normand 2007). La modernisation de la profession devait passer par de nouvelles formes

d'incitations permettant aux enseignants d'être mieux reconnus. Un Livre Vert proposait de réformer la rémunération des enseignants, notamment à travers la mise en œuvre d'une rémunération à la performance. Les documents soulignaient les problèmes rencontrés dans le recrutement des enseignants, le souci du maintien d'une main-d'œuvre qualifiée et efficace, et ils avançaient l'idée que de plus fortes récompenses permettraient aux enseignants de démontrer leurs compétences. C'était aussi un excellent moyen de les attirer, de les retenir dans le système, et de les motiver. En fait, se posaient à l'époque des problèmes importants de recrutement liés à la charge de travail, au comportement des élèves, mais aussi à la pression des méthodes managériales, bien avant la question du salaire. Ce système de rémunération à la performance a introduit un certain nombre de changements. Les enseignants devaient désormais être évalués par les responsables de département, qui étaient eux-mêmes évalués par les chefs d'établissement, eux-mêmes évalués par les conseils d'administration. Cette évaluation devait être mise en rapport avec des objectifs et des cibles bien définis, en s'appuyant sur des données quantitatives.

Il était fait obligation aux enseignants de rencontrer leur chef d'équipe chaque année pour discuter et s'accorder sur trois à six objectifs concernant l'amélioration de la réussite des élèves ou le développement des compétences professionnelles de l'enseignant lui-même. Pour les responsables de département ou équivalent, il s'agit des compétences au management. Les équipes pédagogiques devaient aussi discuter des changements à opérer dans leurs pratiques en justifiant des progrès réalisés au regard des objectifs fixés. La progression de carrière n'était plus automatique mais liée à la performance. Le Livre vert proposait un ensemble de critères pour évaluer les enseignants : les progrès des élèves, les savoirs professionnels, les pratiques d'enseignement et d'évaluation, ainsi que l'efficacité dans le travail. Rentrait dans cette évaluation les scores des élèves aux tests mais aussi les techniques pédagogiques utilisées par les enseignants, leur connaissance des évolutions de leur discipline

et de la recherche en éducation, la conformité de leur travail aux recommandations de l'inspection mais aussi leur degré de loyauté vis-à-vis de l'institution et des réformes.

Le paradoxe de la performance dans le NMP

L'importance donnée à la performance peut entraîner des effets inattendus qui invalident non seulement les conclusions de l'évaluation mais peuvent avoir aussi une influence négative sur la performance elle-même (van Thiel & Leeuw 2002 : 267-281). Il peut donc être contre-productif de développer et d'utiliser des indicateurs de performance. Différents exemples sont maintenant bien connus dans la littérature de recherche sur le management public. Les biais dans la mesure de la productivité des services publics peuvent provenir de fausses hypothèses sous-jacentes à la mesure, des erreurs de mesure elles-mêmes, des problèmes concernant le contenu, la place ou la valeur de l'évaluation. Il a été démontré que le nord de la Grande-Bretagne semblait avoir davantage d'incendies que les autres pays européens parce que les autorités disposaient d'une meilleure technique statistique pour les mesurer. L'augmentation des chiffres de la délinquance en France a fait l'objet du même type d'analyses. Les chiffres de la délinquance augmentent quand l'activité policière augmente, et inversement ils diminuent quand l'activité policière diminue. Un dernier exemple concerne l'emploi : la performance des agences de l'emploi est fondée sur le nombre de transactions passées pour aider quelqu'un à retrouver un emploi. Leur taux de succès augmentera si elles prennent en charge les meilleurs clients qui ont de bonnes chances de s'intégrer et finalement peu les individus qui manquent de formation ou sont relativement démunis : c'est un effet d'écrémage des bons demandeurs d'emploi par les mauvais qui résulte d'un mauvais usage des indicateurs.

L'usage des indicateurs de performance peut freiner l'innovation et conduire à une ossification de l'organisation, notamment renforcer son caractère bureaucratique. La fixation d'objectifs étroits par le management ou sur certains résultats peut conduire à un effet tunnel au détriment des objectifs et

de la stratégie d'ensemble. La prolifération des indicateurs et des audits peut augmenter les coûts de pilotage alors que la pression sur la mesure engendre des effets négatifs, ce qui réduit l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre de l'action publique.

Le paradoxe de la performance révèle aussi une faible corrélation entre les indicateurs de performance et la performance elle-même. Ce phénomène est produit par la tendance des indicateurs de performance à perdre de leur intensité au cours du temps. Ils perdent leur valeur et ne parviennent plus à discriminer les bons et les mauvais résultats. Cette détérioration des indicateurs de performance est causée par différents processus. Le premier caractérise un apprentissage positif: la performance s'améliore, les indicateurs perdent leur sensibilité à détecter les mauvaises performances, tout le personnel est devenu si bon que les indicateurs sont obsolètes. Le second processus relève d'un «apprentissage pervers»: quand les organisations ou les individus savent quels aspects de la performance sont mesurés (et ceux qui ne le sont pas), ils peuvent utiliser l'information pour manipuler les évaluations. En plaçant toute leur énergie sur ce qui est mesuré, la performance grimpe alors qu'il peut y avoir en définitive une détérioration globale. Le troisième processus, la sélection, concerne le remplacement des individus contre-performants par les bons ce qui réduit les différences de performance: seuls les meilleurs restent mais l'indicateur perd sa valeur discriminante.

Par ailleurs moins les indicateurs sont nombreux, plus il est difficile d'obtenir une évaluation pertinente. De même, les auditeurs ont tendance à se focaliser sur les procédures plutôt que sur la performance réelle et davantage sur la présence ou l'absence d'indicateurs que sur leur qualité ou leur contenu. À cela vient s'ajouter le caractère évasif des objectifs qui sont parfois fixés: les buts sont souvent contradictoires entre les décideurs politiques, ou entre les décideurs politiques et les managers, ce qui complique les calculs d'efficience ou d'efficacité, les objectifs étant plus ou moins valorisés selon les cas. Parfois, les objectifs sont difficilement quantifiables ou

difficiles à lier avec des objectifs plus généraux : par exemple tel objectif sur des opérations médicales va-t-il contribuer à améliorer la santé publique ? Difficile de le dire de manière affirmative. Cela peut aussi créer une situation où les agents apprennent quel est l'aspect de leur travail qu'il leur faut valoriser auprès de leur supérieur ou qu'ils développent des comportements d'apprentissage ou d'anticipation : par exemple, les enseignants aident leurs élèves à tricher aux tests ou leur donnent une aide supplémentaire parce que les scores ont des effets sur le budget de l'école, les salaires et l'attitude du chef d'établissement. L'agent peut aussi chercher à cacher une mauvaise performance en donnant une mauvaise interprétation des indicateurs, ou en mettant l'accent sur des éléments facilement quantifiables, ou encore en délaissant certains aspects plus difficiles à mesurer. Il peut rendre compte d'une partie des opérations les plus efficaces ou considérer seulement des objectifs de court terme, ou encore faire apparaître l'organisation plus performante qu'elle n'est en réalité. La partialité peut venir aussi de la sélection des données, de biais méthodologiques dans les méthodes mises en œuvre. La traduction d'objectifs politiques par les managers dans des buts opérationnels leur laisse aussi une marge de manœuvre et d'appréciation, voire de manipulation de l'information, qui peut en retour avoir des effets sur la mesure de la performance.

Conclusion

Ces quelques réflexions montrent que dans les systèmes éducatifs, les critères de redistribution des ressources sont maintenant davantage perçus en termes d'équité (et non plus en termes d'égalité) et d'obligation de rendre compte. Comme le montre l'expérience anglaise, le NMP institue des procédures et des relations mettant l'accent sur la responsabilité des acteurs en considérant qu'ils ont une même capacité à agir pour être performants. En réalité, les conditions de scolarité sont définies selon un budget public limité et redistribué en fonction d'objectifs de résultats, à partir de principes de libre choix et de concurrence entre les établissements. Même si

un supplément de ressources est affecté aux établissements en difficultés, jugés prioritaires, cette redistribution ne parvient pas à interrompre le processus de ségrégation et de différenciation généré par le marché lui-même. En fait, l'amélioration d'une école se fait souvent au détriment de sa voisine, en modifiant les flux d'élèves sans toutefois remédier aux causes profondes de l'échec scolaire.

De plus, le marché et les pratiques managériales tendent à focaliser le travail des enseignants sur les élèves ayant le niveau requis bien plus que sur les élèves les plus en difficultés, qui sont cantonnés à un enseignement visant l'amélioration des compétences de base et un curriculum beaucoup moins riche que celui transmis aux élèves des classes moyennes et supérieures. Enfin, l'allocation des fonds se fait de plus en plus sur une base contractuelle et sur la qualité de l'offre, il n'est pas garanti que les ressources soient attribuées en définitive à ceux qui en ont le plus besoin. D'autant que les entreprises privées ou les associations motivées par le profit ou le prosélytisme hésitent à dépenser des fonds pour les élèves les moins motivés et les plus en difficulté.

Dans les établissements anglais, il est possible de repérer la permanence d'injustices générées par le marché et la sélection scolaire (Gewirtz 2002). Le traitement des élèves comme des marchandises, acceptés ou rejetés en fonction de ce qu'ils apportent à l'école, relève d'une forme d'exploitation proche de celle affrontée par le salariat aux premiers temps du capitalisme. La différenciation entre les écoles crée de la marginalisation et un relatif appauvrissement, voire une ghettoïsation des écoles subie par les élèves comme par les enseignants (Tomlinson 2009 : 171-186). Sans compter l'humiliation, la stigmatisation, la violence, le racisme, qui se sont renforcées notamment sous la pression de la recherche de performance. En Angleterre, la logique du marché et du business a pris le pas dans la gestion des écoles sur les intérêts des groupes communautaires ou des parents d'élèves qui sont eux aussi de plus en plus exclus et marginalisés. De plus, cette conception de la participation des parents d'élèves s'est appuyée sur une conception limitée de leur rôle

dans l'école avec une exigence de conformité à une logique contractuelle pour les services offerts et répressive pour les comportements des élèves. On peut dire donc que ce NMP, en organisant le passage du système éducatif à une égalité des résultats au nom de l'équité, n'a pas pour autant réduit les formes d'injustice à l'école.

Bibliographie

- Chaptal A., Lamarche T., Normand R. (2008), *Payer les profs au mérite ? Leçons des expériences anglo-saxonnes*, Paris, Syllepse.
- Clarke J. & Newman J. (1997), *The Managerial State*, London, Sage.
- Dreyfus F. (2000), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (18^e-20^e siècle)*, Paris, La Découverte.
- Gewirtz S. (2002), *The Managerial School: Post-Welfarism and Social Justice in Education*, Buckingham, Open University Press.
- Gewirtz S. (2009), «Le nouveau Parti travailliste et la troisième voie en éducation : tensions autour des zones d'action éducative» in J.-L. Derouet. & M.-C. Derouet-Besson (éd.), *Repenser la justice dans l'éducation et la formation*, Berne/Paris, Peter Lang/INRP.
- Normand R. (2010), *Gouverner la réussite scolaire. Une arithmétique politique des inégalités*, Berne, Peter Lang (à paraître).
- Nouveaux Regards (2002), *Éducation : la logique managériale en question*, n° 18, Institut de recherches de la FSU, juillet-août.
- Nouveaux Regards (2008), *L'éducation à l'épreuve de l'évaluation*, n° 42, Institut de recherches de la FSU, juillet-août.
- Pollitt C. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Blackwell.
- Pollitt C. & Bouckaert G. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis* [2^e éd.], Oxford, Oxford University Press.
- Tomlinson S. (2005), *Education in a post-Welfare Society* [2^e éd.], New York, Open University Press.
- Tomlinson S. (2009), «Éducation et justice sociale dans la société de l'État-providence», in J.-L. Derouet & M.-C. Derouet-Besson (éd.), *Repenser la justice dans l'éducation et la formation*, Berne/Paris, Peter Lang/INRP.
- van Thiel S. & Leeuw L.F (2002), «The performance paradox in the public sector», *Public Performance and Management Review*, 25 (3), march.

Les résistances de l'État social

Christophe Ramaux¹

Il est nécessaire de percevoir qu'au-delà des transformations du management, l'État social demeure fondamentalement... Cette thèse ne nie pas les redoutables coups portés par le néolibéralisme aux services publics, mais montre aussi de fortes continuités. L'État social est déstabilisé, mais dans le même temps, la crise actuelle met en pleine lumière le bilan accablant des réformes néolibérales et leurs erreurs de jugement.

Qu'entend-on par État social ? Trop souvent c'est une définition étroite, centrée sur la seule protection sociale, parfois élargie au droit du travail, qui est retenue. On propose au contraire de retenir une définition large qui englobe quatre piliers : la *protection sociale*, la *régulation des rapports de travail* (droit du travail, négociation collective, politiques de l'emploi), mais aussi les *services publics* et les *politiques économiques* (budgétaire, fiscale, réglementaire, monétaire, commerciale, industrielle, des revenus, etc.) de soutien à l'activité et à l'emploi. Cette définition large a un double avantage : elle permet de saisir la portée de la rupture intervenue au 20^e siècle en termes de régulation économique et sociale et d'insister sur le fait qu'on ne dispose pas vraiment de sa théorie. Mais l'État social n'est-il pas dépassé comme le psalmodie l'air du temps ? À voir comme on va le voir...

1. Économiste, maître de conférences au Centre d'économie de la Sorbonne, Université Paris 1.

Nous ne vivons pas dans des économies de marché

L'ampleur de l'État social et de ses quatre piliers est telle qu'il est non seulement possible, mais nécessaire, de contester la notion d'*économie de marché* traditionnellement mobilisée pour rendre compte de ce que sont supposées être nos économies. Par construction, cette notion suggère que l'État social est second et, pour tout dire, subordonné aux relations marchandes. *A contrario* on peut soutenir que nous ne vivons pas à proprement parler dans des *économies de marché* mais dans des économies avec du *marché*, du *capital* – ces deux termes devant être distingués (le capital préférant naturellement le monopole) –, de l'*intervention publique* et de l'*économie sociale* (associations, mutuelles, coopératives, etc.).

Partant de là, il est possible de pointer les limites des typologies usuelles – bâties le plus souvent en évoquant la seule protection sociale – qui opposent *économies libérales de marché* et *économies (plus) administrées*. Selon des formes et des configurations institutionnelles certes variables, les quatre piliers de l'État social existent en effet dans la quasi-totalité des pays du monde, y compris les moins développés. Leur voilure et, partant, le degré de socialisation de l'économie varient certes considérablement. Il y a bien, en ce sens, matière à opposer un modèle *social-démocrate* au modèle *libéral*. Mais encore faut-il ne pas surcharger de sens cette caractérisation. Le Royaume-Uni est l'un des pays au monde où la santé est la plus socialisée. La gestion de l'eau n'est pas déléguée au privé aux États-Unis, et la retraite publique, financée par cotisation, y occupe une place non négligeable, à l'instar de l'école publique. Caractériser, en bloc, ces pays d'*économies libérales de marché* tend, par construction, à écraser la portée des débats pourtant extrêmement vifs qui s'y déploient quant à la nécessité (ou non) d'une plus ample intervention publique.

Les sociétés modernes ont, en partie, à répondre à un défi commun : celui de l'arbitrage à opérer entre *marché*, *capital*, *intervention publique* et *économie sociale*. La réhabilitation de la notion d'*économie mixte*, bien que fade par ailleurs,

serait de ce point de vue judicieuse. Elle permet, en effet, d'exhiber que nos sociétés ne sont pas *mono-capitalistes*. Les rapports capitalistes dominent à de nombreux égards. Il est légitime en ce sens de dire que nous vivons dans des *économies capitalistes*. Mais ils ne structurent pas l'ensemble de la société. Pour ne prendre qu'une illustration, un peu plus de 50 % des emplois, en France, sont salariés au sein d'entreprises capitalistes. Il s'agit bien de la majorité. Mais près d'une autre moitié ne le sont pas, ce qui n'est pas rien (20 % de fonctionnaires, 10 % d'emplois publics hors fonction publique – sécurité sociale, entreprises publiques, etc. – près de 10 % dans l'économie sociale et 10 % d'indépendants).

Prendre la question sous cet angle suppose de s'éloigner de la pensée marxiste selon laquelle l'État serait un dispositif fonctionnel de régulation du capitalisme, au service de la classe dominante « en dernier ressort » selon la formule consacrée. Il est certes pour une part cela, mais il n'y est pas réductible. Il a simultanément une dimension non seulement antilibérale, mais proprement anticapitaliste. Par l'État social, des sphères entières d'activité (services publics, protection sociale, etc.) n'échappent-elles pas au capital ? Ce qui vaut pour lui, ne vaut-il pas pour l'économie sociale ? Le capital qui s'emploie à récupérer les activités de l'un et l'autre ne l'a-t-il pas, pour sa part, parfaitement compris ?

Le second avantage de l'acception large de l'État social est qu'elle permet d'insister sur le fait qu'on ne dispose pas d'une théorie de celui-ci. Des linéaments existent certes, mais pas à proprement parler de théorie. Un véritable paradoxe donc : l'État social est notre véritable révolution, mais celle-ci demeure largement impensée. Un paradoxe qui explique que les assauts libéraux à son encontre aient donné lieu à des réponses essentiellement défensives (« en défense de la Sécu », etc.).

Le néolibéralisme n'a pas tout emporté

Une certaine lecture radicale – marxiste ou libertaire notamment – réduisant l'État à un État capitaliste n'a pas peu contribué à l'absence d'une authentique théorie de

l'État social. En retour, il est tout aussi clair qu'il convient de se prémunir contre une vision naïve de l'État. L'État social n'englobe pas toute l'intervention publique. Pour reprendre le vocabulaire marxiste, une part de celle-ci est clairement au service du capital. Que l'État ne soit pas que social n'est pas nouveauté, mais le néolibéralisme donne à cette vérité une nouvelle actualité. Il pose en effet l'intervention publique elle-même comme un instrument de démantèlement de l'État social et de promotion du nouvel ordre concurrentiel. Le néolibéralisme a une redoutable cohérence et il a incontestablement réussi à imposer une série de changements majeurs ces dernières années. Faut-il en conclure qu'il a totalement, ou du moins quasiment entièrement, réalisé son projet ? C'est en partie l'analyse de Pierre Dardot et Christian Laval dans leur livre, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale* (La Découverte, 2009). Notre diagnostic est différent.

On peut soutenir que l'État social reste d'actualité pour au moins deux raisons. Il est *toujours là* tout d'abord. Le néolibéralisme l'a déstabilisé et a même parfois significativement rogné certains de ses piliers, avec des contrastes importants selon les pays. Mais il n'est pas parvenu à le *mettre à bas*. Simultanément, c'est la seconde raison, le bilan proprement accablant du néolibéralisme ne le réhabilite-t-il pas, au moins en creux ?

L'État social est « toujours là »

Les preuves de la permanence de l'État social en dépit des assauts bien réels du néolibéralisme sont nombreuses.

Les dépenses sociales ont augmenté depuis 1980

Les dépenses sociales publiques ont augmenté, en moyenne, de 5 points (en % du PIB) dans les pays de l'OCDE, entre 1980 et 2005, soit une hausse de près d'un tiers (de 16 % à 21 %), selon les dernières données statistiques harmonisées. En France, le montant total des prestations sociales s'élevait à 570 milliards en 2008, soit 29,3 % du PIB. Cela représente 35,5 % du revenu disponible brut ajusté

des ménages² (c'est ce qu'on nomme le *taux de socialisation du revenu*), et même 44 % si on ajoute les services non marchands d'éducation qui sont comptabilisés dans ce revenu.

L'emploi public fait de la résistance

En matière d'emploi public, quatre groupes de pays se distinguent selon les données de l'OCDE (lesquelles n'intègrent pas ici les entreprises publiques) : les pays nordiques à forte intensité d'emploi public, de l'ordre de 30 % de l'emploi total en 2006, avec le Danemark, la Norvège et de la Suède ; ceux à intensité importante avec la Finlande (25 %) et la France (23 %) ; ceux intermédiaires avec la Belgique, le Royaume-Uni et le Canada (entre 18 % et 20 %), ainsi que l'Italie et les États-Unis (entre 15 % et 16 %) ; ceux à faible intensité comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Grèce (entre 11 % et 12 %) et, plus encore, le Japon et la Corée (entre 6 % et 8 %). En matière d'évolution, depuis les années 1970, aucune tendance nette ne se dégage. Certains pays ont enregistré une baisse à certains moments : l'Allemagne et la Suède à partir de 1993, et, plus encore, le Royaume-Uni dans les années 1980 et au début des années 1990 (de l'ordre de 10 points), avec une remontée dans ce pays depuis le début la fin des années 1990. D'autres, en revanche, ont connu une hausse : la Corée et plus encore la Finlande et la Norvège. La part de l'emploi public dans l'emploi total est cependant un indicateur fragile puisqu'il est sensible aux évolutions conjoncturelles de l'emploi privé. Une autre façon d'apprecier son importance est de le rapporter au nombre d'habitants. Ce taux, dit *d'administration publique*, est d'ampleur très différente puisqu'il varie de 1 à 4 entre le Japon (42 emplois publics pour mille habitants) et la Suède ou le Danemark (environ 150 %). Plus important pour notre propos sur la permanence de l'État social : selon l'étude d'A. Guilloux, S. Bénard et O. Passet (2009)³, seul un pays (sur les quatorze grands pays de l'OCDE passés

2. Soit le revenu après impôt direct et versement des prestations et transferts sociaux y compris en nature (dont les services d'éducation).

3. Guilloux A., Bénard S. et Passet O. (sld) (2009), *Tableau de bord de l'emploi public*, Centre d'analyse stratégique, juin.

en revue) a enregistré une baisse significative entre 1976 et 2006. Il s'agit du Royaume-Uni, avec une baisse sensible entre 1976 et 1996 (de 120 % à 85 %), non compensée par la hausse qui a suivi (90 % en 2006). Tous les autres ont connu une stabilité ou, plus souvent encore, une augmentation, la hausse étant particulièrement sensible en Espagne (de 25 % en 1976 à 60 % en 2006), au Danemark (de 115 % à 155 %) et, dans une moindre mesure, en France (de 75 % à 90 %)⁴.

En France, l'emploi public entendu cette fois au sens large (y compris les entreprises publiques) regroupe près de sept millions d'emplois, soit plus de 30 % de l'emploi salarié total. Une proportion similaire à celle atteinte en... 1982, la Fonction publique territoriale ayant compensé les pertes massives enregistrées, suite aux privatisations, dans les entreprises publiques.

La régulation des rapports de travail n'a pas disparu

Pour la régulation des rapports de travail (droit du travail, négociation collective, politique de l'emploi), on ne dispose, par construction, d aucun indicateur synthétique. Mais, de même que les politiques de l'emploi ont été réorientées dans un sens néolibéral, avec notamment le développement des aides à l'emploi, le droit du travail et à la négociation collective a lui même été profondément déstabilisé au cours des trente dernières années. Il ne faut pas sous-estimer la portée des changements ainsi introduits. En conclure à la désuétude, ou à la quasi-disparition, de ce pilier de l'État social serait néanmoins bien imprudent. Le droit du travail a beau avoir été flexibilisé, lorsqu'un salarié est embauché dans l'Hexagone, les quelque 3 000 pages du Code du travail s'appliquent.

Prendre la mesure des attaques néolibérales est une chose. Garder raison quant à leur effectivité en est une autre peut-être tout aussi importante. La destinée de la loi Fillon de 2004 l'illustre parfaitement. Cette loi remet *a priori* radicalement en

4. De façon générale, le taux d'administration a progressé au cours des années 1970 et 1980 (sauf au Royaume-Uni), puis est resté assez stable jusqu'en 2007.

cause l'architecture même du droit du travail. Celui-ci repose sur un principe d'ordre social, avec ses deux volets que sont le *principe de hiérarchie des normes* (la loi prime sur l'accord interprofessionnel ou de branche qui eux-mêmes priment sur l'accord d'entreprise, etc.) et le *principe de faveur* (une règle de niveau inférieur n'est valable que si elle apporte un *plus* pour le salarié). Depuis la loi Auroux de novembre 1982, des possibilités d'accords dérogatoires existent certes. La loi de 2004 ne s'en contente pas. Elle pose que la dérogation devient la norme en indiquant qu'elle est de droit dès lors que la convention de niveau supérieur ne s'y oppose pas. La règle et l'exception sont inversées. Une véritable révolution, du moins potentiellement. Cette loi a donné lieu, non sans raison, à une importante contestation des syndicats et de nombreux juristes du travail. Elle est toujours en vigueur. Elle n'a cependant, c'est le côté cocasse de l'affaire, jamais été utilisée. Comment expliquer cela ? Parmi ces raisons, il en est une, essentielle, que l'on peut résumer ainsi : le travail ne peut être mené à bien, une entreprise ne peut fonctionner, sur la base du primat de la concurrence généralisée, de la guerre interne de tous contre tous. Le travail exige d'abord de la coopération, de la confiance. À sa façon indigne, la loi de 2004 est précieuse : elle témoigne, après bien d'autres, dont celles appliquées au secteur public (LOLF, RGPP, T2A, LRU, etc.) de ce qu'est le corpus idéologique néolibéral, directement tiré de la représentation néoclassique de l'économie. Selon lui, tout n'est qu'affrontement, compétition sans merci, défiance généralisée. Or une organisation, quelle qu'elle soit, pour ne pas parler de la société, ne peut fonctionner, tenir durablement, sur cette base. Même à l'heure du capitalisme actionnarial, aucun chef d'entreprise n'a jugé bon d'utiliser la loi de 2004. C'est dire à quel point celle-ci n'est que pure transcription idéologique de modèles en chambre nauséueux.

Le bilan accablant du néolibéralisme

En matière de remise en cause de l'État social, c'est sans aucun doute sur le pilier politique économique que l'offensive néolibérale a été la plus loin. Trois bouleversements majeurs

mettant en jeu différents dispositifs de ce pilier ont en particulier été enregistrés à partir du début des années 1980 : la libéralisation de la banque et de la finance (politiques réglementaire et monétaire), le libre-échange (politique commerciale) et l'austérité salariale (politique des revenus). Simultanément des politiques d'austérité budgétaire et monétaire (en matière de fixation des taux d'intérêts cette fois) ont été mises en œuvre, tandis que la politique industrielle a été largement démantelée. Avec une nuance importante ici : autant les trois premiers volets ont été partagés par tous les pays, même si c'est avec certains contrastes non négligeables – la Chine est largement étrangère à la finance libéralisée de sorte qu'elle a largement échappé au tsunami financier de 2008 –, autant on a enregistré d'importantes différences sur les trois autres, la zone euro ayant été, et il faut s'interroger sur les racines de ce jusqu'au-boutisme, beaucoup plus loin en l'espèce. Les États-Unis, mais aussi le Japon et le Royaume Uni n'ont en effet pas hésité – même si ce ne fut pas toujours le cas et si cela a pu prendre des formes éminemment contestables – à mobiliser des politiques économiques budgétaires et monétaires de relance ces vingt dernières années. Un contraste que l'on retrouve dans l'ampleur très différente des plans de relance mise en œuvre pendant la crise. Et qui se prolonge : c'est en Europe qu'a été lancée, depuis près d'un an, la course à l'échalote en matière d'austérité budgétaire.

Quoi qu'il en soit, la crise ouverte en 2007 en témoigne : le bilan du néolibéralisme est proprement accablant. La finance libéralisée était la clef de voûte à la fois intellectuelle (*« elle permet d'allouer les capitaux vers les projets les plus performants »* était-il répété) et pratique (les entreprises soumises à la création de valeur pour l'actionnaire) du néolibéralisme. Sa faillite entraîne donc naturellement avec lui ce dernier, du moins en termes de légitimité.

Mais, au-delà de ce que nous révèle la crise en cours, on peut multiplier les faits qui attestent que le néolibéralisme n'a pas l'efficacité qu'il prétend avoir. Difficile de soutenir aujourd'hui que la capitalisation est l'outil le plus efficace pour

pérenniser les retraites. La privatisation de la santé ? Les États-Unis ont été le plus loin en ce sens. Or les dépenses de santé y représentent 17 % du PIB, soit 50 % de plus qu'en France et cela pour des performances médicales (espérance de vie, mortalité infantile, etc.) moindres.

La crise systémique du néolibéralisme renforce la légitimité et donc l'actualité de l'État social. Cela n'interdit pas de s'interroger sur les limites intrinsèques de celui-ci (la bureaucratisation en particulier) et sur sa nécessaire refondation⁵, ni sur le développement de formes d'activités, celles de l'économie sociale, qui ne sont ni capitalistes, ni publiques⁶.

Reste l'essentiel : l'État social s'est développé dès la fin du 19^e siècle autour d'un constat simple : le marché a sans aucun doute du bon, mais il est des choses qu'il ne sait pas faire (assurer le plein-emploi, satisfaire une série de besoins sociaux en matière d'éducation, de santé, de retraite, etc., et on doit ajouter aujourd'hui de défis écologiques). Ce qui se comprend aisément, au fond, si du moins on accepte de considérer que le tout n'est pas réductible au jeu des parties, l'intérêt général à celui des intérêts particuliers.

5. L'écologie, par exemple, peut être considérée comme *la* nouvelle frontière de l'État social. Elle exige en effet avant toute chose des investissements massifs et des créations d'emplois tout aussi importantes (rénovation thermique des bâtiments, énergies renouvelables, transports collectifs, etc.).

6. L'économie sociale repose sur le contrat (on est libre d'adhérer à une association, à une coopérative, etc.), à l'inverse de l'intervention publique qui a une dimension institutionnelle plus forte (on doit payer des impôts, respecter le droit, etc.). Elle ne peut donc prétendre se substituer à l'État social (ce qui n'exclut pas certaines zones de recouvrement), si du moins on accepte de considérer que l'intérêt général n'est pas réductible au jeu contractuel des intérêts particuliers.

Figures de managers

Les inspecteurs généraux et l'évaluation : un vieux corps d'État conquis par le Nouveau management public ?

Xavier Pons¹

En 1989, la loi d'orientation du 10 juillet confie aux inspecteurs généraux la mission de procéder à «des évaluations départementales, académiques, régionales et nationales». L'objectif est de les transformer en managers de la réforme de l'Éducation nationale. Une analyse fine montre cependant que le corps recrute toujours principalement à l'intérieur du secteur éducatif, et que les demandes de formation à l'audit d'organismes publics restent ponctuelles. Les méthodes de travail des inspecteurs généraux n'ont pas changé de manière radicale avec le passage à une logique d'évaluation, ils restent opposés au tout quantitatif. Autrement dit, malgré de réelles inflexions, le corps n'a été modifié radicalement ni du point de vue de sa composition interne, ni de ses méthodes d'analyse.

L'inspection générale de l'Éducation nationale est un des plus vieux corps d'État. Les premiers «inspecteurs géné-

1. Maître de conférences à l'université Paris-Est-Créteil (Largotec, UPEC) et chercheur associé à l'Observatoire sociologique du changement (OSC, Sciences-Po).

raux des études » sont en effet nommés par Napoléon dès 1802 pour être l'« *œil ouvert* » dans les nouveaux lycées de l'Empire. Jusqu'en 1945, toutes les inspections générales relatives à l'enseignement, qu'elles soient disciplinaires (lettres, sciences) ou spécialisées (enseignement primaire, économat, services administratifs), sont progressivement regroupées dans une même inspection générale de l'Instruction publique instaurée par la loi Falloux de 1850. Jusqu'au milieu des années 1960, les inspecteurs généraux (IG) ont ainsi un quasi-monopole en matière de pédagogie, depuis l'élaboration des programmes et des sujets d'examen jusqu'à la présidence des jurys de concours, en passant par la gestion des carrières des enseignants. Experts de leur discipline, ils inspectent seuls dans les classes et sont au contact direct du ministre.

La loi de 1989 et l'évaluation : du mot à la chose ?

En 1989, la loi d'orientation du 10 juillet confie aux IG la mission de procéder à « *des évaluations départementales, académiques, régionales et nationales* » (art. 25) supposés s'appliquer « *à tout le système éducatif : les élèves, les étudiants, les établissements, les personnels, les services extérieurs, l'administration centrale* » (rapport annexé à la loi). L'évaluation est alors perçue comme un instrument permettant de moderniser l'administration et d'améliorer la transparence de son fonctionnement. Présentée parfois comme une nouvelle « *méthode de pilotage* », elle est supposée permettre une meilleure connaissance du fonctionnement du système éducatif et, pour certains, amorcer un changement de régulation, par les résultats plutôt que par les moyens.

Le vieux corps d'État serait-il alors passé au Nouveau management public ? Un faisceau de signes convergents pourrait nous le faire penser. Des travaux militants voient en l'évaluation une méthode de management issue du monde de l'entreprise privée et consacrant l'irruption dans le secteur éducatif d'une logique marchande néolibérale. Les chercheurs qui ont à ce jour tenté de synthétiser les principes fondateurs du NMP insistent sur l'importance de l'évaluation

des résultats comme l'une des mesures phares de cette doctrine visant à réformer le fonctionnement des organisations publiques (Mons & Pons 2009). Enfin, nous disposons de plusieurs travaux de science politique qui montrent que certains grands corps d'État (Mines et Ponts-et-Chaussées par exemple) ont su intégrer cette doctrine dans leurs pratiques pour se reconvertis et maintenir leur position dominante dans le processus de décision (voir par exemple Gervais 2007). Il en serait donc de même pour les inspecteurs généraux de l'Éducation nationale... Pas exactement. Les recherches que nous conduisons depuis 2004 sur ce corps nous invitent à une réponse plus nuancée, reposant sur quatre constats majeurs.

Quatre tendances lourdes

Premièrement, il persiste de fortes constantes dans la composition interne de l'inspection générale depuis 1990 (Pons 2008). Nos recherches à partir des notices biographiques disponibles au secrétariat des deux inspections générales de l'Éducation nationale² révèlent par exemple que les proportions d'IG titulaires d'une agrégation ou d'un doctorat évoluent peu entre 1990 et 2006 (entre 51 et 58 % pour l'agrégation et 7 et 11 % pour le doctorat), tout comme celles d'IG ayant été instituteurs (entre 11 et 16 %), professeurs de classes préparatoires (entre 19,7 et 23,1 %), maîtres de conférence en université (entre 3,2 et 4 %), inspecteurs de l'Éducation nationale (entre 7,6 et 9,3 %) ou inspecteurs d'académie (entre 17,7 et 20,2 %). De même, la proportion d'IG ayant une expérience dans le secteur privé reste très basse, et ce depuis 1945 (moins de 1,9 % des effectifs annuels). Pour le dire autrement, le corps recrute principalement à l'intérieur du secteur éducatif français. Il conserve même une préférence pour l'enseignement public secondaire, comme l'illustre la prédominance d'anciens enseignants de collèges et lycées (entre 45,8 et 51,8 %) et d'anciens inspecteurs pédagogiques régionaux (autour de 23-24 % depuis 1997).

2. IGEN : Inspection générale de l'Éducation nationale. IGAENR : Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche.

Deuxièmement, la consultation des bulletins d'information internes aux deux inspections générales met en évidence qu'à l'exception de formations, relativement régulières depuis 1986, d'inspecteurs de l'IGAENR au contrôle de gestion par des cabinets privés, des établissements supérieurs (comme HEC, Sciences-Po ou l'ENA) ou d'autres grands corps d'État (Ponts-et-Chaussées, inspection générale des affaires sociales), les principales sessions de formation internes au corps ont pour objet soit la maîtrise de l'anglais ou de la bureautique, soit l'information sur des tendances internationales ou européennes récentes. Les demandes de formation à l'audit d'organismes publics restent ponctuelles (même si elles se multiplient depuis 1999) et concernent en général une dizaine de membres de l'IGAENR. Les demandes de formation à l'évaluation n'ont pratiquement jamais été satisfaites (Pons 2008).

Troisièmement, les conceptions de l'évaluation mises en avant par les cinquante-six IG que nous avons pu interroger entre janvier 2004 et février 2008 varient fortement d'un individu à l'autre même si trois tendances principales émergent clairement. Opposés au tout quantitatif et à une évaluation fondée seulement sur des indicateurs statistiques, les IG plaident pour une évaluation à visage humain, prenant en compte le quotidien des acteurs du système éducatif. Contre une évaluation technocratique menée de manière trop distante ou par des acteurs extérieurs au monde de l'éducation, ils mettent en avant leur expérience institutionnelle et professionnelle et la nécessité d'avoir le « sens du terrain » pour évaluer. Contre une évaluation sanction, ils valorisent le sens de la formule et le dialogue participatif (Pons 2010).

Quatrièmement, les méthodes utilisées par les IG n'ont pas changé de manière radicale avec le passage de ce corps à une logique d'évaluation (Pons 2010). La consultation des guides méthodologiques mis à leur disposition et le recensement des techniques d'enquête mentionnées dans les rapports publics depuis le milieu des années 1980 montrent en effet que les IG ont presque toujours recours à trois techniques d'enquête (l'analyse de documents transmis par les

administrations ou les établissements, l'entretien et l'observation in situ), techniques dont ils tentent d'améliorer la portée générale par l'usage, inégal dans le temps mais en tendance croissant, de méthodes permettant de chiffrer les phénomènes observés (exploitation de statistiques, administration de questionnaires, dénombrements localisés).

Un NMP « à la française » ?

Les IG ont-ils dès lors intégré les principes du NMP dans leurs pratiques et leurs représentations ? Globalement, il semble que non. Le corps n'a modifié radicalement ni sa composition interne, ni ses méthodes d'analyse. Les formations auxquelles ses membres ont assisté sont d'abord définies en réponse aux besoins de fonctionnement immédiats du corps. Il n'y a pas de politique explicite de formation aux principes du NMP. Enfin, les conceptions de l'évaluation défendues en entretien privilégient le regard empirique expérimenté, quand elles ne s'opposent pas clairement à certaines mesures typiques du NMP (comme la multiplication d'indicateurs quantitatifs de gestion ou le primat de la mesure des performances).

Toutefois, ce constat doit immédiatement être nuancé. Nous nous sommes focalisés sur l'évaluation, donc seulement sur un des principes du NMP. Or il est possible que les IG aient plus directement intégré dans leurs représentations d'autres aspects de cette doctrine, comme la nécessité d'assurer une plus grande discipline budgétaire dans l'utilisation des ressources, ce que suggère le besoin de se former régulièrement au contrôle de gestion. On retrouve par ailleurs dans certaines conceptions de l'évaluation évoquées plus haut la prise en compte de certains impératifs du NMP, comme lorsqu'ils entendent promouvoir une conception participative de l'évaluation.

Ces changements impliquent assurément un nouveau langage et de nouveaux savoir-faire (convaincre et non plus contraindre, dialoguer et non plus imposer, etc.) caractéristiques d'un nouveau management public. Mais – et cette nuance dans la nuance est essentielle à nos yeux –, ils sont

aussi des réponses à des enjeux historiques internes et propres au secteur éducatif français. Par exemple, promouvoir une évaluation participative à visage humain permet au corps de montrer qu'il a su prendre en compte les critiques des années 1960-1980 sur l'inspection individuelle et son caractère autoritaire et infantilisant. En conséquence, s'il y a promotion d'un nouveau management public par les IG, celui-ci ne peut être qu'hybride.

Bibliographie

- Gervais, J. (2007), *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un «nouveau» corps des Ponts et Chaussées*, Thèse de l'Institut d'Études Politiques de Lyon.
- Mons, N., Pons, X. (2009), «Le pilotage par les résultats : mises en perspective théoriques et historiques», in N. Mons, J.-C. Emin, P. Santana, *Le pilotage par les résultats*, Paris, CNDP-ESEN.
- Pons, X. (2008), *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels. Discours et méthodes (1958-2008)*, thèse de l'Institut d'études politiques de Paris.
- Pons, X. (2010), *Évaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrence*, Paris, PUF.

Illusion, malentendu et confusion : la vraie vie des inspecteurs

Dominique Mormiron¹

Pour Dominique Mormiron, injecteur lui-même et responsable syndical, le statut des inspecteurs est emblématique de la torsion que le NMP fait subir aux cadres de la fonction publique. Sommés d'appliquer sans états d'âme des réformes souvent en contradiction avec des années de travail, ils sont dans le même temps dépossédés de la mission d'expertise qui les définit.

Pour un observateur avisé, trois mots caractérisent la représentation des inspecteurs dans notre système éducatif : illusion, malentendu, confusion. Notre analyse va nous conduire à entrevoir les tendances des réformes.

Illusion

L'illusion consiste à prendre les représentations usuelles sur les inspecteurs et sur l'inspection pour la réalité. Ces représentations souvent péjorativement connotées concernent en premier les enseignants, les parents, les inspecteurs eux-mêmes, mais aussi les responsables politiques du système.

La première illusion consiste à penser qu'il y a un type unique d'inspecteurs. Cette croyance méconnaît l'existence des trois corps bien distincts qui structurent en France les métiers

1. Secrétaire général adjoint du SNPI-FSU.

de l'inspection. Or le découpage statutaire de ces trois corps concerne leur identité aussi bien que leurs missions.

On distingue ainsi les IEN (inspecteurs de l'Éducation nationale), dont le corps a été forgé en 1990 à partir de l'assemblage des IDEN (inspecteurs départementaux de l'Éducation nationale) du 1er degré, des inspecteurs techniques de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage, et des inspecteurs de l'information et de l'orientation. On en dénombre environ 2000 actuellement.

Les IA-IPR (inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux), issus majoritairement du corps des agrégés. On dénombre actuellement environ 1000 IA-IPR.

Enfin, il y a les corps des inspections générales : l'IGEN (inspection générale de l'Éducation nationale), plus pédagogique et disciplinaire, et l'IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche), plus administrative et gestionnaire. L'effectif actuel des IG avoisine les 230 membres.

Ce rapide tableau pointe la deuxième illusion : les inspecteurs constituerait une cohorte. En vérité, face à environ 945 000 enseignants (public + privé), on dénombre à peine plus de 3 000 inspecteurs, soit un rapport de 1 pour 315, toutes catégories confondues.

Enfin, la troisième illusion consiste à accorder aux inspecteurs le pouvoir de faire ou défaire le système scolaire ainsi que les carrières des enseignants, voire des chefs d'établissement. En réalité, à l'exception des IA-DSDEN, qui ont fonctionnellement et juridiquement un pouvoir de chef de service (nomination, notation et sanction), les inspecteurs n'ont que le pouvoir de la parole. À aucun moment, ils ne sont en situation de décider. Les décisions appartiennent à la compétence des chefs de service et des politiques de l'exécutif. Un inspecteur, c'est avant tout un professionnel dont on attend deux types de parole : en premier lieu celle qui exprime son avis, en second lieu, celle qui exprime l'information qu'il doit transmettre aux acteurs du système. C'est en cela qu'au cœur des métiers de l'inspection, il y a la notion d'expertise. Cette expertise ne peut

exister que dans la mesure où elle bénéficie d'un minimum de liberté qui lui garantit sa qualité.

En conséquence, l'inspecteur ne peut légitimement s'incarner dans le personnage du « petit chef », auquel certains inspecteurs peuvent succomber, entraînés par le pouvoir de la parole. Il faut s'en garder en permanence dans la pratique du métier. Si l'inspecteur incarne la permanence de l'État dans ses grandes valeurs éducatives, il n'a pas vocation à jouer le rôle d'un contremaître du système scolaire ni celui d'un propagandiste zélé et partisan du pouvoir politique en place.

Malentendu

On voit que ces illusions communes peuvent nourrir des malentendus majeurs qui faussent la compréhension de la place de l'inspection dans notre système.

Le premier malentendu porte sur la fonction première de l'inspecteur. Actuellement, le pouvoir politique se base sur une doctrine exprimée par deux ministres récents de l'Éducation nationale à l'ESEN (École supérieure de l'Éducation nationale, chargée de superviser la formation des personnels d'encadrement du ministère de l'Éducation nationale). Pour Gilles de Robien, l'inspecteur est d'abord un cadre qui doit « comprendre, expliquer, appliquer et rendre compte ». Que faut-il comprendre ? Les instructions du ministre. Que faut-il expliquer et appliquer ? Les mêmes instructions. De quoi faut-il rendre compte ? De la manière dont ces instructions sont appliquées. Pour Xavier Darcos, le rôle des inspecteurs est essentiel dans la mise en œuvre des réformes qu'il a décidées, car l'Éducation nationale a besoin de cadres pour mener et accompagner le changement. Ces évolutions doivent être pour eux autant d'opportunités de faire évoluer leurs pratiques et leurs carrières. Prosaïquement, cette clause de style signifie que certains, les plus performants dans ce projet, seront récompensés par une amélioration du revenu, tandis que les autres en resteront à une rémunération de base. Cela s'est récemment traduit par une réforme importante du statut et des régimes indemnитaires donnant une place majeure à la

notion de « manière de servir », évaluée par le recteur d'académie, et aux parts variables des indemnités dont seuls 15 % des inspecteurs peuvent percevoir le taux le plus élevé.

Dans les deux optiques, l'attente du ministre ne se fait pas d'abord sur la capacité d'expertise, mais sur la capacité à faire mettre en œuvre par les enseignants les choix politiques du pouvoir en place. Pour résumer, depuis quelques années, le ministère attend d'abord de l'inspecteur qu'il soit un contremaître qui dirige et surveille et un VRP (voyageur représentant placier) qui vend dans les établissements scolaires la politique décidée par l'exécutif en exercice. Or, quelles sont les missions fondamentales officielles des inspecteurs ? Elles sont inscrites dans le Code de l'éducation et dans les circulaires qui y sont consacrées :

- Les deux inspections générales procèdent à des évaluations départementales, académiques, régionales et nationales. En outre, l'IGAENR vérifie l'application par les établissements de la politique mise en œuvre et contrôle le compte d'emploi et les dépenses engagées.
- L'IGEN assure auprès du ministre une mission permanente de contrôle, d'étude, d'information, de conseil et d'évaluation.
- Tous les inspecteurs évaluent les personnels relevant de leurs champs de compétences respectifs en vue de promouvoir la qualité de la formation continue des adultes et la cohérence globale entre formation initiale et formation continue.
- Les IA-IPR et les IEN inspectent et s'assurent du respect des objectifs et des programmes nationaux. Ils animent les formations initiales et continues, évaluent les expériences pédagogiques et concourent à leur généralisation. Ils participent au recrutement et à la formation des personnels et à l'organisation des examens, et assurent des missions d'expertise dans tous ces domaines.

Il s'agit là d'une panoplie complexe et pluridimensionnelle qui ne peut se résumer à une fonction d'agent d'exécution. L'objectif essentiel demeure l'amélioration de la capacité de formation du système scolaire, amélioration qui passe

par la promotion des compétences professionnelles des enseignants.

Le malentendu est donc actuellement fort entre un exécutif qui attend des inspecteurs une action de relais univoque des choix politiques du moment, et un engagement professionnel, intellectuel et citoyen sur le long terme, et voué à la promotion de la formation des citoyens tant du point de vue culturel que du point de vue cognitif et social.

La dernière note de service sur les missions des IA-IPR et des IEN ne résout pas les malentendus. Trois sous-titres y apparaissent : le pilotage pédagogique, le management et le conseil. Aucun de ces termes n'apparaît dans les missions statutaires. De plus, cette note donne au recteur le pouvoir de fixer à chacun des inspecteurs de son académie une lettre de missions prioritaires avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs. Or, l'appréciation de la manière de servir des inspecteurs est confiée au seul recteur sur la base de la lettre de mission qu'il « fixe » à sa guise. La manière de servir est dorénavant associée à une rémunération différenciée de plus en plus importante. Enfin, cette note tend à promouvoir la systématisation des inspections collectives.

Confusion

L'illusion originelle et les malentendus qui se sont engagés sur cette base et sur les choix politiques récents conduisent à une situation de confusion. Pour faire adopter ses vues à l'opinion publique, voire aux enseignants, l'exécutif ne craint pas de stigmatiser les inspecteurs en les dénonçant comme des petits chefs qui contrôlent sans intelligence. Récemment, un député proche du ministre donnait une interview à l'AEF (agence éducation formation, principale agence de presse française spécialisée dans la sphère éducative) pour dénoncer l'interventionnisme stérilisant des inspecteurs qui bride l'initiative et l'innovation des directeurs d'écoles primaires.

Cette politique s'appuie sur le constat d'une faillite du système scolaire qui légitime la RGPP (révision générale des politiques publiques). En communiquant sur des chiffres « calibrés » pour la cause, le ministère porte atteinte à

la capacité d'expertise des corps d'inspection. Depuis 2008, on a pu assister à une reprise en main par le ministère des IA-DSDEN (avec notamment des mises à l'écart spectaculaires et soudaines, dont au moins une a défrayé la chronique sur le département du Rhône), mais aussi des IG. Ainsi, sous le ministère Darcos, les rapports des inspections générales ont été fréquemment mis sous le boisseau. Dans les récentes nominations à l'IGEN, on a pu reconnaître de nombreuses personnalités qui s'étaient fait connaître pour leur engagement. Par ailleurs, la réforme de la formation professionnelle des enseignants écarte, sans jamais le dire clairement, les inspecteurs de la formation initiale pour leur donner au contraire un rôle essentiel dans la formation continue.

Enfin, la communication présidentielle et ministérielle prétend depuis 2008 que désormais les enseignants sont évalués sur les résultats de leurs élèves. Dans les faits, rien n'est encore vraiment engagé dans ce sens. Les inspecteurs n'ont reçu à ce jour aucune instruction opérationnelle par rapport à cette nouvelle évaluation des enseignants.

Conclusions

Au final, les inspecteurs, comme le système éducatif dont ils sont les pilotes de terrain, sont confrontés à une logique qui ébranle plus qu'elle ne construit, et cela au nom de la lutte contre l'immobilisme. Cette logique combine trois vecteurs : exiger des résultats chiffrés, diminuer la dépense de l'État en diminuant les postes des fonctionnaires, enseignants ou administratifs, et instaurer en modèle les services concurrentiels du secteur.

L'observation des corps d'inspection au sein du système éducatif français permet de prendre la mesure de certaines spécificités de ce système, mais aussi des tensions qui le parcourrent actuellement dans le cadre des réformes contemporaines. La place des inspecteurs dans le système s'avère fondamentale : sont-ils de simples vecteurs du pouvoir politique en exercice ou bien sont-ils les garants du système et de ses valeurs ?

Chefs d'établissement : la fabrique des cadres

Agnès Pélage¹

Depuis 2001, les principaux de collèges et les proviseurs de lycées, ainsi que leurs adjoints, appartiennent à un corps spécifique. L'objectif de la réforme est de rompre avec le modèle de formation par les pairs, de les faire passer d'une « culture d'établissement » à un « sentiment d'appartenance académique » et d'individualiser les carrières. Si les gains en termes de reconnaissance sociale et de rémunération sont évidents, le coût professionnel de ces changements est élevé : le travail des chefs d'établissement est de plus en plus étroitement encadré, leurs pratiques normalisées, leur mobilité contrainte. C'est un corps en souffrance à qui l'on demande de rompre clairement avec sa profession d'origine.

« Faire bouger les choses », « changer de politique », « changer les mentalités », « reprendre le bahut en main », sont autant de formules répétées par les chefs d'établissement lorsqu'ils sont invités à parler de leur travail². Les motifs

1. Maître de conférences à l'Université de Paris-Est-Créteil et membre du laboratoire Printemps, CNRS-Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

2. Cet article s'appuie sur une quinzaine d'années de recherche sur les personnels de direction. Voir Pélage (1996, 1998, 2003, 2006, 2010).

avancés sont divers. Ils invoquent autant le mandat qu'ils ont reçu de leur hiérarchie que l'urgence de la situation dans laquelle se trouvait leur établissement au moment d'en prendre la direction, ou encore la manière dont ils conçoivent leur «mission». Cette rhétorique du changement fait largement écho à la politique ministérielle qui, depuis plus d'une vingtaine d'années, désigne les proviseurs de lycée et les principaux de collèges comme les leviers de la modernisation du système éducatif secondaire. Comment expliquer une telle convergence de points de vue ? Que recouvre cette modernisation et quelles en sont les conséquences sur le métier et les pratiques professionnelles des personnels de direction ?

Pour répondre à ces interrogations, il importe de ne pas limiter l'analyse au seul cadre formel de l'établissement scolaire, même soigneusement inséré dans le jeu complexe des relations locales favorisées par la décentralisation accrue du système éducatif. Ce texte propose de mobiliser deux autres échelles d'observation complémentaires : celle de la dynamique de transformation du segment professionnel spécifique que forment les personnels de direction au sein des métiers de l'enseignement, puis celle des carrières professionnelles, collectivement et individuellement négociées. Ce double point de vue nous éclaire précisément sur la manière dont les chefs d'établissement sont effectivement impliqués dans le «Nouveau management» du système éducatif.

De l'unification d'un corps à une position de cadre

Depuis 2001, les principaux de collèges et les proviseurs de lycées, ainsi que leurs adjoints, appartiennent à un corps spécifique des personnels de direction (décret du 11 décembre 2001). Ce nouveau statut juridique achève un processus amorcé en 1985 qui sépare les personnels de direction des personnels enseignants. Il s'insère dans la politique ministérielle qui, depuis la fin des années 1980, s'efforce de développer «*une culture de l'encadrement*» (Septours 1992).

Les personnels de direction : un statut de corps spécifique

Avec le décret du 11 avril 1988, les chefs d'établissement quittent leur statut d'origine en accédant aux deux corps

de personnels de direction, un corps de première catégorie réservé aux agrégés et un corps de seconde catégorie pour les autres candidats (Pélage 2010). Dans le cadre de la décentralisation, ce statut vise surtout à renforcer le rôle du chef d'établissement pour en faire un interlocuteur solide des collectivités territoriales de rattachement de leur établissement, un relais de l'administration d'État chargé de mettre en œuvre localement la politique nationale et un levier de la nouvelle autonomie pédagogique des établissements, désormais outillée par un projet d'établissement rendu obligatoire par la loi d'orientation de 1989.

Face aux difficultés persistantes de recrutement, que les modifications successives des épreuves du concours n'ont jusque là pas résolues³, le ministère cherche à rendre la fonction plus attractive, en favorisant les promotions de carrière et l'accès à la hors-classe. Le défi est aussi de conjuguer les efforts pour renouveler les profils des lauréats du concours, en recrutant des candidats plus gradés, plus polyvalents, avec une expérience professionnelle plus variée, plus jeunes et un personnel plus féminin⁴. En outre, pour la première fois, des fonctionnaires provenant d'autres administrations peuvent devenir personnel de direction par la voie d'un détachement administratif.

3. En 1992, le concours passe de deux épreuves écrites à une épreuve écrite unique d'admissibilité et en 1996, l'épreuve écrite d'admissibilité est remplacée par une admissibilité sur dossier professionnel. En 2007, une épreuve écrite est à nouveau réintroduite au niveau de l'admissibilité puis ce sont les coefficients entre l'écrit et l'oral qui seront modifiés, afin de renforcer le poids de l'entretien dans la sélection des candidats.

4. En 1992, 80 % des lauréats au concours de seconde catégorie sont des enseignants du second degré. En 2010, ils ne sont plus que de 57 %. Cette évolution se réalise au profit des enseignants du premier degré et des personnels d'éducation, respectivement 17 et 22 % des lauréats en 2010. De plus, à partir de 2002, les personnes de moins de 30 ans peuvent passer le concours. Entre 2002 et 2010, la part des lauréats de moins de 35 ans passe de 19 à 21 % avec des pics à 24 % en 2006 et 2007. Surtout, les jeunes candidats réussissent particulièrement bien le concours (près de 40 % des candidats de moins de 35 ans contre 27 % de ceux de plus de 46 ans). Les rapports des jurys de concours montrent également clairement la progression de la part des femmes parmi les lauréats, jusqu'à devenir supérieure à celle des hommes depuis deux ans, de 31 % en 1988 à 51 % en 2010.

« Une culture d'encadrement » pour « un pilotage partagé »

Ce n'est qu'en 1995 que le ministère officialise sa volonté de diffuser une culture d'encadrement en créant l'École supérieure des personnels d'encadrement du ministère de l'Éducation nationale (ESPEMEN). Cette dernière est l'héritière du centre Condorcet (1992) en charge des premières formations spécifiques aux personnels d'encadrement, destinées à favoriser le rapprochement progressif des inspecteurs, chefs d'établissement, et gestionnaires d'établissement. Transformée en 2003 en École supérieure de l'Éducation nationale (ESEN), cette école s'affirme comme un instrument de coordination progressive de la formation initiale des personnels d'encadrement. S'agissant plus particulièrement des personnels de direction, l'enjeu est de rompre avec le modèle de formation par les pairs, mise en œuvre dans les académies par des formateurs. Il est aussi d'individualiser les parcours de formation et les carrières. Dans cette logique, les contenus de formation font une place croissante aux discours et aux techniques de management et d'évaluation de l'établissement.

Toutefois, au tournant des années 2000, au moment où les évaluations internationales des systèmes éducatifs nationaux révèlent un score relativement faible des élèves français, l'heure est au recentrage de la politique éducative sur les acquis des élèves. Les bilans réalisés par l'Inspection Générale viennent alors réprover les initiatives locales jugées hétérogènes et peu cumulatives, en matière de projet d'établissement comme d'évaluation des établissements (Etienne & Gauthier 2004). La politique d'encadrement s'empare du nouveau levier de conversion des chefs d'établissement à un métier d'*« encadrement fondé sur les apprentissages des élèves »* (Obin 2007). Le *« pilotage partagé »* en est l'arme rhétorique. Ce mot d'ordre se traduit, dès 1989, par le rapprochement de deux pôles professionnels longtemps étanches au sein de l'Éducation nationale : le pôle pédagogique et le pôle administratif de l'Inspection générale⁵. Dès lors, les

5. L'Inspection générale est composée de l'Inspection générale de l'Éducation nationale avec ses correspondants académiques – les inspecteurs

évaluations pédagogiques des enseignants tendent à s'insérer dans celles plus globales des établissements scolaires. Des rapports rédigés en commun sont publiés. L'ambition affichée est de faire bouger les frontières professionnelles et de transformer les pratiques enseignantes.

Ces orientations arrêtent le cadre général de redéfinition du métier de chef d'établissement, désormais conçu comme le garant d'une plus grande efficacité du système éducatif reposant en premier lieu sur la fixation d'objectifs quantifiés et sur l'obtention de résultats mesurables.

Un travail d'encadrement piloté à distance

Le travail des chefs d'établissement apparaît alors de plus en plus étroitement encadré et leurs pratiques progressivement normalisées. Les systèmes d'information sur les performances de l'école sont peu à peu harmonisés aux niveaux académique et national⁶. Les chefs d'établissement sont tenus d'alimenter les bases de données académiques à partir d'indicateurs progressivement unifiés (taux de redoublement, d'absentéisme, de réussite aux examens, nombre d'actes de violence, collaboration avec les parents, poursuite d'étude, insertion professionnelle, etc.). On met à leur disposition une batterie d'indicateurs « indispensables », « nécessaires » ou « utiles », partiellement différents selon qu'il s'agit d'un collège, d'un lycée ou d'un lycée professionnel, par rapport auxquels ils peuvent et doivent situer leur établissement.

Ceci est conforme à la logique descendante et budgétaire de la « modernisation de l'État », impulsée à la fin des années 1980 et consolidée par la loi organique relative aux lois des finances (2001-2006) qui renforce le niveau académique de mise en œuvre de la politique nationale. Dans ce processus, où il convient de passer d'une « culture d'établissement » à un « sentiment d'appartenance académique » (Obin 2007), le

pédagogiques régionaux de discipline – chargée de l'évaluation individuelle des enseignants, et de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale.

6. C'est en 2006 que la Direction de l'évaluation et de la prospective, créée en 1987, devient la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

projet d'établissement parvient à prendre de la consistance. Il est aujourd'hui considéré par les personnels de direction comme un « *outil indispensable pour le changement de la culture professionnelle des enseignants*⁷ ». Validé par les autorités académiques, il est désormais élaboré comme un plan d'action du chef d'établissement pour atteindre les objectifs nationaux. Cette évolution est d'autant plus remarquable que, depuis 2006, les établissements scolaires sont tenus de passer des « contrats d'objectifs » avec le recteur, stipulant les programmes d'actions et les indicateurs d'amélioration retenus, conditionnant l'attribution de moyens complémentaires (heures d'enseignement, postes d'assistants pédagogiques, etc.).

Un travail d'encadrement pédagogique plus outillé

De cette manière, les chefs d'établissement commencent à être équipés pour « *conduire la politique pédagogique et éducative de l'établissement* », ainsi que le prescrit le référentiel du métier de chef d'établissement (2000). Pressés de renforcer leur collaboration avec les corps d'inspection territoriaux disciplinaires, pour être mieux « accompagnés » dans leur rôle pédagogique, les chefs d'établissement voient simultanément leur travail davantage guidé. Cette conception est clairement résumée dans les déclarations récentes de Roger Chudeau, directeur de l'encadrement du ministère de l'Éducation nationale (2008-2010) : « *Dès qu'un chef d'établissement rencontre une difficulté, les inspecteurs arrivent en masse, convainquant les récalcitrants et les verrous sont levés*⁸. »

Mais c'est la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 qui permet de franchir un pas supplémentaire dans la construction de l'encadrement pédagogique par le chef d'établissement. Puisant dans la vulgate

7. Cette formule se retrouve à plusieurs reprises dans la revue *Direction* du Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN), syndicat largement majoritaire.

8. Allocution du 19 mars 2010 lors du congrès extraordinaire du syndicat Indépendance et Direction.

sur l'« effet établissement » et « l'effet chef d'établissement », le ministère souhaite faire émerger les relais et les niveaux de responsabilités intermédiaires entre la direction de l'établissement et les enseignants, considérés comme nécessaires à une plus grande efficacité de l'école. Constituer un « service de la vie scolaire », désigner des coordonnateurs de discipline, promouvoir un travail en commissions thématiques, tels sont les attendus. Surtout, la loi de 2005 prévoit la mise en place d'un conseil pédagogique, présidé par le chef d'établissement, et dont la composition, le fonctionnement et les attributions laissent une grande marge de manœuvre aux chefs d'établissement. Cette instance décisionnelle est destinée à préparer le volet pédagogique du projet d'établissement. Rendu obligatoire par le décret réformant l'organisation et le fonctionnement des EPLE (27 janvier 2010), ce nouvel instrument devrait permettre aux chefs d'établissement de poursuivre leur travail de structuration des établissements, qui passe notamment par une interdisciplinarité croissante, conformément à la culture d'évaluation invoquée à tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation scolaire : *« Il s'agit d'un levier extraordinaire pour manager votre établissement et asseoir votre compétence pédagogique. Avec cet outil, c'est réglé, certains partenaires sociaux ne pourront plus vous la contester. Et puis il permettra aux enseignants de s'impliquer davantage dans l'administration de la pédagogie »*, déclare Roger Chudeau⁹.

De telles prescriptions sont d'autant plus appliquées par les chefs d'établissement qu'ils sont eux-mêmes soumis à une procédure d'évaluation individuelle. Les personnels de direction doivent réaliser un diagnostic de leur établissement dans les 6 mois après leur arrivée dans un poste. Des objectifs de progrès de l'établissement doivent servir de base à une lettre de mission du chef d'établissement, négociée avec le recteur ou avec l'inspecteur d'académie, puis alimenter le projet d'établissement. Après trois à quatre ans d'exercice, les chefs d'établissement doivent être évalués dans le cadre d'un

9. *Ibid.*, 19 mars 2010.

entretien formel en vue d'une mutation éventuelle. Certes, l'évaluation individuelle paraît faiblement se refléter dans la gestion des carrières car entre la rédaction de la lettre de mission et l'entretien d'évaluation, il n'est pas rare que le chef concerné ait déjà bougé ou soit déjà parti à la retraite. En effet, chaque année, un chef d'établissement sur trois demande sa mutation, un sur six l'obtient mais c'est surtout pour les nouveaux personnels de direction que la mobilité devient une réalité puisqu'à compter des promotions 2005, un nouveau chef sur quatre obtient sa mutation au bout de trois ans. Avec ce dispositif, les chefs d'établissement sont tenus de montrer qu'ils sont capables de faire avancer leur établissement dans des délais fixés et sur des dimensions très variées : résultats aux examens, gestion des flux d'élèves, attractivité de l'établissement, offre de formation, climat général, accueil des parents, etc.

Une position d'encadrement collectivement négociée

L'aptitude collective des chefs d'établissement à s'imposer comme interlocuteurs incontournables d'un gouvernement, quel qu'il soit, est remarquable. Leur capacité de négociation et de mobilisation sur la durée s'illustre par de nombreuses initiatives : une première manifestation nationale en 1994 et la participation active à une réflexion ministérielle qui débouche sur le rapport Blanchet en 1999 puis sur un référentiel du métier de direction en 2000. Ce dernier, annexé au nouveau statut de 2001, sert de socle aux négociations qui s'en suivront, rythmées en 2004 par la publication d'un Livre Blanc sur le métier et l'organisation de grèves administratives larvées. En 2006, les personnels de direction redescendent massivement dans la rue et cette dernière démonstration de force aboutit à la publication dans le bulletin officiel d'une charte des pratiques de pilotage de l'Ecole Polytechnique (janvier 2007). Depuis, c'est sur l'application de cette charte et les perspectives d'un nouveau statut à l'horizon 2012 que les personnels de direction concentrent leurs efforts collectifs. Cela fait plus de vingt ans que les personnels de direction sont entrés activement dans le processus de transformation de leur fonction. Leur

représentation syndicale leur donne la force de négocier de nombreuses contreparties. En effet, près d'un personnel de direction actif sur deux est syndiqué. Cette représentation est régulièrement confirmée par une participation massive aux élections professionnelles. Fin 2008, 85 % des personnels de direction ont pris part au vote lors du renouvellement des sièges des commissions paritaires.

De réelles avancées financières

Comme en 1988, le statut de personnels de direction de 2001 a été ardemment négocié. Il contient des avancées catégorielles importantes. L'unification du corps des personnels de direction s'accompagne de gratifications financières à tous les niveaux de carrière (accroissement du nombre de promotions annuelles, classement à la hausse de nombreux établissements¹⁰, élévation de l'indice terminal). Les personnels de direction hors-classe finissent désormais leur carrière au même niveau d'indice que les IA-IPR (Inspecteur d'académie-Inspecteur pédagogique régional).

Aujourd'hui, la promotion à la hors-classe s'effectue en moyenne au bout de 7-8 ans alors qu'il fallait deux fois plus de temps avant 2001. Si à peine une dizaine de personnels de direction certifiés accédaient à la hors-classe avant 2001, on en compte près de 2500 en 2010. Ainsi la part globale des personnels de direction hors-classe passe-t-elle de 2 % en 2002 à 12 % en 2010. Au total, c'est plus de la moitié du corps qui est actuellement en première catégorie ou en hors-classe.

Une nouvelle figure de référence : le « cadre autonome »

Si les années 1990 ont largement mis en avant la figure du « chef d'établissement pédagogue » comme modèle professionnel de référence, aujourd'hui, c'est le modèle du « cadre autonome » qui est au devant de la scène. Cependant, loin de

10. Les établissements sont classés en cinq catégories financières donnant lieu à une bonification indiciaire croissante : 1^{re}, 2^e, 3^e, 4^e catégorie puis catégorie exceptionnelle. Seuls les lycées peuvent être classés en 4^e catégorie exceptionnelle (20 % des lycées). En 2010, 40 % des lycées, 20 % des LP et 15 % des collèges sont en 4^e catégorie.

se substituer l'une à l'autre, ces deux figures professionnelles se confortent.

La manifestation nationale de 2006 a abouti à la charte des pratiques de pilotage signée par le ministre et tous les syndicats de personnel de direction¹¹. En même temps qu'il rassemble des axes d'amélioration des conditions d'exercice du métier, ce nouveau protocole d'accord scelle une réorganisation des établissements scolaires pour mieux les préparer à être évalués, conformément à la mise en œuvre d'une politique éducative nationale « performante ».

En contrepartie, la charte prévoit une série de mesures destinées à alléger la charge de travail des personnels de direction : des enquêtes statistiques auprès des établissements plus allégées, plus prévisibles, plus harmonisées ; la hiérarchisation des informations adressées aux établissements, la constitution d'un pôle administratif opérationnel et qualifié dans chaque établissement. Surtout, la mise à distance des services déconcentrés du ministère et des collectivités territoriales se concrétise par l'application aux personnels de direction des textes régissant l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État. Avec un temps de travail reconnu, balisé et annualisé, les chefs d'établissement deviennent officiellement des « cadres autonomes » qui organisent leur temps de travail.

Enfin, l'autonomie des personnels de direction est également au cœur de cette charte, en échange de leur enrôlement dans l'accélération des réformes impulsées par la loi de 2005 (remplacement des enseignants, contractualisation des objectifs de l'établissement avec le rectorat, assouplissement de la carte scolaire, mise en place du conseil pédagogique, réforme du lycée, généralisation de l'accompagnement éducatif à tous les collèges, etc.). Pour cela, cet accord se

11. Derrière le SNPDEN, Indépendance et Direction (I&D) est la seconde organisation syndicale représentative (19 % des votes aux élections paritaires de 2008). Elle résulte d'une scission syndicale en 2001, suite au désaccord avec les orientations managériales que le statut de 2001 venait entériner et avec le fait de permettre l'accès au corps de direction à de personnels extérieurs à l'enseignement et l'éducation, par la voie du détachement.

prévaut du texte fondateur des EPLE (1985) et s'efforce de réaffirmer le caractère autonome des établissements scolaires vis-à-vis des autorités académiques, dont les pratiques managériales autoritaires sont régulièrement dénoncées par les personnels de direction¹². Comme en 1988 et en 2001, la question de la présidence du conseil d'administration est à nouveau débattue puis tranchée : le chef d'établissement demeure le président du CA. En outre, la même distance est affichée vis-à-vis des collectivités territoriales qui, se réclamant de la loi sur les libertés et responsabilités locales de 2004, tendent à impliquer les établissements dans des actions jugées périphériques à leurs missions premières d'éducation et d'enseignement.

Plus fondamentalement, la charte de 2007 s'inscrit dans une réflexion ministérielle, menée dès 2002, sur la création d'un grand corps unique d'encadrement de l'Éducation nationale qui engloberait les inspecteurs, les gestionnaires et les chefs d'établissement. Dans cette charte, le ministère s'engage à consolider la concertation syndicale, à suivre l'application de cette charte et à en tirer le bilan dans les trois ans, tout comme il annonce un plan à venir de requalification des emplois et de formation des personnels de direction. Ces engagements constituent à leur tour les chefs d'établissement en partenaires actifs de la réforme du système éducatif secondaire et de la transformation de leur métier. De leur côté, les chefs d'établissement se dotent d'un observatoire de l'application de la charte.

Vers un statut de cadre supérieur ?

Par conséquent, l'implication forte des chefs d'établissement dans la réforme du système éducatif ne peut pas être réduite à une volonté de soumettre les enseignants à leur pouvoir grandissant. En soutenant la récente réforme des lycées qui les conforte dans leurs responsabilités pédagogiques et en souhaitant la voir s'étendre aux collèges, en

12. « [...] qui tiennent parfois davantage du caporalisme désuet plutôt que d'une gestion moderne des ressources humaines », *Direction*, n° 161, p. 34.

se montrant favorables à une évaluation des enseignants aux côtés des inspecteurs, en revendiquant un rôle accru en matière de ressources humaines, les chefs d'établissement insèrent leur action dans une dynamique professionnelle ambitieuse. L'horizon qu'ils visent est celui d'une promotion collective que leur octroierait un nouveau statut aligné sur l'encadrement supérieur. Cela passe par une série de leviers : ramener le corps des personnels de direction à deux classes ne conservant que la première et la hors-classe, revaloriser toutes les composantes de la rémunération avec un indice terminal plus favorable, renforcer les effets de l'évaluation sur la carrière individuelle en distinguant bien évaluation de l'établissement et évaluation des chefs d'établissement, individualiser davantage la formation, ouvrir davantage de masters de direction en partenariat avec les universités et positionner la fonction de direction non plus comme une fin de carrière mais comme une étape vers une troisième carrière.

Sur tous ces points, les négociations sont entamées et la Révision générale des politiques publiques (RGPP) est clairement perçue par les porte-parole des personnels de direction comme une opportunité à saisir pour obtenir la rénovation de leur statut. La perspective de construire une filière administrative interministérielle pourrait permettre à la fonction de direction de quitter le champ de l'éducation pour s'intégrer dans le répertoire interministériel des métiers de la fonction publique d'État (RIME). L'absorption en octobre 2010 de la direction de l'encadrement par la direction générale des ressources humaines du ministère semble constituer de ce point de vue une étape significative.

Cependant, la stratégie d'accompagnement, plus particulièrement menée par le SNPDEN, tend à déborder les chefs d'établissement, se payant en retour de concessions qu'ils ne sont pas toujours prêts à faire. « *Vous êtes désormais comptables des résultats des élèves* », « *garants de la qualité des enseignements et des performances du système éducatif* » annonce le directeur de l'encadrement¹³. En se ralliant à

13. *Ibid*, 19 mars 2010.

l'idée d'une modulation de leurs indemnités complémentaires en fonction de leurs performances, sous forme d'une prime de fonctions et de résultats (PFR), les chefs d'établissement prennent acte de la prescription du ministère. Toutefois, cet enrôlement organisationnel se heurte à des conditions pratiques qui les mettent à l'épreuve, au quotidien.

En effet, si cette situation n'est pas vraiment nouvelle (Pélage 2003 : 21-36), la logique concurrentielle à laquelle sont soumis les établissements s'accélère et met sous tension croissante les personnels de direction. Les chefs d'établissement se montrent donc réservés sur les indicateurs de performance de l'établissement. Ils expriment leurs réticences sur la nature de la performance et du mérite qu'on pourrait leur reconnaître dans le cadre du dispositif d'évaluation renforcé dont ils sont appelés à faire l'objet. Ils dénoncent la résistance plus ou moins passive des responsables académiques et des collectivités territoriales à admettre l'autonomie réaffirmée des personnels de direction. Ils affichent leur déception face à l'insuffisance des moyens dont ils disposent pour s'emparer de la marge de manœuvre que les nouveaux textes leur concèdent (pénurie budgétaire, réduction du nombre de personnels, mise en place insuffisante des pôles administratifs, intervention croissante des collectivités territoriales, sollicitations des parents).

De même, les chefs d'établissement s'inquiètent des incertitudes professionnelles qui pèsent sur eux, à l'encontre des améliorations espérées. Dans le cadre des négociations amorcées en 2009 sur la rénovation du statut des personnels de direction, plusieurs pistes non exclusives sont évoquées. Un retour au statut d'emploi pour les postes de direction les plus prestigieux est imaginé. Il est proposé de gérer les personnels de direction-adjoints au niveau académique, menaçant le statut unique tout en risquant d'affaiblir le rapport de force syndical actuel. La gestion des gestionnaires d'établissement pourrait être transférée aux collectivités territoriales, le service économique de l'établissement se retrouvant hors du contrôle du chef d'établissement. Dès lors, bien que très actifs dans

le processus de transformation de leur métier, les personnels de direction sont loin d'en avoir l'entièvre maîtrise.

La mobilité comme moyen de l'autonomie professionnelle

En liant évaluation, mobilité et promotion, le statut de 2001 érige la mobilité en norme de carrière. Outre l'obligation de changer d'établissement au bout de 9 ans d'ancienneté dans le poste, le statut de 2001 contient une forte incitation à la mobilité au bout de trois ans, en général vers un établissement plus rémunérateur ou constituant une étape favorable à une stratégie de promotion de carrière. Les conseils aux nouveaux entrants dans la fonction de direction, délivrés dans la revue *Direction* du SNPDEN, sont, de ce point de vue, significatifs : « *Il est légitime de concevoir sa carrière avec une stratégie liée à la typologie et à la catégorie des établissements*¹⁴. » Parce qu'aujourd'hui, il est plus aisément de devenir proviseur quand on est passé par l'emploi de principal ou de proviseur de lycée professionnel qu'en étant adjoint de lycée, les nouveaux personnels de direction, d'emblée affectés sur un poste d'adjoint, se voient conseillés de demander un second poste d'adjoint d'un établissement mieux classé pour espérer devenir principal ou proviseur de LP rapidement et ensuite viser un poste de proviseur, l'emploi le plus rémunérateur. Ainsi, même si tous les chefs d'établissement ne se conforment pas à cette logique, le classement de l'établissement tend à devenir le critère principal dans l'élaboration d'une stratégie de carrière.

Alors qu'un quart des personnels de direction demandaient leur mutation en 2000, ils sont plus du tiers à le faire en 2010. Cette dynamique de rotation vient accentuer en retour la normalisation des pratiques générée par l'encadrement resserré de leur activité dans la mesure où elle contraint les chefs d'établissement à se conformer au plus vite aux manières de faire prescrites et à rendre rapidement visible leur action, quelle que soit la donne locale.

14. *Direction*, n° de mai 2010 (hors-série) p. 19.

«Arriver» dans un établissement, «changer les choses» dans la perspective de «partir», voilà qui est au cœur des préoccupations des chefs d'établissement mais qui, tout autant qu'une contrainte, se présente comme une opportunité. En effet, ces temporalités de travail raccourcies facilitent également leur rôle de «modernisateur» de l'école. La perspective d'une mutation dans des délais assez courts leur permet de prendre des risques pour impulser le changement selon les recommandations ministérielles, tout en réduisant leur durée d'exposition aux conflits éventuels avec les personnels de l'établissement. Dès lors, il se dessine un modèle de chefs d'établissement interchangeables, dont l'autonomie professionnelle tend aujourd'hui à se construire moins dans le poste de travail (l'établissement scolaire) qu'au niveau des carrières individuelles de plus en plus mobiles.

Conclusion

À bien des égards, l'activité des chefs d'établissement se retrouve alignée sur celle de nombreux cadres d'autres secteurs. Comme eux, ils reçoivent et produisent de l'information normalisée, fabriquent de l'organisation, sont soumis à des contraintes à distance et à des directives resserrées (Mispelblom 2006). L'autonomie des établissements ne s'est donc pas accompagnée d'une plus grande autonomie du travail des chefs d'établissement, tant les contraintes qui pèsent sur eux se sont multipliées dans un contexte de pilotage accru du système éducatif par les résultats. Néanmoins, les personnels de direction ne sont pas les simples instruments d'une politique d'encadrement et d'une professionnalisation descendante. D'un côté, ils négocient collectivement une autonomie professionnelle avec la création d'un corps unique qui pourrait être à l'avenir plus radicalement détaché de celui des enseignants. De l'autre côté, ils négocient individuellement une autonomie à travers les parcours de mobilité de carrière qu'ils réalisent. Mais cette double transaction a un coût: reporter une mutation faute de résultats suffisants et se conformer toujours plus aux prescriptions académiques

et nationales, ou bien devoir quitter un établissement même si on ne le souhaite pas.

Ainsi, le cas des chefs d'établissement illustre l'intérêt pour la sociologie des groupes professionnels de mieux identifier les temporalités structurantes du travail (perspective historique suffisamment longue pour cerner la nature des changements à expliquer, temporalités des ensembles organisés qui structurent les parcours professionnels, temporalités biographiques qui affectent les vies de travail). Sans ce point de vue, certains enjeux professionnels restent masqués et les schémas d'analyses restent prisonniers de rhétoriques professionnelles qui les plongent dans une impasse.

Bibliographie :

- Barrère, A., (2006), *Sociologie des chefs d'établissement. Les managers de la République*, Paris, PUF.
- Étienne, J. & Gauthier, F.-R. (2004), *L'évaluation des collèges et des lycées en France*, Paris, Ministère de l'Éducation nationale.
- Evetts, J. (2003) « Explaining the construction of professionalism in the military: history, concepts and theories », *Revue française de sociologie*, 44-4, p. 759-776.
- Mispelblom Beyer, F. (2006), *Encadrer est-ce travailler?*, Paris, Armand Colin.
- Obin, J.-P. (2007), *Améliorer la Direction des établissements scolaires*, Rapport de base nationale de la France à l'OCDE, IGEN, Paris, Ministère de l'Éducation nationale.
- Pélage, A. (2010), « Les chefs d'établissement scolaire: autonomie professionnelle et autonomie au travail », in *Sociologie des groupes professionnels*, Didier Demazière & Charles Gadéa (éds.), Paris, La Découverte.
- Pélage, A. (2003), « La redéfinition du métier de chef d'établissement secondaire », *Revue française de pédagogie*, 145.
- Pélage, A. (1998), « Les chefs d'établissement pédagogues? », *Société française*, n° 10 (60), p. 4-13.
- Pélage, A. (1996), *Devenir proviseur: de la transformation du modèle professionnel aux logiques d'accès à la fonction de direction*, thèse de doctorat, UVSQ.
- Septours, G. (1992), « Les personnels et l'encadrement: une politique de l'encadrement au ministère de l'Éducation nationale », in *L'administration de l'Éducation nationale*, Paris, Economica.
- Thaurel-Richard, M., (2008), *Portrait des nouveaux personnels de direction du second degré*, Les Dossiers de la DEPP, Paris, Ministère de l'Éducation nationale, n° 192.

L'Université et la recherche muselées par les indicateurs : de l'évaluation au mesurage

Michel Blay¹

La mise en place d'indicateurs extérieurs a profondément heurté le monde de la recherche. Pour Michel Blay, l'instauration d'une mesure quantitative myope, en lieu et place de l'évaluation qualitative réfléchie par les pairs, méconnait et menace l'essence même du savoir et de la recherche.

Les critiques relatives à l'usage des indicateurs et facteurs d'impact du monde de l'université et de la recherche sont aujourd'hui largement diffusées et les analyses techniques n'ont pas manqué. Ainsi, mathématiciens et physiciens, principalement, se sont attachés à montrer que ces indicateurs ou, plus précisément, les procédures sur lesquelles ils reposent, ne peuvent pas donner un résultat satisfaisant ou du moins un résultat compatible avec ce qui est attendu d'eux. En un mot ces indicateurs ne sont ni vrais ni faux, tout dépend des modalités, qui doivent être très circonscrites et limitées, de leurs usages. Nous ne reviendrons pas en détail sur ces études techniques.

Ce faisant, on ne peut que s'étonner qu'indépendamment de ces critiques les dits indicateurs continuent à faire florès et à être manipulés à tout va dans les Instituts, les organismes

1. Directeur de recherche au CNRS (UMR 8630 Observatoire de Paris/CNRS/UPMC), président du Comité pour l'histoire du CNRS et du conseil scientifique de l'Institut de recherches de la FSU.

et les agences. À quoi servent-ils donc ? De quels enjeux sont-ils le symptôme ?

La mise en place d'indicateurs, c'est-à-dire la construction de procédures susceptibles de rendre mesurable à des fins de quantification ce qui, a priori, ne l'était pas, constitue une entreprise globale et normative devant s'appliquer progressivement à l'ensemble des activités économique des hommes, y compris maintenant à celles du secteur public.

Cette culture dévorante et obsessionnelle de l'évaluation par indicateurs est au cœur de la Nouvelle gestion publique ou NMP. Elle constitue en France, principalement avec la LOLF, le code des marchés et la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'un des principaux aspects de la transposition des normes du secteur privé au secteur public, c'est-à-dire de l'extension des manières de penser du monde économique aux institutions publiques. Ainsi se trouvent introduites, par le jeu de ces nouvelles logiques normatives du « management de la performance », des techniques de contrôle (y compris de contrôle qualité) applicables partout et devenues, d'une certaine façon, une norme mondiale.

La nouvelle gestion publique repose sur trois moments constituant une sorte de triptyque, un nouveau dogme des « bonnes pratiques » : objectifs – évaluations – sanctions. Il importe, puisque seuls l'efficacité et les résultats doivent être pris en compte, que les objectifs définis soient suffisamment clairs et simples pour donner matière à des procédures de mesure des dits objectifs ainsi que des « performances » réalisées par les « agents » en rapport avec les objectifs qu'ils auront dû faire leurs. Au regard de leurs résultats et évaluations quantitatives les « agents » sont ensuite soumis à un système de sanctions — que souligne l'importance actuelle accordée aux directions des ressources humaines – correspondant au type de projet développé (primes, salaires modulés, modifications des horaires, changement de poste, etc.).

Dans ce cadre, la clé de voûte du système repose sur la primauté donnée, sur toute évaluation, à la mesure chiffrée, mesure susceptible d'être présentée comme une caractérisation de l'efficacité. Tout se passe donc comme si

l'on introduisait, via les indicateurs de résultats, une sorte de sanction d'un « marché », là, même, où un marché n'existe pas. Comment peut-on, en effet, penser aujourd'hui une activité humaine en dehors d'un marché concurrentiel ?

S'il est donc indispensable dans cette configuration « moderne » et surtout normative de discipline du travail de construire des indicateurs permettant d'évaluer les performances des « agents », comment de telles procédures ont-elles été introduites et à quel prix dans le monde de la recherche et de l'université ?

Évaluations par mesurage dans la vie scientifique

Donc, depuis quelques années, en conformité avec les exigences réglementaires de la « nouvelle gestion publique », des indicateurs en tout genre fleurissent dans la vie scientifique et intellectuelle. Je dis « dans la vie scientifique et intellectuelle » car, dans ce cas précis, je ne sais pas clairement ce que l'on se propose effectivement de mesurer et d'évaluer par indicateurs. Ni d'ailleurs ce que l'on peut mesurer : a-t-on jamais mesuré la vie intellectuelle ou l'importance des travaux de Newton, de Kant, d'Einstein ou de Foucault ? Ni même, finalement, le sens exact de ces mesurages. Sur quel type d'échelle, comme par exemple pour les tremblements de terre, placera-t-on Newton, Kant, etc. et les malheureux enseignants-chercheurs d'aujourd'hui ?

Essayons d'y voir plus clair. Souhaite-t-on mesurer la science ou la connaissance en tant que telle, voire son accroissement ? Il faudrait alors posséder de ces notions des définitions claires et simples à partir desquelles il serait possible de dégager ou de construire des concepts quantitativement exprimables, susceptibles d'être soumis à la mesure. Que signifie mesurer ? Sans entrer dans des considérations trop techniques concernant ce qu'il faut comprendre par ce terme, on rappellera cependant que la variable considérée (par exemple la production de charbon) doit être associée à un concept quantitativement exprimable (par exemple la masse de charbon) correspondant à une gran-

deur mesurable – c'est-à-dire satisfaisant aux conditions formelles de la mesure :

- a) définir à l'aide d'une procédure effective (par exemple physique) à l'intérieur d'un domaine d'objets et relativement à la grandeur considérée, deux relations d'antériorité et de coïncidence permettant d'instaurer entre ces objets un ordre sériel (on peut classer ainsi les masses);
- b) définir, toujours à propos de la même grandeur et dans le même domaine d'objet, une opération effective (par exemple physique) additive satisfaisant aux propriétés formelles de l'addition arithmétique (ce qui revient pour l'essentiel à définir une unité de mesure, une masse devenant alors tant de fois l'unité de masse).

Lorsque la condition « b » n'est pas satisfaite, seul un classement est construit, et les événements sont placés sur une échelle.

Dans le cas qui nous occupe présentement, la procédure ne va pas de soi car la conception même de ce qui doit être mesuré, à savoir la science, n'est pas l'objet d'un consensus bien partagé.

Ainsi, loin d'être définie comme le suggère par exemple René Descartes, par l'idée de la « connaissance de toute chose », elle semble bien plutôt, de nos jours, accommodée à toutes les sauces. On ne sait plus très bien ce qu'il faut en penser, sauf que, sans doute, il y a de la science lorsqu'il y a des mathématiques, des laboratoires et, de nos jours, des ordinateurs, une bonne rasade d'Internet et souvent des profits économiques. Mais cela est-il suffisant pour caractériser la science, d'autant qu'il n'est pas sûr qu'il ne faudrait pas parler plutôt « des » sciences ? Ou bien encore, comme certains le suggèrent, de sciences « dures » et de sciences « molles », en considérant comme allant de soi que les sciences dures sont précisément celles qui s'accordent le mieux avec la pseudo-définition que j'ai rappelée ci-dessus.

Faut-il donc tenir pour « molle » – ce qui est dans ce contexte très dévalorisant – toute activité de l'esprit qui ne reposeraient pas sur des procédures calculatoires, de gros laboratoires, des ordinateurs et un bon retour sur investissement, etc. ?

Le souci de la rigueur et de l'exigence intellectuelle du pur mathématicien, de l'historien, de l'archéologue, du théoricien de la littérature, du philosophe, etc. ne serait-il qu'un mol amusement, un doux divertissement et, finalement, seulement un trou dans les budgets ?

Il importe donc de s'interroger à nouveau sur la définition, le sens et les valeurs qui font la science. À cette fin, pour clarifier d'entrée de jeu la discussion, je poserai que la science, celle de notre époque comme celle des Grecs anciens ou des Arabes, est essentiellement recherche de la vérité, visée de connaissance et, qu'en cela, elle repose sur une démarche intrinsèque d'approfondissement, de transformation et de clarification des principes et des concepts. Rien, en droit, ne peut échapper au questionnement. La science ainsi définie a donc, évidemment, partie liée avec la liberté et cette dernière a parfois été payée au prix fort.

Par cette définition, la science se reconnaît à nouveau clairement comme science, c'est-à-dire comme un travail de l'humanité s'accomplissant dans l'exigence intellectuelle et dont l'horizon est la vérité.

Sans doute ce n'est pas la même voie, les mêmes tours et détours dans lesquels s'engagent, par exemple, au cours des siècles, le mathématicien ou le physicien, et en cela on doit plutôt parler des sciences avant de parler de la science, mais, dans un cas comme dans l'autre, c'est bien la visée de vérité qui seule permet de définir un concept de science ; un concept de science n'excluant pas, *a priori*, ce que certains classent dans le « mou », confondant alors l'usage des formules mathématiques, le rôle des gros appareillages et l'importance des subventions avec les enjeux véritables de l'exigence intellectuelle².

Comment donc mesurer, au sens précis du terme, cette science ou cette connaissance comprise comme exigence intellectuelle et visée de vérité ? Une procédure directe apparaît très hasardeuse voire absurde. Il faut donc abandonner

2. Pour plus de détails, on peut consulter Michel Blay, *La science trahie. Pour une autre politique de la recherche*, Paris, Armand Colin, 2003.

l'idée de mesurer la connaissance ou son acquisition en tant que telles, c'est-à-dire abandonner l'idée de mesurer ce qui constitue le sens même d'une activité intellectuelle exigeante. Que faire ? Que mesurer ?

Connaissance et production mesurable

Une autre voie s'offre à l'analyse, en substituant la notion de production de science ou de connaissances à celles de sciences et de connaissances. On perçoit bien qu'en introduisant le terme de « production » on détermine une orientation quantitative. Ne parle-t-on pas couramment de la production de tant de tonnes d'acier, de charbon, de pétrole, etc.? Mais que signifie l'expression « production de sciences ou de connaissances »? Dans le cas de la production de charbon, il est possible d'élaborer une procédure de mesure à partir de la définition de la mesure que nous avons introduite précédemment en associant à la « production de charbon » le concept quantitativement exprimable de « masse »; la production de charbon sera dès lors de tant de tonnes et les productions pourront être classées voire additionnées.

Comment mesurer la « production scientifique »? Quelle est la grandeur mesurable, comparable à la masse, susceptible de fournir les éléments quantitatifs pour construire une échelle de ladite production? Sur quels matériaux est-il possible de travailler effectivement?

La réponse est simple. En effet: qu'est-ce qui est mesurable dans la production scientifique ou dans celle des connaissances en faisant corrélativement l'impasse sur la science et la connaissance proprement dites? Eh bien, le nombre d'articles publiés, le nombre de citations de chaque article dans tel ou tel autre article, le nombre de brevets, de prix Nobel dans telle université, d'ordinateurs dans tel laboratoire, de souris dans tel fond de placard, de jeunes ou de vieux, d'hommes et de femmes, etc. La liste est sans fin car tout, peut être, en droit considéré comme signifiant, comme constituant un critère pour mesurer tout et n'importe quoi³.

3. G. Udny Yule remarquait déjà en 1921-1922 dans *British Journal of Psychology*, XII, p. 107: «N'ayant pas le moyen de mesurer ce que vous

C'est d'ailleurs bien ainsi, en privilégiant la publication d'articles et les citations d'articles, que l'on opère pour fabriquer les nombreux indicateurs, que ce soient les inénarrables facteurs d'impacts reposant sur les bases de données bibliographiques aléatoires de Google⁴ ou le classement de Shanghai des universités, qui plait tant à nos ministres, malgré les multiples critiques qui ont été formulées à son adresse de par le monde, soulignant qu'il repose sur des données aussi sommaires que discutables⁵.

La construction d'indicateurs n'est ni nouvelle ni bien originale. Depuis presque un demi-siècle, des travaux méthodiques ont été engagés. Ils montrent qu'il est toujours très incertain et contingent de vouloir rendre compte de phénomènes sociaux, et *a fortiori* individuels, exclusivement en termes de catégories, de nombre ou d'échelle. Qu'à cela ne tienne, le mesurage, aujourd'hui, se développe et s'amplifie ; la « nouvelle gestion publique » doit s'imposer en dehors de toute autre rationalité que la sienne.

Le classement des revues au cœur de la NMP

Considérons donc, par exemple, le classement des revues. Il constitue un enjeu central dans le développement du système universitaire ainsi que dans la mise en place corrélative de la « nouvelle gestion publique ».

Afin de mesurer la « production scientifique » on peut, comme nous l'avons indiqué précédemment, considérer, en particulier, le nombre d'articles publiés ou le nombre des

désirez, la démangeaison de mesurer peut, par exemple, simplement vous conduire à mesurer quelque chose d'autre – et peut-être en oubliant la différence – ou en laissant de côté certaines choses parce qu'elles ne sont pas mesurables », cité par F. A. Hayek dans *Droit, législation et liberté*, traduction Raoul Audouin et Philippe Nemo, Paris, PUF, 2007, p. 890.

4. L'un des indicateurs le plus populaire aujourd'hui est l'indice h. Cet indicateur h est un nombre, associé à un chercheur et calculé en considérant l'impact de l'ensemble de ses publications. Pour une étude plus technique on peut consulter Denis Jérôme, « Redouter l'évaluation ? » Reflets de la physique, *Bulletin de la société française de physique*, n° 10, juillet-août 2008, p. 18-20 ; le Report of the IMU/IMS/ICIAM joint Committee on quantitative Assessment of Research (2007).

5. Voir également l'article d'Albert Fert, prix Nobel, dans *Le Monde* du 27 août 2008.

citations de tel article dans tel autre article. Cependant cette procédure ne vaut et ne permet un étalonnage des articles qu'à la condition préalable qu'un classement bien normé des revues ait été réalisé. Le nombre des revues étant considérable, il faut d'abord les sélectionner puis les répartir en grandes catégories. Un tel travail a été effectué au niveau européen, dans la perspective du développement du marché dit de l'« économie de la connaissance », puis diffusé pour validation dans les diverses régions dépendant de Bruxelles : l'Allemagne, la France, l'Angleterre, etc.⁶

Observons de plus près la procédure. Elle résulte d'une initiative émanant de l'European Science Foundation (ESF) qui a construit un European Reference Index for the Humanities (ERIH). Cet index se présente comme une tentative de classement des revues consacrées, dans le cas présent, aux Humanités. L'ESF y propose une répartition en trois grandes catégories, A, B, C, qui « ont pour but d'identifier et de donner davantage de visibilité, aux recherches européennes de haut niveau sur les Humanités, publiées dans des journaux académiques, dans, potentiellement, toutes les langues européennes ». Et, en conséquence, il est souhaité que l'ERIH « *forme le socle d'un système complet d'information sur la recherche en Humanités* ». Il apparaît donc que l'ESF à travers l'ERIH vise à déterminer et à sélectionner un certain nombre de revues qui, en raison de ce qui est conçu comme l'excellence par l'ESF, seront très largement soutenues.

Les revues classées en A sont donc de première qualité ; puis viennent celles classées en B et C. Les autres, car il y en a beaucoup d'autres, qui n'apparaissent pas dans le classement, deviennent sans existence scientifique et finiront par être vendues sous le manteau. Il va de soi, corrélativement, que les meilleurs chercheurs et enseignants-chercheurs seront ceux qui publieront dans les revues de catégorie A. Ceux qui, inconscients des nécessités de leurs

6. Tous les organismes et les divers pays s'adonnent avec une grande fébrilité à ce type d'exercice (ministères, CNRS, universités, etc.) de telle sorte qu'il semble parfois que la vie scientifique se réduise à la construction d'indicateur classant les indicateurs... des autres.

belles carrières, se risqueraient à publier dans une revue non classée, seraient bien vite assimilés à des non-publiants. En France, poursuivant une démarche engagée depuis plusieurs années par le ministère, l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) est, d'ailleurs, en train de définir à partir des classements de l'ERIH les groupes de chercheurs publiants et non-publiants, c'est-à-dire de favoriser contre la collaboration et l'émulation la concurrence de tous contre tous.

Cela étant, l'initiative prise par l'ESF pêche tant du point de vue de sa conception que de celui de son exécution. Les revues dans les domaines considérés ont été choisies par des comités de quatre à six personnes. Ces comités ne sont en aucun cas représentatifs, à moins de les considérer comme formés par des « experts-par-excellence » qui se reconnaîtront, peut-être par un signe, un présage ou plus simplement par le copinage. Ces comités ont été, en effet, constitué sans consulter les diverses organisations représentatives habituelles des disciplines ni les instances nationales reconnues. Ce n'est d'ailleurs qu'en juin 2008 que les responsables des revues furent informés de leur classement ou rejet, sans qu'aucune demande d'information concernant les revues qu'ils dirigent ne leur ait été adressée à un moment ou à un autre. Il est remarquable, en particulier, qu'aucune demande n'ait été faite auprès des éditeurs concernant par exemple le nombre des abonnements étrangers alors que l'impact international des revues est déterminant dans le classement! La procédure est donc d'une opacité qui, sans surprendre, étonne néanmoins.

En outre, la qualité d'une revue n'est pas indépendante du contenu de chaque article et des processus par lesquels les articles sont sélectionnés. En un mot, les connaissances produites ne peuvent pas être évaluées à partir de leur seul support et de son classement, mais à partir de la lecture effective, collégiale et contradictoire, de chaque article⁷. Cela

7. La base de toute évaluation scientifique, depuis qu'il existe des institutions scientifiques, dont la première forme moderne est peut-être celle des académies du 17^e siècle, est l'avis formulé de façon collégiale et contradictoire par

peut paraître évident à un quidam, mais ne semble pas l'être pour les experts de l'ESF. L'ESF confond, par ailleurs, dans le classement ERIH, la diffusion internationale favorisée par l'usage de l'anglais en deux cents mots avec la qualité intrinsèque des articles dans les autres langues, y compris en anglais réel. Une telle démarche est extrêmement néfaste pour le développement de la science et des connaissances principalement dans les Humanités. En privilégiant un groupe de revues, à partir de critères et d'une méthode opaques, se trouve exhibé, de fait, un savoir standardisé et figé, un savoir officiel, orientant recrutement, promotion, mobilité et choix budgétaires, tandis que les travaux originaux, ne se pliant pas nécessairement aux règles imposées, ne pourront plus être publiés, si ce n'est dans des revues *off* qui auront eu la chance, peut-être, de survivre.

Des normes, un savoir réglementé, des publications bien hiérarchisées pour hiérarchiser les publiants ; autant d'éléments qui tissent une toile bien serrée autour des chercheurs et des enseignants-chercheurs. La mise au pas de la recherche et le développement technico-administratif du pilotage se déplient donc sous les bienveillants auspices de la nouvelle gestion publique et du marché de l'« économie de la connaissance⁸ ».

une assemblée de spécialistes élus ou collectivement cooptés. C'est encore de cette façon qu'on désigne les membres de l'Académie des sciences, du Collège de France et même, jusqu'à ce jour, les enseignants-chercheurs universitaires ou les chercheurs du CNRS.

8. Si l'effort dirigiste et autoritaire s'accroît très vite, en revanche l'effort budgétaire diminue comme à proportion. D'après les chiffres de l'OCDE (fascicule 2007/2 des « Principaux indicateurs de la science et de la technologie ») la France, qui était le troisième pays scientifique en 1970, le cinquième en 1985, encore septième en 1995, est désormais à la quatorzième place mondiale pour la « dépense intérieure de recherche et de développement » par rapport au produit intérieur brut (DIRD/PIB). C'est même le seizième rang qu'il faut envisager pour le taux de financement de la recherche par habitant. L'effort total représente 2,12 % du PIB en 2006 : il faut revenir vingt-cinq ans en arrière pour trouver un taux aussi bas. Ce taux inclut la recherche militaire, élevée en France, qui est proche de 10 % de l'effort total. Pour la seule recherche civile, la France se situe donc autour de 1,90 % du PIB. Nous laissons les aimables démagogues annoncer un effort de recherche à 3 % du PIB en 2012...

L'AERES ou l'ordre du marché

Dans le pilotage par indicateur de la recherche ou, plus précisément de nos jours dans celui de l'innovation, loin de ce qu'on appelait autrefois les grandes orientations de la recherche nationale, l'AERES est à la pointe du combat, en mettant pour le moins à mal l'autonomie et la liberté académique – la République des savants si chère à Gaston Bachelard et à Frédéric Joliot.

L'AERES comme l'ANR (Agence nationale de la recherche) ont été créées ces dernières années. Ce sont, nous dit-on, des agences administratives indépendantes – indépendantes de quoi, puisque tous les membres en sont nommés par le pouvoir en place ou ses représentants – indépendantes plutôt de la communauté réelle et vivante ! De fait, l'AERES et l'ANR ont pris en tenaille la production scientifique. Le rôle de ces agences s'inscrit, à l'évidence, dans le cadre de l'installation généralisée de la nouvelle gestion publique soutenue par la stratégie de Lisbonne et, cela, avec un remarquable dynamisme en France : le pouvoir fixe des objectifs largement finalisés, préconisant les innovations susceptibles d'attirer à court terme des investisseurs ; ces objectifs sont ensuite répercutés dans les appels à projets de l'ANR ; puis l'AERES « mesure⁹ » les travaux effectués dans les laboratoires et les Universités en relevant, entre autres, les taux de réussite aux appels d'offre de l'ANR et en s'appuyant sur les fameux indicateurs bibliographiques normalisés par l'AERES elle-même. Ces indicateurs, produits à partir des listes de revues normalisées au plan européen et légèrement retravaillées au plan national, permettent en particulier de comptabiliser les chercheurs publiants et non publiants. Sont publiants ceux qui publient dans les revues « accréditées » ; les autres, quels autres ? Ils n'existent plus. Les indicateurs sont construits ; la « mesure » de l'innovation versus recherche s'active.

9. Je pense qu'il est souhaitable pour ne pas tout confondre, de réservé le terme « évaluer » lorsqu'il s'agit d'une procédure à la fois collégiale et contradictoire menée par les pairs et de parler de « mesurage » dans les autres cas.

Les indicateurs traversent l'Europe, l'AERES classe, déclasse, reclasse et bâtit au jour le jour le marché de l'économie de la connaissance en accomplissant la tâche qui lui a été dévolue dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Si la République intellectuelle est assassinée comme l'éducation et la connaissance, en revanche le marché de l'économie de la connaissance est bien portant¹⁰.

Le science comme exigence intellectuelle et visée de vérité apparaît bien illusoire au regard du développement actuel intensif de l'évaluation par indicateur.

Dans ce triste environnement, « *la vie de l'esprit* », pour reprendre une expression chère à Hannah Arendt, se trouve comme réduite et assimilée au comportement d'un chien de Pavlov pour lequel, dans le cas présent, les indicateurs se substitueraient aux fameux stimuli électriques. La connaissance, quant à elle, vidée de son sens, est remplacée par le mesurage du nombre des articles et de leurs citations sans égard réel, si ce n'est pour faire « chic », à leur contenu.

Comment dans un tel contexte s'étonner que la science comme la connaissance ne suscitent plus d'enthousiasme et de vocations ? Qu'elles ne soient plus comprises, fassent peur et laissent place à toutes les croyances les plus rassies ? L'obscurantisme camouflé à coup de statistiques serait-il l'horizon de la pensée moderne ?

10. Créer de toutes pièces un marché fictif comme celui de l'« économie de la connaissance » n'est pas une mince affaire puisqu'il faut, corrélativement aux pratiques autoritaires et dirigistes menant à sa création, répandre l'idée que ce marché s'est lui-même, en toute liberté, auto-organisé ; et chanter en chœur, avec les tenants du libéralisme économique, les vertus de la dite auto-organisation comprise comme une nécessité.

Les services publics à l'épreuve

Santé : sous le marché, la technocratie

Frédéric Pierru¹

Contrairement à une idée largement répandue, le Nouveau management public dans le domaine de la santé ne se traduit pas par un désengagement de l'État, mais à l'inverse par le renforcement et la centralisation de l'État sanitaire. D'une certaine façon, l'État se dissimule derrière le marché, pour dynamiter par la technique et la bureaucratie les professions de santé.

Il est des notions-slogans, forgées par et pour la lutte politique, qui, lorsqu'elles font retour dans l'univers savant, peuvent devenir un obstacle à la compréhension des phénomènes sociaux. Il en va ainsi du thème de la « marchandisation de la santé », qui sert utilement, sur le terrain politique, à dénoncer un certain nombre d'évolutions préoccupantes de l'assurance-maladie obligatoire : l'érosion du taux de couverture des dépenses de soins² par la Sécurité sociale et l'accroissement corrélatif du périmètre d'intervention des assurances maladie complémentaires, l'agressivité commerciale et politique des cliniques décidées à tailler des croupières à l'hôpital public, la révolution conservatrice menée par les principaux syndicats de médecins libéraux réclamant le retour au libéralisme intégral du début du 20^e siècle, l'emprise des intérêts des

1. Chercheur au CNRS-IRISSO de Paris-Dauphine.

2. En particulier des soins courants (hors hospitalisation et hors régime des affections de longue durée), qui, de déremboursements en franchises, ne sont plus pris en charge qu'à hauteur d'un peu plus d'un euro sur deux.

laboratoires pharmaceutiques sur la conduite de la politique de santé, les projets de libéralisation des services de santé défendus par la Commission européenne, etc. Dans cette perspective, la « marchandisation » désigne l'encerclément de la sphère publique et de ses principes fondateurs – égalité, solidarité, universalité – par des logiques et intérêts privés désireux de capter une part croissante de cette manne financière qu'est l'assurance-maladie, soit 157 milliards d'euros en 2009 (Pierru 2010). Cette inquiétude est bien fondée et l'on pourrait fournir quantité de preuves à l'appui de la thèse de la privatisation rampante du financement et de l'offre de soins.

Néanmoins, a-t-on épuisé les transformations en cours du monde de la santé avec ce seul « concept » de marchandisation ? Rien n'est moins sûr. Il se pourrait même qu'il nous mette sur de fausses pistes et nous empêche, de surcroît, de penser d'autres évolutions, tout aussi préoccupantes, qui touchent à la reconfiguration plus globale des pouvoirs, étatique, marchand et professionnel.

C'est sur les angles morts de la problématique de la « marchandisation » que le présent article souhaiterait s'attarder pour, finalement, soutenir une thèse décalée sinon opposée : l'acclimatation du *New Public Management* dans le secteur de la santé est contemporaine du renforcement et de la centralisation de l'État sanitaire, aux dépens des intérêts puissants qui ont longtemps prévalu sur une administration de la santé éclatée et relativement pauvre en ressources humaines, expertes et budgétaires. Cet État sanitaire renouvelé s'emploie certes à instiller de la concurrence entre acteurs publics et privés mais dans le cadre de nouvelles règles qu'il a lui-même élaborées et imposées. À la privatisation partielle des acteurs publics, enjoins de se faire « entrepreneurs » de soins, fait ainsi écho l'étatisation relative d'opérateurs privés, dont les stratégies sont de plus en plus encadrées par les pouvoirs publics.

De l'inanité du couple notionnel État-marché

L'on oppose ordinairement l'État et le marché dans le cadre d'un jeu à somme nulle : si l'État progresse, le marché recule et inversement. La sociologie économique a depuis longtemps montré, au moins depuis les travaux de Max Weber puis de Karl Polanyi, l'inanité d'une telle opposition ; il n'existe pas de « marché » spontané qui flotterait dans un éther social. Tout au contraire, les marchés réels sont toujours encastrés socialement et politiquement. Autrement dit, il n'y a pas de marché sans monopole de la violence physique légitime et sans relations sociales préexistantes³. En un sens, tous les marchés sont des créations des pouvoirs publics qui s'efforcent de les délimiter et de les réguler.

Il est, par contre, tout à fait vrai que la créature marchande peut finir par se retourner contre ses créateurs publics : le déploiement des logiques marchandes s'appuient sur des intérêts inséparablement économiques et sociaux préexistants qu'elles confortent en retour au point de les rendre assez puissants pour s'affronter aux États, voire les coloniser pour les transformer en État prédateur de la sphère publique (Galbraith 2009). L'exemple des marchés financiers contemporains est, à cet égard, édifiant. Les penseurs néolibéraux ont tiré toutes les conclusions de ce constat de l'encaissement social et politique des marchés qui prend à revers l'utopie libérale du 19^e siècle : rompant avec le naturalisme des économistes classiques, ils donnent pour mission à l'État de créer, de soutenir et de réguler des marchés concrets.

L'État néolibéral, on le sait depuis les intuitions de Michel Foucault prolongées récemment par Pierre Dardot et Christian Laval (2009) ou encore François Denord (2007), est un État qui s'efforce d'étendre la concurrence à des sphères d'activités qui, jusqu'alors, étaient régies par d'autres logiques, celle du service public en particulier. À cette fin, il se montre très activiste, à l'instar de la Commission européenne qui peut être vue comme la forme la plus achevée de l'État néolibéral

3. Le sociologue Émile Durkheim a ainsi écrit que « *tout n'est pas contractuel dans le contrat* ».

(Denord & Schwartz 2009) : c'est un torrent bureaucratique qui accompagne l'impérialisme des logiques marchandes. L'observation des réformes des systèmes de santé est à cet égard très instructive. Il semble, en effet, paradoxalement dénoncer à la fois la « marchandisation » de la santé et, en même temps, son « étatisation » comme le font, par exemple, les leaders médicaux du Mouvement de défense de l'hôpital public (MDHP). Ainsi, dans un ouvrage récent (Grimaldi & Le Pen 2010), le diabétologue André Grimaldi, figure de proue de l'opposition à la loi dite « Hôpital, Patient, Santé, Territoires » votée à l'été 2009, fustige aussi bien l'extension du périmètre d'intervention des assurances maladie complémentaires aux dépens de la Sécurité sociale, l'agressivité commerciale des chaînes de cliniques aux dépens de l'hôpital public que la caporalisation de l'action publique que symbolisent les toutes puissantes agences régionales de santé (ARS) ; son contradicteur, l'économiste libéral Claude Le Pen, voit dans cette réforme non pas une privatisation et une marchandisation rampantes de la protection maladie mais, au contraire, une étatisation sur le modèle du très centralisé et bureaucratique *National Health Service* britannique. Alors, plus de marché ou plus d'État ? En fait, ces analyses comportent toutes deux une part de vérité : l'État et le marché (plutôt la concurrence d'ailleurs) avancent du même pas. Il est indéniable que l'épine dorsale des réformes menées depuis les années 1990 est l'affirmation d'un État sanitaire fort face à des intérêts sociaux (les « partenaires sociaux »), économiques (industrie pharmaceutique, mutualité, etc.) et professionnels (la profession médicale au premier chef) puissants.

Les difficultés financières récurrentes de l'assurance-maladie – le trop fameux « trou de la sécu » (Duval 2007)⁴ – et la succession des scandales sanitaires depuis le sang contaminé ont jeté une lumière crue sur la faiblesse historique de l'administration de la santé française. Une poignée de

4. Cependant, contre le discours de dramatisation de la croissance des dépenses de santé, des études économiques orthodoxes récentes montrent qu'il est économiquement et socialement « rentable » d'investir dans la santé (Dormont 2009).

hauts fonctionnaires a eu beau jeu d'imputer « *la défaite de la santé publique* » (Morelle 1998) dans l'affaire du sang contaminé puis dans les scandales suivants (hormone de croissance, amiante, plus récemment Médiator, etc.) à la « tutelle inversée » que les intérêts sectoriels exerçaient sur l'État dont ils avaient réussi à coloniser les principaux postes. Ainsi, la Direction des hôpitaux (DH) a été présentée par eux comme l'avocate du « lobby hospitalier », la Direction générale de la santé (DGS) comme le relais des médecins, la Direction de la Sécurité sociale (DSS) comme le porte-voix des acteurs paritaires... Armés de ce diagnostic, ces hauts fonctionnaires ont entrepris de persuader les responsables politiques de la nécessité pour l'État de réinvestir ses missions régaliennes de protection de la santé de la population et de maîtriser des dépenses de santé devenues incontrôlables (Pierru 2007). L'arsenal de ce réarmement étatique, ils vont le trouver dans les principes et les outils du *New Public Management*.

Chaque réforme, depuis les années 1990, est venue apporter sa pierre à la (re)construction de l'État sanitaire, qui n'a pu se réaliser qu'aux dépens des groupes d'intérêt omniprésents de longue date dans le secteur: syndicats de salariés, syndicats de médecins, organes de représentation de l'industrie, etc. Cette affirmation étatique s'est réalisée en empruntant les atours modernes du NMP, ce qui peut laisser accroire à un démembrlement de l'État alors que, bien au contraire, celui-ci ne cesse de se renforcer et de se centraliser (Savoir/Agir 2008). Ainsi, dans le domaine de la santé publique, le ministère du Budget a milité pour que les importants fonds destinés à la rénovation de la santé publique aillent non pas à cette administration jugée ringarde qu'est la DGS mais à des agences de sécurité sanitaire, jugées plus souples (les agents qui y travaillent ne sont pas nécessairement des fonctionnaires) et plus contrôlables. Il n'en demeure pas moins que ces agences sont des « *bureaucraties techniques de second rang* » de l'État central, placées contre, tout contre l'État (Benamouzig & Besançon 2005). Nous avons ainsi pu rencontrer dans nos enquêtes des acteurs historiques de la santé publique, liés à l'industrie du vaccin par exemple,

qui déploraient la centralisation, l'étatisation et la politisation de l'administration de la santé là où, justement, avaient longtemps prévalu des partenariats public-privé (dirait-on aujourd'hui) et des organisations moins hiérarchisées et plus souples, en « réseau ».

Autrement dit, l'État jacobin emprunte les habits du NMP pour mieux asseoir son emprise sur un monde qui a toujours eu tendance à se dérober à lui.

Ce qui est vrai de la santé publique l'est aussi de l'assurance-maladie. Depuis la réforme Juppé de 1995, instaurant un contrôle parlementaire sur les dépenses de santé et installant les agences régionales de l'hospitalisation, la tendance est à la centralisation étatique dans un cadre régional. En moins de quinze ans la démocratie sociale a été enterrée, les partenaires sociaux s'étant tacitement entendus pour laisser faire le sale boulot de la maîtrise des dépenses d'assurance-maladie à des représentants de l'État. Les administrations déconcentrées de l'État et les services de l'assurance-maladie, traditionnellement faibles car dispersés et rivaux, ont été enjoins de fusionner dans le cadre des nouvelles ARS. Les élus locaux et les médecins ont été marginalisés dans la nouvelle « gouvernance de l'hôpital » au profit des chefs d'établissement, dont l'allégeance au directeur général de l'ARS est désormais impérative. Le ministère du budget a repris la main face aux déficits sociaux jugés « abyssaux » en exigeant de la DSS qu'elle soit avant tout une direction financière et non une direction « sociale ».

Sous le marché, la technocratie

Le tableau général est clair: ce sont désormais les représentants de l'État qui disposent des principaux leviers de décision, à un point tel que certains ont pu parler de « technocratisation » de l'assurance-maladie (Hassenteufel & Palier 2005). Fustiger la « caporalisation » de l'action publique n'est donc pas exagéré (Bonelli & Pelletier 2010): le système de décision s'est verticalisé autour d'une chaîne de commandement, clairement affichée et revendiquée, partant des ministères du Budget et de la santé jusqu'aux chefs d'établissements

hospitaliers en passant par les directeurs d'ARS ou le directeur de l'Union nationale des caisses d'assurance-maladie, lui aussi haut fonctionnaire nommé et révocable *ad nutum* par le gouvernement.

En même temps qu'était basculée la part salariale des cotisations sociales sur cet impôt qu'est la CSG, des exécutifs forts et personnalités, recrutés certes pour leurs compétences mais aussi pour leur allégeance aux décideurs politiques, sont apparus aux dépens des élus locaux, des médecins, des syndicats de salariés et de professionnels. Notre assurance-maladie, d'inspiration bismarckienne⁵, est de plus en plus étatisée, financée par des ressources fiscales et adossée au principe de la résidence légale comme critère d'éligibilité à ses prestations (depuis l'adoption de la couverture maladie universelle en 1999).

Dans le cadre de cette tectonique des pouvoirs, les instruments du *New Public Management*, comme la contractualisation et les indicateurs de performance, servent le dessein de *l'intégration* croissante de l'environnement institutionnel dans lequel les professionnels de santé, longtemps autonomes, travaillent (Benamouzig & Pierru 2011). C'est ici que la notion de « marchandisation » induit en erreur : le « marché », tel qu'on se le représente ordinairement, est une forme décentralisée de coordination des activités économiques, en « réseau », faiblement intégrée et hiérarchisée. Cette représentation est complètement décalée pour saisir les évolutions du système de santé : ce dernier connaît, à l'inverse, un *processus de coalescence et de verticalisation* qui fait émerger de grandes organisations publiques et privées de plus en plus hiérarchisées et intégrées : les administrations déconcentrées fusionnent ainsi au sein des ARS, les petits établissements hospitaliers sont sommés de se regrouper avec les plus gros, les cliniques artisanales laissent place à des chaînes

5. C'est-à-dire fondée sur des assurances sociales, financées par des cotisations sociales et gérées par « les intéressés », c'est-à-dire les partenaires sociaux, indépendamment de l'État. Notons qu'en France, au contraire de l'Allemagne, l'État a toujours été très présent, notamment en se réservant les principales décisions financières (fixation des recettes et des dépenses).

détenues par des fonds de pension étrangers, les médecins libéraux, même s'ils savent résister avec succès, doivent s'engager dans des relations contractuelles plus formelles avec l'assurance-maladie tout en se regroupant au sein de maisons de santé, etc. Là où le marché est centrifuge, les réformes en cours de la santé promeuvent, quant à elles, des logiques centripètes qui, paradoxalement, s'appuient sur des mécanismes de concurrence et de contractualisation.

La concurrence au service de l'intégration gestionnaire du monde médical

Fabriquée à grands coups d'instruments de gestion, comme la fameuse tarification à l'activité pour le financement des établissements hospitaliers (Pierru 2009), la concurrence est donc un moyen et non une fin en soi. Elle est le levier qui va permettre de casser les monopoles professionnels eux-mêmes enchâssés dans les monopoles publics. La profession médicale s'est, en effet, historiquement construite autour de quelques valeurs cardinales : monopole de l'activité de soins, autonomie dans la pratique quotidienne, autorégulation. Toutes les autres professions de santé ont tenté de copier, avec un succès variable, le modèle médical.

Cette dynamique de professionnalisation a accompagné la montée en puissance de l'État providence après guerre, à un moment où l'État avait passé un *deal tacite* avec les « métiers inspirés » (médecins, enseignants, travailleurs sociaux, etc.) : en échange de l'octroi de moyens toujours plus importants et de l'autonomie des professionnels pour en disposer à leur gré, ces derniers s'engageaient à apporter leur contribution à la régulation de l'ordre social et politique en « technicisant » et en sérialisant le traitement de la « question sociale » (Donzelot 1994). Ce sont les termes de cet échange politique qui sont aujourd'hui dénoncés par les pouvoirs publics au nom de la maîtrise des coûts mais aussi de la qualité et de la sécurité des soins. Les valeurs médicales ont ainsi été confrontées, depuis plus de trente ans, à des critiques de plus en plus nombreuses les ravalant au rang de priviléges exorbitants. Loin de garantir la qualité des soins, le monopole est

désormais dénoncé comme la source de rentes de situation indues ; l'autorégulation est identifiée à un laxisme coupable de la profession à l'égard de ses brebis galeuses ; l'autonomie sert de paravent à des pratiques médicales coûteuses et de qualité douteuse... Pire, cette organisation professionnelle foncièrement déficiente conjuguerait ses effets délétères avec ceux non moins funestes de l'administration publique : faible productivité, surcoûts, qualité médiocre des prestations, faible réactivité aux exigences des « usagers », etc.

Le NMP dynamite donc l'État providence en ses deux piliers : la bureaucratie et le professionnalisme. L'introduction de mécanismes de quasi marché, la contractualisation, les techniques de mesure de la qualité et du coût des soins doivent, dans cette optique, permettre d'en finir avec les petits arrangements quotidiens avec la déontologie professionnelle occultés par les grands discours sur la défense de la santé des patients et la supériorité du service public.

La concurrence contre le monopole, la transparence contre le secret, l'évaluation externe contre l'autorégulation, le contrat contre les pratiques informelles d'adressage entre pairs, les guides de bonne pratique et les protocoles contre l'intuition et l'expérience des cliniciens : les réformateurs sont, au final, moins inspirés par la pensée du marchand que par celle de l'ingénieur (Vatin 2008). Il n'est, de ce point de vue, certainement pas anecdotique que l'importateur français de la tarification à l'activité, mise au point par des ingénieurs américains dans les années 1970, soit lui aussi un ingénieur (des eaux et forêts) férus d'économie et de gestion.

L'ambition est de tirer toutes les conclusions pratiques du fait que la biomédecine contemporaine est devenue un « bien » de production et de consommation de masse. L'importation dans le monde médical des technologies gestionnaires de l'industrie (assurance qualité, *benchmarking*, indicateurs de performance, etc.) est censée assurer, de leur point de vue, la standardisation de la qualité des soins, l'homogénéisation et la maîtrise des coûts, l'exploitation des gisements d'efficience et des économies d'échelle. Loin d'aller vers l'atomisation marchande, le système de santé français, comme ses

homologues étrangers, se dirige vers le modèle de la grande entreprise apparue à la fin du 19^e siècle sur les ruines des savoir-faire ouvriers et artisanaux (Lefebvre 2003). La main invisible du « marché », mimée grâce aux outils de gestion, sert à renforcer l'emprise de la main visible des managers sur les pratiques et l'organisation professionnelles, comme le montrent de façon édifiante les récentes réformes hospitalières. La tarification à l'activité met en concurrence les établissements de santé, publics et privés, entre eux. Au nom de la survie économique de leur structure, les chefs d'établissement peuvent exiger (et obtenir) la concentration du pouvoir de décision dans leurs mains aux dépens du corps médical. Ils s'engagent alors, volontairement ou sous la contrainte d'une tutelle renforcée, dans des opérations de restructuration internes et externes, comme en ont connues les industries traditionnelles depuis les années 1970 : on externalise les fonctions logistiques pour se recentrer sur le « cœur de métier », on fusionne les fiefs traditionnels que sont les services dans des pôles médico-gestionnaires, on exige de ces pôles l'équilibre budgétaire, on envisage des partenariats avec les établissements privés, lucratifs ou non, voire même des fusions. Selon les professionnels, ces stratégies managériales sont synonymes de déprofessionnalisation et certains économistes et ingénieurs de la santé aiment à les imaginer en ingénieurs salariés plutôt qu'en artisans maîtres de leurs conditions et de leurs modalités de travail (Le Pen 1999). C'est la raison pour laquelle les médecins hospitaliers ont violemment réagi contre la réforme HPST de 2009 : l'organisation professionnelle traditionnelle est clairement menacée par le projet de rationalisation industrielle de la médecine.

Le NMP ou l'art de l'esquive politique

La privatisation rampante du financement des soins (courents en particulier) et de l'offre de soins n'est pas une vue de l'esprit. Clairement, les cliniques, les assureurs, les industries de la santé tentent de mettre la main sur une partie des colossales ressources jusque maintenant socialisées donc

échappant à la loi du profit. Cependant comment interpréter un tel recul de la solidarité ?

Plusieurs options sont ouvertes et chacune comporte une part de vérité. La première, courante, consiste à pointer du doigt les collusions entre décideurs politiques et intérêts privés, sur fond de fusion des élites administrative, politique et économique caractéristique de la 5^e République et de communion autour de ce « *puzzle doctrinal* » qu'est le *New Public Management* (Bezès 2009). Les récentes affaires politico-financières ont donné du grain à moudre aux partisans de cette explication. La seconde, banale, soutient que le recul de la sphère publique n'est qu'un sous-produit du sauve-qui-peut budgétaire de gouvernants pris en otage par les marchés financiers et tancés par la bureaucratie européenne au nom du respect des critères du pacte de stabilité et de croissance. Transférer une partie des dépenses d'assurance-maladie des assurances sociales vers les complémentaires et les individus a pour avantage de faire baisser, selon un procédé purement comptable, les déficits publics et, surtout, d'éviter d'avoir à relever le niveau des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire de satisfaire aux critères du pacte de stabilité et aux normes de « compétitivité » des prêteurs internationaux (Batifoulier 2010).

Les moments de crise des finances de l'État sont toujours favorables aux acteurs budgétaires qui, institutionnellement peu sensibles aux préoccupations portées par les ministères dits « sociaux », peuvent alors exiger des coupes sombres dans les dépenses publiques. De fait, la dernière réforme de la santé a été moins préparée avenue de Séur, siège du ministère de la santé, que dans la forteresse de Bercy. La plupart des conférences de presse dont cette réforme était l'objet ont ainsi vu Roselyne Bachelot flanquée d'Éric Woerth, alors ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Comme un symbole, la présence de ce dernier, pris dans les rets d'une affaire politico-financière retentissante, souligne combien les deux premières interprétations sont compatibles entre elles.

Il reste, enfin, une troisième interprétation, moins connue, de l'avancée des logiques et des acteurs privés. Il est attendu de ces derniers, aiguillés par le profit, qu'ils réussissent là où les pouvoirs publics, pour des considérations électORAles et des contraintes institutionnelles, ont échoué : mettre au pas gestionnaire des professionnels de la santé dont les valeurs sont aux antipodes de celles du monde économique. Si l'État est toujours constraint, bon gré mal gré, de composer avec les intérêts professionnels et les « rigidités » de l'administration publique, l'assureur ou le directeur de clinique ne voient, quant à eux, que la *bottom line*. Autrement dit, il s'agit pour l'État de se défausser sur des opérateurs privés de la périlleuse entreprise de rationalisation gestionnaire du pouvoir professionnel. À ce premier bénéfice politique vient s'en ajouter un second : les décisions de rationnement des soins, forcément difficiles, seront de plus en plus atomisées, diffusant ainsi le blâme à l'ensemble des acteurs du système de santé au lieu de le concentrer et de le diriger vers les acteurs politiques. Confronté à un refus de prise en charge par son assurance-maladie complémentaire, le client ne pourra pas en imputer la responsabilité à l'État mais n'aura qu'à s'en prendre à lui-même : en tant que consommateur avisé, il aurait du davantage s'informer pour faire le bon choix de sa couverture complémentaire. Il en est de même pour le « choix » de son établissement d'hospitalisation ou de son médecin traitant.

Ainsi, l'État se cache derrière le « marché » qu'il a promu, consolidé et encadré, pour ne pas avoir à supporter les conséquences politiques de ce choix tragique mis en évidence dans les années 1970 par un célèbre économiste de la santé américain : étant donné que les ressources publiques sont finies et les besoins (de santé) potentiellement illimités, qui doit vivre et qui doit mourir ? À cette question vertigineuse, il y a trois réponses possibles : l'oukase technocratique, la sérialisation « marchande » du rationnement des soins ou le débat démocratique.

La technocratie cherche à imposer ses choix par l'invocation de la « contrainte » économiques et/ou par des évaluations économiques réalisées en chambre par des « experts ».

Le marché renvoie, quant à lui, l'individu à sa responsabilité et à ses propres ressources pour entretenir son « capital humain ».

La délibération démocratique suppose, enfin, la mobilisation et la participation des citoyens pour arrêter des critères, forcément pluriels, qui serviront à délimiter ce que la solidarité doit prendre en charge ou non : en ce sens, elle fait le pari d'une citoyenneté à la fois vivante, informée et responsable. La santé serait alors le prétexte et le support de la remobilisation politique de franges entières de la population qui se sont détournées de la *res publica* après trente années d'alternance néolibérale. Les options néolibérales, en santé comme ailleurs, s'accordent parfaitement de l'évidement des institutions démocratiques au profit du despotisme éclairé de technocrates et d'experts (économistes, gestionnaires) se pensant et se présentant comme les grands architectes du marché (Brown 2007). *A contrario*, la régénération démocratique a de fortes chances d'aboutir à l'extension de la solidarité face à la maladie et, partant, à faire reculer le marché et la *doxa* néomanagériale. Au binôme infernal technocratie-marché répond ainsi le couple vertueux démocratie-solidarité.

Bibliographie

- Batifoulier, P., (2010), « La désocialisation de la santé en France. Un choix politique inégalitaire », *Les notes de l'Institut européen du salariat*, n° 16.
- Benamouzig, D. & Besançon, J., (2005), « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques », *Sociologie du travail*, 47 (3).
- Benamouzig, D. & Pierru, F. (2011), « Le professionnel et le système. L'intégration institutionnelle du monde médical », *Sociologie du travail*, à paraître.
- Bezès, P. (2009), *Réinventer l'État*, Paris, PUF.
- Bonelli, L. & Pelletier, W. (2010), « Les « mille » démantèlements de l'État », in L. Bonelli & W. Pelletier (W.), *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte.
- Brown, W. (2007), *Les habits neufs de la politique mondiale. Néolibéralisme et néoconservatisme*, Paris, Les Prairies ordinaires.

- Dardot, P. & Laval, C. (2009), *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte.
- Denord, F. & Schwartz, A. (2009), *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Raisons d'Agir.
- Denord, F. (2007), *Néolibéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Paris, Demopolis.
- Donzelot, J. (1994), *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Le Seuil.
- Dormont, B. (2009), *Les dépenses de santé. Une augmentation salutaire ?*, Opuscule du Cepremap, Paris, Rue d'Ulm.
- Duval (J.), *Le mythe du trou de la Sécu*, Paris, Raisons d'Agir, 2007.
- Galbraith, J. K. (2009), *L'État prédateur*, Paris, Le Seuil.
- Grimaldi, A. & Le Pen, C. (2010), *Où va le système de santé ?*, Paris, Prométhée.
- Hassenteufel, P. & Palier, B. (2005), « Les trompe-l'œil de la gouvernance de l'assurance-maladie », *Revue française d'administration publique*, n° 113.
- Le Pen, C. (1999), *Les habits neufs d'Hippocrate*, Paris, Calmann-Lévy.
- Lefebvre, P. (2003), *L'invention de la grande entreprise. Travail, hiérarchie et marché*, Paris, PUF.
- Morelle, A. (1998), *La défaite de la santé publique*, Paris, Flammarion.
- Pierru, F. (2010), « Payer plus pour être soigné moins. Le front libéral à l'assaut de l'assurance-maladie », *Savoir/Agir*, n° 13.
- Pierru, F. (2009), « Un instrument de gestion controversé: la tarification à l'activité à l'hôpital », *Regards sur l'actualité*, n° 352, juin-juillet.
- Pierru, F. (2007), *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauge, Le Croquant.
- Savoir/Agir*, n° 5, 2008.
- Vatin, F. (2008), « L'esprit d'ingénieur: pensée calculatoire et éthique économique », *Revue française de socio-économie*, n° 1.

La LOLF et l'administration de la justice judiciaire

Thierry Kirat¹

La LOLF et toute une série de réformes conjointes ont pour objectif déclaré de rendre la justice plus autonome, efficace et capable de répondre aux attentes des citoyens. Mais en réalité, explique Thierry Kirat, le principal résultat perçu est un accroissement des contraintes et des pressions, qui se traduit par une diminution du temps que les personnels judiciaires peuvent consacrer aux justiciables.

La Justice judiciaire est un programme de la « Mission justice » depuis l'entrée en vigueur de la LOLF dans sa plénitude en 2006. En termes budgétaires, ce programme est moins abondé que l'autre programme majeur de la mission Justice qui est l'administration pénitentiaire. Comme l'exigent la perspective du NMP et la rhétorique de la performance portés par la LOLF, le programme « Justice judiciaire » est accompagné d'une vingtaine d'indicateurs, sur lesquels nous n'insisterons ici. Nous mettrons l'accent sur d'autres aspects, plus méconnus, des transformations de la justice en termes d'administration de la justice. Celle-ci a deux facettes : le fait d'appliquer le droit, de rendre la justice d'une part; le fait de gérer les moyens et l'organisation des tribunaux qui rendent la justice. On ne peut pas rendre une justice de qualité sans une gestion de qualité des organisations que sont les juridictions.

1. Directeur de recherches au CNRS-IRISSO de Paris-Dauphine.

Or, nous le verrons, l'administration des tribunaux a été affectée directement par la mise en œuvre de la LOLF, mais aussi par une série de réformes qui, sans être forcément directement imputables à la LOLF, entrent en écho avec elle et la complètent. Les deux questions de fond qui se posent sont les suivantes : en régime LOLF depuis 2006, l'administration des juridictions est-elle désormais marquée par davantage d'autonomie, de responsabilité et d'efficacité²? Les conditions administratives et budgétaires de la justice vont-elles dans le sens d'un progrès dans la qualité de ce service public central dans la République ?

La « fongibilité » des crédits

Un principe de base de l'esprit de la LOLF est de donner aux gestionnaires de fonds publics davantage d'autonomie et de responsabilités dans l'utilisation des ressources allouées, en considérant que les responsables de l'action publique proches du terrain sont meilleurs juges de la pertinence et de l'efficacité de l'utilisation des ressources que ne le serait l'administration centrale. Sur le plan budgétaire, cette soi-disant autonomie est associée à la fongibilité des ressources affectées *a priori* aux dépenses de personnel, au fonctionnement, et à l'équipement. L'autonomie de la gestion suppose la possibilité de redéployer des ressources d'un poste à l'autre, si le contexte ou l'efficacité le commandent.

Or, cette capacité de redéploiement des crédits n'est pas absolue : elle est « asymétrique ». Cela signifie qu'un responsable de budget peut faire des économies sur les dépenses de personnel pour accroître ses dépenses de fonctionnement ou d'équipement, mais que la réciproque n'est pas vraie.

2. Il faut savoir que l'institution-pivot de la structuration institutionnelle territoriale de la justice est la cour d'appel. Les trente-cinq cours d'appel de métropole et des territoires et département ultramarins couvrent chacune plusieurs départements dans lesquels sont localisées les « juridictions de leur ressort », c'est-à-dire les tribunaux d'instance et de grande instance, les conseils de prudhommes, les tribunaux de commerce et les tribunaux paritaires des baux ruraux. Les cours d'appel administrent les moyens des juridictions qui en dépendent, avec l'appui de services administratifs régionaux sur lesquels nous reviendrons.

Or, dans la structure des responsabilités budgétaires, chaque programme est placé sous la direction d'un responsable et est assorti d'un budget opérationnel de programme (BOP), que le Guide méthodologique pour l'application de la LOLF publié en 2004 par le ministère des finances définit comme « *la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...), de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain* ». Or, comme il existe un BOP par cour d'appel, on pourrait légitimement s'attendre à ce que les responsables de crédits proches du « terrain » que sont les chefs de cour d'appel soient responsables de programme et acteurs de la fongibilité des crédits. En réalité, il n'en est rien et la gestion des crédits demeure entre les mains de hauts fonctionnaires de l'administration centrale : la fongibilité est pratiquée par le responsable du programme Justice judiciaire, à savoir le directeur des services judiciaires au ministère de la justice. A cet égard, le premier président de la cour d'appel de Caen estime que « *jamais la chancellerie n'a été aussi contrainte dans la gestion des moyens. La LOLF a finalement donné lieu, dans ces deux premiers exercices, à une gestion très centralisée ne laissant aucune initiative aux juridictions, faisant peser sur les services administratifs régionaux, traités parfois comme les services extérieurs de l'administration centrale, une pression considérable* » (Marshall 2008 : 130). Les parlementaires sont sensibles à cette situation, comme par exemple les sénateurs Yves Detraigne et Simon Dutour qui, dans leur avis présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finance pour 2009, évoquent l'absence de bénéfice de la fongibilité dans les modalités d'exécution du budget alloué aux juridictions. Ils diagnostiquent également « *une souplesse réduite dans les juridictions* » et s'émeuvent des « *risques d'un dévoiement de l'esprit de la LOLF*³ ».

3. Sénat: avis présenté au nom de la commission des lois sur le PLF pour 2009 adopté par l'AN, tome 4 – Justice et accès et droit, par MM. Yves Detraigne et Simon Dutour (session ordinaire de 2008-2009), n° 104.

La gestion au quotidien : l'« ordonnancement » des dépenses

Depuis leur création en 1996, les services administratifs régionaux (SAR) assistent les chefs de cour dans les domaines du budget, de l'informatique, de la gestion des ressources humaines, de l'immobilier et de la formation. Ils coordonnent la gestion administrative et financière des juridictions du ressort de la cour d'appel. Composés de fonctionnaires du ministère de la justice (généralement des personnels des greffes, des magistrats pour les SAR des cours d'appel de Paris et de Rennes), leur action est animée par un coordinateur (greffier en chef ou magistrat). Leurs missions ne comportaient pas l'ordonnancement des dépenses, c'est-à-dire la gestion administrative et budgétaire des paiements des fournisseurs et prestataires de service (des ramettes de papier aux expertises judiciaires). Cette fonction fut assumée pendant longtemps par les préfectures. Or, un décret de 2004⁴ a transféré la responsabilité de l'ordonnancement des dépenses aux chefs de cour, devenus « ordonnateurs secondaires » des dépenses, en lieu et place des préfets, à l'exception des dépenses d'investissement, ce qui n'est pas allé sans poser des problèmes à la fois institutionnels et techniques.

Sur le plan institutionnel, il s'avère que les « chefs de cour » sont, concrètement, les premiers présidents de cour d'appel (qui sont des magistrats du siège) et les procureurs (qui sont des magistrats du parquet et représentent le ministère public, donc le ministère de la justice). Ce régime de co-responsabilité de l'ordonnancement des dépenses a mis à mal le principe de la séparation du siège et du parquet, ce dont se sont légitimement émus les premiers présidents de cour d'appel dans une déclaration de leur conférence nationale le 2 juin 2005 :

« La mise en place très complexe d'un co-ordonnancement qui soumet l'exécution des budgets des juridictions à la

4. Décret n° 2004-435 du 24 mai 2004, art. R. 213-30 du Code de l'organisation judiciaire.

double signature du premier président et du procureur général entraîne la confusion entre l'action publique qui relève de la seule autorité du procureur général hiérarchiquement rattaché au ministère de la justice et l'activité de jugement qui relève de la seule responsabilité des juges nécessairement indépendants.»

Sur le plan technique, le transfert de cette responsabilité des préfets aux chefs de cour n'a pas été accompagné de moyens supplémentaires en personnels. Les chefs de cour ont été contraints d'affecter des agents des greffes à cette fonction, alors que les effectifs sont déjà insuffisants dans les juridictions et que les greffiers ne sont pas formés pour assumer des fonctions d'ordre comptable et budgétaire.

Ils doivent également répartir les crédits de fonctionnement courant entre les arrondissements judiciaires au terme d'une concertation en conférence budgétaire régionale. Les chefs d'arrondissement judiciaire répartissent alors leur enveloppe entre les juridictions de leur ressort après concertation en conférence budgétaire d'arrondissement.

L'aide juridictionnelle et les frais de justice : un cadre budgétaire contraint, un changement dans l'imputation des coûts entre l'État et les justiciables

En matière de justice judiciaire, les crédits alloués à l'aide juridictionnelle et aux frais de justice ont été pendant longtemps des crédits dits « évaluatifs », ce qui signifie que, étant déterminés par d'autres facteurs que les décisions des juges, ils pouvaient légitimement faire l'objet de prévisions en début d'année, susceptibles d'être ajustées en cours d'exécution budgétaire. En effet, les dépenses d'aide juridictionnelle dépendent des décisions d'ester en justice prises par des justiciables peu aisés, et les frais de justice sont essentiellement composés de coûts de contrôle et d'investigation pénales (contrôle de l'usage de produits stupéfiants par les automobilistes, écoutes téléphoniques, analyses génétiques) ou civile (enquêtes sociales, expertises), induits par les services de police ou de gendarmerie. Or, les frais de justice font depuis le début de la décennie 2000 l'objet d'une véritable obsession notamment du Parlement. Les crédits alloués aux

frais de justice ont en effet augmenté de 48 % en projet de loi de finance entre 2000 et 2004.

S'agissant de l'aide juridictionnelle, une série de réformes entreprises dès 1991 suit une même direction, à savoir d'en faire peser le coût sur les justiciables plutôt que sur l'État. La loi du 10 juillet 1991 prévoit que « *en toute matière, l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale peut demander au juge de condamner la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à lui payer une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide* » (art. 37 al. 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique). Selon un rapport parlementaire, cette disposition de la loi de 1991 a été peu mise en œuvre, pour une raison principale : les avocats se sont révélés pessimistes sur le paiement de leurs honoraires par les poches de la partie perdante plutôt que par le mécanisme classique du paiement de l'aide juridictionnelle.

En 2005, deux pas de plus ont été faits dans la même direction. En premier lieu, une circulaire en date du 12 janvier demandait aux tribunaux d'appliquer de façon plus uniforme les critères d'admission à l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures familiales et invitait les juges à prendre davantage en compte les changements (positifs) des capacités financières des parties bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, en cours de procédure. En second lieu, une circulaire du 25 février 2005 relative à l'enregistrement et à l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle par les Bureaux d'aide juridictionnelle a rappelé que la désignation d'office d'un avocat n'avait ni pour objet ni pour effet d'entraîner l'octroi automatique du bénéfice de l'aide juridictionnelle. Cette directive a également précisé que l'avocat commis d'office doit convenir des honoraires qu'il réclamera à la personne qu'il assiste dès lors que celle-ci dispose de ressources supérieures au plafond pour l'obtention de l'aide juridictionnelle.

Deux ans plus tard, la loi du 19 février 2007 réformant l'assurance de protection juridique a instauré la subsidiarité

de l'aide juridictionnelle lorsque les frais sont par ailleurs pris en charge par un contrat d'assurance de protection juridique. Cette loi tente de transférer le coût de l'aide juridictionnelle, de l'État vers l'industrie de l'assurance.

Conclusion

Les pouvoirs de gestion des chefs de cour, en tant que responsables des budgets opérationnels des programmes, s'avèrent restreints par le caractère limitatif de certains crédits, ce qui constraint sévèrement les dépenses. En effet, un crédit limitatif lie impérativement l'administration, qui ne peut ni modifier l'objet de la dépense, ni dépasser le montant du crédit fixé par la loi de finances. Les ordonnancements ne peuvent avoir lieu que dans le cadre de l'autorisation législative, et les comptables ont l'obligation de refuser de payer tout ordonnancement si le crédit correspondant est épuisé. Nous l'avons précisé, les crédits évaluatifs étaient traditionnellement nombreux et concernaient notamment deux postes importants : les frais de justice et l'aide juridictionnelle.

De plus, les chefs de cour ne disposent pas, in fine, de marges d'autonomie nouvelles dans la gestion de leurs crédits ; ils se sont vus attribuer des responsabilités administratives nouvelles sans moyens supplémentaires ; ils sont contraints de consacrer du temps aux conférences budgétaires avec les présidents des juridictions du ressort des cours d'appel ; les personnels des greffes sont contraints de consacrer du temps au remplissage de tableaux de bord de suivi des performances et, surtout, de prendre en charge des activités de gestion non liées à l'activité juridictionnelle. Or, les études empiriques réalisées sur ce sujet, ailleurs qu'en France, sont claires⁵ : la qualité de la justice est inversement proportionnelle au temps que les personnels judiciaires consacrent à d'autres fonctions que juridictionnelles.

En définitive, le cas de la justice judiciaire illustre parfaitement les éléments de diagnostic posés par le premier

5. Pour une comparaison internationale, voir Buscaglia & Dakolias (1999) ; sur les tribunaux brésiliens, voir Luk-Tai Yeung & Furquim de Azevedo ; sur les tribunaux norvégiens, voir Kittelsen & Førsund (1992 : 277-306).

président de la Cour des comptes, alors en fonction, à l'occasion de son discours prononcé lors de la séance solennelle de rentrée de cette institution en janvier 2009 : soulignant que « *la gestion budgétaire en “mode LOLF” reste largement du domaine de la théorie* », Philippe Séguin insiste sur « *la persistance des pratiques budgétaires et de gestion anciennes* » ; mais, surtout, le premier président de la Cour des comptes met en doute la qualité des indicateurs, par voie de conséquence le réalisme et la pertinence de certains « rapports annuels de performance » et, au-delà, met l'accent sur « une sorte de contradiction » entre la LOLF et l'organisation de l'administration. Ce dernier élément fait écho aux contradictions soulignées précédemment entre la logique d'autonomie et de responsabilisation portée par la LOLF en ce qui concerne les chefs de cour, et la persistance de responsabilités budgétaires et de pouvoirs décisionnels centralisés.

Bibliographie

- Buscagli, E. & Dakolias, M. (1999), *Comparative International Study of Court Performance Indicators. A Descriptive and Analytical Account*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1999.
- Kittelsen, S. A.C. & Førsund, F. R. (1992), « Efficiency Analysis of Norwegian District Courts », *The Journal of Productivity Analysis*, 3, 1992.
- Luk-Tai Yeung, L. & Furquim de Azevedo, P., *Beyond Conventional Wisdom and Anecdotal Evidence: Measuring Efficiency of Brazilian Courts*, Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Marshall, D. (2008), « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *Revue française d'administration publique*, n° 125.

Obéir aux ordres ou faire son métier ?

Denis Page¹

Ce qui caractérise les politiques éducatives en France depuis trente ans, c'est une polarisation sur le niveau de l'établissement, qui a pour effet collatéral de renoncer à l'unité du service public d'éducation. L'instauration du socle commun modifie en profondeur le métier d'enseignant, faisant intervenir la décision politique sur les contenus et les pratiques. Le NMP se manifeste donc dans l'Éducation nationale par un double mouvement qui lui est propre, alliant autoritarisme local et interventionnisme de l'État.

Les politiques d'établissement

La polarisation des politiques scolaires sur l'établissement a été une des grandes innovations des années 1980 et des gouvernements dits d'« union de la gauche » ou de « gauche plurielle ». La création des ZEP, les diverses rénovations pédagogiques responsabilisant les choix de l'établissement autour d'un projet, l'inscription même de la notion de projet dans la loi d'orientation de 1989, accompagnant un vaste mouvement de déconcentration et de décentralisation, apparaissent comme l'œuvre d'une gauche en rupture avec les idéaux de l'École unique qui avaient semblé la souder avant et surtout après la seconde guerre mondiale. Construire un

1. Professeur agrégé de Lettres, membre de l'Institut de recherches de la FSU, ancien secrétaire général du SNES.

enseignement secondaire et supérieur de masse par des décisions nationales apparaissait hors de portée dans une conjoncture où la réforme Haby avait largement désenchanté les espérances du « collège unique ». Il paraissait dès lors plus simple d'encourager les établissements à prendre des initiatives, quitte à abandonner en partie la standardisation scolaire existant depuis Jules Ferry.

Ces décisions, en partie improvisées et puisées dans le répertoire d'une nouvelle gauche postmoderne, signaient de fait le renoncement à unifier le service public d'éducation autour de l'idéal de laïcité. La gauche prenait modèle sur les établissements privés, leur projet spécifique et leur caractère propre pour construire une nouvelle façon de penser et de gérer le système scolaire. Dès lors, en dehors de l'intensité proclamée ou non de la priorité budgétaire à l'éducation, il devenait difficile de cerner les différences entre le projet éducatif de la droite et de la gauche. Les premières expériences de désectorisation ont d'ailleurs été lancées par la gauche et, si la rhétorique de la concurrence entre établissements, de l'instauration d'un marché scolaire, des indicateurs de performance et des contrats d'objectifs est sans doute plus insistante du côté des gouvernements de droite, la gauche socialiste a souvent été plus audacieuse, au nom de la discrimination positive et de l'adaptation des pédagogies à leurs publics, pour territorialiser la politique scolaire. La droite n'y a trouvé rien à redire et a tenté d'aller plus loin encore, sous le gouvernement Raffarin, en accentuant la décentralisation. On se souvient sans doute de l'importance de la mobilisation des personnels de l'éducation contre ces projets et du recul partiel du gouvernement de l'époque.

Décentralisation ou centralisation ?

Notons cependant que le projet de décentralisation de 1985 comportait un réel souci de démocratiser la vie des établissements autour de l'idée du tripartisme au sein des conseils d'administration. Ce projet s'inscrivait par ailleurs dans la volonté d'approfondir la démocratie au sein de la fonction publique d'État comme l'avait pensé la loi Le Pors.

Était-ce suffisant ? L'expérience a montré les limites des dispositions prises à l'époque et la difficulté pour les personnels, mais encore plus pour les parents et les élèves, d'en tirer le meilleur parti. Peu d'études ont été menées pour observer les insuffisances et les dérives des instances mises en place : leur nombre, leur composition, leurs prérogatives n'ont guère fait l'objet d'évaluations ni de débats contradictoires. Chaque ministre y a ajouté sa touche, par la création de nouvelles instances, au nom de la représentation des élèves ou des nécessités de la pédagogie et de la vie scolaire, multipliant les réunions et accentuant un formalisme de plus en plus inefficace. Parallèlement, le grand débat sur l'École, initié par Luc Ferry et sanctionné par François Fillon, installait une nouvelle gouvernance, non plus par les normes mais par les résultats et l'évaluation, fondée sur les contrats d'objectifs et les possibilités offertes – mais encore peu exploitées – par les nouvelles règles de la LOLF.

S'agit-il d'une nouvelle étape dans l'élargissement de l'autonomie des établissements scolaires ? La réponse doit être nuancée. Rappelons d'abord que c'est le ministre Allègre qui a négocié un nouveau statut des chefs d'établissements, leur accordant de très larges pouvoirs pédagogiques. La loi Fillon de 2005 a curieusement produit une nouvelle hyper-centralisation de la pédagogie, en créant le « socle commun de connaissances et de compétences ». Outre que ce socle a été défini par des instances extrêmement étroites et confidentielles, il modifie en profondeur le métier d'enseignant en faisant intervenir directement la décision politique sur les contenus et les pratiques de la pédagogie et de l'évaluation dans la classe. Ce fait est sans précédent depuis 1902.

Les chefs d'établissement ont pour mission de faire appliquer ces décisions et donc d'intervenir directement dans un domaine jusqu'ici réservé aux enseignants. D'une certaine manière, les instructions et les nouveaux programmes de l'école primaire agissent de la même façon en tentant de normaliser les pratiques et les conceptions de l'enseignement. A contrario, la réforme du lycée de Luc Chatel accorde une très large autonomie au chef d'établissement pour utiliser

près du tiers des horaires jusqu'ici accordés selon des règles nationales au nom de la nécessité de groupes réduits et de dédoublements pour certains enseignements. Nous observons ici les deux faces d'une même politique : l'interventionnisme d'État pour contraindre les enseignants à une forme inédite de taylorisation de leur métier et l'autoritarisme local en donnant au chef d'établissement, plus qu'aux instances, des pouvoirs exorbitants de gestion des moyens accordés et de pression sur la carrière et l'évaluation des enseignants.

Rien moins qu'une démocratie : une autonomie très contrôlée.

Démocratie ou autonomie ?

L'organigramme d'un établissement du second degré peut facilement créer l'illusion chez le néophyte. Le nombre des instances collectives y est impressionnant (conseils d'enseignement, conseils de classe, conseil de la vie lycéenne, conseil des délégués, conseil pédagogique, conseil de discipline, conseil d'administration et ses sous-commissions : commission d'hygiène et de sécurité, commission permanente, etc.), auxquelles s'ajoutent de plus en plus souvent des commissions décidées localement : commission de vie scolaire, commission « nouvelles technologies », réunion des coordinateurs de disciplines... Toutes ces instances créent l'illusion d'une intense vie démocratique. Et sans doute existe-t-il des établissements où elles servent réellement à prendre des décisions éclairées. Mais dans la majorité des cas, nombre d'entre elles n'existent que sur le papier, ou ne se réunissent qu'irrégulièrement, ou n'attirent qu'une minorité de ceux qui devraient y participer. Dans combien de conseils d'administration ne voit-on de l'année le représentant de la collectivité de tutelle ou les personnalités qualifiées désignées par le chef d'établissement ? Le nombre excessif de ces instances rend très difficile la confection des calendriers et ne donne pas lieu à des comptes rendus largement diffusés, encore moins à une préparation collective. Curieusement, les instances sont les mêmes ou presque dans un petit collège de 400 élèves et dans une cité scolaire de 2000 élèves...

L'illusion est encore plus grande si l'on songe que le plus souvent ces instances sont purement consultatives, les décisions finales importantes étant prises dans le secret du bureau du chef d'établissement. C'est vrai pour les propositions du conseil de classe quand elles sont contestées par les familles comme pour l'organisation pédagogique de l'établissement et la mise au point de l'emploi du temps au moment de la préparation de la rentrée.

Curieusement il n'existe toujours rien d'officiel pour faire travailler ensemble le CPE, le Copsy, l'infirmière, l'assistante sociale et le professeur principal alors que, de leur coordination dépend bien souvent la capacité de l'établissement à prendre en charge les difficultés sociales, psychologiques et scolaires. Mais sans doute constaterait-on alors qu'une partie de ces personnels fait défaut...

À ces difficultés organisationnelles s'ajoute un choix politique délibéré qui fait du chef d'établissement le président de toutes les instances de l'établissement. Homme ou femme orchestre, débordé·e par les réunions, il ou elle ne peut guère être sûr·e de prendre à tout moment les bonnes décisions. Quelques-un·es délèguent mais la pression de la hiérarchie, qui se fait de plus en plus pesante², incite le chef d'établissement à s'enfermer une tour d'ivoire plutôt qu'à s'embarrasser d'un collectif coûteux en débats et en temps. Dans combien de cas les principales décisions sur la carte des formations ou des options sont prises au niveau d'un conseil de bassin où ne siègent que les chefs d'établissement autour d'un inspecteur d'académie ou d'un IPR, sans qu'aucun conseil d'administration n'ait été consulté ? Combien de chefs d'établissements présentent à leur conseil d'administration plusieurs scénarios possibles d'organisation de la rentrée ? Ces réalités décrédibilisent fortement les instances ou nécessitent la présence de militants chevronnés capables de rappeler le chef d'établissement à la loi ou tout simplement à la transparence. Mais il

2. Voir dans ce même ouvrage, Agnès Pélage, « Les chefs d'établissement : la fabrique des cadres ».

est difficile de contester les abus de pouvoir sauf à s'engager dans de longues procédures juridiques.

La communauté éducative à l'épreuve de l'autonomie

Le renforcement des pouvoirs du chef d'établissement concerne aussi la gestion des carrières du personnel. Il ne s'agit pas seulement de la notation dite administrative mais de plus en plus d'avis décisifs sur les promotions aux différentes « hors-classe » ou pour la constitution des listes d'aptitudes par exemple. De nombreux projets font périodiquement leur réapparition pour donner également de nouveaux pouvoirs aux chefs d'établissement en matière d'affectation des personnels (pouvoirs qui existent déjà dans l'embauche des nombreux personnels contractuels, remplaçants ou assistants d'éducation) et d'appréciation des qualités pédagogiques des enseignants par la création d'une appréciation unique après entretien d'évaluation. Certains pensent aussi à renforcer leur pouvoir sur les départs en stages de formation continue. Les textes officiels font du proviseur ou du principal « le premier pédagogue de l'établissement ». Dans la réalité, nombre d'entre eux ont fui le métier d'enseignant et les formations qui leur sont dispensées insistent sur la nécessité de l'amnésie. Certains d'ailleurs aujourd'hui n'ont jamais été enseignants.

Le bilan n'est guère plus brillant du côté des élèves. Combien de projets du conseil des délégués ou du conseil de vie lycéenne ont été déclarés irrecevables ? Combien d'élèves sont réellement entendus en conseil de classe ? Que fait-on pour sortir des formes parlementaires de la représentation qui leur sont le plus souvent inadaptées ? Quelles vraies responsabilités leur donne-t-on, adaptées à leur âge et à leurs centres d'intérêt ?

L'évolution des dernières décennies a fortement renforcé le régime des sanctions sans développer aucune forme nouvelle d'implication des élèves dans la vie de l'établissement. « Surveiller et punir » tient lieu, dans de nombreux établissements, de réflexion sur l'éducation, au moment où les familles pour des raisons que nous ne pouvons développer

ici, délèguent à l'École des responsabilités de plus en plus importantes sur l'éducation générale des jeunes.

Enfin, pour les parents d'élèves, l'établissement est un lieu opaque, et parfois perçu comme hostile ou menaçant, où le dialogue institutionnel reste formel et codé. Un mur de verre semble partager parents et enseignants : gare à celui qui le franchit ou s'en écarte, alors même que, des deux côtés, existe la même angoisse de l'échec. Comment établir une relation de confiance et d'écoute dans les réunions officielles où défilent tour à tour professeurs et parents ? Où poser les problèmes d'éducation que chacun rencontre ? Comment faire confiance à la décision collective quand le passage d'une classe à l'autre se joue dans le bureau du chef d'établissement ?

Sortir de l'autocratie

Le bilan est sans appel : un établissement scolaire fonctionne comme une autocratie, permise par les réglementations et ensuite plus ou moins appliquée par les personnes, selon le sens qu'elles accordent au fonctionnement et aux relations dans un établissement scolaire. Un établissement du second degré est loin d'être une démocratie.

Il nous semble que ce constat devrait appeler une mise à plat de cette organisation hiérarchique pour redonner à l'éducation et à la pédagogie toute sa place, ce qui signifie une capacité collective à débattre des choix possibles et à décider des meilleurs, voire à alerter la hiérarchie quand les contraintes ne permettent plus des choix éclairés.

Il conviendrait aussi de ne pas considérer les familles comme des clients mais comme des partenaires de l'éducation sans lesquels elle peut devenir tout simplement impossible.

Une telle orientation devrait aussi amener à réfléchir sur le statut et le rôle du chef d'établissement. S'il est d'abord un pédagogue, il faut qu'il soit recruté parmi les meilleurs, et qu'il continue, autant que faire se peut, d'être un enseignant, au moins quelques heures dans une classe : voilà qui crédibiliserait son discours et lui remettrait parfois les pieds sur terre.

Un président d'université ne cesse pas pour autant d'être un enseignant-chercheur. Une telle contrainte devrait trouver des compensations en déléguant davantage à un administrateur les tâches quotidiennes de mise en œuvre. Si nous poussons plus loin le parallèle, il ne serait pas impensable qu'il soit élu par ses pairs dans l'établissement, avec des mandats renouvelables : certains systèmes éducatifs en Europe connaissent cette procédure.

Dans un tel cadre, le conseil pédagogique que les enseignants ont vu arriver avec méfiance et scepticisme, reprendrait une vraie valeur. C'est aujourd'hui une instance purement consultative dont les membres sont désignés par le chef d'établissement. Un tel choix le discrédite par avance. Dans un nouveau cadre, tel que nous l'esquissons, il aurait une autre valeur. Enfin, les divers conseils pourraient être présidés soit par un président élu en leur sein, soit par une personne ad hoc comme le professeur principal ou le CPE, ou le conseiller d'orientation-psychologue pour les conseils de classe. On constituerait ainsi une direction collective. Les instances devraient être simplifiées et surtout mieux intégrées à la vie quotidienne de l'établissement. Dans combien d'heures de vie de classe ou de réunions parents-professeurs prend-on le temps de préparer un conseil d'administration ou une décision aussi importante que la création d'options, les modalités de constitutions des classes, etc ?

Des enseignants qui habitent vraiment leur métier ou un métier qui les hante ?

Si l'application et les effets des conceptions managériales de l'École ont eu, jusqu'ici, assez peu d'effet sur le travail enseignant, on les sent maintenant beaucoup plus prégnantes. Par le passé, l'enseignant devenait maître de son travail dans sa classe une fois qu'il avait fermé sa porte. L'évaluation de son efficacité n'a jamais été facile, si l'on en excepte quelques cas marginaux de professeurs en difficulté patente devant le groupe des élèves. Importer, dans ces conditions, les dispositifs de pression et de culpabilisation qui ont cours

dans d'autres secteurs d'activité, n'est pas chose aisée pour les tenants du Nouveau management.

Si l'épreuve de l'inspection reste redoutée par de nombreux enseignants parce que l'enjeu de carrière n'est pas négligeable et que l'intrusion d'un regard critique dans un espace de relations complexes est perturbante, l'enjeu professionnel qu'elle représente est très limité. L'inspection s'apparente davantage à un jeu de rôle qu'à une épreuve qui toucherait en profondeur au travail enseignant. D'autant que les inspecteurs pédagogiques régionaux font de moins en moins figures de spécialistes indépendants, hautement reconnus de leur discipline et de plus en plus d'agents chargés de faire appliquer les réformes, même quand elles contredisent de façon évidente ce qu'ils se sont acharnés à mettre en place pendant plusieurs années. C'est pourquoi la tentation est forte de donner là encore tous les pouvoirs d'évaluation au chef d'établissement et de faire des corps d'inspection le bras armé des réformes gouvernementales.

Le métier d'enseignant a besoin d'une large part d'autonomie intellectuelle qui doit être accordée et soutenue. Rien de plus éloigné de la réalité que des enseignants besogneux appliquant des protocoles ou suivant des méthodes toutes programmées. Ce métier a besoin que, même pour les savoirs les plus simples en apparence, le professeur sache investir sa culture et sa capacité professionnelle à faire subir aux connaissances la didactisation sans laquelle elles sont inintelligibles pour les élèves. L'imposition de programmes de compétences séquencées, de systèmes d'évaluation envahissants et contraignants, de dispositifs pédagogiques niant la spécificité des disciplines va à l'encontre de la possibilité même de penser un enseignement.

Pour autant, l'enseignant ne peut envisager de s'abstraire de la société. La réalité de la classe ne cesse de le lui rappeler. Sa maîtrise n'est qu'apparente et il est obligé de trouver des voies de passage entre de multiples contraintes qui entrent dans la classe avec lui : ce que les élèves importent, le regard des familles, la manière de faire d'autres collègues, les prescriptions des programmes et des examens, et, de plus en

plus, la visibilité de ce qui se fait dans la classe par les dispositifs techniques autorisés par le numérique : la mise en ligne des cahiers de texte, de la notation, l'opacité de ces systèmes techniques qui peuvent être de redoutables mouchards ou des moyens de communication simples et efficaces.

Or, depuis quelques années, la pression des contraintes bureaucratiques est beaucoup plus forte que celle des libertés qui permettraient de renforcer l'autonomie et l'intérêt intellectuel du métier. Une grande part de ce que l'on appelle « la souffrance des enseignants³ » provient de ce déséquilibre. Le goût du savoir, la relation de confiance et d'estime avec les élèves sont affectés par des dispositions qui touchent au cœur même des contenus et par les tensions qu'introduisent les politiques sécuritaires et antisociales envers les jeunes. Les professionnels de l'éducation peuvent de moins en moins ruser. Et quand ils rusent, par exemple en validant des compétences pour la forme, tout en sachant qu'elles sont sans pertinence ou même qu'elles ne sont pas acquises, ils contribuent eux-mêmes à se dégoûter d'un métier où ils sont entrés par passion et goût du travail bien fait parce que transmettant ce à quoi ils tiennent le plus dans l'existence.

La seule issue se trouve dans l'activation de la controverse et du débat professionnel. Or c'est ce que le système tolère le moins et c'est aussi ce que les professeurs savent le moins faire. Faute des ressources nécessaires en matière de connaissances sur l'éducation et les apprentissages comme sur la place de l'École dans la société, les enseignants inhibent leur capacité à sortir des idées toutes faites. Quantité de jeunes enseignants sont la proie des recettes faciles : développer les cours de méthodologie, le « apprendre à apprendre », se brûler les ailes au miroir des référentiels de compétences... et laisser de côté la chair des contenus.

Et pourtant, jamais le système n'a tant eu besoin de remettre à jour les savoirs dispensés au regard de la diversité culturelle des élèves. Activer les débats professionnels, mettre à

3. Voir F. Lantheaume & C. Hélou, *La souffrance des enseignants*, Paris, PUF, 2008.

jour les contenus devrait donner lieu à de véritables « entretiens de Bichat ». Les professeurs seraient moins anxieux en étant plus assurés de la pertinence des contenus enseignés. Les doutes qui les traversent contribuent à ruiner le sens de leur métier. Il faut donc inventer des lieux, dégager du temps pour que ces débats profonds les confrontent aux savoirs vivants. Ces débats devraient avoir lieu de façon moins informelle dans les établissements. Il faudrait pour cela que les enseignants apprennent à gérer des réunions, à en garder la mémoire, à construire des outils, à les faire vivre.

Les corps d'inspection devraient retrouver leur fonction naturelle au cœur des contenus en alimentant le débat professionnel de leurs observations. Pourquoi ne feraient-ils pas un rapport annuel de leurs tournées dans les classes, transmis à tous les enseignants ? Pourquoi ce rapport ne seraient-ils pas un élément du débat pédagogique lors de sessions de réflexion que nous avons appelées dans le passé des « observatoires des contenus et des pratiques » ? Encore faudrait-il que les corps d'inspection renouent avec l'idée qu'ils sont d'abord des animateurs de leur discipline et qu'ils conservent à ce titre une grande indépendance leur permettant un jugement objectif – et public – sur l'état de ce qui se passe dans les classes.

Les universitaires devraient s'intéresser à nouveau aux questions de l'enseignement. L'époque où Fernand Braudel prenait à cœur de rédiger des manuels d'enseignement est bien lointaine... Il est inadmissible que des enseignants enseignent pendant plus de quarante ans sans jamais revenir à l'université, sauf démarche individuelle ou préparation de concours. N'étant plus stimulé par la recherche, l'enseignement perd de sa vitalité, de sa passion et ouvre la voie à la bureaucratie qui remplace la connaissance par la technique, et la culture par son « socle ».

On le voit, le système éducatif doit se réoxygénier à sa source : en se débarrassant des filets qui l'enserrent, en retrouvant le chemin de la culture, de l'authenticité et de la valeur d'une mission trop dévorée par l'utilitarisme et

trop ignorante des besoins humains des élèves et de leurs enseignants.

Postface

Postface

Bernadette Groison¹

Qu'il y ait une offensive d'une ampleur rarement égalée contre les services publics, nul ne saurait en douter aujourd'hui et les multiples protestations, déclarations, mobilisations qui fleurissent dans tous les secteurs en sont un incontestable témoignage.

Mais trop souvent, on ne voit dans cette offensive que la réduction des moyens et le fameux non-rempacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Loin de moi l'idée de nier ou de minorer cette dimension. Mais il faut bien se rendre compte que ces coupes claires s'accompagnent depuis des années d'une offensive idéologique, d'inspiration libérale, qui ne dit pas son nom.

D'un côté on fait l'éloge du service public, parfois qualifié de « à la française », présenté comme un élément essentiel de notre « modèle social », et dont on nous dit qu'il a contribué à limiter les effets de la crise. De l'autre, on introduit subrepticement depuis des années des modes de gestion, - de « management » – qui sont présentés comme autant d'évidences apolitiques, mais qui minent progressivement les principes et le fonctionnement d'un service public qui a en charge l'intérêt général, la réponse aux besoins sociaux et la lutte contre les inégalités.

L'intérêt selon moi de ce livre est de s'attacher à analyser de façon précise et détaillée cette offensive, d'en montrer les origines et les conséquences tant pour les personnels que pour les services et les usagers. Il est également de le faire, non seulement par des analyses générales qui offrent un corpus de concepts particulièrement utiles, mais aussi par l'étude d'exemples tirés d'un certain nombre de services publics, dont celui d'éducation, qui ont notamment pour

1. Secrétaire générale de la Fédération syndicale unitaire.

caractéristique de s'occuper de « l'humain » dans toute sa complexité.

Un des apports de ce travail est notamment de montrer comment ce nouveau type de « management » entre en contradiction avec la professionnalité des personnels : celle-ci devient ainsi systématiquement objet de défiance, étroitement encadrée, soumise à des évaluations myopes, au détriment des missions des services publics et de la défense de l'intérêt général.

Ce faisant, il met en lumière un des éléments centraux de la crise du travail dans les services publics et ainsi il s'articule efficacement avec le livre sur le *Travail enseignant* que l'Institut de recherches de la FSU a publié en novembre 2010. Il permet de mieux comprendre cette souffrance professionnelle, qui fait la une des journaux, et dont tout montre qu'elle est ressentie avec de plus en plus d'acuité par les intéressés. Il nous fournit des éléments d'analyse éclairants et en même temps il peut nous aider à mieux penser l'intervention syndicale sur le service public et sur le travail de leurs agents.

En effet, si le constat qu'il fait d'une progression aussi régulière que subrepticte de ce « Nouveau management public » peut avoir quelque chose de désespérant, il nous donne en même temps l'indication que tout n'est pas perdu.

Il montre en effet comment les « managers » eux-mêmes, sur qui comptent les promoteurs de ces politiques pour une mise en œuvre efficace, sont pris en tenaille entre des légitimités opposées : la hiérarchie d'un côté, les professions de l'autre, avec tout ce que cela implique en termes de contradictions et de possibilités de résistance.

Il pointe surtout la capacité de résistance des professionnels du service public, attachés à des valeurs, soucieux de la qualité de leur travail et du service offert aux usagers, qui voient dans leurs métiers une incontestable force structurante et des moteurs efficaces de lutte.

Et il met en lumière les possibilités de convergence, d'alliance entre les personnels et les usagers, autour de ces valeurs du service public, dans lesquelles s'enracinent les professionnalités des agents.

Ce sont précisément ces possibilités qui se concrétisent aujourd’hui dans de multiples initiatives, qu’elles soient sectorielles, autour de l’école ou de l’hôpital public, ou globalisantes comme les États généraux du service public. Ce sont elles également que la FSU entend faire vivre dans la campagne publique qu’elle mène depuis quelques mois : « Fiers du service public : dites-le ».

Je souhaite que ce livre contribue à ces batailles, parce qu’il est de nature à offrir à tous ceux qui s’y engagent des éléments d’analyse et de réflexion, mais aussi, par-delà la dénonciation des politiques actuelles, il suggère des motifs d’espoir et des axes de lutte et de propositions.

