

Programme

Christian Laval

Pouvez-vous nous apporter votre point de vue sur l'évolution des programmes, sur l'évolution de la finalité de l'école? (École entre émancipation et utilitarisme)

Un nouveau modèle d'école se profile sous l'influence de responsables et d'experts de plus en plus insérés dans des réseaux européens et internationaux. Ce nouveau modèle d'école est beaucoup moins national, il est de plus en plus mondial et local ; il est moins public qu'« hybride » ; il obéit même de moins en moins à une logique d'institution d'Etat et de plus en plus à une logique d'entreprise en situation de concurrence sur un marché. Il est moins ordonné à l'idéal d'une citoyenneté culturelle et politique qu'à la nécessité économique de fournir les « compétences » ou les « ressources humaines » aux entreprises.

Le nouveau paradigme mondial de l'école

Nous sommes confrontés depuis maintenant près de trois décennies à la construction politique d'un ordre de marché aux dimensions mondiales. Cet ordre de marché s'est étendu à des domaines et à des activités de plus en plus larges, la rationalité du marché est devenue un modèle universel pour toutes les relations sociales. Loin d'être à l'abri de cette mutation générale, les champs de la connaissance, de la culture et de l'éducation sont appelés à s'articuler de plus en plus étroitement à la mise en valeur du capital, à se plier à une logique concurrentielle et à voir les institutions se modeler sur le fonctionnement des entreprises¹.

Cette mutation, qui est loin d'être achevée, renvoie à des transformations d'ensemble des sociétés et à la façon dont les individus et les groupes sociaux sont amenés à entrer en compétition les uns avec les autres à travers l'école. Elle tient aussi à la mise en concurrence de plus en plus directe des caractéristiques sociales et institutionnelles des différents pays dans le cadre d'une mondialisation

1 Cf. Christian Laval et Louis Weber (coord.), *Le nouvel ordre éducatif mondial*, Syllepse, 2002.

des échanges et de la production et au rôle de plus en plus décisif des systèmes d'enseignement et de recherche dans la compétitivité des économies.

Dans le domaine de l'éducation, cela se traduit par le fait qu'on tend à la regarder comme un bien privé qui a un rendement essentiellement individuel. C'est le cœur de ce que l'on appelle la « marchandisation » de l'école. Lorsqu'on considère l'ensemble des phénomènes que désigne cette expression, il ne faut pas seulement se demander comment l'éducation s'achète et se vend de plus en plus ouvertement, comment l'argent des familles et des étudiants devient un facteur de plus en plus direct de différenciation scolaire, comment les marchandises les plus diverses pénètrent progressivement l'espace scolaire (même s'il ne faut évidemment pas négliger ces phénomènes), elle doit porter sur la nature et l'étendue de la transformation culturelle, économique et politique qui les rendent possibles, c'est-à-dire sur le type d'école qui se met en place. Nous avons proposé de parler d'*école néolibérale* pour caractériser ce nouveau modèle². Il n'est pas possible ici d'en décrire, même de façon résumée, tous les aspects.

Le grand projet de *l'école émancipatrice*, fruit d'un compromis entre les idéaux des Lumières portés par les classes bourgeoises et les courants socialistes soucieux de l'éducation et de la qualification du peuple, est sans doute aujourd'hui caduc dans la société de marché, remplacé peu à peu par la promotion de *l'école efficace* et *performante*. L'efficacité devient la maxime formelle commandant tous les registres et tous les niveaux de l'enseignement. Dans la "société de la connaissance", sorte de terre promise pour les gouvernements occidentaux et les organisations internationales, il semble bien qu'il n'y ait de savoirs qui vailent qu'articulés à l'emploi, à la productivité, au « retour sur investissement »³. L'idéal même d'un savoir désintéressé et critique qui vaille qu'on lui consacrerait tout ou partie de son existence ne peut plus être que le masque des intérêts de certaines corporations égoïstes. Les valeurs classiques de l'école et de l'université semblent même fort incongrues dans la *doxa* nouvelle. On voit ainsi des responsables universitaires de premier rang se faire les apologistes de l'assujettissement des institutions dont ils ont la charge aux logiques de marché sous prétexte que ce sont désormais les entreprises et les étudiants qui doivent financer directement études et recherches.

2 Cf. Christian Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, La Découverte/Poche, 2004.

3 Cf. Le Livre blanc de la Commission européenne, *Enseigner et apprendre, vers la société cognitive*, 1995.

Ce nouveau modèle, s'il tend à faire disparaître les dimensions constitutives de l'ancienne école, affirme en revanche le rôle économique de l'école consacrée comme lieu essentiel de formation des ressources humaines au service de l'efficacité économique. Martin Carnoy a justement parlé, pour désigner cet aspect central, de « réformes centrées sur la compétitivité »⁴. La doctrine de l'économiste américain ultralibéral Gary Becker, fondée sur le concept de « capital humain », domine cette nouvelle façon de penser. Ce concept stratégique donne une interprétation très individualiste du rapport aux études conçu comme un investissement personnel consenti en vue de bénéfices appropriables par l'investisseur. Cette représentation de nature économique voire economiciste de la fonction de l'école se décline sous de multiples aspects qui finissent par imprégner les discours les plus ordinaires. La logique des « compétences » issue de l'univers productif a largement gagné le domaine éducatif ; « l'efficacité » des systèmes éducatifs est prétendument mesurée par des critères quantifiés souvent réducteurs ; le modèle de l'entreprise, qui se traduit par un vocabulaire importé et par des pratiques de management imitées du secteur privé, se répand dans l'institution scolaire. Cette nouvelle représentation est un phénomène mondial et il s'impose aux « élites » (décideurs politiques, fonctionnaires et experts) avec d'autant plus de force qu'elle a le poids d'une vulgate quasi-universelle, qu'elle participe d'une sorte de *lingua franca* dans tous les espaces de rencontre et de débat. Tout un dispositif d'apprentissage des outils de gestion supposés neutres et d'inculcation des valeurs managériales s'est mis en place au niveau national, lequel accélère la conversion des esprits parmi les responsables et les administrateurs. Plus globalement, il s'agit de recomposer les identités professionnelles, spécialement celles des enseignants, à partir de nouvelles problématiques d'évaluation, de productivité et d'efficacité tirées avec plus ou moins de rigueur des univers de l'organisation du travail et de la gestion des ressources humaines.

Ces multiples symptômes esquissent l'image d'une école néolibérale ou d'une « nouvelle école capitaliste » entièrement dévouée au service de la gestion et du développement de la société de marché. Il ne s'agit pas uniquement et pas simplement d'une transformation de l'éducation en une marchandise profitable pour les entreprises qui investiraient ce nouveau champ d'accumulation du capital. La réorganisation managériale des systèmes éducatifs, les finalités de plus en plus professionnalisées et mercantilisées, les rapports pédagogiques de plus en plus technicisés et rationalisés par le souci d'efficacité participent de ce changement d'ensemble.

4 Martin Carnoy, *Mondialisation et réforme de l'éducation : ce que les planificateurs doivent savoir*, Unesco, 1999.

Sur le plan pédagogique, l'importation du modèle des "compétences" par rapport au modèle des savoirs est loin d'être neutre. Lucie Tanguy et François Ropé, deux sociologues de l'éducation spécialisés dans l'enseignement professionnel, ont montré comment c'était à partir de la redéfinition des profils de poste par les entreprises avec le passage d'une logique des qualifications à une logique des compétences qu'on en était venu, dans l'enseignement professionnel d'abord puis dans tous les domaines d'enseignement, jusqu'à l'enseignement supérieur, à une redéfinition des contenus et des finalités de l'éducation en termes de compétences.

Le fond de l'argumentation des réformateurs depuis trente ou quarante ans est que l'école ne produit pas ce qu'elle devrait produire, des individus employables. En d'autres termes, l'école est responsable du chômage des jeunes. Rapprocher l'école et l'entreprise, faire que par les partenariats les plus divers, l'entreprise puisse se proposer comme lieu et modèle de formation, telle est la tendance dominante des gouvernements de droite et de gauche. C'est d'ailleurs la ligne européenne la plus officielle. Et plus encore, il s'agit de développer dans tous les enseignements et dès l'âge le plus jeune "l'esprit d'entreprise", la "culture d'entreprise", comme l'a encore récemment rappelé Lucie Tanguy dans un ouvrage intitulé "Enseigner l'esprit d'entreprise à l'école" (La Dispute, 2016)

Elle nous rappelle que derrière cela il y a un projet social, qui vise à produire des individus "entrepreneurs", ou plus exactement ayant intériorisé ou devant intérioriser que le monde social est un univers de compétition, de rivalité, où le vrai but dans la vie est de gagner de l'argent, d'avoir une position plus élevée que les autres, etc. Derrière cela il y a un modèle d'excellence, de performance et de réussite. Et elle attire notre attention sur un point qui mériterait l'attention de la FSU et de ses syndicats. De quelle réussite parle-t-on quand on veut la réussite de tous ? Pourquoi avoir mis réussite à la place du but progressiste qu'était l'émancipation ? Est-ce que nous n'avons pas accepté le "curriculum caché" des réformes ?

Qu'est-ce que le new management, que vient-il faire dans ce jeu ? On parle d'obligations de résultats, or l'État n'a-t-il pas une obligation de moyens à mettre en œuvre ? (indicateurs de performance/efficacité du service public)

On oublie trop souvent que le néolibéralisme ne cherche pas seulement le « recul » de l'État et l'élargissement des domaines de l'accumulation du capital, mais également la *transformation de l'action publique* en faisant de l'État une sphère qui serait régie, elle aussi, par des règles de concurrence et soumise à des contraintes d'efficacité semblables à celles que connaissent les entreprises privées. C'est que l'État a été restructuré de deux manières, que l'on tend à confondre : par l'extérieur, avec les privatisations massives des entreprises publiques qui mettent fin à l'« État producteur », mais aussi de l'intérieur, avec la mise en place d'un État évaluateur et régulateur

mobilisant des instruments de pouvoir nouveaux et structurant, avec eux, de nouvelles relations entre gouvernement et sujets sociaux.

Ce à quoi nous sommes partout confrontés c'est à ce que Christopher Hood, a appelé en 1991 la « nouvelle gestion publique » (*New Public Management*) qui vise à transformer l'État en s'inspirant systématiquement des logiques de concurrence et des méthodes de gouvernement en usage dans les entreprises privées.

Je ne ferai pas ici l'histoire très instructive de cette nouvelle gestion publique qui nous est arrivée depuis l'Angleterre et les Etats-Unis et via l'Union européenne, dans les années 90, avec comme pionnier comme il se doit la gauche dite deuxième et comme accélératrice la droite de plus en plus extrême, (il ne faut jamais oublier que le néolibéralisme avance de tous les côtés). La réforme managériale, thème depuis longtemps brandi par les élites modernisatrices qui occupent la tête de l'État français, a été relancée à la fin des années 1990 et au début des années 2000, avec l'élaboration et le vote de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en août 2001. Cette loi entend introduire une obligation de performance dans la gestion financière de l'État. Le financement budgétaire ne doit plus dépendre de la nature de la dépense mais des résultats des « programmes », lesquels sont tenus d'explicitier des objectifs précis qui seront soumis à évaluation. On le voit, il n'y a là non plus rien de très original à cette nouvelle pratique qui vise à « remplacer une logique de moyens par une logique de résultats ».

Une seconde phase, dite d'accélération, a été déclenchée en juillet 2007, peu après l'élection de Nicolas Sarkozy, sous le nom de « Révision générale des politiques publiques » (expression qui n'est pas sans faire penser à la *National Performance Review* d'Al Gore). Là encore, la pratique n'est guère nouvelle au regard de ce qui s'est passé ailleurs puisqu'il s'agit de mettre en place un audit systématique de toutes les politiques publiques et des dépenses sociales afin « de diminuer la dépense publique tout en améliorant l'efficacité et la qualité du service rendu par les administrations ». La démarche consiste à établir la « pertinence » de chaque action publique « sans tabou ni *a priori* », puis à fixer le niveau des moyens matériels et humains nécessaires à l'accomplissement des missions en tenant compte des moyens d'améliorer la productivité des services. L'originalité réside peut-être dans les procédures extrêmement centralisées de cette « révision générale » pilotée depuis l'entourage le plus proche du président de la République, marginalisant du même pas toutes les institutions et organisations qui avaient jusque-là un rôle de contrôle du budget et de l'administration.

Enfin le quinquennat de Hollande a peu innové, créant des organismes dits de « modernisation de l'action publique » qui obéissent à la même philosophie du « programme » et de l'évaluation à partir d'indicateurs de performance.

Cette transformation consiste à introduire dans la gestion du personnel des façons d'objectiver l'activité par la comptabilisation de ses résultats. Objectivation dans le langage managérial doit s'entendre de deux manières : ramener l'activité à du chiffrable (et si possible en termes monétaires) par la construction d'indicateurs l'activité de l'agent ou du service (files d'attente, résultats au bac, délais de prise en charge, satisfactions du client, etc) et d'autre part fixer des objectifs à atteindre , des scores à réaliser. Le chiffre ou le nombre a cette vertu pour les managers de permettre des comparaisons entre individus et services, de servir de moyen de contrôle et de coercition sur les individus.

La nouvelle gestion publique consiste à faire en sorte que les agents publics n'agissent plus par simple conformité aux règles bureaucratiques, mais recherchent la maximisation des résultats et le respect des attentes des clients. Ce qui suppose que les agents publics soient responsables de leur production spécifique et jouissent d'une certaine autonomie dans la réalisation de leur projet ou des objectifs fixés.

La nouvelle gestion publique a consisté à introduire dans le secteur public ce que l'on a appelé un « nouveau mode gestion par la performance », censé permettre une refonte générale de l'action publique autour de la définition d'objectifs, de la détermination d'actions calibrées pour les atteindre, et d'évaluation objective pour en juger. La clé de cette réorganisation de toute l'action publique étant l'usage généralisé d'indicateurs de performance quantifiés.

Les techniques de management sont fondées sur le triptyque « objectifs-évaluation-sanction ». Chaque entité (unité de production, collectif ou individu) est rendue « autonome » et « responsable » (au sens de l'*accountability*). Dans le cadre de ses missions, l'agent se voit attribuer des objectifs à atteindre. Il est évalué régulièrement sur la réalisation de ces objectifs et elle est finalement sanctionnée positivement ou négativement sur ses performances. L'efficacité est censée s'accroître du fait de la pression à la fois constante et objectivée que l'on fera peser à tous les niveaux sur les agents publics, de sorte qu'ils seront mis artificiellement dans la même situation que le salarié du privé exposé aux contraintes des clients, relayées par sa propre hiérarchie.

La nouvelle gestion publique ou management par objectifs ou par la performance met en place une « gouvernance » publique décalquée de la gouvernance d'entreprise. Le mot « gouvernance » indiquant à lui seul un changement de modèle de l'action publique. C'est un gouvernement entrepreneurial si l'on préfère. Il témoigne d'un remaniement des relations du privé et du public par la mise en œuvre de nouveaux modes de gouvernement propres à la rationalité néolibérale, dont l'un des grands principes peut se résumer par la formule benthamienne : « *The more strictly we are watched, the better we behave* » (« Plus on est surveillé de près, mieux l'on se conduit »).

Cette gestion managériale pose de redoutables problèmes : problème de fixation des indicateurs de performance, problème de la mise en forme des résultats, problème de la circulation de l'information entre le « haut » et le « bas », problème surtout du sens de cette « culture de résultat » dans la médecine, la culture ou dans l'éducation. Une mesure d'efficacité supposée neutre idéologiquement tend à nier pratiquement les finalités et les valeurs propres de chaque institution. Cette mesure de la performance conduit à modeler l'activité elle-même et vise à produire des transformations subjectives des « évalués » pour qu'ils se conforment à leurs « engagements contractuels » envers les instances supérieures. Le résultat obtenu relève d'abord de la relation de pouvoir : des professions jugées à tort ou à raison inefficaces et coûteuses sont mises sous le contrôle plus étroit d'une technocratie experte proliférante.

Comment la nouvelle gestion publique a-t-elle refaçoné l'école ?

Pour faire face à l'arrivée des « nouveaux publics » scolaires, l'idée de diversifier les « offres » pédagogiques, de susciter des projets locaux, d'adapter les pratiques et les contenus aux « élèves tels qu'ils sont » a semblé, surtout à partir des années 1970, la bonne solution. Cette idée, qui avait de solides raisons sociologiques, a été largement récupérée par un puissant mouvement de réforme centrée sur le management des établissements. « L'école efficace » est conçue comme le résultat d'une émulation dans une situation de concurrence. Cette école doit être « pilotée par la demande » et dirigée par un « manager » formé aux outils de gestion et aux techniques de conduite des subordonnés que l'on trouve dans le secteur privé. En un mot, la solution universelle doit être trouvée dans la réforme de l'école, de l'université, de la recherche selon les normes et les techniques gestionnaires de l'entreprise. A la limite, il n'y a plus d'échec scolaire des élèves, il n'y a que des échecs d'établissements et d'enseignants. Par une négation imaginaire des réalités sociales, l'introduction de « bonnes pratiques » de gestion et de pédagogie est censée rendre toute école efficace, ce qui conduit à penser que la réforme organisationnelle et pédagogique pourrait à elle seule assurer la réussite de toutes les écoles, quelle que soit la composition sociale de leur public.

La nouvelle gestion des écoles est fondée sur la fixation d'objectifs quantitatifs de résultats des élèves, sur le renforcement du pouvoir de contrôle des managers et sur la « chaîne managériale » depuis le sommet jusqu'à la base, enfin sur l'évaluation des enseignants et sur des dispositifs d'incitation et de sanctions qui les obligent à améliorer leurs résultats. Cette « école managériale », qui constitue le versant scolaire du « gouvernement entrepreneurial », a fait l'objet d'analyses qui

montrent les principales transformations qui la caractérisent⁵. Cette insistance managériale sur « l'efficacité » et la « performance » est évidemment l'aspect complémentaire de la mise en place d'une concurrence plus ouverte entre établissements, laquelle peut aller jusqu'à un « darwinisme social » conduisant à fermer les écoles les moins attractives pour les « consommateurs », les subventions allant aux « entreprises » scolaires capables de recruter. Comme le montre bien Sharon Gewirtz, cette « révolution » modifie les buts de l'institution et l'ethos scolaire, elle change le vocabulaire utilisé, elle transforme les rôles que chacun est tenu de jouer. Elle conduit également à des conflits de valeurs et des dilemmes moraux, dans la mesure même où une école régulée par la rationalité du marché apporte des solutions qui, sur les plans éthique et politique, sont incompatibles avec les valeurs de l'école publique. La régulation par la logique de marché pousse les entreprises scolaires à capter les meilleurs élèves et à « passer le mistigri » des moins bons à d'autres établissements, ce qui va très directement à l'encontre des valeurs « welfaristes » de solidarité.

Contrairement à ce que le terme de « libéralisme » pourrait laisser entendre, la restructuration néolibérale des institutions ne s'accompagne nullement d'une plus grande liberté d'action laissée aux enseignants. C'est à un accroissement des contrôles sur les établissements auquel nous avons plutôt affaire. La logique de marché et l'introduction de techniques de gestion importées de l'entreprise privée conduisent à un *disciplinarisation* inédite d'une profession jouissant jusque-là d'une certaine autonomie.

Le travail des enseignants tend à être beaucoup plus long, plus intense et plus contrôlé, du fait de l'accroissement des tâches administratives et des pressions concurrentielles relayées par les parents, la direction de l'établissement et parfois les élèves eux-mêmes. La mesure des performances au test, critère d'évaluation des enseignants et des établissements, modifie les façons d'enseigner et même les contenus, elle s'inscrit de plus en plus profondément dans les pratiques pédagogiques et dans les programmes qui se limitent à des listes de « fondamentaux » ou de « compétences » qui sont censés pouvoir être mécaniquement, systématiquement et facilement évaluables. En France, la réforme des programmes de l'enseignement primaire mise en place en 2008 est commandée par cette pression concurrentielle, cette course à la performance et cette stratégie du contrôle évaluatif. Il en résulte une perte d'autonomie des enseignants qui doivent non seulement s'attacher à la réalisation des objectifs fixés mais également s'en tenir aux prescriptions de plus en plus détaillées des programmes,

5 On se reportera à la remarquable synthèse de Sharon Gewirtz, *The Managerial School, Post-welfarism and Social Justice en Education*, Routledge, 2002.

des exercices, des rythmes, des notations. On observe ainsi une taylorisation accrue du métier selon une rationalisation technique commandée elle-même par la logique de la concurrence.

Les méthodes comme les contenus d'enseignement sont de plus en plus l'objet de directives autoritaires formulées par les responsables politiques centraux, qui, en fixant des objectifs de performance, visent à augmenter les résultats immédiats et quantifiables des établissements. Cette centralisation pédagogique autoritaire, qui a tendance à court-circuiter les instances locales et les autorités académiques traditionnelles, s'appuie comme en France sur des Commissions et des Comités supposés indépendants, lors même qu'ils sont des rouages d'une nouvelle forme de « pilotage » très directif.

Pour cet autoritarisme, il conviendrait d'en revenir aux « fondamentaux », terme qui a une double valeur, morale et cognitive. Le « retour aux fondamentaux » est la traduction française du « back to basics », qui est le slogan des conservateurs britanniques des années 90. Cette première dimension disciplinaire du « retour aux fondamentaux » vise à restaurer, à la place d'une éducation centrée sur l'égalité, les valeurs de travail, de respect, de mérite caractéristique de l'individualisme compétitif. Cette restauration participe d'un mouvement plus général de « responsabilisation » de l'individu dans le cadre d'une norme générale de compétition qui doit venir remplacer les logiques de solidarité et d'assistance de l'État-providence. La seconde dimension des « fondamentaux » est cognitive. Elle vise à centrer l'enseignement sur la transmission autoritaire des « bases du savoir » telles qu'elles sont académiquement fixées dans le marbre des institutions. Il s'agit ici de vider l'enseignement de son exigence de réflexivité critique et d'introduire dans les contenus disciplinaires valeurs, connaissances et compétences qui seraient données pour incontestables et indiscutables. Il existe même la tentation, comme on l'a vu dans l'enseignement de l'histoire ou de l'économie, d'inculquer une « vision positive » de la colonisation ou, dans un autre registre, de l'entreprise. En d'autres termes, dans l'école néolibérale, ce sont les fondements scolaires de la démocratie libérale, en particulier la formation de l'esprit scientifique, qui sont mis en cause.