

**Une conséquence de la nouvelle gestion publique**  
**L'émergence d'une pensée comptable en éducation**  
**A Consequence of New Public Management**  
**The Emergence of An Accounting Mentality in Education**  
**Una consecuencia de la nueva gestión pública**  
**El surgimiento de una doctrina contable en la educación**

Michel St-Germain

Volume 29, Number 2, Fall 2001

Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1079549ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1079549ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association canadienne d'éducation de langue française

ISSN

0849-1089 (print)

1916-8659 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

St-Germain, M. (2001). Une conséquence de la nouvelle gestion publique : l'émergence d'une pensée comptable en éducation. *Éducation et francophonie*, 29(2), 10–44. <https://doi.org/10.7202/1079549ar>

Article abstract

It is difficult to understand the major changes in education unless one is looking from a certain distance and adopting a larger vision in relation to the dominant management paradigm. This text presents some theoretical foundations on the New Public Management (NPM), a management paradigm at the base of most of the new reforms in education. The principles can be summarized in a few words: increased decisional participation of the users, who are seen as consumers and electors, the obligation to have quantifiable results, decentralization, increased imputability and putting monitoring methods in place. In applying the NPM to education, some facts must be taken into consideration, such as the obligation to measure the performance of the educational system in the context of globalization, the recognition of the individuality of the person, the growing role of parents, the limits of change absorption and finally, the emergence of professionalization.

---

# Une conséquence de la nouvelle gestion publique L'émergence d'une pensée comptable en éducation

**Michel ST-GERMAIN**, Ph. D., professeur titulaire  
Faculté d'éducation, Université d'Ottawa (Ontario), Canada

---

## RÉSUMÉ

Il est difficile de comprendre les changements majeurs en éducation à moins d'opérer un certain recul et d'adopter une vision plus large quant au paradigme dominant de gestion. Dans ce texte, on présentera quelques fondements théoriques sur la *nouvelle gestion publique* (NGP), paradigme de gestion à la base de la plupart des nouvelles réformes éducatives. Les principes peuvent se résumer à quelques mots : participation décisionnelle accrue des usagers vus comme consommateurs et électeurs, obligation de résultats quantifiables, décentralisation, imputabilité accrue, mise en place de cadres de contrôle. Il faut, dans l'application de la NGP en éducation, tenir compte de quelques constats tels que l'obligation de la mesure de la performance du système éducatif dans le contexte de la mondialisation, la reconnaissance de l'individualité de la personne, le rôle croissant des parents, les limites à l'absorption du changement et enfin l'émergence de la professionnalisation.

## ABSTRACT

### **A Consequence of New Public Management : The Emergence of An Accounting Mentality in Education**

Michel ST-GERMAIN, Ph. D., professeur titulaire  
Faculté d'éducation, Université d'Ottawa (Ontario), Canada

It is difficult to understand the major changes in education unless one is looking from a certain distance and adopting a larger vision in relation to the dominant management paradigm. This text presents some theoretical foundations on the New Public Management (NPM), a management paradigm at the base of most of the new reforms in education. The principles can be summarized in a few words : increased decisional participation of the users, who are seen as consumers and electors, the obligation to have quantifiable results, decentralization, increased imputability and putting monitoring methods in place. In applying the NPM to education, some facts must be taken into consideration, such as the obligation to measure the performance of the educational system in the context of globalization, the recognition of the individuality of the person, the growing role of parents, the limits of change absorption and finally, the emergence of professionalization.

## RESUMEN

### **Una consecuencia de la nueva gestión pública : El surgimiento de una doctrina contable en la educación**

Michel ST-GERMAIN, Ph. D., professeur titulaire  
Faculté d'éducation, Université d'Ottawa (Ontario), Canada

Es indispensable adoptar una cierta distancia y abrazar una visión más amplia de la gestión en tanto que paradigma dominante para poder comprender los cambios singificativos en el sector educativo. En este texto, se presentarán algunos de las bases teóricas de la Nueva Gestión Pública (NGP), paradigma de la gestión en que se basan la mayor parte de las nuevas reformas educativas. Los principios pueden resumirse en pocas palabras : incrementar la participación de los usuarios en la toma de decisiones, en tanto que consumidores y electores, obligación de ofrecer resultados cuantificables, descentralización, incremento de la imputabilidad, instalación de cuadros de control. En la aplicación de la NGP en el sector educativo hay que tener en cuenta algunas constataciones como la obligación de medir los logros del sistema educativo en el contexto de la mundialización, el reconocimiento de la individualidad de la persona, el creciente rol de los padres de familia, los límites en la absorción del cambio y en fin el surgimiento de la profesionalización.

## Préambule

La pensée comptable pourrait être représentée comme un *grand livre* à deux colonnes, une pour les entrées et une pour les sorties. Toute saine comptabilité nous dirait qu'il est essentiel, pour la survie de l'organisation, que le total de la colonne des sorties ou des coûts soit inférieur au total de la colonne des entrées ou des revenus. Or, dans une telle approche, on ne peut utiliser que des unités objectivement mesurables. Si le « teneur de livre » considérait des facteurs intangibles comme la qualité, la beauté, l'utilité, la motivation ou la satisfaction, on pourrait l'accuser d'être subjectif et de se laisser influencer par le contexte ou le produit. Tant que les concepts abstraits ne sont pas réduits, sous une forme ou l'autre, à des unités quantifiables, ils ne peuvent pas être incorporés dans le grand livre à deux colonnes. Seuls les chiffres comptent!

La pensée comptable consiste à définir les activités et la réalité uniquement à partir d'unités mesurables. On peut le faire de deux façons. On peut réduire la réalité à quelques indicateurs préalablement connus et, en quelque sorte, la forcer à prendre sa place tout en laissant tomber les aspects qui ne sont pas réductibles. On peut aussi identifier de nouveaux indicateurs pour mieux tenir compte de cette réalité et ainsi enrichir la teneur de cette réalité. Dans le premier cas, on peut parler d'approche réductionniste. Dans le second cas, cette approche, à tendance systémique, est expansionniste, car elle vise à mieux saisir la réalité à partir de la découverte de nouvelles représentations objectives de la réalité.

À partir du moment où l'on considère que toute réalité peut être définie de façon positiviste (et encore plus si l'on considère qu'elle ne peut l'être *que* de cette façon), peu importe qu'on y arrive de façon réductionniste ou expansionniste, on vient de faire le premier pas dans l'idéologie de la pensée comptable. On vient de définir les rubriques ou les postes du grand livre. Le second pas est atteint lorsqu'on décide de comparer le rapport entre les intrants et les extrants d'une même rubrique : on vient d'introduire le concept de performance. De plus, on assiste, dans la même veine, à la transformation des rapports entre les usagers et l'administration. La prise en considération des besoins des usagers et de leurs préoccupations quant au type et à la qualité de services reçus devient un credo.

La mise en place de ces nouvelles approches entraîne de nouveaux rapports de force entre les usagers et l'État, et entre les employés et l'État. En fait le mouvement est double. Les changements progressifs des années 70 et 80 ont engendré une nouvelle conception de la gestion publique, laquelle a donné une plus grande envergure à ces changements. Les relations de pouvoir ne sont plus en fonction d'une relation d'autorité hiérarchique préoccupée par une obligation de moyens, mais plutôt en fonction de relations pluridimensionnelles de l'autorité : nous assistons à une distribution des pouvoirs tout en ayant un État central qui limite ou spécifie la marge de pouvoir.

Les sociétés industrielles et post-industrielles sont de plus en plus imprégnées de formes de gestion dont les postulats relèvent de la pensée comptable. Au-delà des dimensions phénoménologiques et anecdotiques, l'objectif de ce texte est, à partir de la présentation des ensembles conceptuels de principes décrivant les différentes formes de la pensée comptable, de fournir un cadre théorique de réflexion quant à l'avenir des actions entreprises en éducation.

Ce texte comporte trois parties. En guise d'introduction et pour mieux situer le débat, la première partie présente quelques caractéristiques de réformes éducatives, notamment en Ontario. Vient ensuite la présentation de plusieurs ensembles de postulats concernant la nouvelle gestion publique (NGP). La troisième partie porte sur les conséquences actuelles et potentielles de l'utilisation de cette idéologie dans le domaine de l'éducation.

## Partie 1 : Quelques constats sur les réformes éducatives

Le fonctionnement des organisations publiques et parapubliques se caractérise par trois constantes. En premier lieu, la crise des finances publiques entraîné une demande accrue pour l'efficacité financière. Ensuite, les consommateurs ou les bénéficiaires des services publics et parapublics insistent de plus en plus sur la démonstration de la qualité du service rendu à l'utilisateur. Enfin, on note une prise en considération de l'utilisateur et ce sur deux plans. L'utilisateur est un générateur d'idées et, à ce titre, il doit être de plus en plus consulté; il est aussi un partenaire dans la mise en œuvre et dans les opérations des dispositifs. À ce titre, il devient omniprésent dans les changements apportés tant sur le plan de la définition des orientations que dans l'exercice des pouvoirs qu'on lui accorde. Ceci rejoint les thèmes de la post-modernité sur la diversification des sources de pouvoir et de la dispersion des pratiques, notamment le remplacement de la centralité culturelle.

Plus précisément, en ce qui touche l'efficacité financière, le mot d'ordre des 15 ou 20 dernières années a été la gestion de la décroissance découlant de la réduction des sommes disponibles. Ce mot d'ordre s'applique en deux temps. D'abord, il y a eu une période de réduction des sommes allouées à chaque poste budgétaire ou au fonctionnement global des opérations. Ensuite, compte tenu de l'obligation de fournir les services malgré cette réduction, la fameuse maxime *faire plus et/ou faire mieux avec moins* devenant à la mode, il y a eu stabilisation (et parfois de nouvelles réductions) des ressources associées à une obligation de résultats. Une double pression s'exerce donc sur les organisations. Pour y arriver, afin de protéger certains objectifs sociaux, l'instauration de la pratique des enveloppes budgétaires fut encouragée.

L'obligation de résultats se double implicitement d'une orientation vers la qualité du service rendu. L'obligation de moyens conduisait à la mise en place de structures et d'activités sans préoccupation affichée de résultats. Avec l'obligation de résultats, il faut, en plus de fournir l'activité, identifier des indicateurs de réussite, les mesurer et appliquer des solutions de redressement pour pallier les insuffisances.

La notion de qualité découle du lien présumé entre les indicateurs choisis et la qualité, c.-à-d. une certaine conformité à un idéal.

Enfin, à l'obligation de résultats est associée l'identification du résultat et des indicateurs de réussite. C'est alors que la prise en considération de l'usager devient importante. Le choix des domaines dans lesquels on doit atteindre des résultats et le choix des indicateurs qui démontrent que ces résultats ont été atteints relèvent de plus en plus de consultations et de rencontres avec les usagers.

Une lecture plus globale du changement indique une demande pour un rendement accru, une insistance sur les objectifs à atteindre (on parlera alors, dans le domaine de l'éducation, de rendement scolaire et de réussite éducative), une mise en place de mécanismes de contrôle dont les tests standardisés sont une représentation. La façon utilisée pour corriger le tir est la préparation de plan d'amélioration et de plan de performance entérinés par les autorités.

Examinons plus attentivement un exemple de réforme éducative illustrant ce nouvel esprit qui anime la gestion publique et parapublique. L'Ontario a entrepris un vaste mouvement de réforme reposant essentiellement sur l'efficacité économique, l'obligation de fournir un service de qualité et la responsabilisation des usagers.

Dès le départ, en 1995 et même par la suite, le gouvernement Harris bénéficiait d'un large appui de l'électorat qui considérait que les enseignants étaient très bien rémunérés et accomplissaient peu de choses! L'opinion publique et surtout le gouvernement les jugeaient responsables de l'inefficacité du système éducatif. Tout au long des années de réformes depuis 1995, le gouvernement persiste à considérer que les enseignants et même les cadres scolaires doivent être matés et mis à leur place. Les communiqués de presse des différents ministres de l'Éducation portant sur l'introduction de nouvelles mesures en éducation (comme la loi 160 sur la restructuration des systèmes scolaires, la loi 74 sur l'obligation de participation aux activités parascolaires pour les enseignants, la loi 81 sur la discipline à l'école, la création de postes budgétaires) ont toujours dénigré les enseignants et les cadres scolaires. De plus, ces mêmes communiqués, dans un second souffle, ont régulièrement attribué, en grande partie, les changements en éducation à des demandes de parents : *Les parents nous ont fait savoir que...; les parents considèrent que...*

Deux paramètres caractérisent les changements introduits : une rapidité sans précédent et l'absence d'étapes dans l'implantation du changement. Agir rapidement (Evans 1997, p. 2); Barlow et Robertson, 1994) permet d'éviter les coalitions et les réactions de la profession et des autres acteurs du système éducatif. C'est le principe de l'attaque surprise. La mise en œuvre simultanée et continue, sans aucune pause, permet d'appliquer le plan d'une façon intégrale, sans possibilité de réajustement, ce qui serait, pour un gouvernement de la nouvelle droite, un signe de faiblesse politique.

En Ontario, on a assisté à plusieurs activités de centralisation que l'on peut aussi qualifier, puisqu'il s'agit de standardisation, d'activités de normalisation : il s'agit de rendre les pratiques uniformes. Le gouvernement a souvent parlé de décentralisation. Il fixait les objectifs mais laissait les conseils scolaires libres de choisir les moyens. Cependant, la marge de manœuvre de ces derniers était tellement mince

qu'il s'agit, à toutes fins pratiques, de centralisation.

*Sur le plan pédagogique*, plusieurs domaines d'activité et plusieurs procédures qui relevaient auparavant de l'autorité locale ont été définis par le ministère de l'Éducation. Il y a eu centralisation de l'élaboration des programmes devenus plus prescriptifs. Ensuite, tout le volet de la performance, comme l'établissement des niveaux des attentes et des compétences à évaluer ainsi que le testing provincial par l'Office de la qualité et de la redevabilité en éducation (OQRE), relèvent du centre et est appliqué en périphérie. Plus subtilement, il y a eu la création d'outils de normalisation tels que les esquisses de cours (qui sont des exemples très détaillés de comment on pourrait enseigner une unité), le planificateur électronique (qui aide l'enseignant à être plus efficace dans le choix des contenus et des stratégies en fonction des attentes du Ministère), le bulletin électronique provincial (identique dans tous les conseils) et les procédures et méthodologies entourant la préparation du plan d'enseignement individualisé, lequel peut être exigé par tout parent pour son enfant, identifié ou non comme étant en difficulté d'apprentissage. Le processus d'utilisation de ces outils prescrit implicitement des approches similaires.

*Sur le plan législatif*, la constante des différentes lois et pièces législatives, telles que la nouvelle loi de l'éducation, la loi 160, la loi 31 sur la création de l'Ordre des enseignants et des enseignantes de l'Ontario, les lois 74 et 81, est la création de dispositifs centraux de régulation dont l'objectif est l'uniformisation des pratiques. L'une des subtilités méconnues de ce gouvernement fut d'inscrire dans la loi de l'éducation (LE) des activités de fonctionnement (comme par exemple, le nombre de minutes d'enseignement par semaine, le nombre moyen d'élèves par classe, la distance de marche pour un élève, le nombre de journées pédagogiques admissibles), alors qu'auparavant ces activités étaient définies par des règlements. Le changement est fondamental : un article de loi ne peut être changé que par la législature alors qu'un article du règlement peut être modifié par le Conseil des ministres. À toutes fins pratiques, le passage du règlement à la loi a assuré la quasi-permanence de la définition des activités.

*Sur le plan professionnel*, l'intervention la plus marquée est la création d'un ordre professionnel qui a hérité de mandats traditionnellement dévolus au *ministère de l'Éducation* mais s'est également attribué des mandats à partir de son interprétation de la loi 31. Le ministère de l'Éducation de l'Ontario a transféré à cet ordre ses pouvoirs en matière d'accréditation et de reconnaissance des cours de développement professionnel que suivent les enseignants. L'Ordre s'est aussi donné comme mandat, à partir du fait qu'un ordre professionnel doit d'abord protéger le public, d'intervenir non seulement dans les programmes de formation à l'enseignement et de perfectionnement professionnel mais aussi dans leur processus de gestion.

*Sur le plan managérial*, on constate un accroissement du contrôle de la part des administrateurs, la mise en place d'évaluation standardisée pour les enseignants et les enseignantes. La marge de manœuvre devient très mince : les orientations et les politiques venant du centre, la périphérie se voit forcée de les appliquer. Sur le plan financier, on remarque un double mouvement. Il y a une centralisation dans la perception des ressources. La taxe scolaire, auparavant perçue localement, est abolie

et devient une prérogative provinciale. L'argent est ensuite affecté à des postes budgétaires prescrits ne laissant aucune marge de manœuvre de transferts d'enveloppes.

Le résultat attendu de ces pratiques centralisatrices (et il y en a d'autres qui sont passées sous silence) est l'atteinte d'un meilleur rendement de l'élève à partir de contenus et de pratiques uniformes ou quasi uniformes. Ce rendement est mesuré à partir de tests préalablement validés par l'Office de la qualité et de la redevabilité en éducation (OQRE).

Ce mouvement de réforme n'est pas isolé, on en retrouve de similaires dans tous les services sociaux, dans d'autres provinces et dans d'autres pays. En Alberta, le gouvernement a considéré que la réduction des dépenses en éducation pouvait se faire sans affecter les programmes scolaires. Plusieurs mesures furent mises en preuve, mesures dont les objectifs étaient d'accroître l'efficacité dans le fonctionnement, accompagnée d'une réduction des coûts. On a préconisé la diminution des dépenses administratives et une modification des structures de gouvernance (Alberta Education 1995). Les points les plus importants de cette réforme ont porté sur la réduction des dépenses, la diminution du nombre de conseils (opération liées à l'économie d'échelle), une incitation vers un esprit de compétition entre les écoles et entre les conseils, un accroissement du contrôle local des écoles par l'introduction de politiques provinciales portant sur la gestion locale (y compris la création des conseils d'écoles obligatoires) et enfin un accroissement des programmes de *testing* et l'utilisation des résultats en tant que mesure de performance du système d'éducation (Evans, 1997, p. 1).

Le gouvernement de Ralph Klein y est arrivé par la prise de contrôle, au niveau provincial, de la portion de la taxe foncière affectée à l'éducation, par l'instauration de la possibilité de choix par le public du modèle de financement et la mise en place d'écoles à chartre (*charter schools*). On a aussi réduit les salaires de 5 %, opéré des coupures de 50 % dans le programme de jardin-maternelle et, enfin, imposé une diminution du soutien gouvernemental pour le transport scolaire, l'entretien et la construction d'écoles. On est revenu, en 1996, sur une partie de ces coupures tout en maintenant les baisses de salaire.

La Grande-Bretagne fut un précurseur dans le domaine. McVicar (1993, p. 197) présente les objectifs de la réforme de l'éducation en 1988 à partir du modèle LMS (*local management of schools*) :

1. Donner plus de flexibilité aux écoles pour qu'elles puissent répondre plus adéquatement aux besoins de l'environnement local et de leur clientèle;
2. Transférer le contrôle des ressources des enseignants professionnels à des gestionnaires et à des bureaux de gouverneurs;
3. Accroître l'imputabilité des écoles dans la façon d'utiliser les ressources;
4. Accroître l'efficacité du management dans les services éducatifs en définissant très minutieusement la responsabilité pour la livraison des services éducatifs;
5. Introduire le marché interne en éducation.

Il conclut en disant qu'on a fait de l'école une école professionnelle (*vocational*) et instrumentale (McVivar, 1993, p. 209).

Par rapport aux approches traditionnelles de gestion publique, ces réformes sont la manifestation d'un mouvement beaucoup plus large appelé la *nouvelle gestion publique* (NGP), et constituent une brisure radicale (Pollitt 1993, 1995b), une nouvelle idéologie de gestion (Enteman, 1993) et même un paradigme de réinvention du gouvernement (Osborne et Gaebler, 1992). Toutefois, comme le souligne Pollitt (1993, p. 191), on ne peut généraliser cette tendance ou cette idéologie à tous les secteurs : il y a des secteurs publics, bien que devenant de plus en plus rarissimes, qui échappent à cette tendance. Il convient néanmoins, pour comprendre ce qui se passe autour de nous et surtout interpréter adéquatement les demandes et les changements, de dégager un sens, une direction, un « chapeau » général en identifiant adéquatement les postulats sous-jacents à la NGP.

## Partie 2 : Conceptualisation de la nouvelle gestion publique (NGP)

On considère que la Grande-Bretagne, sous le gouvernement Thatcher au milieu des années 80, a été un agent de premier plan dans l'élaboration, de façon strictement empirique, des postulats de base de la NGP. Pollitt (1993, p. 180) identifie ce qui a caractérisé les réformes successives en Grande-Bretagne :

1. À la suite des privatisations, il y a eu une utilisation plus large et plus répandue de mécanismes de marché dans des secteurs publics qui ne pouvaient pas être transférés au secteur privé,
2. On rencontre une décentralisation spatiale et organisationnelle intensive du management et de la production des services,
3. Du point de vue de la rhétorique (gouvernementale), on accorde une importance constante au besoin d'améliorer la qualité,
4. On insiste continuellement sur le fait qu'une plus grande attention doit être apportée aux souhaits de l'utilisateur et du consommateur de services individuels.

Pollitt conclut : « *In the academic literature, this package has become known as the 'new public management' or NPM* » (Pollitt 1993, p. 180). Les mots-clés, que Pollitt détaille avec précision (Pollitt, 1993, p. 180-187), sont : les mécanismes de marché ou de quasi-marché, la décentralisation, l'amélioration de la qualité et enfin la réponse aux besoins de l'utilisateur - consommateur. Le principe de base est littéralement la conduite du gouvernement comme une entreprise (Osborne et Gaebler (1992)) en s'appuyant sur des concepts et des approches comme : la recherche de la performance, l'évaluation des résultats, la standardisation des opérations, la redevabilité, l'évaluation des opérateurs et la mise en place de mécanismes de sanction avec un accroissement du contrôle (car on ne peut acheter, comme dans le secteur privé, la loyauté à l'entreprise).

### Les sources de la nouvelle gestion publique

Les pressions s'exercent sur les gouvernement depuis le début des années 70, plus particulièrement à cause du premier choc pétrolier de 1973 qui a déséquilibré l'économie et qui a montré les faiblesses des pays industrialisés. Le mouvement de la NGP se développe d'une façon empirique en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis et, avec plus ou moins de similitudes dans la plupart des pays de l'OCDE (Hufty, 1998, p. 28). Dans une deuxième période, ces diverses expériences de réformes administratives ont été analysées dans un effort systématique de théorisation. L'appellation de *New Public Management* est attribuée à Christopher Hood en 1991. Osborne et Gaebler (1992) parlent de la réinvention du gouvernement et de l'introduction de l'esprit entrepreneurial.

La NGP est la résultante de plusieurs vecteurs présents en même temps, dans un espace relativement restreint. Il s'agit donc du résultat d'une conjecture dominée par quatre grands débats (Hufty, 1998, p. 16) : un premier sur le rôle respectif de l'État et du marché; un second sur la crise générale des sociétés face à la mondialisation et initialement à l'ouverture des frontières; un troisième sur l'incapacité des structures administratives de l'État de s'adapter à ces nouvelles données; et enfin le quatrième sur la capacité des sociétés à soutenir l'État-providence.

La mondialisation et la réduction du déficit des comptes, associé à l'État-providence, sont des arguments repris par Urio (1998, p. 94). Celui-ci ajoute toutefois les coûts liés aux différentes formes de pollution, de nuisances et aux infrastructures pour lesquelles l'État a été le bailleur de fonds. Enfin, argument intéressant, Urio estime que le renouveau de la pensée libérale est aussi à la source de la NGP.

Dans les années d'après-guerre, à la suite de la venue des baby-boomers et d'une phase de développement économique sans précédent dans l'histoire de l'humanité, l'État avait pris une expansion phénoménale. La bureaucratie se caractérisait par un développement progressif avec ajouts de structures et d'agences centralisées, certaines se substituant progressivement aux marchés, dans un contexte relativement stable à l'intérieur duquel les changements survenaient progressivement et surtout, comportaient une dose de prévisibilité. C'était l'époque où les plans quinquennaux avaient de fortes chances de réussir. L'accélération des changements a fait en sorte que les structures furent incapables de faire face aux changements. Il n'y avait plus ce « *fit* » ou cette congruence entre l'environnement, les individus de l'organisation et la structure. Élément central des théories organisationnelles selon la conception situationnelle, cette congruence est la base de l'harmonie des sociétés intégrées. Toutes les institutions, à moins de restructuration profonde, s'écroulent. C'est la banqueroute de la bureaucratie (Osborne et Gaebler, 1992, p. 12). Les premiers à réagir à cette désarticulation furent les gouvernements locaux. La légendaire résolution 13, proposée par le gouvernement californien de Reagan en juin 1978, en est un exemple.

Le débat technique n'est pas étranger au débat politique (Hufty, 1998, p. 17). Au-delà d'une nouvelle forme de gestion, c'est une idéologie politique, le renouveau de la pensée libérale, qui se traduit en termes techniques. Les enjeux réels ne sont pas un changement de technique de gestion ou une plus grande insistance en soi sur les

résultats; ils consistent à voir le monde comme un lieu où il n'y a pas d'actions inutiles, d'actions qui ne soient rattachées, d'une façon ou d'une autre, à la pensée comptable. Tout a et doit avoir une valeur économique et par conséquent comptable.

On rencontre deux pensées fondamentales à la base de la NGP : équilibrer les comptes de l'État et rationaliser l'administration publique. C'est le règne des trois **E** : **économie**, **efficacité** et **efficience** (Urio, 1998, p. 97). Une telle position ne peut qu'engendrer des conflits de valeurs. Les principes organisateurs de la société deviennent alors le redressement des finances et la nécessité de faire face à la concurrence : l'État devient le subordonné de l'économie. Comme l'exprime Ramonet (1997), les financiers décident et les gouvernements gèrent.

### Les origines de la remise en question

Au départ, il y a lieu de s'inspirer de la position de Hufty (1998, p. 20 et suivantes) pour compléter, par la suite, par des considérations plus personnelles. L'État est devenu progressivement interventionniste, notamment par *la généralisation des mesures sociales dans la plupart des pays industrialisés sous la gouverne de partis sociaux-démocrates dans la période de l'après-guerre* (p. 20). Ces mesures ont surtout porté sur l'accessibilité aux soins de santé et la démocratisation de l'éducation, la protection et l'encadrement de la jeunesse et l'accès à la justice. Cette intervention se justifiait parce que le secteur privé avait été incapable d'assurer cette démocratisation et cette accessibilité. C'est ce qu'on appelle les faillites du marché (*market failures*) (p. 21).

On peut identifier trois sources à la remise en question. La première, la révolution conservatrice ou l'application des idées néolibérales, repose sur trois constats. Au point de vue idéologique, plusieurs économistes prônent un retour au laisser-faire, s'opposant ainsi à Keynes qui prônait une intervention de l'État comme moteur économique. Ensuite, le monde universitaire s'est trouvé à court d'idées pour expliquer les changements survenus après la première crise du pétrole (1973) et à la fin de la guerre du Vietnam. Enfin, *la révolution conservatrice a opéré au début des années 80 une symbiose avec la « nouvelle économie politique » fondée entre autres sur la théorie des choix publics* (p. 23). Nous reviendrons sur cette théorie des choix publics dans une autre section.

La seconde source à la remise en question est un changement de paradigme dans les études en administration publique. On assiste alors au passage du paradigme bureaucratique classique, fondé sur l'amélioration par la réflexion d'une administration publique conçue comme le centre de la nation, à un paradigme post-bureaucratique, fondé sur la nouvelle économie politique prônant la subsidiarité de l'État par rapport au marché et orienté vers la gestion plutôt que l'administration. La bureaucratie est lourde et inefficace, dotée d'une capacité d'innovation et d'adaptation limitée. La théorie néoclassique tient alors compte des relations de pouvoir et des dysfonctions bureaucratiques. On assiste alors à la faillite du secteur public (*public failures*), lequel, à long terme, s'est montré incapable de remplacer le secteur privé. À la base de cette faillite : la théorie des choix publics.

Le postulat principal de la théorie des choix publics est que l'individu, rationnel et égoïste, cherche à maximiser ses gains même au détriment d'un groupe. Défini selon la perspective de la bureaucratie, le bureaucrate (au sens premier du terme, à savoir le membre de la bureaucratie) veut accroître ses budgets, grimper dans la hiérarchie ou défendre les intérêts de son groupe, de son clan ou de sa corporation. En éducation, on en arrive à proposer des politiques dont le but est de stabiliser le système et non de le développer. Pour contrer cet auto-développement de la bureaucratie, la théorie du choix public propose de placer les organisations ou les sous-ensembles en compétition de façon à diminuer l'inflation des structures. Interprété selon la perspective de l'utilisateur qui agit selon sa rationalité, seules les structures fortes survivront parce qu'elles seront choisies par les usagers, alors que les autres, plus faibles, disparaîtront. C'est littéralement le darwinisme organisationnel. Ce qui est proposé : limiter constitutionnellement le déficit et transformer l'administration publique en la rapprochant du marché. Une autre proposition fait aussi son apparition : des structures administratives proches du citoyen, fondées sur la participation civile et destinées avant tout à corriger les injustices du pays (Frye, 1989, cité par Hufty, 1998, p. 27).

L'évolution des rapports de force au niveau mondial est aussi à l'origine de la remise en question. D'abord, à l'intérieur de l'État, les programmes de restructuration (coupures, réduction de personnel, travail accru, performance) ont eu des effets négatifs (chômage et insécurité) pendant qu'il y avait, à l'extérieur de la fonction publique, une croissance économique résultant de ces coupures. En fin de compte, les surplus n'ont pas été générés à partir d'une saine gestion mais à partir de la réduction de la taille, ce qui est différent de la gestion. À cette réaction binaire (les bons et les méchants), il faudrait une troisième voie qui considère le client-consommateur-contribuable-citoyen. Ensuite, la modification des rapports de force entre les acteurs a aussi eu son influence. Les politiques d'ajustement économique ont donné un rôle croissant aux mécanismes de marché dans l'allocation des ressources collectives. Dans l'économie de marché, les détenteurs de l'autorité sont les dominants de l'économie de marché : entrepreneurs, marchands, détenteurs de capitaux. Leur préoccupation est simple : la recherche du profit et non le bien collectif (Hufty, 1998, p. 31-32). Comme le souligne Corneliau (1998) cité par Hufty (1998, p. 31).

L'ouverture d'une économie nationale aux conditions du « marché global » accroît le pouvoir des acteurs dominant les relations économiques internationales par rapport à l'autorité politique nationale et aux acteurs de l'économie domestique, ce qui caractérise le processus de mondialisation de l'économie.

La NGP, dont la pensée comptable est une manifestation, est donc une réaction à plusieurs facteurs qui se sont retrouvés réunis : le malaise croissant face à la bureaucratisation, l'insatisfaction des citoyens envers les biens et services produits par l'État, le déficit public, la difficulté pour l'État de mettre en pratique des réformes qui bousculent les organisations bureaucratiques (Hufty, 1998, p. 29).

Les principes ne sont pas nouveaux. Ils se fondent sur des idées en provenance des sciences sociales, des sciences économiques, des théories de l'organisation et du management. Ils s'inspirent aussi de pratiques déjà utilisées dans le secteur privé. *La nouveauté de la NGP réside toutefois dans la combinaison de ces idées, principes et outils pour en faire des concepts et des stratégies de réforme cohérents [...]* (Mönks, 1998, p. 86).

### Quelques modèles

Plusieurs auteurs ont énuméré des principes concernant la NGP et l'une de ses conséquences que nous nommerons, faute d'un meilleur terme, *managérialisme*, une traduction littérale de *managerialism*. La présentation ne suit pas un ordre déterminé si ce n'est de tenter de regrouper, dans un premier temps, les ténors de la NGP.

#### Osborne et Gaebler (1992)

Dans un ouvrage souvent cité comme étant le classique (avec celui de Hood, (1991) sur la nouvelle gestion publique, Osborne et Gaebler relient le renouveau de l'activité gouvernementale à la création d'un esprit d'entrepreneur dans le secteur public. C'est la notion de « gouvernement entrepreneurial » (p. xix). Que font ces gouvernements? Osborne et Gaebler énumèrent 10 principes (Osborne et Gaebler, 1992, p. 19-20) dont chacun fait l'objet d'un chapitre.

1. Ces gouvernements mettent en l'avant la compétition entre les pourvoyeurs de services (voir le chapitre 3). Les avantages sont une plus grande efficacité (p. 80) et cela force les monopoles à tenir compte des besoins de leurs clients. C'est une façon de récompenser l'innovation et d'accroître la fierté et le moral des employés du secteur public.
2. Ces gouvernements habilite (*empowerment*) les citoyens en leur remettant les mécanismes de contrôle relevant traditionnellement de la bureaucratie (voir le chapitre 2).
3. Ces gouvernements mesurent la performance de leurs agences en insistant sur les résultats plutôt que sur les ressources (voir le chapitre 5). Les titres des sections (Osborne et Gaebler, 1992, p. 146-155) sont éloquents (traduction libre<sup>1</sup>) :

Ce qui est mesurable est réalisé.

Si on ne peut mesurer les résultats, on ne peut distinguer le succès de l'échec.

Si on ne peut pas constater la réussite, on ne peut pas la récompenser.

Si on ne peut récompenser le succès, on récompense probablement l'échec.

Si on ne peut voir la réussite, on ne peut rien apprendre de cette dernière.

---

1. *What gets measured gets done*  
*If you don't measure results, you can't tell success from failure*  
*If you can't see success, you can't reward it*  
*If you can't reward success, you're probably rewarding failure*  
*If you can't see success, you can't learn from it*  
*If you can't recognize failure, you can't correct it*  
*If you can demonstrate results, you can win public support*

Si on ne peut reconnaître l'échec, on ne peut apporter de correctifs.

Si on peut démontrer l'atteinte de résultats, on peut obtenir le support public.

4. Ces gouvernements sont guidés par leur mission et par leurs buts et non par les règles et les procédures (voir le chapitre 4). Il en résulte une organisation plus efficace, plus efficiente, plus innovatrice, plus flexible et caractérisée par un moral plus haut.
5. Ces gouvernements redéfinissent leurs clients comme étant des consommateurs et leur offrent souvent des choix : entre les écoles, entre les programmes de formation, entre les programmes sociaux (voir le chapitre 6). Les gouvernements centrés sur les consommateurs répondent aux besoins des consommateurs et non à ceux de la bureaucratie. Être proche du client force les pourvoyeurs à être responsables, à dépolitiser la décision sur le choix du pourvoyeur (c'est en fonction des résultats attendus que l'on doit choisir), à stimuler l'innovation et à permettre le choix des services. De plus, il y a moins de gaspillage parce qu'il y a une meilleure adéquation entre les services et les demandes, et cela permet une meilleure équité.
6. Ces gouvernements ont une attitude proactive (anticipation) face aux problèmes plutôt qu'une attitude réactive à la suite de l'apparition du problème (voir le chapitre 8).
7. Ces gouvernements recherchent de façon active et énergique le gain d'économie et de nouvelles ressources plutôt que de se contenter de les dépenser (voir le chapitre 7).
8. Ces gouvernements décentralisent l'autorité et prônent un management participatif (voir le chapitre 9). Les avantages d'une telle gestion sont une plus grande flexibilité et une réponse plus rapide aux demandes changeantes et soudaines de l'environnement et de la clientèle, une gestion plus efficace, efficiente, plus innovatrice et on y retrouve un plus haut moral et plus d'engagement.
9. Ces gouvernements préfèrent les processus du marché aux processus bureaucratiques (voir le chapitre 10). Les programmes définis par la structure et non par la clientèle, définis aussi par la politique et non par les politiques, sont des processus bureaucratiques entravant l'action des gouvernements, tout comme, par ailleurs, la création de royaumes ou des sphères d'influence que l'on défend à tout prix. D'autres dispositifs peuvent aussi ralentir l'efficacité gouvernementale. Ainsi les services fragmentés, incapables de générer les correctifs nécessaires leur permettant de devenir plus efficaces, utilisant l'autorité plutôt que les incitatifs comme mode de fonctionnement, atteignent rarement l'ampleur nécessaire pour avoir un impact significatif.
10. Ces gouvernements se centrent non seulement sur l'offre des services publics mais aussi sur leurs capacités de servir de catalyseur dans tous les secteurs (privé, public et associatif) en vue de la résolution de problèmes dans la communauté. Il faut orienter et stimuler au lieu de faire les choses (voir le chapitre 1).

Cependant, Osborne et Geabler admettent qu'on ne peut conduire un gouvernement comme une entreprise. Il n'est pas axé vers le profit financier mais le profit

social. Pour le privé, la source du financement vient des transactions, alors que pour le gouvernement, la source vient de la taxation... d'où la nécessité de la contrôler si on veut être réélu (p. 20). Face à une crise, les gouvernements ont toujours eu deux choix : augmenter les sources de revenus ou couper dans les services. Ce que propose la NGP est une troisième voie : offrir un meilleur service pour le même coût (p. 22).

Un système éducatif, dans cette perspective de gouvernement axé sur l'esprit entrepreneurial, serait radicalement transformé (p. 316 et suivantes). Osborne et Gaebler présentent quelques caractéristiques. Non seulement le gouvernement central ne serait pas impliqué dans les opérations, mais un gouvernement local ne le serait pas plus. Il reviendrait à l'école de se comporter en situation de marché. Les gouvernements établiraient les standards minimums, les mesures de performance, le renforcement de l'atteinte de certains buts spécifiques ainsi que les mécanismes financiers. Les écoles pourraient être dirigées, suivant le principe du « *voucher* », par différentes organisations et les enseignants seraient à l'emploi de l'école et non du conseil.

Les parents auraient beaucoup de contrôle sur l'éducation de leurs enfants. Les écoles seraient en compétition pour attirer les élèves et le financement serait en fonction de la clientèle recrutée. Il y aurait une grande liberté dans la création du type d'école souhaité en fonction des besoins de la clientèle. À partir du financement décentralisé, l'école définirait le niveau de salaire de ses enseignants. On abolirait la permanence ou, du moins, on la modifierait radicalement.

L'État, par la publication du résultat des mesures de performances (test, évaluations, questionnaire de satisfaction, taux de promotion, taux d'admission à l'université, etc.) fait en sorte que les parents peuvent faire un choix d'école pour leur enfant. On évite ainsi le douloureux dilemme d'avoir à classer les écoles. On présente le résultat des indicateurs et ce sont les parents qui décident du choix de l'école pour leurs enfants. En somme, ces changements vont créer un système dans lequel les parents pourraient choisir ce qu'ils veulent pour leurs enfants et les écoles n'auraient d'autres choix que de l'offrir si elles veulent survivre. Les écoles auraient plus de liberté mais elles seraient imputables aux parents.

### **Pollitt (1993, 1995a, 1995b)**

Les éléments majeurs des écrits de Pollitt repris par Evans (1997) sont aussi des principes classiques et fréquemment repris :

1. La réduction des coûts, le plafonnement des dépenses et le financement selon des formules basées sur des nombres;
2. La dévolution des responsabilités à de nouvelles agences quasi gouvernementales et l'utilisation de contrats ou de quasi-contrats;
3. L'autorité décentralisée dans les agences publiques, les hiérarchies sont plus horizontales, les équipes sont autogérées;
4. L'instauration de la conception « pourvoyeurs - clients »;
5. L'introduction d'une compétition dans les agences publiques pour la livraison de services publics en utilisant des mécanismes de marché ou de quasi-marché;

6. L'établissement d'indicateurs de performance et demande au personnel pour atteindre ces indicateurs;
7. Le déplacement de la relation d'emploi: d'un emploi permanent à un emploi contractuel;
8. L'accroissement de l'importance des services rendus aux clients à partir de standards de service et de qualité.

Dans la terminologie de Pollitt (1995b), on rencontre trois formes de décentralisation. La décentralisation verticale est une décentralisation hiérarchique qui comporte une dévolution de la prise de décision à des niveaux inférieurs. La délégation est un transfert de pouvoirs d'un organisme à un autre organisme autonome ou quasi autonome. Enfin la décentralisation horizontale est un contrôle du processus décisionnel par des non-gestionnaires. Les principales caractéristiques de la NGP selon Pollitt se résument à la décentralisation des unités administratives et à la mise en place du principe de concurrence entre des entreprises privées et les agences de l'État pour les rendre plus efficaces en donnant le choix aux citoyens.

#### **Urio (1998)**

L'intérêt des principes avancés par Urio (1998) est de faire ressortir l'impact et l'importance qu'occupe la fonction de manager dans la NGP, ce qui est une introduction au *managérialisme*.

1. L'efficacité économique repose sur le postulat de la rationalité économique pour expliquer les comportements des acteurs sociaux dans toutes les sphères de l'activité; le marché est alors la meilleure façon d'optimiser la production et la distribution de la richesse.
2. La séparation entre les décisions stratégiques et les décisions opérationnelles renforce la tendance vers la privatisation et des contrats de prestation; l'État est alors peu impliqué si ce n'est au niveau de la surveillance et du contrôle.
3. Les deux premiers principes sont une représentation du principe de la décentralisation, lequel devrait accroître la motivation et l'estime de soi parce que, dans une unité décentralisée, les individus disposent d'une plus grande autonomie.
4. Les trois premiers principes sont soutenus par *l'orientation de l'activité étatique en fonction des résultats et donc de la satisfaction du client, plutôt qu'en fonction du respect des procédures* (Urio, 1998, p. 111).
5. Une politique systématique d'économie doit accompagner ces principes parce qu'on ne peut compter sur de nouvelles rentrées fiscales. Ce qui oblige à mettre deux autres principes en place :
6. La primauté du contrôle financier et
7. La généralisation des audits et l'évaluation de la performance, ce qui suppose des standards, des normes et des seuils de performance.
8. Les principes 5, 6 et 7 étant essentiellement administratifs (une politique d'économie, un contrôle financier serré et un contrôle de la performance), on assiste à un transfert des pouvoirs en faveur des gestionnaires.

9. Le principe d'économie étant un principe de marché, la déréglementation du marché du travail est nécessaire, d'où le travail à la pige et l'émergence du système contractuel.
10. Les syndicats deviennent marginaux parce que l'application des principes précédents oblige la modification des lois du travail et, suivant le principe avancé par Corneliau, les acteurs dominants de la scène économique occupent une place prédominante par rapport aux instances politiques.

L'application de tels principes, dans un contexte éducatif, conduit à une centralisation indirecte. On fait en sorte que les actions soient standardisées même si on laisse une marge de manœuvre pour les réaliser. La visée ultime de toutes ces centralisations, qu'elles soient idéologiques (à partir des énoncés de principes) ou opérationnelles (notes de service et politiques ministérielles) est l'accroissement de l'efficacité du système éducatif tel que perçu par les parents (des électeurs), à savoir le rendement instructionnel au détriment du savoir éducatif. Les équations sous-jacentes seraient :

- les parents (électeurs) veulent le bien de leurs enfants (notamment obtenir un emploi bien rémunéré);
- un bon emploi est assuré si l'enfant a une bonne éducation (acquisition de compétences);
- il faut donc s'assurer que l'élève reçoit une bonne éducation;
- il faut donc standardiser, centraliser, contrôler et évaluer le produit, le processus et les intervenants à toutes les étapes.

### **Boston et al. (1996)**

Boston *et al.* ont fait une étude exhaustive des modèles sous-jacents à la réforme de l'administration publique en Nouvelle-Zélande. Quatre courants théoriques sont à la base de cette réforme : la théorie du choix public; la théorie de l'agence; le principe économique du coût de la transaction; et enfin le couple *managérialisme / NGP*.

#### **a) La théorie du choix public**

Boston *et al.* (1996) ont décrit avec précision la théorie du choix public et ont indiqué plusieurs sources abordant cette théorie que l'on appelle aussi la « théorie du choix social », la « théorie du choix rationnel », *economics of politics*, ou encore l'école de Virginie (p. 17). La théorie du choix public se concentre sur plusieurs thèmes dont les plus importants, en ce qui nous concerne, sont :

- i. ceux portant sur les raisons des préférences individuelles;
- ii. ceux reliés à la rationalité individuelle et;
- iii. ceux reliés à l'analyse des actions collectives (ou la problématique des produits sociaux sous-optimaux causés par la poursuite d'intérêts individuels).

Le point central de l'approche du choix public est que tout comportement humain est dominé par l'intérêt personnel. Toute personne est foncièrement égoïste : elle opère des choix stratégiques pour maximiser ses gains (peu importe la

nature matérielle, psychologique, etc.). Cela veut dire tout simplement qu'un bureaucrate travaille d'abord pour son service ou son domaine et un enseignant pour sa discipline ou pour son école mais non pour le public. Dans le contexte des administrations publiques, *le comportement opportuniste des bureaucrates conduit à un gonflement régulier du secteur public ainsi qu'à des inefficiences dans la gestion interne de l'État* (Varone, 1998, p. 129). Pour contrecarrer ce gonflement, la solution réside dans l'octroi de contrats de prestation à des agences externes qui ont comme objectif de garder une structure simple et légère car elle permet de maximaliser les profits tout en fournissant une performance égale, rarement supérieure à celle du cahier des charge. À partir de cette hypothèse, le programme fort de la NGP consiste à introduire le concept de marché et de dynamique concurrentielle ainsi que la volonté de donner du pouvoir à l'utilisateur. Si un tel comportement est acceptable dans le secteur privé (et encore faut-il en limiter l'envergure), plusieurs considèrent qu'un tel comportement, dans la sphère politique, peut causer des dommages considérables (Boston *et al.*, 1996, p. 18).

#### **b) La théorie de l'agence**

Selon Varone (1998, p. 129), l'octroi de ces contrats permet :

- 1) de fixer des objectifs politiques clairs, mesurables et limités dans le temps, ce qui en facilite l'évaluation;
- 2) ceci augmente la transparence et diminue l'asymétrie de l'information entre les politiciens et les bureaucrates;
- 3) ce qui permet de voir les vrais coûts.

Les deux parties, le principal, ou celui qui fournit le contrat, et l'agent, celui qui exécute le contrat, ont essentiellement une relation contractuelle fondée sur l'économie et l'efficacité : le principal accorde un contrat pour autant qu'il y trouve ce qu'il recherche, notamment l'économie, et qu'il puisse contrôler le résultat. L'agent accepte un contrat pour autant qu'il y trouve son profit. Passer d'une structure bureaucratique classique (gouvernée par le respect des processus et des règles) à une structure gouvernée par les résultats implique une réorganisation dans laquelle le politique fixe les résultats à atteindre et l'administratif détermine les moyens à utiliser compte tenu de paramètres externes et internes (Mönks, 1998, p. 84). On doit donc mettre en place des agences dont le rôle est essentiellement exécutoire sans qu'il y ait d'interférence comme on peut le retrouver dans une structure gouvernementale où le personnel politique peut influencer, de l'interne, la structure et les décisions opérationnelles. Le danger réside en la perte de contrôle et la création de royaumes où chacun revit, de façon plus intensive, la théorie du choix public. La NGP y fait face en créant des mécanismes de régulation et de nouveaux outils pour le pilotage (Mönks, 1998, p. 8). Là aussi, le même principe s'applique : on passe du pilotage par la régulation des ressources au pilotage par la régulation des résultats.

### c) Le principe économique du coût de la transaction

Si la théorie de l'agence est principalement concernée par un contrat entre le principal et l'agent pour un échange de services, le principe économique du coût de la transaction se préoccupe des structures optimales de gouvernance pour différents types de transactions. Il s'agit de savoir quelle forme prendra la structure gouvernementale pour offrir tel ou tel type de services. L'État effectue ainsi une double transaction. En vertu de la théorie de l'agence, il est devenu le principal qui a délégué à un agent l'exécution de certaines tâches qu'il avait l'habitude de réaliser. Pour les tâches qu'il ne peut déléguer, il a, en vertu du principe économique du coût de la transaction, modifié ses structures en tenant compte des formes optimales de rendement. C'est ce qui explique que les fonctionnaires se soient retrouvés si déséquilibrés par les changements.

### d) Le managérialisme

L'essence du *managérialisme* réside dans le postulat suivant : pour toute organisation, il y a une activité générique, purement instrumentale, comprenant un ensemble de principes utilisables aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé (Boston *et al.*, 1996, p. 25). Les slogans typiques associés à cette idéologie ressemblent à : *Let the Managers Manage; Managing for Results...* Son origine remonte à Taylor mais les idées originales ont bénéficié d'un regain de vie avec les notions d'efficacité, d'efficience et d'économie.

La plupart de ces courants furent fortement critiqués (voir Boston *et al.*, 1996, p. 28-39) notamment celui prônant l'assimilation du secteur public au secteur privé. Toutefois, le point de rencontre de ces courants intellectuels a conduit Boston *et al.* à identifier les principes sur lesquels s'est appuyée la réforme en Nouvelle-Zélande. Ces principes s'appliquent également à la NGP.

1. Une croyance que, du point de vue du management, les différences entre les secteurs privé et public sont minimales et que les organisations publiques et privées peuvent être gérées de la même façon.
2. L'obtention d'une qualité dans les résultats devient plus importante que la qualité dans le processus.
3. Un accent mis sur le management plutôt que sur l'élaboration de politiques et une nouvelle pression pour le développement des habiletés génériques de management.
4. La dévolution du contrôle de gestion associé à la mise en place de mécanismes améliorés de production de rapports, d'imputabilité, de monitoring.
5. La désagrégation d'importantes structures bureaucratiques en plusieurs agences quasi autonomes.
6. Une préférence pour la propriété privée et l'attribution de contrats au secteur privé.
7. Une tendance à l'utilisation de contrats de plus courte durée et plus précis dans la réalisation des mandats.
8. L'imitation, par le secteur public, de certaines pratiques de management du secteur privé : contrats de travail plus courts, développement de plans

- stratégiques, plans d'affaires, définition de seuils de performance, énoncé de mission, mise en relation entre la rémunération et la performance, développement de nouveaux systèmes d'information de gestion et enfin une grande préoccupation pour l'image.
9. Une préférence pour les encouragements financiers plutôt que pour ceux liés au statut et au prestige.
  10. La pression pour la réduction des coûts, l'efficacité et la réduction de la taille du management. Il est intéressant de constater que le modèle de la Nouvelle-Zélande a servi de base à la réforme du gouvernement Klein en Alberta et, par la suite, à la réforme de l'Ontario.

Les principes énumérés sont classiques et représentent, grosso modo, ceux qui encadrent la NGP. On remarque des différences toutefois dans l'orientation de ces principes. Les positions d'Osborne et Gaebler (1992), d'Urio (1998) et de Boston *et al.* (1996) portent largement sur la performance et la réorganisation des structures. Par contre, d'autres auteurs présentent des positions différentes. Pour Finger (1998) tout comme pour Abate (2000), la NGP repose essentiellement sur quatre principes : résolution des problèmes à leur niveau, le citoyen-client, la satisfaction des besoins et l'amélioration des processus et enfin le rôle des acteurs politiques quant aux orientations et à l'élaboration des conditions cadres de réalisation. Dans ce contexte, la NGP est résolument orientée vers l'amélioration de la relation entre l'État et ses citoyens dans une perspective normative. Cela mène à deux constats : la diversité d'application des réformes libellées NGP et la diversité des orientations entre le monde anglo-saxon et le monde européen et asiatique. Le continent africain a longtemps vécu une forme de NGP sous l'appellation *ajustement structurel* dont le maître d'œuvre fut la Banque mondiale. Les critiques furent nombreuses et les conséquences dramatiques. Finger (1998) en fait une critique intéressante.

### **Les formes de mise en œuvre de ces principes**

La NGP est un concept difficile à saisir à cause de la multiplicité de formes qu'il peut prendre (Mönks, 1998) et à cause de son caractère fuyant (Urio, 1998, p. 95). L'effort de théorisation, à compter du début des années 90 et à partir des expériences initiales, n'a pas réussi à en faire un modèle qui ait une capacité descriptive, explicative et prédictive. Les formes d'application diverses qui ont donné lieu à cet effort de théorisation se poursuivent dans la ligne de leur lancée initiale, ce qui explique que, malgré une théorisation si partielle soit-elle, les réformes NGP vont continuer à se développer selon des axes différents.

Mönks (1998, p. 79) répertorie trois types de réformes NGP. Il y a eu les réformes fortes comme celles du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande (auxquelles on peut ajouter celles de l'Alberta et de l'Ontario, au Canada, qui, bien que moins drastiques, s'inspirent du même courant idéologique). Dans ces réformes, on retrouve une idéologie forte, une démarche radicale inspirée largement des principes du marché. Les réformes sont mises en place selon un *schéma centralisateur descendant, avec pour objectif de restructurer le secteur public sur la base du modèle privé et d'en*

*réduire la taille* (p. 79). Pour d'autres pays comme les États-Unis, l'Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas, ce fut une *dynamique ascendante* (p. 80), les principales réformes ayant lieu au niveau local. Ce furent des réformes moins radicales, avec des approches plus pragmatiques et progressives, sans grand débat à connotation idéologique. D'ailleurs, pour la plupart des autres pays, le débat se situe plutôt au niveau local que national.

Mönks (1998, p. 83) a élaboré une synthèse intéressante des formes de la NGP à partir de l'orientation visée par les réformes. Il définit quatre modèles mais trois ensembles de principes, les deux derniers modèles étant regroupés.

Le *modèle de la flexibilité organisationnelle* vise une intégration verticale dont le résultat est la création d'organisations souples. On passe d'un management hiérarchique à un management par contrat à partir de trois principes. Il y a une séparation des rôles entre le politique et l'administratif. C'est la séparation de la prise de décision politique et des opérations, d'où les contrats et accords de prestation. Il y a donc décentralisation du système administratif en vertu du principe de la délégation opérationnelle vers des agences. Enfin, ceci nécessite des administrations amincies et des hiérarchies réduites. C'est le principe des administrations plus modestes, plus flexibles, plus efficaces et plus motivées parce qu'il y a un rapprochement entre les lieux des opérations et des décisions opérationnelles. Il y a donc une plus grande participation, un plus grand travail en équipe et on peut plus facilement construire des organisations apprenantes.

Le *modèle efficient* met l'accent sur un secteur public inspiré par les principes du secteur privé. Il est guidé par des notions d'efficience (qualité du service reçu en fonction de l'investissement requis) et par des valeurs liées : économie, efficience et, à moindre niveau, efficacité (p. 82). Ce modèle d'administration est orienté vers le marché et présente comme principe premier : l'introduction de mécanismes de marché dans la prestation des services publics avec des notions de marchés interne et externe, de seuils de performance, de concurrence, de frais d'utilisation pour les usagers. On mise aussi sur le principe d'information transparente sur le produit, les coûts, les usagers et sur le principe implicite « d'en avoir pour son argent ». On y met en œuvre les 3 E (efficacité, efficience et économie) à partir de ressources limitées. C'est aussi le modèle qui privilégie les indicateurs de performance et leurs mesures, la comptabilité analytique, les audits d'efficience et d'efficacité. D'ailleurs, si l'on adopte une gestion orientée vers les résultats, on ne peut recourir qu'au seul pilotage à base d'indicateurs analytiques (Abate, 2000, p. 34). Enfin, c'est un modèle qui présente une orientation marquée vers le produit. L'accent est mis sur les résultats et les produits au lieu des intrants et des processus ou règles.

Enfin, le *modèle participatif*, qui vise la dévolution de pouvoirs aux communautés et la participation très active des citoyens, et le *modèle qualitatif* qui se préoccupe de la qualité des services et de leur orientation en fonction des clients, constituent, pour Mönks, deux unités assimilables. Il y a une orientation évidente vers le client ou l'utilisateur dont on se doit d'être à l'écoute de façon intensive et régulière. La gestion est orientée vers l'atteinte de la qualité. Des processus tels que les enquêtes de marché et de satisfaction des usagers, les cercles de qualité, les chartes et les

énoncés de mission clairement affichés sont utilisés. On y retrouve aussi une orientation vers le citoyen, une appropriation et un contrôle de la fourniture des services par la communauté (p. 83). C'est un modèle où la dévolution de pouvoirs et la prise de décision locale ont leur place.

Mönks nous décrit en fait trois types de réformes inspirés de la NGP. Il y a les réformes orientées vers l'efficacité financière; elles apparaissent en réaction à la crise des finances publiques et s'inspirent du modèle de marché, l'accent étant placé sur l'efficacité et la concurrence. Il y a les réformes orientées vers la qualité et le rapprochement avec l'utilisateur. Enfin, il y a les réformes carrément orientées vers la participation communautaire : on intègre la responsabilisation et la délégation de pouvoir aux citoyens et aux fonctionnaires. En réalité, les réformes, telles que nous les percevons, sont une combinaison des trois éléments. En plus de l'efficacité financière obtenue par la réorganisation des organisations (que ce soit à partir de la théorie de l'agence ou du principe économique du coût de la transaction), il y a eu accroissement de la flexibilité organisationnelle et une prise en considération plus large des préoccupations et des solutions proposées par les usagers. Il en reste néanmoins qu'il s'agit d'une position théorique car les finalités sont, à toutes fins pratiques, beaucoup plus de nature économique et que la participation des usagers est bien souvent question de maquillage et de rectitude politique.

On peut élaborer aussi d'autres typologies (Mönks, 1998, p. 81) selon la priorité accordée aux principaux concepts. Un modèle «tenants du marché» met l'accent sur l'efficacité propre au système de concurrence et sur les défauts inhérents aux caractéristiques du fonctionnement public. La solution réside alors dans la privatisation complète ou partielle et la mise en place de mécanismes substitutifs analogues à ceux du marché. Un modèle dévolutionnaire insiste sur l'importance d'être à l'écoute du citoyen. On doit réorganiser les services pour les rendre accessibles et donner plus de pouvoirs aux citoyens. Pour les réformateurs organisationnels, c'est la proximité du client, la nécessité d'une approche s'inspirant du privé et la mise en place d'une nouvelle culture organisationnelle de la performance.

Cette idée d'introduction d'une *nouvelle culture organisationnelle de performance* est particulièrement innovatrice et rejoint les écrits récents sur les organisations, notamment sous deux aspects : le pilotage en fonction de la régulation des résultats, et non en fonction des ressources, et la conception des activités conçues non pas comme un ajout à des activités existantes mais comme le résultat de besoins exprimés par l'utilisateur et devant être comblés par un organisme public (visant des buts sociaux) non par un organisme privé. Cette nouvelle culture doit procéder d'abord par un changement des mentalités puis être accompagnée d'un changement des pratiques. Or, les gouvernements ont brutalement instauré de nouvelles pratiques sans nécessairement identifier publiquement les orientations et les raisons du changement. Il faut alors reprendre les termes d'Abate (2000, p. 2) : on doit cesser de se préoccuper de la *gestion du changement* pour s'orienter vers le *changement de la gestion*.

Cette nouvelle culture ne fait cependant pas l'unanimité, notamment en éducation et dans les services sociaux en général, secteurs qualifiés de *mous* parce qu'on

travaille avec des individus et non avec des objets matériels devant être transformés selon des règles et standards très précis. D'une part, on estime qu'il y a une surestimation de la rationalité économique des individus. Pour Varone (1998, p. 133), la seule mesure de performance est la satisfaction du citoyen et la disparition ou la diminution des problèmes collectifs. D'autre part, on assiste à des confrontations de systèmes éthiques entre les structures et les individus. De façon générale, en éducation et dans le secteur social, l'éthique des sentiments, actualisée dans une approche humaniste, a toujours prédominé. On travaille pour, avec et par les individus. Or, la NGP a une orientation éthique nettement utilitariste avec une dominante économico-pragmatique. Il ne peut qu'en résulter un choc, un affrontement dans lequel chacun se retranche sur ses positions. Pourtant la NGP, de par le pouvoir légal de la structure, domine la partie. En fin de compte, c'est vers une transformation (et non un abandon) de l'éthique des sentiments qu'on se dirige et la question fondamentale devient : comment peut-on humaniser la NGP (intégration de l'éthique des sentiments dans une éthique utilitariste) et son corollaire? comment peut-on objectiver une éthique des sentiments (intégration de l'éthique utilitariste dans l'éthique des sentiments)? Et si ce n'était que cela! La dévolution de pouvoirs et l'écoute des besoins des usagers créent l'image de l'importance de la communauté. Une troisième forme éthique apparaît : l'éthique des biens supérieurs (dont le philosophe Charles Taylor est le porte-parole) dans laquelle la communauté prend la position centrale devant l'individu et la structure. Le courant communautaire semble largement minoritaire par rapport aux autres courants de la NGP et le « communautarisme » est aussi l'apanage de la frange libertaire de la nouvelle droite (Hufty, 1998, p. 27). Or, à moyen terme, les confrontations communauté-État-individu (en tant qu'acteur dans une fonction sociale) surgiront parce que les principes de fonctionnement de ces trois entités reposent sur des systèmes éthiques différents.

### **Paradigme ou idéologie**

La question fondamentale est posée par Mönks (1998) : la NGP est-elle une lubie ou est-elle appelée à se développer et à avoir un impact en profondeur sur la façon dont les administrations publiques sont conçues et gérées? S'agit-il d'un « nouveau paradigmatique »? Selon Osborne et Gaebler (1992), c'est un nouveau paradigme. La NGP est un ensemble cohérent d'hypothèses au sujet de la réalité qui permet de mieux expliquer le monde que les autres. Elle remplace le paradigme bureaucratique. Pour d'autres, c'est un changement important mais pas universel : l'introduction n'est uniforme ni dans ses principes ni dans son déroulement chronologique. Cependant, elle constitue un nouveau cadre analytique pour comprendre et penser la gestion publique. Pour répondre plus en profondeur à cette interrogation, il convient d'approfondir les notions d'idéologie et de paradigme.

L'idéologie est un terme très ambigu et portant souvent à confusion (Enteman, 1993, p. 7). La définition opérationnelle que propose Enteman est la suivante : l'idéologie est un ensemble de principes sur lesquels se fonde l'ordre politique, social et économique (p. 8). Il s'agit d'une vision du monde propre à une époque ou à un groupe social (Quillet-Grolier, 1972). Selon le Webster (1976) : « 1- C'est l'étude des

idées, de leur nature et de leur sources; (2-..., 3-...); 4- les doctrines, opinions ou façons de penser d'un individu ou d'une classe ». Ceci nous confronte à une vision élargie du terme. On ne peut l'appliquer qu'à une partie d'un ensemble social et, par conséquent, il faut resituer l'évolution des rapports de force dans une perspective globale et non restreinte à un secteur social, l'éducation par exemple. Autrement, il ne serait pas perçu dans une perspective idéologique mais uniquement une perspective administrative. En d'autres termes, et ceci est particulièrement important pour les observateurs de l'évolution du monde de l'éducation, on ne peut comprendre les transformations actuelles en éducation sans se placer dans une perspective plus large, plus globale, au niveau de l'idéologie de la gouvernance. Ce que l'on vit en éducation est une application d'une idéologie sur laquelle se fonde l'ordre politique, social et économique et ne constitue pas, en soi, une idéologie.

Le terme idéologie comporte deux dimensions : d'abord, c'est un ensemble cohérent de concepts (articulation) couvrant plusieurs champs (économique, social, personnel, culturel) ayant ensuite potentiellement la capacité de se traduire en dispositifs d'intervention. Il n'existe pas d'idéologie qui soit déconnectée de la réalité et qui ne contienne intrinsèquement un principe de mise en œuvre. Si un ensemble cohérent ne comporte pas de principe opérationnel, ne serait-ce que potentiel, il relève de l'utopie. L'idéologie (Enteman, 1993, p. 4) est utile pour saisir la signification d'éléments comme la philosophie politique, les principes sociaux, les théories économiques. Le concept d'idéologie suppose qu'une communauté est un tout organique influencé par un ensemble cohérent d'idées (Lodge, cité par Enteman, 1993, p. 11).

Trois idées s'en dégagent. La notion de « tout organique » implique la notion d'organisme ou de système ouvert qui se développe et possède une trajectoire et une potentialité de trajectoire inscrites dans son développement. Ce tout organique agit et a une capacité décisionnelle et un pouvoir de s'orienter, allant au-delà de la possibilité d'être orienté. Pour être actif, ce tout organique doit développer un ensemble cohérent d'idées qui le dirige. La cohérence implique l'absence d'actions contradictoires. Elle implique également l'articulation et l'atteinte d'un résultat final par l'action convergente de chacune des parties. Enfin, toutes les idéologies ont des influences sur les activités humaines et le corollaire est vrai : toutes les activités humaines relèvent de systèmes idéologiques, articulés ou non.

Pour Pollitt (1993, p. 6), les mots importants dans la définition d'une idéologie sont : valeurs, croyances et idées à propos de l'état du monde et de ce qu'il devrait être. Au-delà d'une simple description, c'est un ensemble cohérent structuré qui concerne les groupes sociaux et les interactions sociales. L'idéologie est développée et maintenue par des groupes sociaux et constitue un lien entre les individus et le groupe. Enfin, l'idéologie sert de justification pour le comportement, c'est son principe d'actualisation.

La notion de paradigme repose sur l'idée qu'il représente une inflexion radicale des modes de pensée dominants vers un autre mode, lequel est accepté globalement par la communauté œuvrant dans ce champ. Kuhn (1972, p. 25) avance deux caractéristiques pour un système d'idées ayant la valeur de paradigme :

(...) leurs découvertes étaient suffisamment remarquables pour soustraire un groupe cohérent d'adeptes à d'autres formes d'activités scientifiques concurrentes; d'autre part, elles ouvraient des perspectives suffisamment vastes pour fournir à ce nouveau groupe de chercheurs toutes sortes de problèmes à résoudre.

Il s'agit de découvertes suffisamment importantes pour déplacer en quelque sorte des chercheurs d'une approche ou d'une façon de percevoir et d'analyser les objets, de théoriser, d'exercer une pratique vers une autre approche qui permet une exploration plus en profondeur. Il s'agit alors d'un partage de nouvelles règles, de normes dans la pratique scientifique (Kuhn, 1972, p. 26). Les paradigmes font fonction de tri, car ils permettent de dissocier, dans la multitude des faits, ceux qui sont importants de ceux qui le sont moins. Le fait d'attirer un nombre important de chercheurs dans son giron provoque la disparition d'écoles de pensée précédentes : il n'y a plus de preneurs pour les vieilles théories, les nouvelles les ayant supplantées par la précision des concepts et la capacité heuristique de développement. Modèle et schéma différent de paradigme en ce sens qu'ils permettent la reproduction, ce qu'un paradigme ne permet pas : c'est un concept destiné à être structuré et précisé dans des conditions nouvelles et plus strictes (Kuhn, 1972, p. 39).

Osborne et Gaebler (1992) considèrent que le renouveau de la gestion publique par l'introduction de la pensée entrepreneuriale (ce qui reprend l'ensemble des principes de la NGP) constitue un nouveau paradigme (p. 321 et suivantes) parce que les changements sont radicaux et ne s'inscrivent pas dans la pensée de l'amélioration de ce qui existe. Ces bouleversements impliquent un changement total de perspectives et une recentration de l'attention, dans le cas de l'éducation, sur la performance des élèves plutôt que sur la structure et les activités de l'école. Hufty (1998, p. 23) abonde dans le même sens : le paradigme classique n'a pu faire la preuve de sa capacité à s'ajuster aux nouvelles réalités, un nouveau paradigme est nécessaire :

(...), l'évolution de la théorie pourrait être décrite comme le passage du paradigme bureaucratique classique, fondé sur l'amélioration par la réflexion scientifique d'une administration conçue comme le centre de la nation, à un paradigme postbureaucratique, fondé sur la nouvelle économie politique, prônant la subsidiarité de l'État par rapport au marché et orienté vers la gestion plutôt que l'administration.

Par contre, pour plusieurs auteurs dont Mönks (1998, p. 98), ce n'est pas un paradigme. Il s'agit plutôt d'une idéologie globale qui touche la société mais qui s'inscrit dans la projection de ce qui existait, à savoir la conception mécaniste des organisations (pour une compréhension plus complète de la conception, voir Brassard, 1996). Ce serait un modèle néo-taylorien et fordiste adapté à la moderne, notamment avec les nouvelles technologies de communication qui facilitent le contrôle.

À partir des années 80, des forces constantes pour le changement sont apparues et le moteur de ces forces était un modèle générique de management qui visait

la réduction des différences entre le management public et le management privé. Ce modèle était de type néo-taylorien (Pollitt, 1993, p. 27). La principale caractéristique du taylorisme et de son descendant est le besoin de contrôle, lequel ne peut être satisfait qu'à travers une approche essentiellement administrative (Pollitt, 1993, p. 188).

Le managérialisme est le centre opérationnel de la NGP et constitue, selon Enteman (1993, voir le chapitre 7), une idéologie, une façon de voir que *toute* organisation a nécessairement besoin de managers et que l'essence même du management est de diriger une organisation. En fait, il n'y a *que* par les organisations que les choses peuvent se réaliser. De là à supposer que tout est organisation et que toute activité passe par le manager, il n'y a qu'un pas. Le *managérialisme*, en tant qu'idéologie, présente la description la plus pertinente de ce qui se passe dans les sociétés industrielles (Enteman, 1993, p. 154).

Dans une société *managérialiste*, on ne répond pas aux besoins, aux désirs et aux souhaits des individus. Dans une telle société, l'influence est exercée à travers les organisations. La société répond en fonction des gains que peuvent réaliser les différentes organisations dans leurs transactions. Si les individus font partie d'organisations qui représentent effectivement leurs intérêts, ils pourront avoir une réponse. Fondamentalement, selon l'idéologie *managérialiste*, les unités sociales fondamentales ne sont ni les individus, ni l'État, mais les organisations. C'est le pouvoir des managers qui constitue la force de l'État. Le déplacement des valeurs individuelles vers les choix sociaux se fait par l'entremise des organisations et des managers. Le *managérialisme* diminue l'importance des individus et enlève l'importance du vote en regard de choix sociaux : c'est la structure, centralisée ou non, qui décide par obligation. La langue populaire a déjà banalisé ce phénomène quand on parle du « système qui veut cela ». Le *managérialisme* est un danger pour la démocratie (Enteman, 1993, p. 159).

De grandes croyances sont à la base de l'analyse managérialiste (Pollitt, 1993, p. 2). La route pour le progrès social passe nécessairement par l'accroissement continu de la productivité, de plus en plus définie de façon économique. Une telle productivité ne peut être atteinte que par des technologies de pointe, lesquelles ne peuvent être utilisées efficacement que par une main-d'œuvre disciplinée en accord avec un idéal de productivité. Le management devient alors une fonction organisationnelle et distincte dont le but est de planifier, organiser et mesurer les améliorations requises pour maintenir et surtout accroître la productivité. Pour y arriver, les managers doivent disposer de la marge de manœuvre nécessaire. Tous les éléments du discours sont présents : la standardisation des procédés, et implicitement celle des individus par la formation, est un préalable pour l'existence d'une productivité *potentielle*. En fait, sans même savoir si elle va se produire (car la productivité ne présente aucun intérêt s'il n'y a pas une consommation de ce qui est produit), l'idéologie *managérialiste* exige que les conditions requises soient présentes.

La NGP, dans sa tendance vers l'efficacité, est essentiellement une idéologie. Où elle se distingue de l'idéologie et *pourrait* s'orienter vers un paradigme, ce serait en tenant compte à la fois de l'aspect communautaire, de l'aspect de la flexibilité

organisationnelle et de l'aspect efficacité / efficience. Il s'agit surtout d'une idée, pour ne pas dire une utopie, car il sera impossible d'obtenir un consensus communautaire sur des orientations sociales compte tenu de la nécessité de standardiser les décentralisations.

### Critiques

Il est assuré qu'une idéologie de gestion ne peut se diffuser facilement d'autant plus que ceux qui ont le pouvoir politique et, en conséquence, sont tenants de cette idéologie exercent et utilisent un pouvoir légitime, de nature législative, pour forcer les changements. Il ne fut aucunement question de respecter l'étape classique de la sensibilisation avant d'opérer le changement. Le changement de processus et de structure a précédé le changement des mentalités.

Force est de constater que la NGP n'est pas aussi facilement applicable dans tous les secteurs de l'administration. Dans les services où le processus repose sur les relations humaines, les difficultés rencontrées sont majeures. Il est très difficile de définir la performance lorsqu'il s'agit d'interactions (Pollitt, 1995b). On a souligné, malgré les intentions évidentes d'être à l'écoute des citoyens, l'absence d'inputs venant d'un éventail de partenaires. C'est une approche simpliste du management scientifique reposant à la fois sur le taylorisme et le fordisme, pour sa méconnaissance des processus de motivation des employeurs.

On a surestimé, dans le cas de la théorie de l'agence, la relation entre la motivation et le fait de travailler dans une unité autonome. Si cette unité est mal desservie, mal équipée et ne possède pas une vision claire de son objectif, on ne peut présumer de la motivation des individus (Boston *et al.* (1996)). Il en va de même pour la théorie du choix public : le principe de la rationalité est mis en doute. Il existe des situations dans lesquelles les valeurs prennent le dessus. D'ailleurs, Simon (1957) avait déjà mis en doute l'existence de la rationalité comme fondement de la décision.

Les critiques s'articulent autour de deux volets (Mönks, 1998, p. 86 et suivantes). Les accords de prestation donnés à d'autres agences risquent de créer des organisations centrées sur leurs intérêts qui oublient le *pourquoi* de leur existence et les besoins des *usagers*. Elles recréent littéralement ce qu'elles combattent : l'intérêt personnel décrit dans la théorie du choix public. Il est intéressant de constater que Selznick (1949) avait déjà développé une argumentation solide expliquant le processus d'intériorisation des objectifs et la perte de vision globale. Le second volet de critiques porte sur la conception traditionaliste et centralisatrice de la NGP, ce qui explique son caractère idéologique plutôt que paradigmatique.

(...) la NGP est en réalité souvent conçue comme une espèce de perfectionnement de la bureaucratie et de la modernisation rationnelle de la relation traditionnelle entre la politique et son bras séculaire (Mönks, 1998, p. 87).

Les gouvernements font face à de grandes difficultés pour mettre en œuvre les principes de la NGP (Urio, 1998, p. 112). D'abord, le marché n'existe pas, on y retrouve plutôt des monopoles, des oligopoles et des fusions (*merge*). En fait, il s'agit presque d'une vue de l'esprit quand on parle du marché et de ses règles. En second lieu, la séparation entre les décisions stratégiques et les décisions opérationnelles est

illusoire. Il y a une définition constante des objectifs politiques, ce qui implique un va-et-vient avec les décisions opérationnelles. En troisième lieu, on constate que le pouvoir de la technocratie met en danger la démocratie par le pouvoir écrasant dont disposent maintenant les managers (esprit *managérialiste*). De plus, la multiplicité des agences accroît les difficultés de coordination puisque chacune estime qu'elle a le droit de développer ses activités selon sa vision. Par-dessus tout, les conséquences sociales conduisent à un appauvrissement des plus démunis et à un enrichissement des mieux nantis. Selon Krugman (cité par Urio, 1998, p. 117), l'inégalité monte plus rapidement dans les pays où l'on applique la NGP. Les chiffres que Krugman avance sont terrifiants. Pendant la période de 1977 à 1989 (les années très NGP de la présidence Reagan), 70 % de l'augmentation du PNB a été empochée par le centile des contribuables les plus fortunés, qui ont vu leur revenu moyen augmenter de 103 %, et 40 % des citoyens les moins nantis ont vu chuter leur revenu, parmi lesquels les 20 % les moins fortunés ont subi une chute de 9 % de leur revenu.

La façon avec laquelle la NGP est mise en œuvre, notamment la rapidité, ne permet pas une évaluation étape par étape. Actuellement, plusieurs experts disent de ralentir le processus mais les électeurs disent de continuer.

Peu importe la dimension positive ou négative accordée à cette idéologie, force est de reconnaître qu'elle s'implante progressivement dans le programme d'action de plusieurs gouvernements et qu'elle revêt des formes différentes. Les fusions forcées, la création de comités d'usagers, l'établissement de seuils de performance, la préparation de plans d'amélioration de la productivité, voilà autant de facettes courantes de la NGP. Cette idéologie requiert une structure et une bureaucratie qui renforcent les processus de contrôle, qui recherchent une standardisation par la normalisation et qui fait fi de tous les gains d'individualité et d'autonomie qui sont les caractéristiques de la postmodernité, des clanocraties (St-Germain, 1997) et des choix afférents à la rencontre, dans un même lieu, de différents systèmes éthiques.

### **Partie 3 : Constats et implication pour la gestion de l'éducation**

Les gouvernements peuvent appliquer de façon globale ou partielle les principes de la NGP. Urio (1998) a mis ce fait en évidence dans sa description des différentes formes d'application de la NGP. Peu importe le degré de rigidité, il n'en demeure pas moins que ce sont des principes interreliés et qu'ils se retrouvent tous, d'une façon ou d'une autre, mis en application selon des modalités différentes.

Le secteur de l'éducation n'échappera pas à cette idéologie. Les signes que l'on croise régulièrement, comme la notion de performance, le rôle des parents, les évaluations provinciales, l'accroissement de la tâche administrative des directions (la fonction de rapport associée au contrôle et à la responsabilité) sont autant de représentations issues de l'idéologie de la NGP appliquées à l'éducation. Il en résulte de nouveaux rapports de force entre les couples suivants :

- enseignants / direction;
- directions / unité administrative (conseils ou commissions);
- enseignants / parents;
- parents / parents (conseil d'école ou conseil d'établissement);
- enseignants / élèves;
- unité administrative / gouvernement... et cela n'indique que les rapports de force binaires.

Si l'on y ajoute les rapports de force dans une perspective systémique (p. ex., parents / enseignants / directions / associations professionnelles / gouvernement), l'espace devient passablement compliqué (au sens de Sériexy, repris par Salvat (1993, p. 39-43).

Il faut cependant porter une attention particulière à l'arrimage entre certains principes et points de vue et la réalité éducative sans toutefois tomber dans le nombrilisme et considérer que l'éducation est un cas particulier, échappant à tout changement qui dérange fondamentalement ses pratiques. Ce regard complaisant centré sur ses pratiques, tel est le lieu du vrai danger en éducation. L'enseignement est une activité qui a longtemps échappé à tout regard externe et surtout à toute évaluation externe. La notion de performance était inapplicable parce que, disait-on, l'éducation a essentiellement un impact qualitatif et surtout individuel et que, par conséquent, on ne pouvait en mesurer les effets.

Cette troisième partie, à partir de réflexions personnelles dans une visée heuristique, tente de soulever les points importants concernant l'arrimage des principes de la NGP et l'activité éducative.

### **Premier constat : la mesure de la performance du système éducatif est devenue une obligation en éducation**

Deux raisons expliquent ce premier constat : le système éducatif doit devenir plus performant à cause de l'exigence imposée par la mondialisation pour une formation de qualité. La seconde raison est de fournir aux contribuables des évidences sur le rapport qualité - coûts en éducation.

La mondialisation a eu pour effet de permettre l'ouverture des marchés et elle comporte une obligation d'accroître la productivité, d'innover, d'être à la fine pointe de la technologie (peu importe la nature de cette dernière) et d'augmenter les échanges internationaux. Il y a de moins en moins de marchés protégés et il y a de plus en plus de possibilités d'implantation d'entreprises dans des pays où l'on tient compte de trois facteurs : la sécurité et la stabilité politique; les dispositifs logistiques pour la circulation des personnes et des biens; et enfin la qualité de la formation de la main-d'œuvre. Ce dernier point mérite notre attention. Le jeune diplômé doit être aussi compétent, sinon plus, pour constituer un facteur avantageux supérieur à celui des autres pays. Les individus de la génération précédente devaient être aussi compétents ou plus compétents que leurs compatriotes. Le niveau de comparaison et d'excellence s'est internationalisé. La conséquence de la mondialisation, telle que vécue en éducation, consiste à mettre sur pied des dispositifs de formation aussi

efficaces, sinon plus, que ceux des autres pays engagés dans la course, ce qui veut dire, à toutes fins pratiques, les pays les plus performants.

La mondialisation veut dire implantation d'entreprises, vente de produits, circulation des biens et des personnes. Si une société veut demeurer dans la course, elle doit produire et vendre plus de biens de qualité égale ou supérieure. Ce n'est que de cette façon qu'elle maintient son niveau de vie. Un raisonnement similaire fut utilisé par le Parti conservateur de l'Ontario en 1995, pour justifier la réforme de l'éducation : si les Ontariens veulent maintenir leur niveau de vie, ils doivent demeurer compétitifs et le système scolaire doit les rendre performants... d'où la nécessité d'une réforme.

La seconde raison est interne. Quand on prête attention aux taux de décrochage scolaire, aux plaintes des entreprises portant sur la piètre qualité de la main-d'œuvre, aux plaintes des universités quant aux capacités des étudiantes et étudiants de première année à s'intégrer dans le système universitaire, force est de constater que le système éducatif est l'objet de critiques de plus en plus virulentes relativement à sa performance. La première phase de cette mise au pas fut les coupures budgétaires des vingt dernières années. Ces coupures ont été les premières réactions face aux critiques sur la taille (notamment administrative) du système, sur les privilèges acquis, sur le superflu des activités quand la référence est de nature « lecture - écriture - calcul ». L'efficacité se démontrait alors par la relation : « faire autant sinon plus avec moins ». C'était une relation strictement quantitative. La phase actuelle ajoute une relation qualitative (bien que la mesure puisse être aussi qualitative) : il s'agit de faire mieux avec autant ou moins!

Le « mieux » implique une amélioration de la performance et la démarche est inéluctable : le système éducatif dans ses multiples composantes, comme la fonction administrative, la fonction pédagogique, la fonction sociale, doit établir des objectifs pour des indicateurs dont la représentativité, par rapport à la fonction, est significative. En corollaire, on doit définir des seuils ou des niveaux qui permettent de définir le degré d'atteinte des objectifs. À la lecture des forces qui affectent les gouvernements et qui sont issues de la NGP, cette tendance sera incontournable. Le véritable défi en éducation n'est pas de faire face ou d'éviter la tendance, il s'agit plutôt :

- i) de choisir avec discernement les indicateurs représentant les composantes éducatives, les objectifs et leurs seuils, les instruments de mesure et;
- ii) d'interpréter les résultats obtenus.

Ce sera alors le point de rencontre des éthiques humaniste, utilitariste et communautaire, un espace potentiellement fort agité, somme toute, à la condition que les tenants de l'éthique utilitariste, notamment les autorités gouvernementales, le permettent. Ce point de rencontre sera l'école et la direction en sera le centre. Il aura à arbitrer ou à négocier avec une éthique humaniste, celle des enseignantes et enseignants, une éthique utilitariste, celle de la structure et de plusieurs clans de parents, et une éthique communautaire, celles de certains clans de parents et du personnel enseignant.

### **Deuxième constat : la reconnaissance de l'individualité de la personne**

La recherche sur les intelligences multiples et les façons différentes d'apprendre, sur les rythmes et les styles d'apprentissage indique clairement la nécessité d'approches plus particulières et moins standardisées. Il suffit de regarder en Ontario, par exemple, les plans d'enseignement individualisé (PEI) qui sont établis pour les élèves ayant des difficultés d'apprentissage et qui proposent des cheminements personnels adaptés à l'élève. Le postulat fondamental, issu de la psychologie humaniste de Rogers et Maslow entre autres, est l'unicité de la personne et le respect des rythmes individuels comme gage de succès dans l'apprentissage. C'est un postulat fondamental des tenants des sciences humaines mais inconnu des tenants de la mesure et de l'économisme. Or, comment peut-on parler de performance du système lorsque les comportements des individus sont de moins en moins standardisés et qu'ils ne peuvent conduire à des performances identiques tant sur le plan de type de la performance que de leur mesure?

Le système éducatif se caractérise par des élèves dont les principales caractéristiques sont l'individualité, le libre arbitre dans le choix des valeurs, le constructivisme comme mode dominant d'apprentissage, la multiplicité, à partir de l'explosion des technologies, des choix de contenus et des méthodes extrascolaires. L'élève, cet enfant-roi, est probablement, dans l'histoire de l'humanité, celui qui est le plus « moi ». Ces caractéristiques se situent dans la perspective de la postmodernité. À cette tendance de l'émergence du moi s'oppose une tendance de la normalisation du moi, et ce, d'une façon très subtile : par la mécanique des programmes scolaires et des mesures de performance. L'affrontement entre l'individualité et les systèmes normalisants ne pourra que conduire à l'émergence d'une élite composée de ceux et celles qui réussissent les seuils de performance et à l'accroissement des taux de déperdition pour ceux et celles qui sont littéralement rejetés par le système.

Si la tendance actuelle à l'établissement des seuils de performance ne s'accompagne pas de processus d'accompagnement et de différenciation d'apprentissage, des confrontations majeures avec la notion de l'individualité de la personne sont prévisibles. Le défi dans la gestion sera le respect de l'individualité (tant chez les élèves qu'au sein du personnel enseignant) dans un contexte d'uniformisation des seuils de performance pour les élèves et de mise en place, pour le personnel enseignant, de normes d'exercice de la profession accompagnées, dans un futur rapproché, de normes d'évaluation.

### **Troisième constat : le rôle croissant des usagers**

Les parents seront de plus en plus impliqués dans la gestion des systèmes éducatifs. D'abord, la consultation et l'écoute des commentaires des usagers, principes de la NGP, sont de mise. Les parents sont de plus en plus instruits, ont des idées sur le fonctionnement et savent comment les communiquer : ils sont donc en mesure d'argumenter, de questionner. De plus, le rôle consultatif et parfois décisionnel des parents est institutionnalisé, il n'est plus soumis à la bonne volonté ou à l'ouverture des directions par exemple.

Le terme « usager » (ou client ou consommateur ou citoyen ou contribuable) est un terme générique qui ne tient pas compte des communautés d'intérêts, de besoins, de philosophies. En fait, les « usagers » n'existent pas! Il y a des catégories d'usagers tout comme on ne peut parler de cultures organisationnelles mais plutôt de sous-cultures. La postmodernité, en faisant ressortir l'individualité et la communauté d'intérêts, a détruit le caractère assimilateur d'usager.

La distinction faite au constat précédent s'applique également ici. Dans le secteur éducation, à production et tolérance variables, il y a plusieurs catégories d'usagers, mais qui seront traitées de façon uniforme par rapport aux dispositifs de seuils de performance. Il n'y aura pas, par exemple, de seuils de performance différents selon l'orientation philosophique des usagers! Les usagers pour qui l'école constitue un lieu de socialisation et de coopération se verront traités de la même manière que ceux pour qui l'école est avant tout un lieu d'apprentissage « technique » fortement axé sur le rendement.

Cette rencontre entre usagers d'orientations diverses peut conduire à un désengagement des usagers qui sont moindres « en nombre » ou en capacité communicative, dans un monde politique, la capacité d'expression prenant souvent le pas sur la valeur de l'idée. Elle peut conduire aussi à un nivellement, par le corps politique, des différences. C'est un nivellement des positions qui réduit la variété des opinions à un dénominateur commun conforme à ce que l'autorité gouvernementale voulait entendre. Le même constat s'appliquerait-il à tous les secteurs de la fonction publique ayant entrepris des réformes radicales sous l'égide de la NGP? Le nivellement des orientations diverses des usagers est une légitimation politique de l'action par le biais de l'interprétation d'une position dominante des usagers. Ceci implique la disparition du concept de minorité : dans un contexte où la performance est essentielle, où l'on parle des besoins des « usagers » et non des besoins des catégories d'usagers, les minorités sont inacceptables et doivent être assimilées aux groupes dominants.

#### **Quatrième constat : les limites à l'absorption du changement**

On reconnaît l'importance de la vitesse avec laquelle la NGP installe les changements. On reconnaît aussi que l'étapisme n'y a pas sa place. Utiliser un temps progressif et une approche étapiste favorise la création de coalitions organisées (et non spontanées), ce qui vient contrecarrer l'idéologie NGP. Il est donc important que les changements surviennent rapidement.

Cependant, chez les individus, il a des limites à l'absorption des changements de nature technique, à savoir un volume important de procédures et de pratiques à assimiler et à modifier. Là encore, dans un secteur « mou » où il y a absence de procédures codifiées et standardisées (par exemple, il n'y a pas d'indications standardisées pour préparer une leçon), les changements sont souvent laissés à l'interprétation des individus. Le cas est classique en Ontario où le ministère de l'Éducation définit ce qu'il faut faire (donc la performance et sa mesure), mais sans dire comment le faire, ce comment restant soumis à l'interprétation de chacun.

Mais il y a aussi des limites de nature psychologique, notamment liées à la signification du changement et au sens qu'il imprime à la vie en général. Cette accélération de changements engendre plusieurs conséquences (St-Germain, (1998). Face aux changements accélérés, on passe du scepticisme à la résistance puis à l'apathie. On a tendance à se replier sur soi et à laisser passer la tempête en se disant que le système est trop fort. On se déconnecte et on réoriente sa vie en fonction d'activités signifiantes, le travail devenant alors une façon de gagner sa vie alors que la vraie vie débute à l'extérieur du milieu de travail.

La mise en place des principes de la NGP, sans préparation initiale notamment sur la compréhension du sens des changements (et on ne parle même pas de consensus), se bute, en éducation et dans les systèmes sociaux, aux limites de l'absorption du changement. C'est alors que la capacité communicative et motivationnelle des agents de la structure prend toute son importance. Sans une vulgarisation et une adhésion des membres, on ne peut espérer une mise en œuvre des politiques teintées d'une idéologie NGP parce qu'elles ne s'inscrivent pas dans la tendance des réalisations actuelles.

### **Cinquième constat : l'émergence de la professionnalisation**

La NGP s'oppose à la conception de la professionnalisation parce qu'elle définit non seulement les seuils de performance (réduisant ainsi la capacité décisionnelle des intervenants à tenir compte du contexte dans leur décision) mais aussi en définissant les rubriques de rapport et de *monitoring*. La théorie de l'agence et la théorie du choix public vont conduire à l'utilisation d'organismes et d'agences en sous-traitance. Pour s'assurer qu'il y aura pas de divergences entre les opérations des différents agents, tout en leur laissant une possibilité d'être différents (ce qui est le principe de base), il y aura obligatoirement des points de contrôle, des processus de rédaction et de soumission de rapports qui laisseront peu d'espace au rôle du professionnel.

Or, il y a une tendance marquée vers la professionnalisation. Plusieurs provinces ont établi (ou le feront sous peu) un ordre professionnel pour les enseignantes et les enseignants. Alors que la marge de manœuvre se rétrécit en matière de prise de décision et de jugement professionnel, on veut instaurer une culture professionnelle.

## **Conclusion**

Ces cinq constats convergent vers le développement de nouveaux rapports de force en éducation, notamment vers le changement des pratiques de gestion scolaire. Les relations entre les individus s'en trouvent modifiées. L'obligation de résultats et le rôle croissant des usagers font en sorte que l'aspect public de la responsabilité soit affiché. Par contre, il y aura certainement un point de rencontre fort délicat à négocier avec le mouvement de professionnalisation et les limites individuelles et collectives à l'acceptation des changements. D'ailleurs, les limites reconnues à la NGP dans les secteurs sociaux abondent en ce sens.

Peut-être assisterons-nous véritablement à l'émergence de formes particulières d'administration, de gestion et de management propre aux services sociaux, notamment à l'éducation? Pourrait-on alors parler de la gestion de l'éducation?

Les modèles de gestion publique peuvent indiquer une voie à suivre mais ils doivent obligatoirement être transformés pour être applicables en éducation. À partir des mêmes thèmes, tels que performance, qualité, responsabilité, agences, décentralisation, etc., mais interprétés dans un contexte éducatif et surtout par des gens du milieu, on doit identifier un modèle de NGP applicable au monde scolaire. On ne peut pas maintenir le *statu quo* alors que l'environnement se transforme à un rythme grandissant et que les autres secteurs du public et du parapublic se modifient.

Cependant, pour développer un sentiment d'appartenance chez les acteurs du système, il est essentiel qu'ils y participent. Or, cette approche est absente dans les écrits sur la nouvelle gestion publique : de quelle façon peut-on amener les opérateurs de la NGP à adhérer à ses principes. Dans une société postmoderne, non fondée sur l'autorité mais sur la congruence entre les systèmes de valeurs et les façons de vivre, l'adhésion de l'individu est essentielle à moins que l'on accepte qu'il soit simplement un opérateur efficace sans engagement personnel.

---

## Références bibliographiques

- ABATE, B. (2000). *La nouvelle gestion publique*. Paris : LGDJ.
- Alberta Education (1995). *Results report on the three-year business plan for education, ECS to grade 12*. Edmonton : Government of Alberta.
- BARLOW, M., ROBERTSON, H. (1994). *Class warfare : The assault on Canada's schools*. Toronto : Key Porter Books.
- BOSTON, J., MARTIN, J., PALLOT, J., WALSH, P. (1996). *Public Management : The New Zealand Model*. Melbourne : Oxford University Press.
- BRASSARD, A. (1996). *Conception des organisations et de la gestion*. Montréal : Éditions nouvelles.
- CORNELIAU, C. (1998). L'état subordonné. In *La pensée comptable*, sous la direction de M. Hufty, Paris : PUF, p. 41-56.
- DUNNING, P. (1997). *L'éducation au Canada*. Toronto : Association canadienne d'éducation.
- ENTEMAN, W.E. (1993). *Managerialism. The Emergence of a New Ideology*. Madison : The University of Wisconsin Press.

- EVANS, J.E. (1997). Organizational and Individual Responses to Educational Reforms in Alberta. In Paper presented at the *Graduate Students Research Conference*, Edmonton : Alberta.
- FARNHAM, D., HORTON, S. (1993). *Managing the New Public Services*. London : Macmillan.
- FINGER, M. (1998). Néolibéralisme contre nouvelle gestion publique. In *La pensée comptable*, sous la direction de M. Hufty, Paris : PUF, p. 57-76.
- FRY, B.R. (1989). *Mastering Public Administration : From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham : Chatham House Pub.
- HOOD, C., JACKSON, M. (1991). *Administrative Argument*. Brookfield (VT) : Dartmouth Pub. Co.
- HUFTY, M. (1998). Aux racines de la pensée comptable. In *La pensée comptable*, sous la direction de M. Hufty, Paris : PUF, p. 15-40.
- KUHN, T.S. (1972). *La structure des révolutions scientifiques*. Paris : Flammarion.
- LEVIN, B., YOUNG, J. (1997). The origins of Educational Reforms. A comparative perspective. In Paper presented at the *Annual Meeting of the Canadian Society for the Study of Education*.
- LEVIN, B., YOUNG, J. (1998). International Education Reform : A Canadian Perspective. In Paper presented at the *Annual Meeting of AERA*, San Diego.
- LEWINGTON, J. (1998). So Many Reforms, So Little to Show. In *Education Canada*, vol. 38(3), p. 18-19.
- MCVICAR, M. (1993). Education. In *Managing the New Public Services*, sous la direction de D. Farnham et S. Horton, London : Macmillan, p. 189-210.
- MERRIEN, F-X. (1998). Misère de la nouvelle gestion publique. In *La pensée comptable*, sous la direction de M. Hufty. Paris : PUF, p. 141-152.
- MÖNKS, J. (1998). La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique? In *La pensée comptable*, sous la direction de M. Hufty, Paris : PUF, p. 77-90.
- OSBORNE, T., GAEBLER, D. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading MA : Addison-Wesley.
- PETERS, F. (1996). Tomorrow's Schools Boards : The Issue of Underlying Values. In *Education Canada*, vol. 36(4), p. 16-23.
- POLLITT, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. Oxford, UK : Blackwell.
- POLLITT, C. (1995a). Justification by work or by faith? Evaluating the new public management. In *Evaluation*, vol. 1:2, p. 133-154.
- POLLITT, C. (1995b). *Management techniques for the public sector : Pulpit and practice*. Ottawa : Centre for management development.

- QUILLET-GROLIER (1972). *Dictionnaire Encyclopédique*.
- RAMONET, I. (1997). *La géopolitique du chaos*. Paris : Galilée.
- SALVET, J.M. (1993). *Vers l'organisation du XXI<sup>e</sup> siècle*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- SIMON, H. (1957). *Administrative Behavior*. Toronto : Collier-Macmillan.
- SELZNICK, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley.
- ST-GERMAIN, M. (1997). Du pouvoir de la gestion à la gestion des pouvoirs : le rôle de la clanocratie. In *Transformation des enjeux démocratiques en éducation*, sous la direction de L. Corriveau et M. St-Germain, Montréal : Éditions Logiques, p. 103-164.
- ST-GERMAIN, M. (1999). Les conséquences de l'accélération des changements chez les enseignants et enseignantes en Ontario. In *L'accélération des changements en éducation*, sous la direction de P. Toussaint et P. Laurin, Montréal : Éditions Logiques, p. 273-311.
- URIO, P. (1998). La gestion publique au service du marché. In *La pensée comptable*, sous la direction de M. Hufty, Paris : PUF, p. 91-124.
- VARONE, F. (1998). De l'irrationalité institutionnelle de la nouvelle gestion publique. In *La pensée comptable*, sous la direction de M. Hufty, Paris : PUF, p. 125-139.