

Christian Maroy

L'ÉCOLE QUÉBÉCOISE À L'ÉPREUVE DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

SOCIOLOGIE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE NÉO-LIBÉRALE



L'ÉCOLE QUÉBÉCOISE
À L'ÉPREUVE DE LA GESTION
AXÉE SUR LES RÉSULTATS

SOCIOLOGIE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE NÉO-LIBÉRALE

Christian Maroy

L'ÉCOLE QUÉBÉCOISE À L'ÉPREUVE DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

SOCIOLOGIE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE NÉO-LIBÉRALE



Presses de
l'Université Laval

Financé par le gouvernement du Canada
Funded by the Government of Canada



Nous remercions le Conseil des arts du Canada de son soutien.

We acknowledge the support of the Canada Council for the Arts.



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

SODEC

Québec



Mise en pages : Diane Trottier

Maquette de couverture : Laurie Patry

Dépôt légal 1^{er} trimestre 2021

ISBN : 978-2-7637-3834-5

ISBN PDF : 9782763738352

Les Presses de l'Université Laval

www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

*Pour Carine, mon amour de tous les jours.
Son sourire, son attention ont souvent regonflé les voiles,
quand le vent se faisait plus contraire.*

*Pour Alexis et Edith, mes enfants,
qui m'accompagnent silencieusement
dans mon périple.*

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	XV
Introduction.....	1
Un contexte de réforme de l'école	1
L'objet de la recherche : une analyse sociologique de la trajectoire d'une entreprise de changement institutionnel	3
La recherche sur la GAR au Québec	7
Une interprétation majeure	8
La logique de notre exposé	9
Une sociologie rapprochée et critique des politiques éducatives	12
 CHAPITRE 1	
La réforme de la gouvernance en éducation : contextes et référentiels	15
Conditions du changement : du mondial au local.....	16
Mondialisation de l'économie et investissement dans le capital humain..	16
Les politiques et les parents face à l'éducation	18
Les enjeux de la qualité de l'école	18
Individuation des sociétés et subjectivation des politiques	19
Justice scolaire et inclusion	24
Le discours de la réforme de la gouvernance en éducation	28
Transformation de l'État et nouveau management public	29
Le plaidoyer pour les « réformes à grande échelle »	31
De l'échec des réformes antérieures à la prescription des stratégies de changement.....	33
<i>Accountability</i> et régulation des systèmes éducatifs.....	36
« <i>Accountability</i> » et « <i>performance-based accountability</i> » : de quoi parle-t-on ?	37
L'émergence d'une « <i>performance-based accountability</i> » aux États-Unis	39
L'internationalisation des politiques de régulation par les résultats : une typologie	43
Conclusion	47

CHAPITRE 2**Une analyse multiniveau de la trajectoire et de la mise en œuvre de la GAR 51**

Deux sources théoriques 53

Questions de recherche..... 56

Une boîte à outils plurielle 57

Fabrication et trajectoire de la politique 57

Dépendance au sentier et bricolage institutionnel 59

Scènes d'action publique 60

Récits d'action publique et transactions politiques 61

Traduction et circulation internationale des idées 62

Médiations et mise en œuvre de l'action publique..... 63

Instrumentation et régulation locale des établissements 66

La sociologie de l'instrumentation de l'action publique 67

Routines organisationnelles et réduction du découplage
entre politiques et pratiques : une perspective américaine 69Une perspective pragmatique et critique : dispositifs de régulation
locale et épreuves 72

Réception et construction locale du sens de la politique 73

Synthèse intermédiaire 78

Méthodologie 80

Analyse de la trajectoire des lois relatives à la GAR 81

Analyse de la période 1988 à 2000 82

Analyse de la période 2000 à 2012 : FCPE et presse écrite..... 83

Médiations et mise en œuvre de la GAR par les commissions scolaires ... 84

Études de cas et entretiens au niveau des établissements scolaires 85

Instrumentation et usages des outils de la GAR..... 88

La construction du sens de la GAR dans les écoles : attentes
des directions et perceptions des enseignants 89**CHAPITRE 3****La fabrication de la GAR 91**

Une généalogie ancienne 92

La chronologie des lois 95

La trajectoire néo-statiste de la GAR au Québec 104

La traduction des modèles transnationaux 105

Le bricolage du sens 111

Le jeu des institutions et des rapports de force politiques	115
Le bricolage cognitif des outils	120
Conclusion	124

CHAPITRE 4

La mise en œuvre d'une gestion de la pédagogie par les CS 127

Du discours sur le leadership pédagogique à l'emprise de la gestion scolaire sur la pédagogie	129
Une tendance commune : recouplage et gestion de la pédagogie	131
Le développement d'une régulation des pratiques pédagogiques	133
La montée des instruments de suivi statistique des performances	135
... combinés à des outils d'accompagnement et d'encadrement pédagogique	139
Idiome technico-gestionnaire : la sacralisation des « chiffres »	143
Stratégies de persuasion et stratégies de pression.....	146
Des mécanismes de diffusion des pratiques de gestion de la pédagogie	149
Mimétisme de l'expérience ontarienne	149
Un terrain déjà préparé	151
Le rôle clé de l'instrumentation	152
Une gestion de la pédagogie d'intensité variable	153
Une logique d'amplification	154
Une gamme d'outils étendue et fortement articulée	155
Des mécanismes de coordination fortement développés	157
Une logique d'appropriation	160
Une gamme d'outils restreinte et faiblement articulée	161
Une faible coordination organisationnelle	163
Conclusion	165

CHAPITRE 5

Instrumentation de la GAR et appropriation du changement dans les écoles 167

Un travail de changement institutionnel médié par deux dispositifs de régulation	169
Le dispositif de régulation instrumentale du travail pédagogique	171
Le dispositif de régulation contractuelle de l'établissement	176
Conclusion	180

CHAPITRE 6**L'autonomie professionnelle des enseignants à l'épreuve de la gestion de la pédagogie 183**

Injonction au changement des pratiques pédagogiques et autonomie professionnelle	185
Une obligation de réflexivité instrumentale.....	185
Les limites à l'autonomie de décision des enseignants	188
Les demandes liées aux pratiques d'évaluation	188
Les demandes liées au contenu enseigné	189
Les demandes liées aux pratiques pédagogiques en classe.....	190
Diversité des réponses par rapport aux demandes de changement	191
L'acceptation relative	191
Les oppositions	194
Le renoncement ou la conformité subie	197
Des réponses contrastées selon les écoles	198
Conclusion	202

CHAPITRE 7**La gestion axée sur les résultats est-elle une politique acceptable pour les enseignants? 205**

Le discours justificateur des directions d'école	207
Une politique plutôt illégitime : l'analyse quantitative	209
Analyse qualitative : entre adhésions conditionnelles et critiques <i>mezzo voce</i> ..	210
Des finalités consensuelles	211
Une responsabilité limitée à l'égard de la réussite	213
Les outils et la mise en œuvre de la GAR : qu'est-ce qui est légitime et illégitime?	215
Les conventions de gestion : des outils bureaucratiques déconnectés et peu connus	215
Une participation plus ou moins substantielle et satisfaisante	217
La quantification de l'éducation : controverses et contestations de sa pertinence.....	220
La légitimité d'une évaluation quantifiée et standardisée des acquis des élèves.....	221
La faible légitimité de la quantification pour améliorer les résultats : les « chiffres » contre l'humain, la complexité et la singularité.....	223

Une logique « industrielle », réductrice des finalités éducatives	223
L'arbitraire de cibles « fixes »	223
Des données incomplètes, des inférences causales discutables	224
Des indicateurs manipulables	225
Des cibles peu utiles pour orienter la pratique dans la classe	227
Le manque ou l'inadéquation des moyens	229
Les effets ressentis de la GAR sur le travail enseignant et le climat de l'école.....	230
Des appropriations contrastées des dispositifs de gestion de la pédagogie : entre évitement et usage critique	230
Sentiment de pression et stratégies de retrait ou d'évitement de la GAR.....	231
Appropriation critique et logique professionnelle réflexive.....	234
Les effets sur l'établissement : comparaison des résultats et compétition interne et externe	236
Conclusion	239
Conclusion générale	243
Quatre résultats clés de l'enquête	244
Traduction néo-statiste de la nouvelle gestion publique et renforcement de la régulation verticale du système.....	244
Le rôle clé des médiations des CS et de l'instrumentation	245
Gestion de la pédagogie, autonomie professionnelle et transformations des professionnalités	246
Légitimité de la GAR et réponses des enseignants	248
Pertinence d'une approche multiscalaire de la mise en œuvre d'une politique .	250
La GAR, une politique efficace et légitime ?	253
Une politique efficace ?	253
Une politique légitime ?	256
Annexes.....	261
Références bibliographiques	275

REMERCIEMENTS

Aucun travail scientifique n'est le fait d'une seule personne. Je voudrais d'abord remercier tous les enseignants, directions d'école et cadres des commissions scolaires qui ont bien voulu nous accorder de leur temps pour donner leur point de vue et narrer leurs expériences.

Cet ouvrage doit aussi énormément à l'équipe d'assistants de recherche qui se sont investis dans la Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives (CRCPE/Université de Montréal) que j'ai dirigée entre 2010 et 2017. À des degrés divers, ils ont contribué de façon éminente à la construction des données sous-tendant ce livre. Ils l'ont fait avec un engagement et un sens du travail en équipe qui a rendu cette expérience à la fois professionnelle, vivante et conviviale. Je leur en suis profondément reconnaissant. Ainsi, pendant cinq ans, Cécile Mathou et Annelise Voisin, comme doctorantes, et Samuel Vaillancourt, comme professionnel de recherche, ont participé à l'analyse des débats en commission parlementaire, à la réalisation et à l'analyse des entretiens dans les commissions scolaires et ensuite des enseignants dans les écoles. Marjorie Vidal a joué un rôle très efficace de coordinatrice de la recherche, alors que Justine Castonguay-Payant, Michel Sami Diatta et Matthieu Jackson ont contribué à l'analyse des entretiens des enseignants. Gonzague Yerly, postdoctorant suisse, a également permis d'élargir cette analyse aux enseignants du primaire.

Les interprétations et les analyses présentées dans ce livre doivent aussi beaucoup aux échanges avec cette équipe, notamment à l'occasion de la rédaction de plusieurs communications ou articles scientifiques en lien avec cette recherche. Ce livre a aussi bénéficié des commentaires critiques des revues auxquelles nous avons soumis des articles : *Éducation comparée*, *Journal of Education Policy*, *Revue des sciences de l'éducation McGill*, *SociologieS*, *Sociologie du travail*, notamment.

Je veux aussi remercier plusieurs co-chercheurs de l'Université de Montréal qui ont participé à un moment ou l'autre à la recherche. André Brassard a non seulement contribué à l'écriture de rapports et d'articles, mais il a aussi participé à l'investigation empirique dans les commissions scolaires (CS), de même que Pierre Lapointe et Joëlle Morrissette. Claude Lessard a bien voulu nous faire bénéficier de sa longue expérience de recherche pour réagir à un rapport de recherche intermédiaire.

Enfin, ce livre est aussi lié à la recherche comparative NewAGE « Les politiques de gouvernance par les résultats : une comparaison France-Québec ». Le dialogue avec l'équipe française (coordonnée par Xavier Pons et Agnès van Zanten) lors de la réalisation de cette recherche comparative a été clé dans sa gestation. Je voudrais souligner ma dette particulière à l'égard de Xavier Pons, pour la richesse de nos échanges tout au long de ce projet.

Les conversations avec Yves Dutercq, tragiquement et récemment disparu, lors des symposiums que nous avons co-organisé à Montréal et à Nantes sur les politiques de responsabilisation, ont également été d'un grand apport à la maturation conceptuelle de notre projet.

La rédaction de ce livre a enfin été rendue possible grâce au financement des Chaires de recherche du Canada, du Conseil de la recherche en sciences humaines (CRSH-Savoir n° 435-012-0701). Il a aussi bénéficié d'une subvention du Fonds de recherche du Québec Société et Culture (programme interAgences FRQSC-ANR-2012-QF-163746 pour NewAGE).

Enfin, cet ouvrage n'aurait pas vu le jour sans le soutien moral, intellectuel et matériel de Carine Dierckx, qui a encouragé sa bonne fin, notamment en relisant et en commentant de façon critique plusieurs chapitres.

INTRODUCTION

UN CONTEXTE DE RÉFORME DE L'ÉCOLE

Depuis le tournant de ce XXI^e siècle, un discours mondialisé, qualifié de *Global Education Reform Movement* (GERM) par P. Sahlberg (Sahlberg, 2016), s'est développé au sein de diverses organisations internationales en faveur de la « réforme » des systèmes scolaires. Face aux changements technologiques, à la globalisation économique, aux changements sociaux et culturels de la société, le système scolaire est désigné comme l'une des voies centrales pour préparer l'avenir économique des nouvelles générations, assurer de nouvelles formes de protection sociale par rapport aux aléas de l'existence, tout en préservant les fondements politiques et axiologiques des sociétés démocratiques (OCDE, 1989). Dans le cadre d'une « éducation tout au long de la vie », il s'agit d'assurer à tous les élèves un bagage de savoirs et de compétences qui leur permettent de s'insérer et d'évoluer professionnellement, de s'affilier à une société démocratique et de se réaliser comme un individu autonome (OCDE, 1996 ; UNESCO et Fundação Calouste, 2002). Pour permettre à l'école de relever ces « défis », il paraît de plus nécessaire de faire évoluer ses structures, de promouvoir de nouvelles formes de gouvernance de l'école publique pour en accroître la qualité ou l'équité. Les politiques éducatives et la gouvernance des systèmes scolaires publics font dès lors l'objet d'une attention croissante des gouvernements (Maroy et Doray, 2008 ; van Zanten, 2011).

Dans de nombreux pays, des réformes éducatives ont ainsi été promues ou engagées (voir le récent dossier de la revue RIES « Réformer l'éducation », 2020). « Renouveau pédagogique » et « Gestion axée sur les résultats » au Québec (Lessard et Gosselin, 2007), décret « Missions » (Frenay et Maroy, 2004) et « Pacte pour un enseignement d'excellence » en Belgique, pour ne citer que quelques réformes francophones. Partout, il s'agit d'améliorer les résultats des systèmes scolaires au nom de la réussite de tous les élèves, en ne laissant « tomber » aucun élève, comme l'indique l'intitulé de la politique états-unienne *No Child Left Behind* (2002).

Par comparaison aux politiques de démocratisation scolaire des années 1960 (Rocher, 2004), l'efficacité et l'amélioration des performances sont devenues des impératifs beaucoup plus affirmés et explicites de ces « nouvelles » politiques scolaires (Mons, 2007). On voit se développer, de façon variable selon les pays, des réformes en faveur de l'autonomisation accrue des établissements scolaires, de la montée du choix de l'école par les parents ou de leur participation dans les structures, de l'évaluation externe des résultats des écoles, de la responsabilisation et la reddition de comptes des écoles sur la base de leurs résultats (Maroy, 2006 et 2013 ; Gunter *et al.*, 2016 ; Verger *et al.*, 2018). Les structures et les formes de gouvernance et de régulation des systèmes sont donc au centre des réformes. Parallèlement, il s'agit de favoriser les méthodes ou les dispositifs pédagogiques que la recherche et des « données probantes » considèrent comme efficaces (Saussez et Lessard, 2009), mais aussi de promouvoir des programmes et des curriculums par « compétences » (Mathou, 2019).

En matière de gouvernance, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) recommande aux États de combiner l'autonomie des établissements et des dispositifs qui permettent de les « piloter » à distance, d'en « réguler » le fonctionnement (OCDE, 2002 ; 2011). En échange de leur autonomie, les écoles doivent accepter de se responsabiliser et de « rendre des comptes » sur leurs résultats, sur la réalisation des objectifs fixés par le politique. Ces politiques éducatives se mettent en place sous des appellations diverses : dispositifs d'*accountability* ou de *performance-based accountability*¹ dans les pays anglo-saxons (Broadfoot, 2000), « pilotage par les résultats » en France ou en Belgique (Mons et Dupriez, 2010), « gestion axée sur les résultats » (GAR) au Québec.

La politique québécoise de gestion axée sur les résultats est donc une forme particulière de système de reddition de comptes et de

1. Nous garderons parfois le terme anglo-américain *accountability* plutôt que de le traduire par imputabilité, reddition de comptes ou responsabilité, car « la langue française n'a pas de terme spécifique qui recouvre tout le sens d'*accountability* en anglais » (Broadfoot, 2000, p. 44). La notion d'*accountability* est de plus une notion assez polysémique, malléable selon son domaine et son contexte d'utilisation. Par exemple, entre l'*accountability* démocratique (la responsabilité politique des élus dans le domaine politique), comptable (la tenue fiable de comptes en finances), ou la *performance-based accountability* dans le domaine du management et de l'éducation (la responsabilisation des agents sur les résultats de leur travail, associée à des contrats d'objectifs, des évaluations et une reddition de comptes). Nous y revenons plus en détail au chapitre 1. Nous ne mettrons plus ce terme en italique dans les chapitres suivants.

responsabilisation des écoles sur base de leurs performances (*performance-based accountability*), un système qui s'est diffusé depuis les années 1980 dans des pays comme les États Unis, l'Angleterre ou le Chili (Figlio et Loeb, 2011). Ce type de système comprend quatre éléments : 1) des standards (ce que les élèves doivent apprendre) ; 2) un système d'évaluation externe des acquis des élèves ; 3) une information publique sur les résultats aux tests ; 4) une demande de comptes aux écoles sur leurs résultats, dont les enjeux sont forts ou faibles (Harris et Herrington, 2006). Par rapport au contexte états-unien d'un système d'*accountability* à « forts enjeux » (remplacement de l'équipe de direction ou du personnel en cas de mauvaises performances répétées, primes individuelles ou collectives), les enjeux au Québec restent formellement faibles pour les écoles et leur personnel.

Inspirée du discours de la nouvelle gestion publique et des expériences d'autres provinces canadiennes, la GAR au Québec dérive d'une réforme d'ensemble de l'administration publique (Loi 82 en 2000), réforme qui a été étendue à l'ensemble du réseau scolaire public, par plusieurs lois successives venues modifier la Loi sur l'instruction publique (Loi 124, en 2002 ; loi 88 en 2008 ; loi 105 en 2016 et loi 40 en 2020). Elle a été défendue dans l'arène politique au nom de la nécessité d'améliorer la réussite de tous les élèves, par un meilleur alignement et une meilleure cohérence du système, mais aussi pour revaloriser la « démocratie scolaire » et la légitimité de l'enseignement public aux yeux des usagers/citoyens (voir le chapitre 3).

L'OBJET DE LA RECHERCHE : UNE ANALYSE SOCIOLOGIQUE DE LA TRAJECTOIRE D'UNE ENTREPRISE DE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL

Ce livre propose une analyse *sociologique, multiniveau et diachronique* (Dale, 2006 ; Lingard et Rawolle, 2011) de la GAR au Québec, depuis son élaboration sur la scène politique transnationale et nationale jusqu'à sa réception et son appropriation variée par les enseignants², en passant par le travail de mise en œuvre réalisé dans les CS ou les établissements. Il s'agit d'une synthèse de différentes recherches qualitatives, menées à différents niveaux du système scolaire (province, CS, établissements) par une équipe de chercheurs autour de la Chaire de recherche du Canada en

2. L'utilisation du générique masculin dans le présent document vise à préserver la confidentialité et à alléger le texte.

politiques éducatives, que nous avons dirigée de 2010 à 2017³. L'investigation empirique s'est déroulée durant plusieurs années (2012 à 2017) et est basée à la fois sur une analyse documentaire, sur une analyse statistique descriptive, mais surtout sur une centaine d'entrevues semi-directifs (n = 104), menés dans quatre CS, six écoles secondaires, auprès des cadres et des dirigeants des CS, des directions d'école et des enseignants (voir le chapitre 2).

À partir d'un cadre théorique inspiré du néo-institutionnalisme nord-américain et de la sociologie de l'action publique française⁴, nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle la GAR est une entreprise de changement institutionnel de la gouvernance du système éducatif québécois.

Les différents épisodes législatifs de la GAR et de sa mise en œuvre s'inscrivent selon nous dans un processus, voire *une entreprise de changement* porté par divers acteurs à différentes échelles du système éducatif. Cette réforme institutionnelle des modes de régulation politique des commissions et des établissements scolaires doit dès lors être considérée de façon dynamique et dans la durée, en prenant en compte la *trajectoire* de la politique (Ball, 1993) à différentes échelles et sur différentes scènes de la construction ou de la mise en œuvre de la politique. Trois questions de recherche principales ont guidé notre travail théorique et empirique :

- 1) Quels sont les processus et médiations, quels sont les acteurs et institutions qui conditionnent et orientent la trajectoire de la GAR tant au niveau des sphères centrales de fabrication de la politique, que celui de sa mise en œuvre au palier intermédiaire par les CS ou les établissements ?
- 2) Quels changements institutionnels sont visés, promus, enclenchés par les orientations de la GAR, mais surtout à quels changements cognitifs ou normatifs assiste-t-on lors de sa mise en œuvre par les CS et les directions d'établissements ?

3. Pour obtenir plus de détails sur les travaux de la CRCPE hébergée à l'Université de Montréal, <www.crcpe.umontreal.ca>.

4. Ce cadre théorique a été forgé avec Xavier Pons dans le cadre de la recherche comparative NewAGE (Maroy et Pons, 2019).

- 3) Quels sont les effets de changement de l'instrumentation de la politique mise en place dans les établissements scolaires ? Comment les enseignants répondent-ils aux attentes institutionnelles de leurs directions et CS ?

Notre approche théorique est donc multiscalaire et dynamique, en ce sens que nous appréhendons cette politique comme un construit légal, cognitif, instrumental qui s'élabore, s'infléchit et se transforme dans différentes scènes ou niveaux d'action, depuis sa conception, son élaboration législative, mais aussi lors de sa mise en œuvre et de sa réception au niveau intermédiaire ou local. En prenant distance avec les objectifs promus par les décideurs, nous cherchons à complexifier le regard sur les divers moments ou processus constitutifs de l'action publique en matière de gouvernance de l'éducation au Québec, à cerner les décisions et les logiques d'action à plusieurs niveaux et leurs effets symboliques ou sociaux. Notre souci majeur est de pallier certaines formes de réductionnisme concernant la réalité des politiques, de leurs processus et de leurs effets.

Ce cadre théorique sociologique nous démarque du caractère simplificateur et décontextualisé de certaines approches économétriques de l'évaluation des politiques de *performance-based accountability* aux États-Unis. Non seulement les analyses des effets de ces politiques sur l'efficacité ou l'équité des systèmes sont controversées dans la littérature nord-américaine (Figlio et Loeb, 2011 ; Lee, 2008 ; Voisin, 2018), mais elles échouent aussi souvent à rendre compte des processus et des mécanismes par lesquels ces effets, au demeurant instables et faibles, sur les résultats des élèves sont produits. Dans quelle mesure s'agit-il d'une réelle amélioration ou de l'effet des adaptations stratégiques des acteurs de terrain, mises au jour par la recherche plus qualitative (Au, 2007) : la réduction curriculaire des matières enseignées en fonction des examens externes, le bachotage (*teaching to the test*), la sélection des élèves qui présentent les examens externes, un travail de remédiation orienté vers les élèves capables de réussir l'examen à court terme, le développement de pratiques de fraude et de tricherie (voir les synthèses de Mons, 2009, et de Rozenwayn et Dumay, 2014).

Il s'agit aussi de prendre une posture de recherche critique et distanciée par rapport aux problématisations officielles sous-tendant la réforme de la gouvernance. En effet, certaines études d'administration scolaire sur la mise en œuvre de la GAR dans les écoles adoptent une posture principalement axée vers l'aide à la décision et la recherche de

solutions « plus efficaces » pour formuler ou mettre en œuvre la politique (Pelletier, Colletterte et Turcotte, 2015). Cela tend à leur faire adopter des problématisations théoriques compatibles avec les visées et les référentiels des promoteurs de ces politiques, en particulier les théories assez normatives du leadership en éducation (Leithwood, 2001 ; Hallinger, 2003), qui font partie des sources théoriques ayant inspiré la théorie de l'action des politiques d'*accountability* (voir le chapitre 1).

Enfin, nous chercherons à complexifier les analyses critiques des politiques de régulation par les résultats, qui tendent parfois à généraliser de façon fragile certains résultats, faute de les confronter à une investigation empirique menée à plusieurs paliers d'analyse. Elles semblent déduire des discours transnationaux leurs effets pragmatiques dans les différents contextes nationaux, sans prendre en compte les traductions et les bricolages locaux de ces discours. Le discours néo-libéral contribuerait ainsi à promouvoir de façon assez homogène la marchandisation ou la privatisation de l'éducation (Apple, 2004), à développer un régime de performativité (Ball, 2003a) et à forger un nouveau sujet social et éducatif, défini, dans la foulée des travaux de Michel Foucault, comme un individu « entrepreneur » (Olssen et Peters, 2005). Or, on peut défendre l'hypothèse de mondialisations vernaculaires (Lingard, 2006 ; Maroy, Pons, Dupuy, 2017), où plusieurs facteurs de médiation particularisent les trajectoires de la mondialisation qui ne convergent pas de façon inéluctable. De même, il faut prendre en compte les configurations des acteurs locaux ou intermédiaires impliqués dans la mise en œuvre des politiques nationales (Lessard et Carpentier, 2015). Leurs contextes d'action, leurs intérêts ou ethos peuvent les conduire à infléchir, traduire, interpréter, en un mot à recontextualiser les orientations transnationales ou les outils de la politique nationale.

Adossé à notre cadre théorique, nous cherchons donc à éviter dans notre approche analytique de la politique de la GAR le double écueil de la surdétermination des facteurs structurels, discursifs et institutionnels surplombants, imposant du « haut vers le bas » les logiques de la mondialisation néo-libérale, tout en évitant à l'opposé de considérer dans l'analyse les seuls acteurs locaux, leurs interprétations ou les réponses tactiques par rapport aux changements institutionnels en cours. Il ne faut pas surévaluer la capacité de « jeu » des acteurs locaux et leur capacité à maîtriser ou à neutraliser le sens ou les effets organisationnels ou institutionnels d'une politique. On ne peut limiter selon nous l'analyse à la seule construction du sens local de la politique (Spillane *et al.*, 2002b).

LA RECHERCHE SUR LA GAR AU QUÉBEC

La GAR a fait l'objet de nombreux travaux au Québec. Certains travaux critiques se sont interrogés à propos des effets de la politique scolaire québécoise (dont la GAR) sur la concurrence entre écoles, la marchandisation de l'éducation et le poids croissant des parents (Levasseur, 2006 ; Lessard et Levasseur, 2007 ; Lessard et Meirieu, 2008 ; Levasseur et Bédard, 2018). D'autres se sont développés sur l'historique de la GAR (Dembélé *et al.*, 2013), sur l'évolution de la gouvernance en matière de structures de pouvoir entre les paliers du système (Lessard, 2006 ; Brassard, 2009 et 2014 ; Brassard *et al.*, 2013) ou sur les influences transnationales sur la convergence des politiques canadiennes de gouvernance (D'Arrioso et Lessard, 2009). Enfin, Cécile Mathou a abordé les tensions entre la réforme du curriculum par compétences et la GAR (2019). D'autres travaux se sont davantage inscrits dans des problématisations d'administration scolaire. Ils se sont ainsi interrogés sur les enjeux de la gouvernance des commissions scolaires et des écoles (Pelletier, 2015 ; 2016 ; 2018). Ils ont cherché à analyser comment les directions d'école ou les enseignants interprétaient et évaluaient normativement le contenu de cette politique et ses outils (Faye, 2017 ; Lapointe et Archambault, 2014). D'autres ont analysé le contenu des « conventions de partenariat » ou des « conventions de gestion et réussite éducative » pour évaluer à quel point la mise en œuvre de la politique par les directions ou les CS correspondait ou non aux intentions et aux prescriptions du Ministère (Lapointe *et al.*, 2012 ; Savard *et al.*, 2012 ; Archambault *et al.*, 2012). Enfin, certains chercheurs ont tenté d'analyser leurs effets sur le leadership ou sur la gestion d'école des directions (Bessette et Boutin, 2010 ; Poirel et Yvon, 2012 ; Gravelle, 2015 ; Lapointe et Brassard, 2018) ou encore sur le travail des enseignants (Tardif, 2013).

Les recherches québécoises portant sur les politiques de gouvernance par les résultats se focalisent donc souvent sur un seul niveau d'analyse, sur la réception ou la mise en œuvre d'une politique au niveau local (par les enseignants ou les directions d'école, par exemple) ou sur leur élaboration au niveau national ou transnational, ce qui peut conduire à des simplifications dans l'analyse ou inciter à imputer tout le poids de l'explication à un seul type de processus ou de facteurs. De plus, ces recherches sont souvent ancrées dans une perspective d'administration scolaire, qui se focalise sur le rôle idéal et effectif que peuvent avoir les directions d'école ou les administrateurs scolaires pour mettre en œuvre la politique.

À rebours, ce livre construit ainsi une analyse sociologique de la politique de la GAR qui croise plusieurs entrées empiriques, à différents échelons du système scolaire (national, commissions scolaires, établissements). Il montre que la politique n'est ni réductible à la diffusion d'un modèle transnational de gouvernance appliqué localement, ni seulement transformé et conditionné par les organisations ou les acteurs invités à la mettre en œuvre. Le sens de cette politique et les orientations qu'elle impulse dans le quotidien et le concret du travail des écoles doivent être interprétés en prenant en compte de façon transversale et dialectique les différents niveaux d'analyse empirique et les processus qui s'y jouent.

Notre recherche vise donc non seulement à dégager les effets pragmatiques et politiques majeurs des politiques de régulation par les résultats, mais aussi à documenter et à comprendre par quels mécanismes, sous l'effet de quels acteurs, avec quels intérêts, quels systèmes de représentations ou ethos professionnels ces changements cognitifs, normatifs ou organisationnels sont produits, diffractés ou modulés au niveau intermédiaire ou local. Nous prenons ainsi au sérieux le jeu des acteurs, qu'ils soient situés à l'échelon central, intermédiaire ou local, qu'ils soient acteurs politiques, administrateurs de CS ou d'écoles, ou encore enseignants. Nous les situons cependant dans les cadres institutionnels (légaux ou normatifs) qui leur servent de ressources ou de contraintes dans leur action, dans les dispositifs instrumentaux de ces politiques qui peuvent altérer, augmenter ou réduire leur marge d'action. Enfin, nous prenons en compte les théories et les idées mobilisées dans la mise en œuvre tant par les promoteurs et les agents du « changement institutionnel » que par les acteurs visés par ce changement.

UNE INTERPRÉTATION MAJEURE

Schématiquement résumée, l'interprétation majeure proposée dans le livre est que la GAR constitue une forme de gouvernance qui permet d'instaurer une gestion rapprochée des pratiques pédagogiques par les autorités scolaires subprovinciales (CS) et les directions des écoles, ce qui engendre une forme de déprofessionnalisation tendancielle des enseignants, mais aussi un cadrage plus étroit des établissements. Cette *gestion de la pédagogie* a été annoncée de longue date par un discours récurrent appelant – au Québec comme en Amérique du Nord – au développement d'un leadership pédagogique de la part des cadres scolaires et des directions d'école (Gather-Thurler *et al.*, 2015). Cependant, la mise en forme de la GAR au niveau national et surtout les logiques de sa mise

en œuvre par les CS favorisent *la réalisation effective de ce rapport gestionnaire aux pratiques enseignantes*. Ainsi, la nouvelle gestion publique en éducation au Québec se traduit par une nouvelle gestion de la pédagogie, même si des variations liées tant aux commissions scolaires qu'aux établissements sont présentes. Cette nouvelle forme de gouvernance affecte de plus de façon significative l'autonomie professionnelle des enseignants et de leur travail. Même s'ils adhèrent aux finalités de cette politique – la réussite de tous – les enseignants sont, de façon majoritaire, plutôt critiques à l'égard de ses outils et de sa prétention à améliorer les résultats. Ils répondent avec des stratégies variées, allant de l'adhésion relative à l'opposition, aux attentes institutionnelles que développent les directions à leur endroit.

Ces orientations et ces effets de la GAR se jouent sur plusieurs plans de l'action publique et sont le résultat de processus partiellement autonomes. Ils s'amorcent d'abord dans la trajectoire de la réforme lors de son élaboration législative, alors que d'autres se déclinent au niveau des établissements et des CS. Les médiations de la politique par les CS, ses formes d'instrumentation dans les écoles, mais aussi le sens qui lui est donné par les enseignants ont une incidence sur les orientations effectives et les effets symboliques et sociaux de cette politique.

LA LOGIQUE DE NOTRE EXPOSÉ

Pour analyser cette politique, nous présenterons d'abord au chapitre 1 le contexte global (économique, social et culturel) de nos sociétés contemporaines, dans lequel la réforme de la gouvernance de l'école québécoise s'inscrit. Nous préciserons également les référentiels et les discours transnationaux qui influencent la manière dont les réformes de la gouvernance sont pensées et élaborées. Nous insisterons en particulier sur la doctrine de la nouvelle gestion publique et sur les modèles d'*accountability* développés dans d'autres contextes éducatifs.

Nous développerons au chapitre 2 notre cadre théorique et méthodologique, inspiré principalement de la sociologie de l'action publique et du néo-institutionnalisme. Nous y déployons une boîte à outils conceptuelle plurielle, qui a servi à opérationnaliser l'analyse multiscalaire de la GAR au Québec. Les outils analytiques et la méthodologie relatives aux différents niveaux d'analyse y sont systématiquement situés et présentés : *trajectoire* de l'école québécoise et *récits d'action publique* sur la scène politique centrale, *médiations* des CS dans la mise en œuvre de la GAR,

instrumentation de la GAR dans les écoles et effets sur l'autonomie professionnelle des enseignants, réception et *construction du sens* de la GAR par les enseignants et *légitimité* de cette politique à leurs yeux.

Au chapitre 3, à partir de concepts empruntés au néo-institutionnalisme historique et à la sociologie cognitive de l'action publique, nous analysons d'abord la *trajectoire* d'élaboration de la GAR, en montrant qu'elle est tout à la fois conditionnée par des *institutions* existantes, des *traductions* spécifiques de référentiels transnationaux et différents *bricolages* cognitifs et politiques du contenu de la GAR, qui s'avère un construit évolutif. Nous précisons la trajectoire antérieure des politiques éducatives québécoises qui a généré le contexte (institutionnel et scolaire) de l'élaboration de la GAR. Nous insistons aussi sur l'inscription des justifications et des textes de cette politique dans des institutions, mais aussi sur l'influence des acteurs (politiques ou scolaires) sur leur contenu évolutif, par le jeu de leurs oppositions ou des alliances stratégiques ou cognitives. Nous insistons ainsi sur la prégnance d'une version « néo-statiste » du discours néo-libéral de la nouvelle gestion publique, qui dérive de l'histoire longue du système québécois et de sa problématisation des questions scolaires, tout comme de plusieurs facteurs institutionnels et politiques.

Les chapitres suivants (4, 5 et 6) sont centrés sur l'analyse de la mise en œuvre de cette politique, en croisant des outils conceptuels empruntés au néo-institutionnalisme sociologique et à la sociologie de l'instrumentation de l'action publique. Contrairement à une perspective d'analyse fréquente en sciences de l'éducation qui tend à se centrer sur l'évaluation de la conformité entre les objectifs initiaux de la politique et ses orientations effectives sur le terrain, nous considérons la mise en œuvre comme un processus qui définit le contenu de l'action publique elle-même (Ball, 1993 ; Lessard et Carpentier, 2015). Une politique n'est pas seulement élaborée par des textes de loi sur la scène centrale du système politique, mais elle est aussi constituée et (ré)orientée par ses *instruments* d'action publique et leurs usages locaux par les acteurs de terrain (Lascoumes et Simard, 2011). Elle est également affectée par les médiations de sa mise en œuvre par les autorités subnationales (commissions scolaires) ou par les écoles (Maroy et Demailly, 2004). En définitive, les processus qui traversent la mise en œuvre transforment ou infléchissent la politique dans le mouvement même de sa mise en acte sur le terrain.

L'analyse des *médiations* de la politique de la GAR par quatre commissions scolaires sera présentée au chapitre 4. Nous prêtons ici attention aux *mécanismes institutionnels* (normatifs, mimétiques) ou aux *entrepreneurs de changement* qui relaient, retraduisent et infléchissent de façon variable le contenu, les finalités ou les outils des politiques centrales dans le champ éducatif (Campbell, 2004 ; DiMaggio et Powell, 1983). Nous montrerons ainsi que les commissions scolaires étudiées sont assez volontaristes dans la mise en œuvre de la GAR. Elles s'appuient sur son cadre réglementaire, pour au-delà de la lettre de la loi, mettre en place et en œuvre une *gestion de la pédagogie*. Cependant, ces CS développent simultanément des logiques d'action organisationnelles différentes qui conduisent à des variations. Nous distinguons ainsi une logique d'amplification de la politique et une logique d'appropriation.

L'analyse des orientations et des incidences des outils de la politique dans trois écoles secondaires seront développées au chapitre 5, en s'inspirant de la sociologie de l'*instrumentation* de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004). Les outils de la GAR (contractuels, statistiques, pédagogiques) s'inscrivent dans deux dispositifs de régulation locaux, distincts mais articulés : un dispositif de régulation instrumentale du travail pédagogique des enseignants et un dispositif de régulation contractuelle. À travers ces dispositifs s'engage un travail visant à infléchir ou à faire changer les routines et les pratiques existantes, à changer les institutions (règles, normes, catégories cognitives) qui contribuent à donner sens et stabilité aux pratiques pédagogiques des enseignants et aux formes de collaboration au sein de l'établissement. Le chapitre 6 insiste sur les effets de cette instrumentation de la GAR sur l'autonomie professionnelle des enseignants. Il analyse ainsi de façon fine les cadrages que les directions d'école développent sur les pratiques pédagogiques des enseignants et les réponses de ces derniers.

Enfin, à la lumière d'une problématique néo-institutionnaliste sur la légitimité et la légitimation des pratiques organisationnelles (Suchman, 1995), le chapitre 7 se demandera comment les enseignants de six écoles secondaires construisent le sens de cette politique à partir de sa mise en œuvre dans leur école d'appartenance. Nous nous demanderons à quel point une telle politique est ou non acceptable et légitime à leurs yeux, sur les plans moral, cognitif et pragmatique. Nous verrons que la tonalité de leur vision de la GAR est plutôt critique.

Outre un rappel des principaux résultats empiriques et théoriques, la conclusion proposera une forme d'évaluation d'ensemble de cette politique, en se demandant à quel point la GAR est une politique efficace et légitime.

UNE SOCIOLOGIE RAPPROCHÉE ET CRITIQUE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES

Un dernier mot sur notre parcours personnel qui explique sans doute pour partie la posture de recherche adoptée dans cette recherche et ce livre. Venu de Belgique, nous sommes arrivé au Québec en 2010 à l'invitation du Département d'administration et de fondements de l'éducation de l'Université de Montréal, pour mettre en place et diriger la Chaire de recherche du Canada sur les politiques éducatives (CRCPE), dans laquelle cette recherche a été conçue et menée. Jusqu'à 2010, dans le cadre du centre de recherche GIRSEF de l'Université de Louvain, nous avons mené plusieurs recherches sur les politiques scolaires belges et européennes (marché scolaire, évaluation externe, formation des enseignants), en combinant plusieurs niveaux d'analyse empirique et en privilégiant une approche sociologique qualitative. C'est donc naturellement que nous avons voulu transposer cette problématisation dans le contexte québécois en définissant le programme de la CRCPE. Il s'agissait de développer une sociologie des politiques qui développe une compréhension fine et documentée des acteurs de terrain, tout en gardant une autonomie dans les questions de recherche et le regard théorique.

Nous avons déjà eu de nombreuses collaborations avec des chercheurs québécois auparavant tant à l'UQAM (avec Pierre Doray) qu'à l'Université de Montréal (avec C. Lessard). Néanmoins, en travaillant au Québec, nous avons pris la pleine mesure de l'orientation très pragmatique de la recherche québécoise en éducation et de la faible place tenue par la sociologie des politiques éducatives.

Ce livre vise très clairement à enrichir et à défendre cette perspective de recherche et d'analyse dans le paysage de la recherche en éducation au Québec. Nous soutenons la nécessité de développer, par une recherche sociologique qualitative approfondie, une réflexivité et une critique sur les orientations et les fondements des politiques (Maroy, 2018b). La réflexivité ne peut être limitée à une réflexivité instrumentale autour de ce qui « marche » dans les politiques ou les pratiques éducatives. Il nous semble en effet qu'on ne peut limiter l'apport de la recherche dans ce

domaine à l'élaboration de réponses « efficaces » aux « problèmes » définis par les seules politiques ou par les administrateurs scolaires. C'est aussi par l'analyse des processus et des effets inattendus ou inaperçus des politiques, sur des thématiques qui ne se limitent pas à la question de l'efficacité éducative, que l'on pourra vraiment servir une réflexion et une amélioration de l'éducation et des politiques éducatives, notamment par le dialogue avec tous les acteurs qui l'élaborent. C'est ainsi peut-être que l'on pourra construire plus d'adhésion aux politiques de la part des acteurs clés chargés de les mettre en œuvre, notamment les enseignants. Nous espérons vivement que notre recherche et ce livre y contribuent.

CHAPITRE 1

LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE EN ÉDUCATION : CONTEXTES ET RÉFÉRENTIELS

Depuis une vingtaine d'années, la réforme de la gouvernance des systèmes éducatifs se présente comme une « nécessité » pour faire face aux changements (techno-économiques, sociaux ou culturels) de la société comme aux évolutions des élèves, des parents ou encore des conceptions pédagogiques ou éducatives au sein du système scolaire. Nombre de publications d'organismes officiels nationaux ou transnationaux abondent en ce sens (OCDE, 1989). Ce discours fonctionnaliste est évidemment trop simple pour être satisfaisant. S'il désigne des changements structurels qu'il est impossible d'ignorer quand on réfléchit l'école d'aujourd'hui, en même temps il occulte le fait qu'il contribue, par son contenu et par l'autorité de ses auteurs, à produire le changement qu'il désigne comme indispensable. Ce caractère performatif du discours de la réforme a été mis en avant par nombre d'auteurs, qui soulignent la diffusion d'une sorte d'orthodoxie officielle de la « réforme nécessaire » dans nombre de politiques éducatives (Ball, 2003a ; Thrupp et Willmott, 2003). Sahlberg (2016) insiste de son côté sur l'existence d'un « mouvement » et d'un discours global de la réforme, porté par des instances internationales et relayé de façons diverses selon les pays (*Global Education Reform Movement* (GERM)).

Si les effets performatifs des discours transnationaux sont importants à prendre en compte, cela ne doit cependant pas conduire à nier l'existence même des transformations qui les ont suscités. Ces transformations plus objectives, économiques et technologiques, d'une part, sociales et culturelles, d'autre part, sous-tendent et favorisent l'émergence des nouveaux référentiels d'action publique qui définissent les problèmes

de l'école et balisent les voies de solution qui doivent se faire jour pour y faire face, notamment en matière de gouvernance et de régulation des systèmes. Les discours portés par divers réseaux ou organisations transnationales ne naissent donc pas dans un vide social.

Dans une première section de ce chapitre, nous présenterons dès lors les changements de contextes – du mondial au local – qui constituent les conditions favorables aux changements de régulation institutionnelle des systèmes éducatifs. Nous aborderons ensuite les principales sources discursives de la montée de nouvelles politiques de reddition de comptes et de responsabilisation des écoles et de leur personnel. Dans une troisième section, nous soulignerons la variabilité de l'instrumentation de ces politiques et nous présenterons une typologie des orientations des politiques d'*accountability* selon les contextes nationaux.

Dans ce chapitre, nous entendons donc adosser une approche constructiviste et critique des discours de la réforme de la gouvernance en éducation à une appréhension plus objectiviste des transformations socio-économiques, sociales et culturelles dans lesquelles les réformes et les discours de la réforme s'inscrivent.

CONDITIONS DU CHANGEMENT : DU MONDIAL AU LOCAL

Mondialisation de l'économie et investissement dans le capital humain

Les sociétés contemporaines du Nord comme du Sud sont confrontées depuis les années 1980 et 1990 à un contexte de globalisation accentuée des relations économiques et de transformations technologiques. La mondialisation des relations économiques sur divers plans (financier, industriel, commercial) engendre et accentue des interdépendances économiques qui poussent les États à devoir défendre la compétitivité de leur économie par rapport à d'autres pays ou régions du monde, sous peine de voir leur commerce extérieur se détériorer et, au-delà, voir les emplois disparaître.

Dans les pays du Nord à fort niveau de rémunération de la main-d'œuvre, la recherche de cette compétitivité va viser à limiter l'augmentation ou à diminuer le coût de la main-d'œuvre par diverses politiques néo-libérales agissant sur le salaire direct ou indirect, mais aussi à renforcer les avantages comparatifs d'un pays par l'octroi d'avantages fiscaux aux investissements étrangers (Boyer, 2015). Ces transformations politiques et économiques sont allées de pair, de façon variable selon les

contextes nationaux, avec d'importantes transformations des marchés du travail, la montée du chômage structurel, la précarisation plus accentuée des statuts d'emploi, la flexibilité accrue du travail et de la gestion de la main-d'œuvre, ainsi que la mobilité professionnelle et/ou géographique accentuée (Castel, 2009).

De surcroît, les politiques des États vont s'efforcer de favoriser et de développer les sources « hors prix » de la compétitivité de leurs entreprises, soit la compétitivité basée sur l'innovation technologique et la recherche de nouveaux produits, le développement de la qualité, les services associés, qui peuvent être autant de sources de « rente technologique » temporaire pour les entreprises du Nord (Freeman et Soete, 1994), comme l'attestent les profits de grands groupes nord-américains de technologie de pointe (les fameux GAFA). Ces politiques se développeront notamment par le soutien aux investissements en recherche et innovation du secteur privé, et à la réorientation progressive des politiques de recherche (nationales ou transnationales comme en Europe) en faveur de l'innovation technologique et sociale (Gingras, 2003)¹.

Dans ce contexte de concurrence technologique et commerciale mondiale, en réponse aux défis d'une économie centrée sur « l'innovation » ou « la connaissance » (Brown *et al.*, 2008), une analyse inspirée de l'économie de l'éducation et de la théorie du capital humain insiste sur le lien entre la croissance, la compétitivité et l'investissement dans les ressources humaines (Hanushek et Woessmann, 2007). Ce discours met l'accent sur la nécessité d'élever le « niveau général d'éducation » et d'orienter le système d'éducation vers les compétences les plus demandées par l'économie. Il en va ainsi non seulement de compétences technologiques relativement communes, mais stratégiques (maîtrise de l'usage des technologies de l'information et de la communication), de diverses compétences techniques et scientifiques intermédiaires et de haut niveau dans les secteurs en développement, mais aussi de diverses compétences et dispositions sociales du travailleur dans un univers post-fordiste comme

1. En parallèle, les entreprises des pays du Nord tendent à délocaliser leurs centres de production industrielle et à exporter les formes organisationnelles tayloriennes et fordistes vers les pays moins développés (du Sud ou du centre et de l'est de l'Europe) pour privilégier le maintien dans le nord des seuls centres de direction des entreprises ou des formes dites « post-fordistes » et largement robotisées de production (Ball, 1998). Celles-ci permettent justement d'optimiser des économies de variété des produits autant que des économies d'échelle, de favoriser des capacités de réactivité et de renouvellement accéléré des produits et des manières de produire (Boyer et Durand, 1993).

l'autonomie, la capacité à communiquer, à travailler en équipe, l'adaptabilité, etc. (Adler, 1987)

Ce contexte économique et technologique et ses conséquences sociales en matière d'emploi et de travail ont donc favorisé et favorisent encore l'émergence d'une commande politique et sociale visant à améliorer globalement les performances du système éducatif en ce qui a trait aux acquis de base et aux compétences techniques et sociales. Il pousse à l'amélioration de l'efficacité des systèmes et à une attention forte à la « qualité » des apprentissages. Comme l'avancent Hickox et Moore (1992), cela se traduit par une demande de correspondance plus forte entre le niveau et les formes de développement du système d'éducation et du système productif, portée notamment par les milieux politiques et dirigeants de l'économie (Ball, 1998 ; 2008). Indirectement, ces changements structurels contribuent aussi à créer des conditions de réception favorables à des discours transnationaux sur les nécessaires investissements des États dans le « capital humain » et sur les changements institutionnels et organisationnels censés être nécessaires à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des systèmes éducatifs (voir *infra*, section 2).

Les politiques et les parents face à l'éducation

La lecture des conditions macro-sociales des changements des systèmes éducatifs ne peut cependant se limiter à une lecture centrée sur les changements socio-économiques, aussi importants fussent-ils. Il est nécessaire de considérer les changements sociaux et culturels qui ont affecté la vision des parents à l'égard de l'école et des investissements éducatifs, mais aussi de prendre la mesure des transformations politiques et culturelles qui ont conduit à l'émergence d'une forme de subjectivation des politiques scolaires et à une profonde complexification de la conception de la justice scolaire.

Les enjeux de la qualité de l'école

Un premier changement pour les parents – en particulier ceux dont la position moyenne est basée sur la possession de titres scolaires et de capital culturel principalement – est la montée d'une inquiétude croissante face à l'avenir professionnel et social de leurs enfants. Dans un contexte de risque accru de chômage et de mobilité professionnelle, de transformations accélérées des systèmes de travail et des emplois, le diplôme apparaît de plus en plus comme un passeport nécessaire, mais non suffisant pour accéder aux emplois. C'est d'autant plus net que dans le même

temps, une démocratisation a caractérisé très largement l'accès à l'enseignement secondaire, et ensuite à l'enseignement supérieur de la plupart des pays. Il en a résulté diverses formes d'inflation des diplômes, ce qui n'a fait qu'accentuer la crainte des parents d'un déclassement ultérieur pour leurs enfants (Ball, 2003 ; Power *et al.*, 2003 ; van Zanten, 2009).

Ce rôle crucial de la scolarité dans le positionnement social et professionnel des individus rend dès lors les familles de plus en plus attentives à la qualité de l'apprentissage ou de l'éducation reçue dans un établissement scolaire. Cette qualité – au contenu polysémique et variable – n'est plus seulement assurée par la seule durée de la scolarité ou le type de diplôme, mais leur semble de plus en plus liée à l'établissement fréquenté. C'est dans ce contexte qu'on peut comprendre, au sein des classes moyennes et supérieures surtout, la montée d'une demande sociale accrue pour un plus grand choix des établissements par les parents, possibilité qui leur permette d'éviter les contextes éducatifs dont le niveau scolaire ou les conditions de discipline et de socialisation leur apparaissent trop problématiques.

De même, la demande sociale de qualité adressée aux écoles et aux enseignants trouve dans l'inquiétude des classes moyennes pour leur propre destinée sociale un de ses terreaux structurels. Ce souci de qualité des conditions de scolarisation de leurs enfants vise donc à leur épargner ou à minimiser le risque de l'échec ou plus positivement ou ambitieusement à leur assurer un avantage comparatif en termes de réussite sur le marché scolaire.

Cela ne signifie pas nécessairement un rejet de toute politique d'égalité des chances et de « réussite pour tous » de la part des parents, mais ce soutien à la réussite devra se décliner en prenant fortement en compte la singularité de chacun et les différences entre les élèves. Les inquiétudes des parents sur le capital scolaire de leurs enfants se combinent en effet à deux tendances que nous allons à présent aborder : d'une part, la demande de prise en compte des différences et de l'identité de chaque élève qui fait fond sur un mouvement général d'individualisation de la société moderne et, d'autre part, la complexification des modèles de justice scolaire, qui débouche parfois sur des formes de tension et de contradictions éthiques et politiques.

Individuation des sociétés et subjectivation des politiques

L'individuation des sociétés occidentales contemporaines est une tendance complexe et de longue durée qui a connu plusieurs étapes, en

phase avec des transformations fondamentales de notre société au cours des deux derniers siècles. Il convient de bien les comprendre avant de développer ses conséquences, d'une part, sur le rapport de plus en plus singulier des parents à l'éducation de leurs enfants et, d'autre part, sur la subjectivation des politiques scolaires qui y fait écho.

Le processus d'individuation résulte en effet non seulement d'une évolution de la pensée philosophique occidentale très ancienne (humanisme de la Renaissance, réforme protestante, philosophie des lumières mettant l'individu et l'homme au centre de sa réflexion et du monde) (Taylor, 1998), mais dérive aussi de transformations culturelles, politiques et économiques de nos sociétés depuis le XVIII^e siècle, transformations qui les différencient d'abord par rapport aux sociétés d'ancien régime et les transforment ensuite progressivement en « sociétés d'individus » (Elias, 1991). La notion de modernité est mobilisée pour synthétiser ces transformations (Giddens, 1994).

La construction sociale de l'individu ou l'individuation prend d'abord la forme d'un processus social général conduisant à la séparation politique, sociale, économique des individus par rapport à des institutions et des collectivités plus larges qui les encadrent. Il est lié à l'avènement de régimes politiques démocratiques, mais aussi aux transformations générées par la révolution industrielle et l'avènement de régimes de production capitalistes, soit ce qu'on appelle la première modernité entre le XVIII^e et le début du XX^e siècle (Giddens, 1994).

En effet, l'émancipation des individus par rapport aux communautés et aux institutions de l'ancien régime (Église, État féodal, monarchie, corporations) a été favorisée par la montée des régimes démocratiques qui sont fondés non seulement sur l'exercice de la souveraineté populaire (par des mécanismes d'élection et de représentation des citoyens dans les lieux d'exercice du pouvoir politique), mais aussi sur la reconnaissance de tous les citoyens comme sujets de droit, civils et politiques d'abord, sociaux et culturels ensuite. Les individus ont des droits et ils peuvent participer à la société (minimalement par leur droit de vote) sans voir cette participation conditionnée ou soumise à l'autorité et à la médiation de « corps intermédiaires », en fonction de leur statut dans ces institutions (dans l'Église, les corporations du travail, etc.). Cette reconnaissance des droits des individus-citoyens est donc un des vecteurs du processus d'individuation des sociétés modernes.

D'un autre côté, l'individuation des sociétés a été renforcée par l'avènement du capitalisme, qui va contribuer à déstructurer les institutions de travail de l'ancien régime (corporations, servage et rapports de production domestiques et patriarcaux), promouvoir les droits de propriété et la liberté de les échanger sur divers marchés de biens, du travail et des capitaux. En particulier, il va défaire les dépendances à l'égard des organisations productives corporatives ou féodales et promouvoir le salariat, soit la « liberté formelle » de louer sa force de travail à un employeur. Cette « libéralisation » autorise formellement et normativement chacun à exercer sa liberté de contracter en suivant son intérêt individuel propre, sans être contraint par des obligations liées à des appartenances à des collectivités ou à des institutions plus larges.

La première modernité a ainsi généré une première forme de construction sociale de l'individu, plus émancipé par rapport aux institutions religieuses, monarchiques ou corporatives. Cependant, dans cette société industrielle, outre le fait que nombre d'individus n'accèdent pas encore à ces droits civils ou politiques (comme les femmes, longtemps dépourvues du droit de vote), cet individu-citoyen n'est que formellement libre et il est très dépendant sur le plan de ses ressources économiques du bon vouloir des employeurs ou des institutions caritatives héritées de l'ancien régime. Avec l'émergence de l'État social au XX^e siècle, cette vulnérabilité sociale va partiellement se réduire, dans la mesure où chaque individu pourra s'adosser à diverses formes nouvelles de droits et d'institutions étatiques qui le protègent des aléas de l'existence (maladie, chômage, vieillissement) au moins pour les travailleurs². Ce développement de la sécurité sociale a dès lors accru les droits sociaux individuels, contribuant là aussi à l'accentuation des possibilités d'émancipation des individus. Cependant, jusque dans les années 1960 et 1970, diverses institutions de socialisation (famille, école, institutions culturelles ou religieuses) continuent de transmettre valeurs et normes de comportement qui régulent normativement la sociabilité et la vie quotidienne,

-
2. Comme on le sait, la révolution industrielle et le capitalisme du XIX^e siècle vont conduire à des changements économiques et sociaux considérables, sources de misère sociale, d'incertitudes, d'inégalités et d'instabilité politique. Tout au long du XX^e siècle, les luttes du mouvement ouvrier et syndical et le traitement politique émergent de la question « sociale » vont progressivement contribuer à la création de nouvelles institutions étatiques de « protection sociale » et à l'apparition de nouveaux droits économiques et sociaux (Castel, 2003). Ces droits vont limiter la précarité et les risques sociaux des individus qui ne disposent pas des ressources permettant d'y faire face et ne peuvent plus être protégés par les institutions de l'ancien régime (secours caritatif, familial, etc.).

institutions qui n'ont pas été modifiées en profondeur par la première modernité.

Selon un certain nombre de thèses sociologiques, c'est avec la seconde modernité depuis les années 1960 que se développe une seconde phase du processus d'individuation, qui va remettre plus profondément en question les rapports entre individus et institutions, et toucher davantage l'école et l'univers éducatif. Par-delà les appellations variables de cette nouvelle phase de la modernité – « modernité réflexive » (Beck *et al.*, 1994) ou « modernité liquide » (Bauman, 2013) –, c'est l'affaiblissement du poids des structures et des institutions sociales des sociétés industrielles sur les actions des individus qui est désigné par là. Ainsi, pour Beck, « les formes traditionnelles d'appartenance qui enserraient l'individu déclinent, ce qui ouvre le champ de la décision. Tout désormais est soumis au choix et à la décision de l'individu dans un contexte où il est de plus en plus difficile de prévoir son avenir : les carrières ne sont plus linéaires, les couples ne sont plus éternels » (Molénat, 2006, p. 109-111). Pour Dubet (2002), le poids de l'institution, qui commandait aux conduites des individus lorsque les statuts sociaux leur assignaient des rôles sociaux bien définis, est moins prégnant, et on assiste au déclin du « programme institutionnel de l'école républicaine » en France, qui définissait des modèles bien nets de comportements tant aux enseignants qu'aux élèves. Des marges de manœuvre dans tous les domaines de l'existence apparaissent où l'individu se voit « contraint » à faire des choix par lui-même. L'individu est de moins en moins perçu comme inscrit dans des communautés et des institutions collectives qui en régulent la conduite. L'autonomie et la responsabilité individuelles – déjà promues sous la première modernité – sont de plus en plus valorisées tout en étant fortement déterminées.

Dans la seconde modernité, les individus se voient donc contraints de façon paradoxale à définir par eux-mêmes des choix dans de très nombreux aspects de leur vie quotidienne, dont certains peuvent être cruciaux pour eux-mêmes et pour leur avenir (en matière d'orientation scolaire, de choix de carrière, de décision d'avoir un enfant). Ils sont plus fondamentalement amenés à définir leur propre devenir et leur identité, alors qu'auparavant, « les chances, les dangers et ambivalences biographiques [...] étaient pris en charge par le regroupement familial, dans la communauté locale, en référence à des règles corporatives ou à des classes sociales » (Beck, cité par Molénat, 2006, p. 111). Anthony Giddens insiste de ce fait sur l'impératif de réflexivité auquel est soumis l'individu, dans

une société elle-même de plus en plus réflexive³. Pour Giddens, les connaissances scientifiques nouvelles, le développement des systèmes éducatifs, les systèmes d'information contribuent en permanence à une réflexivité institutionnelle de la société sur elle-même, qui génère en permanence de nouvelles manières de faire et de penser... de façon toujours temporaire. L'incertitude et le changement sont donc au cœur d'une société qui se « détraditionnalise », alors que dans le même temps, l'individu est contraint à des impératifs de « calcul » et de choix pour sa propre vie et sa destinée. La seconde modernité perpétue ainsi le mouvement critique et le processus de changement de la première modernité⁴.

Cette tendance à l'individuation des sociétés contemporaines du Nord se reflète dans le domaine scolaire, par les transformations des demandes des parents à l'égard de l'école, en particulier dans les classes moyennes, mais aussi en miroir, par des formes d'individualisation ou de subjectivation des politiques scolaires. Ainsi, l'individu devient à la fois la norme et la fin de l'action publique, notamment dans le domaine scolaire (Gauchet, 1995). Dès les années 1960 et 1970, de nombreuses réformes et « rénovations » des systèmes d'enseignement vont affirmer la « centralité de l'élève », à la fois comme fin de l'action éducative (il s'agit de développer sa subjectivité et son épanouissement personnel, ses qualifications, son instruction et sa socialisation dans la société), mais aussi comme norme et moyen de cette finalité (l'élève n'est pas le simple réceptacle des savoirs qu'on lui transmet, il les réélabore dans son apprentissage en fonction de son projet et de son passé). Les fonctions sociales ou économiques de l'école, sans disparaître, sont donc moins mises en avant alors que l'école démocratique et moderne va exalter le rôle qu'elle doit tenir pour le devenir et le potentiel de chaque enfant et futur sujet-individu-citoyen-travailleur (Gauchet, 1995 ; Lalive d'Epinay, dans Kellerhals *et al.*, 1987).

-
3. La réflexivité, comme trait propre de la modernité, est entendue comme « l'usage systématique et régularisé d'information pour orienter et contrôler la reproduction des systèmes sociaux » (Giddens, 1987, p. 19).
 4. Le fait que les individus voient ainsi s'ouvrir des espaces de choix (et de risques) accrus ne signifie pas pour autant que cette évolution soit positive. Tout un débat contemporain oppose les sociologues à ce sujet. Certains appréhendent cette évolution comme négative : responsabilités accrues des individus par rapport à des risques dont les sources et les résolutions devraient être collectives (Castel, 2003) ; quête infinie de « réalisation de soi » et « fatigue d'être soi » associées à des conséquences en matière de troubles mentaux, d'assuétudes, etc. (Ehrenberg, 1998). À l'opposé, d'autres auteurs soulignent les aspects potentiellement positifs d'une société réflexive (Giddens, 1994) ou pointent la nécessité d'organiser socialement ces nouvelles formes d'individuation pour en limiter les effets sociaux négatifs (Castel, 2009).

D'un autre côté, les parents, de plus en plus éduqués en moyenne, sont davantage réflexifs et soumettent de plus en plus les choix des enseignants et des écoles à la critique, notamment en raison des connaissances qu'ils peuvent avoir sur la pédagogie ou sur l'éducation. De plus, ils sont demandeurs de réponses adaptées à la « singularité » de la situation familiale, à l'individualité et à la personnalité spécifique de leur enfant, ou encore à son parcours particulier. La forme scolaire qui tendait à donner une réponse standard à tous les élèves se voit ainsi contestée si elle ne parvient pas à s'ajuster à la diversité des situations et à la singularité des élèves. Ces demandes ont un écho et une forme de réponse (discursive ou réelle) de la part des politiques scolaires, qui mettent à l'ordre du jour la quête d'une réussite scolaire qui fasse droit aux différences entre élèves, et prennent pour acquis de répondre de façon diversifiée à des demandes et à des besoins des élèves de plus en plus variés. Cette légitimité de la prise en compte des singularités et des différences entre les élèves se reflète aussi dans l'évolution des modèles de justice scolaire qui se sont fait jour.

Justice scolaire et inclusion

Une dernière transformation importante du contexte scolaire doit être mentionnée. Elle concerne la complexification et l'élargissement de la conception de la justice scolaire qui s'est fait jour parallèlement aux évolutions de la société que nous venons de mentionner (mondialisation et transformations techno-économiques, changement du travail et risques de chômage, démocratisation et individualisation accrues des sociétés).

Les analyses des évolutions de la justice scolaire (développées dans la foulée des réflexions philosophiques sur la justice sociale dans son ensemble depuis les années 1970) (Derouet, 1992; Crahay, 2012; Dupriez, Orianne et Verhoeven, 2008) ont souligné que le projet de l'école publique, qui s'est développé au cours du XIX^e et du XX^e siècle, était indiscutablement lié au projet démocratique. Si l'école devait être financée, organisée, réglementée par les pouvoirs publics, c'est bien au nom du fait d'un principe d'égalité des citoyens, égalité de droits et d'accès des citoyens à l'instruction, nécessaire pour que chacun puisse développer une opinion éclairée (par la raison), notamment dans le domaine politique. Tous les enfants doivent en principe avoir le même (droit d') accès à l'éducation. Par ailleurs, les fonctions sociales à remplir dans la société doivent revenir aux individus en fonction de leurs compétences et de leurs mérites, et non en faveur de privilèges ou de droits hérités en fonction de la naissance.

Il en a dérivé, de longue date, un principe d'égalité des chances méritocratique comme principe de justice dominant dans l'école (en particulier en France, dans l'école dite « républicaine »). Chaque enfant doit avoir la même chance d'être instruit et éduqué au meilleur de ses capacités (Dubet, 2004). Dans ce modèle, comme le rappelle Marie Duru-Bellat (2009), l'important est que chaque enfant puisse être mis sur la « même ligne de départ » (ce qui dérive du principe d'égalité d'accès⁵), et ensuite qu'il puisse disposer des mêmes opportunités d'apprentissage par un programme d'enseignement commun, des enseignants également formés, des critères d'évaluation identiques (soit l'égalité de traitement de chaque élève). La combinaison de l'égalité d'accès et de traitement peut alors conduire à des différences entre les niveaux d'apprentissage et de diplôme atteints par les élèves, mais ces différences sont justes et ne sont pas des inégalités si elles ne sont que le reflet des différences d'effort ou d'aptitudes des élèves.

Cependant, les sociologues de l'éducation et les théoriciens de la justice scolaire ont souligné que ce modèle méritocratique de justice scolaire était loin d'être appliqué dans les faits, mais que sa place avait aussi évolué dans les référentiels des politiques scolaires. On est passé progressivement d'un modèle de justice basé sur l'égalité à un modèle basé sur l'équité, et plus récemment encore sur l'inclusion.

Plusieurs éléments ont joué dans cette évolution. L'égalité de traitement a d'abord fait l'objet d'une critique forte dans les années 1960 de la part de sociologues comme Pierre Bourdieu (1966), qui ont mis en évidence qu'en étant « indifférent aux différences » entre enfants (par le traitement égal), l'institution scolaire contribuait *de facto* à produire de profondes inégalités car, selon la culture familiale et les ressources sociales et économiques de la famille, les enfants ont des rapports très différents à l'école et à l'apprentissage, et dès lors des chances de réussite très inégales. Promu par des théoriciens de la justice comme John Rawls, le principe d'équité va chercher à corriger ces limites de l'égalité de traitement : selon le principe dit de « discrimination positive », il est en effet plus juste de traiter inégalement des élèves, de donner davantage de soutien et d'augmenter les ressources pédagogiques à la disposition des élèves dont les conditions d'existence ou les cultures familiales sont désavantagées par rapport aux critères de réussite scolaire. Autrement dit,

5. L'égalité d'accès est conditionnée par des principes de droit (tous ont le droit, voire l'obligation de se former), par des conditions économiques (gratuité scolaire, par exemple) et géographiques (présence d'une offre scolaire accessible facilement).

l'équité consiste à traiter de façon plus favorable certains groupes ou individus, afin justement de favoriser une réelle égalité des chances, non plus seulement d'accès, mais aussi de réussite effective.

Des travaux de philosophie morale et politique (Honneth, 2000) vont plus fondamentalement faire place à d'autres principes que la seule égalité des ressources (ou la liberté) dans la conception d'une société juste. Plutôt que de se soucier seulement de la question de la distribution plus ou moins égale des biens privés ou publics entre les citoyens, il leur paraît aussi important de se soucier de la reconnaissance et de la dignité égale des identités et des différences culturelles au sein de la société. Ce principe de valorisation des différences culturelles conduit ainsi à mettre en question les orientations implicites dans les programmes et les pratiques de l'institution scolaire, et à critiquer, le cas échéant, les effets de domination symbolique et culturelle qu'ils peuvent générer (par exemple à l'égard des femmes, des enfants issus de l'immigration ou encore de cultures minoritaires) (voir par exemple les théories critiques « anti-racistes » en éducation dans Potvin *et al.*, 2016).

Dans la foulée de cette reconnaissance de la dignité individuelle de chaque personne comme de l'acceptation des différences culturelles, ethniques ou religieuses, une dernière évolution récente et importante dans les théories et les politiques de la justice scolaire est la montée d'un modèle de « l'école inclusive ». Selon Maryse Potvin, ce modèle est « une approche systémique, implantée par les praticiens des milieux éducatifs qui s'assignent pour mission la réalisation du potentiel de chaque apprenant par la prise en compte de ses besoins, expériences et réalités différenciées, dans une perspective d'équité et de justice » (Potvin, 2014, 186). Promue par plusieurs organisations internationales (UNESCO ; Commission de l'UE) et plusieurs juridictions (Ontario, Québec au Canada), elle est généralement définie

comme un processus continu de transformation des milieux d'apprentissage en vue de prendre en compte la diversité des besoins et d'éliminer l'exclusion, comprise ici comme : « ... l'une des conséquences d'une attitude négative face à la diversité concernant la race, le statut économique, la classe sociale, l'appartenance ethnique, la langue, la religion, le genre, l'orientation sexuelle et les aptitudes, ainsi que de l'absence de réponse à cette diversité » (UNESCO, 2009, p. 4). L'éducation inclusive marque un important changement de paradigme en matière d'égalité des chances : il ne s'agit plus seulement d'un objectif d'égalité d'accès ou de traitement, mais de résultats, d'acquis et de succès éducatifs. C'est le fondement même

de l'équité et du combat contre les discriminations : le regard n'est pas centré sur la seule performance de l'élève, mais aussi sur l'école, sur ses acteurs et sur les moyens d'équité mis en œuvre à partir des besoins différenciés des élèves pour développer leurs « capacités » (Nussbaum, 2012) (Potvin, 2014, 189).

Ce modèle de l'école inclusive participe en fait d'un nouveau modèle de protection sociale : l'apprentissage par tous d'un bagage de compétences de base est vu comme un nouveau filet de sécurité sociale fondé sur le capital humain que chacun devrait se constituer pour faire face aux vicissitudes de l'existence, surtout les plus fragiles (Ebersold, 2010 ; Maroy, 2018). En effet, « l'approche inclusive vise à construire une société à laquelle tous les individus, dans et avec leurs différences, peuvent participer et contribuer » (Potvin, 2014, p. 189). Ce modèle se veut ainsi une réponse (partielle) à plusieurs enjeux sociétaux et scolaires majeurs liés aux processus de mondialisation et d'individualisation sociétale déjà mentionnés. En particulier, l'intensification de la mobilité internationale et de la diversification culturelle, religieuse et ethnique des populations scolaires ou la nécessité d'accueillir des élèves primo-arrivants qui croissent avec l'augmentation des réfugiés liés aux crises politiques, climatiques, économiques ou aux conflits armés.

Ce discours de l'école inclusive dérive d'une forme de mixage du discours de « l'intégration » des élèves handicapés dans l'école ordinaire porté par les tenants d'un modèle « social du handicap⁶ », et d'un discours sur la nécessité d'une « école de la performance⁷ » qui explique certaines de ses propriétés spécifiques. D'un côté, les finalités éducatives à poursuivre se diversifient et s'inspirent de diverses sources. Elles conjuguent

-
6. Ce mouvement a été porteur d'une vision sociale du handicap plutôt que d'une vision médicale. Il soutient que « tout individu, indépendamment de sa particularité, dispose du droit de vivre en fonction de ses aspirations et peut contribuer au bien-être collectif pour autant qu'on lui en fournisse la possibilité » (Ebersold, 2010, p. 318). Il a été progressivement promu dans les politiques publiques par divers textes d'organisations transnationales (la déclaration de Salamanque (UNESCO, 1994), la charte de Luxembourg (UE, 1996), la convention de l'ONU pour les droits des personnes handicapées et les règles pour l'égalisation des chances des Nations Unies (ONU, 2006)). Ces textes substituent le principe de l'inclusion visant à « l'incorporation de toute forme de particularité dans les dimensions qui fondent la vie en société par l'entremise de l'école » au modèle de l'intégration dans la société d'un groupe particulier – les personnes déficientes.
 7. Voir *infra*. Ce second discours procède d'une matrice économique et managériale qui a promu un établissement scolaire plus « autonome » et efficace, couplé à de nouveaux modes de gouvernance et de régulation de ces écoles, basés sur l'évaluation externe, la reddition de comptes et la responsabilisation du personnel sur leur performance.

des visées d'ouverture à la diversité (sous toutes ses formes) et de lutte contre les discriminations (ouverture à une politique de la reconnaissance (Honneth, 2000), à une attention et à une prise en compte des besoins et des parcours singuliers de chaque élève dans sa particularité (subjectivation des finalités). Elles témoignent aussi de la redéfinition du modèle de justice scolaire orientée vers l'équité, vers l'égalité de réussite, de résultats au-delà de l'égalité d'accès. D'où le mot d'ordre de se préoccuper de la réussite de tous selon des voies propres à chaque élève, combinant sa réussite scolaire et plus largement sa socialisation par l'école. Cependant, d'un autre côté, ces nouveaux droits à l'éducation sont garantis ou subordonnés à la capacité des établissements scolaires à être performants, innovants, flexibles et capables de contribuer à la réussite de tous par la mise en place de moyens organisationnels et pédagogiques adaptés à la diversité et à la particularité des élèves. Cette attente de résultats de la part des établissements scolaires n'est pas sans rapport avec la promotion de nouveaux modes de régulation du système scolaire basés sur les performances et la responsabilisation des acteurs, dont nous préciserons les sources discursives dans la section suivante.

LE DISCOURS DE LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE EN ÉDUCATION

Les transformations des sociétés et des économies évoquées jusqu'ici – mondialisation économique et politique, changement technico-économique des modèles de production, réflexivité et individuation accrue de la société, complexification des modèles de justice – ont évidemment des effets importants sur les systèmes d'éducation et les institutions scolaires. Si cette influence peut être directe, elle a cependant souvent été renforcée et médiatisée par l'émergence de référentiels d'action publique que des organisations interétatiques transnationales, des réseaux d'acteurs professionnels ou des communautés épistémiques nationales et transnationales ont contribué à forger, à formaliser et à disséminer. Comme les sociologues de l'action publique l'ont bien théorisé, ces référentiels sont des matrices normatives et cognitives, qui tendent à définir les problèmes prioritaires auxquels l'action publique nationale ou transnationale doit faire face (dans l'ensemble de la société ou dans tel secteur social), et à formaliser les voies de solution, tant sur le plan des orientations normatives et des valeurs qu'elles engagent que sur le plan des théories de l'action ou de l'instrumentation de l'action publique (Muller, 2000). Ces modèles à la fois cognitifs et normatifs peuvent par exemple porter sur les transformations d'ensemble que devraient connaître les

structures administratives de l'État, comme c'est le cas avec le « nouveau management public », ou se référer à une conception des finalités et des moyens du système scolaire, comme nous l'avons évoqué avec le discours de « l'inclusion scolaire ». Les modèles peuvent être aussi relatifs à la définition de modèles de gouvernance et de régulation d'ensemble des systèmes scolaires (Maroy, 2008), à la conception des réformes à y conduire (Fullan, 2000 ; 2009 ; Sahlberg, 2016), ou encore s'attacher aux caractéristiques de « l'école efficace » ou performante, sur le plan organisationnel (Scheerens, 2012 ; Dumay et Dupriez, 2009).

Tous ces référentiels visent à servir de guide, de références pour des acteurs et des décideurs locaux afin de faire face et de s'adapter aux transformations susmentionnées. Ils sont une interprétation particulière de ces transformations et simultanément, ils tracent des voies de « réponse ». Ces voies sont relatives, car elles ne sont pas les seules possibles, même si l'argumentaire du référentiel va souvent insister sur le caractère nécessaire, voire inéluctable des changements à accomplir.

Nous allons à présent présenter brièvement ces référentiels qui, couplant savoir et pouvoir, ont contribué à produire les changements effectifs des politiques et des systèmes éducatifs, par-delà les conditions objectives qui en ont favorisé l'émergence et la réception. Nous commencerons par le discours du « nouveau management public », ensuite par les discours en faveur de « réformes systémiques » de l'école. Nous reviendrons en finale sur le discours de la « *new accountability* », des politiques de reddition de comptes et de responsabilisation des écoles et des enseignants, qui est une des composantes de ces discours des réformes nécessaires. Dans chaque cas, nous insisterons à la fois sur les sources intellectuelles et les relais organisationnels ou politiques de ces discours.

Transformation de l'État et nouveau management public

Selon Philippe Bezes (2005), la nouvelle gestion publique (NGP)⁸ (*new public management*, NPM) est une doctrine qui s'est forgée progressivement dans les années 1980 et 1990, à partir d'apports cognitifs variés, provenant partiellement de diverses théories économiques (théorie de l'agence, des coûts de transaction ou du *public choice*), de travaux académiques sur le management des entreprises et d'expérimentations dans certaines administrations publiques nationales. Cette doctrine est ainsi

8. Nous utiliserons de façon interchangeable l'expression « nouveau management public » (plus usitée en France) et « nouvelle gestion publique » (plus en usage au Québec).

considérée comme un construit composite, mais qui a été formalisé et diffusé par plusieurs organisations transnationales (OCDE, 1995 ; 2002). Cependant, sa mise en œuvre varie considérablement selon la période et les contextes nationaux.

Plusieurs variantes ou interprétations successives de la NGP se sont en effet succédé et parfois superposées. Dans les années 1980, les principes mis de l'avant se concentraient sur l'amincissement de l'État par la promotion de la privatisation, de la concurrence, la décentralisation ou l'externalisation de certains services publics dans des agences autonomes. C'est à partir de leur mise en œuvre au Royaume-Uni que Christopher Hood (1991, 1995) a présenté un premier idéal-type du NPM, en phase avec la politique prônée par le gouvernement Thatcher. Hood résume les principales composantes de cette doctrine (par opposition à la gestion bureaucratique traditionnelle du service public) de la façon suivante : 1) désagrégation du secteur public en unités opérationnelles, organisées par « service » ou par « produit », plus facilement gérables ; 2) introduction de concurrence dans l'offre du secteur public (appels d'offres, marchés internes, contrats) ; 3) accent sur le style de management du secteur privé ; 4) accent mis sur la discipline et la parcimonie dans l'utilisation des ressources ; 5) plus grande autonomie gestionnaire pour les hauts dirigeants des services ; 6) standards et mesures formels et explicites de performance et de réussite ; 7) développement de l'*accountability* et du contrôle sur les résultats (*outputs*).

Cependant, des études de politique comparée (Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Gunter *et al.*, 2016) ont montré que dans d'autres juridictions, la NGP n'avait pas été appliquée avec un accent aussi néo-libéral (en Europe continentale, notamment). Ces pays mettent davantage l'accent sur la centralité de l'État et ne cherchent pas forcément à le réduire, mais tentent d'en revaloriser la légitimité en cherchant à rendre les bureaucraties plus efficaces, en accentuant la décentralisation, en donnant plus d'autonomie aux gestionnaires, en accentuant la reddition de comptes sur leurs résultats, et en renforçant la participation des usagers. Ces auteurs parlent ainsi d'un État néo-wébérien, qui cherche à éviter certaines dérives de la NGP néo-libérale (Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Dunn et Miller, 2007). Bezes (2005) distingue aussi une variante néo-libérale de la NGP (correspondant au type de Hood) et une variante participative mise en place en France à

la fin des années 1980, sous le vocable de la modernisation de l'État⁹. Par-delà l'interprétation des principes de la NGP dans les réformes administratives, leur enjeu serait de plus en plus une reprise de contrôle du politique sur l'administratif, à travers de nouveaux instruments de contrôle à distance basés sur les standards, les contrats d'objectifs, les évaluations et les indicateurs de résultats, le tout alimenté par des systèmes informatiques de production et de traitement de l'information (Bezes, 2005). Selon Bezes, en France, c'est ainsi la rencontre de certains principes de la NGP, de techniques et de « pratiques de contrôle gestionnaire et financier développées par les grandes entreprises privées » (p. 31 et 32) qui a alimenté et donné corps à cette nouvelle forme de contrôle des bureaucraties publiques.

On retrouve cet enjeu central du contrôle dans les théories du changement (organisationnel et institutionnel) qui devraient être menées dans l'organisation, la gouvernance et la régulation des systèmes scolaires. Ces théories du changement ont été particulièrement développées dans le contexte états-unien et les pays de tradition britannique (Royaume-Uni, Australie, Canada et Nouvelle-Zélande).

Le plaidoyer pour les « réformes à grande échelle »

La théorie néo-institutionnaliste du découplage ou du faible couplage des structures scolaires (Meyer et Rowan, 1977 ; Meyer et Scott, 1983), les recherches sur les conditions et les caractéristiques de l'établissement efficace ou de « l'enseignant efficace » (Macbeath et Mortimore, 2001 ; Hattie, 2009), les théories économiques du capital humain ou celles des coûts de transaction ou de l'agence (Hanushek et Woessmann, 2007 ; Saussier et Yvrande-Billon, 2007) ont été croisées de façon plus ou moins étroite ou explicite, avec la doctrine de la NGP, pour forger un discours sur la nécessité de réformer à grande échelle les systèmes éducatifs (Fullan, 2000 ; 2007 ; 2009 ; Elmore, 2007). Ces travaux ont été souvent relayés et retraduits par les rapports des institutions internationales ou des « apologistes » des réformes et du changement au sein des systèmes éducatifs (Thrupp et Willmott, 2003).

Nous présentons dans cette section les principales lignes directrices du discours de la « réforme nécessaire ». Ce discours défend la nécessité de conduire et de réussir le changement jusqu'au sein des classes et des

9. Celle-ci met l'accent sur la réforme de la bureaucratie publique, l'autonomie des gestionnaires, la redevabilité à l'égard des usagers et la participation des agents (p. 29).

écoles, qui jusqu'alors tendaient à échapper ou à esquiver le changement. Ce référentiel d'action publique dérive de la recontextualisation de recherches diverses en économie, en théorie des organisations, en sciences de l'éducation qui ont nourri à des degrés divers ce plaidoyer pour les « réformes ». On peut en synthétiser l'argumentaire principal de la façon suivante.

1. Les nouvelles conditions de concurrence mondiale nécessitent pour les pays du Nord de préserver leur compétitivité en investissant dans l'économie du savoir (voir *supra*). De plus, les transformations permanentes des emplois et du travail liées à la mondialisation et aux changements technologiques et plus largement le changement récurrent de nos sociétés modernes, nécessite pour les citoyens et les travailleurs (d'aujourd'hui et de demain) de devoir en permanence s'ajuster aux nouvelles conditions de travail et de la vie quotidienne. Dès lors, l'enseignement initial doit réussir à préparer tous les enfants à « apprendre tout au long de la vie » (OCDE, 1996), et il faut investir dans le développement de l'enseignement pour développer le capital humain de la population, qui conditionne la pérennité de la croissance économique et de la protection sociale (OCDE, 1989).
2. Il en résulte que les systèmes scolaires et les écoles doivent améliorer leur efficacité, leur qualité et leur équité. Les établissements scolaires et leur personnel enseignant doivent non seulement améliorer leurs performances pour tous les élèves, mais il s'agit aussi de réduire le nombre de décrochages ou d'échecs scolaires, pour éviter que de nombreux jeunes sortent de l'école sans avoir fait les apprentissages de base nécessaires pour décrocher un emploi, et plus largement de s'insérer socialement comme adulte dans la société. Il en résultera des externalités positives tant en matière de santé que de cohésion sociale (OCDE, 1996 et 2010).
3. Pour que ces finalités soient concrétisées, il existe de bonnes manières de faire, tant sur le plan organisationnel de la gestion des établissements scolaires, que sur le plan des pratiques pédagogiques des enseignants dans les classes. Autrement dit, ce référentiel tient pour acquis que la recherche sur les établissements efficaces a conduit à des résultats robustes permettant de dégager les conditions organisationnelles, les stratégies de

management scolaire favorisant une école efficace, par-delà la variabilité de leurs contextes sociaux ou locaux (OCDE, 2010b). De même, certaines stratégies didactiques, pédagogiques, sociales paraissent plus efficaces que d'autres dans les classes, et il est crucial de les diffuser parmi les enseignants et les écoles (Hattie, 2009 ; OCDE, 2016).

4. Pour faire face aux défis et aux nouveaux mandats de l'école, il n'est dès lors plus suffisant de laisser l'initiative du changement et de l'innovation aux acteurs locaux, car les effets des innovations réussies restent trop parcellaires ou insuffisants. Il s'agit de conduire des réformes à large échelle dans les systèmes d'enseignement qui favorisent l'adoption de nouveaux modèles de gestion scolaires ou de modèles pédagogiques efficaces. Autrement dit, il faut changer les pratiques managériales et pédagogiques dans les écoles et dans les classes. (World Bank, 2011).

Les théoriciens en faveur des réformes dans les écoles et les systèmes scolaires vont s'appuyer sur la théorie des organisations scolaires et sur les études des réformes scolaires antérieures (des années 1960 à 1980) pour préciser les stratégies et les nouveaux modes de régulation institutionnelle qui peuvent faire réussir le changement. Ces réformes ont été abordées avec des perspectives théoriques diverses, d'une part par des chercheurs nord-américains (Richard Elmore, Michaël Fullan) en sciences de l'éducation et, d'autre part, par des économistes.

Les principales raisons pour lesquelles, d'après ces chercheurs, les réformes antérieures n'ont pu « franchir les portes des classes » valent la peine d'être énoncées. En effet, ces argumentaires vont tendre à percoler et à être repris par les promoteurs des réformes, qu'ils soient acteurs politiques ou administrateurs scolaires, pour justifier et orienter les changements de gouvernance à mener dans les systèmes scolaires.

De l'échec des réformes antérieures à la prescription des stratégies de changement

Tout d'abord, selon Elmore (2007), les réformes pédagogiques antérieures n'ont pas changé l'activité dans les classes, et les effets des réformes seraient restés confinés à des pratiques et à des structures périphériques dans l'école. Il y aurait eu ainsi un découplage entre l'activité d'enseignement dans les classes et le reste du fonctionnement de l'école.

Cette théorie du découplage, développée d'abord par les néo-institutionnalistes dans les années 1970 et 1980 (Meyer et Scott, 1983), expliquerait alors pourquoi les réformes n'ont pas réussi à changer l'école, et ce, pour plusieurs raisons conjointes :

- 1) il existerait une croyance parmi les acteurs que la « technologie » de l'enseignement est relativement incertaine, variable et contextuelle, et par ailleurs que les « outputs » de l'école sont difficilement mesurables ;
- 2) une confiance serait dès lors faite a priori aux enseignants sur la meilleure manière de faire et l'innovation doit dès lors être locale et à l'initiative des enseignants ;
- 3) dans ces conditions, les directions d'école, lorsqu'elles se trouvent face à une réforme ou une pression à changer, adopteraient le changement de manière superficielle pour préserver la légitimité externe de l'école tout en préservant la confiance à l'intérieur. Elles « amortissent » ainsi les changements en protégeant l'activité de base de l'école (dans les classes). Il en résulte un découplage entre les changements opérés et les pratiques pédagogiques dans les classes, qui restent insensibles aux pressions au changement (Meyer et Rowan, 1977).

Elmore (2007) développe dès lors un modèle de changement de l'école, qui remet en question plusieurs éléments conduisant à l'inefficacité des réformes. Il conteste la croyance selon laquelle la technologie de l'école serait incertaine et les bonnes innovations nécessairement locales et contextualisées, en s'appuyant notamment sur le corps des recherches sur l'école et l'enseignement efficace. Il remet aussi en question le caractère inéluctablement local de l'innovation. Le défi clé est pour lui de savoir « comment conduire un changement » sur une grande échelle en partant cependant du contexte concret et micro de la classe, ce qu'il appelle le principe du *backward mapping*¹⁰. Il développe enfin différentes balises d'une théorie du changement qui vont se retrouver dans de nombreuses études sur le changement en éducation : 1) former le « leadership pédagogique » des directions et les soutenir pour qu'elles soient en mesure de conduire le changement, notamment celui des pratiques pédagogiques

10. «System-level policy makers and administrators should base their decisions on a clear understanding of the results they want to achieve in the smallest unit – the classroom, the school – and let their organizational and policy decisions vary in response to the demands of the work at that level » (Elmore, 2007, p. 5).

dans les classes afin d'améliorer les résultats ; 2) favoriser le développement professionnel des enseignants ; 3) développer la reddition de comptes et la responsabilisation (*accountability*) sur leurs performances, mais en donnant la priorité à une *accountability* « interne » à l'école par rapport à l'*accountability* « externe » au niveau du système¹¹.

La théorie économique de l'agence fournit à d'autres auteurs (Burns et Köster, 2016), une explication alternative de l'échec relatif des réformes antérieures et la base de la justification de la nécessité de « changer l'école ». Selon cette théorie, dans une organisation bureaucratique, il existe une asymétrie de l'information entre « le principal » (direction) et les « agents » (les professionnels) au sujet de la façon dont ces derniers remplissent leur fonction, car le principal n'a pas d'information fiable sur les résultats de leur activité ou ne maîtrise pas les techniques et les compétences mobilisées par les agents dans l'exercice de leur travail. Les agents, mus par leurs intérêts personnels, n'ont aucun incitant pour améliorer le service aux clients et, finalement, la conduite de leur activité et l'offre du service (public) est contrôlé par l'agent. Dès lors pour cette théorie, afin d'améliorer le service, il faut augmenter l'évaluation des *outputs* des agents, accentuer le contrôle et la visibilité sur le travail accompli, et développer la reddition de comptes des agents, soit aux usagers, soit à la direction. Si cette dernière est assortie d'incitants (sanctions positives ou négatives), l'agent aura davantage de raisons d'améliorer le service à l'utilisateur. Burns et Köster reprennent cette argumentation de la théorie du principal-agent, dans le cadre d'une publication de la Banque mondiale, qui promeut la reddition de comptes et la responsabilisation des écoles sur leurs résultats comme moyen d'amélioration des systèmes scolaires dans les pays en développement.

Enfin, Michaël Fullan (2000), passant en revue les réformes aux États-Unis, attribue leur échec relatif à l'absence de prise en compte des conditions d'implantation des politiques par les décideurs politiques, en particulier dans les années 1960 et 1970. Lorsque ces réformes à grande échelle sont menées en prenant en considération les recherches sur les stratégies et conditions de changement, elles peuvent conduire à des

11. Pour Elmore, il faut coupler les deux types d'*accountability*, interne et externe. Mais les conditions de développement de l'*accountability* interne sont les plus importantes, car elles favorisent une vraie amélioration de l'école. L'*accountability* interne dépend de l'alignement entre les « attentes collectives » du personnel (en matière d'apprentissage des élèves, notamment), la responsabilisation individuelle du personnel et les redditions de comptes formelles dans l'établissement, qui sont articulées à celles qui dérivent du système d'*accountability* externe.

résultats (Fullan, 2007 et 2009). C'est notamment le cas, selon lui, des réformes ontariennes dans les années 2000, et d'autres réformes qui mixent « pression et soutien » dans la mise en œuvre du changement (Fullan, 2010). Elles arriveraient effectivement à « changer les pratiques dans les classes et les écoles », grâce à la mise en œuvre d'un « capital professionnel » et d'un « *new professional accountability model* » (Fullan *et al.*, 2015).

En définitive, dans ce discours du « changement nécessaire » de l'école qui nourrit un nouveau référentiel de la gouvernance en éducation, l'enjeu est de promouvoir des réformes qui vont permettre de favoriser le changement local sur le plan des pratiques de gestion, des pratiques pédagogiques et d'apprentissage. Ces réformes impliquent de nouveaux modes de régulation et de nouvelles formes de responsabilisation des acteurs individuels et de reddition de comptes des organisations scolaires sur les résultats. Mais cela implique aussi de favoriser des stratégies de changement managérial et pédagogique qui soient effectives, voire portées par les acteurs locaux. Ces réformes vont être développées aux États-Unis, en les qualifiant tantôt de « *standard-based reforms* » (car elles promeuvent de nouveaux standards en matière de curriculum ou d'évaluation), tantôt d'une nouvelle forme de reddition de comptes (« *new accountability* ») basée sur la performance ou sur les résultats (*performance-based accountability*) (Darling-Hammond, 2004 ; Carnoy *et al.*, 2003).

Accountability et régulation des systèmes éducatifs

Avant de retracer les politiques de *performance-based accountability* dans leurs origines et leur diversité, nous allons présenter de façon générique cette notion d'*accountability*, qui est une des composantes des réformes systémiques que nous venons d'évoquer.

Comme l'avance Bovens, cette notion est plus souvent utilisée « *as a virtue* » pour légitimer des politiques ou changements managériaux que comme un concept analytique¹² (Bovens, 2010). Dès lors, la notion reste finalement assez ambiguë et floue. Même comme notion analytique, elle est très polysémique, et variable selon le contexte national, institutionnel et discursif, où elle est mobilisée (Maroy et Dutercq, 2017).

12. Comme l'avance Bovens, la notion d'*accountability* est souvent utilisée comme « *an unspecified umbrella term, often normatively (e.g., in different strategic documents of governments) (...) In this sense, accountability is used as a synonym for many desirable, yet loosely defined political goals, such as good governance, transparency, or democracy* » (Bovens, 2010, p. 946).

« *Accountability* » et « *performance-based accountability* » : de quoi parle-t-on ?

Dans ses usages analytiques, on peut en distinguer au moins deux acceptions de la notion d'*accountability*¹³. Dans un sens très large, proche de l'acception donnée par les sociologues et les ethnométhodologues, elle peut être assimilée à toute forme de justification à travers laquelle un acteur rend compte de ses actions, car il doit « répondre » de ses actes et des conséquences. C'est donc une manière pour l'acteur d'assumer sa responsabilité (morale, civile, professionnelle) par rapport à diverses normes sociales, civiles ou professionnelles et d'en justifier le caractère approprié en clarifiant leur sens ou leur contexte. Ainsi, dans ce sens large, l'*accountability* est définie par Veselý de la façon suivante : « *accountability, means the presenting of accounts in the broadest possible meaning of the term, i.e. the answering for one's actions and their consequences* » (Veselý, 2013, 5).

Cependant, dans un sens plus restreint, mobilisé en sciences politiques ou en management, elle renvoie à l'idée que « *when a decision-making power is transferred from a principal (e.g. the citizens) to an agent (e.g. government), there must be a mechanism in place for holding the agent accountable for their decisions and tools for sanction* » (Lindberg, 2013). Il s'agit par exemple de la responsabilité politique¹⁴ des élus et des gouvernements, tenus de rendre des comptes aux citoyens à la lumière des actions entreprises, et qui peuvent le cas échéant être « sanctionnés » par les résultats électoraux, notamment. Par ailleurs, les administrations publiques (leurs dirigeants et indirectement leurs agents) doivent aussi rendre compte devant le pouvoir exécutif. Ce mécanisme a été défini de façon théorique par Bovens (2007) de la façon suivante :

a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgments, and the actor may face consequences (Bovens, 2007, p. 450).

On peut parler ici d'une relation d'imputabilité ou de reddition de comptes où un acteur est tenu de se justifier (*is held to accounts*) à l'égard d'un autre (un « forum », selon Bovens), cette justification pouvant

13. Nous reprenons ici en les simplifiant des développements présentés dans Maroy et Dutercq, 2017.

14. Notons au passage que cette traduction française d'*accountability* par le terme de responsabilité signale d'emblée que la notion a une connotation morale, en ce sens ici que le contrôle exercé (par les électeurs) est accepté par son objet (l'élu, le gouvernement ou les administrations), au nom des principes de la souveraineté démocratique.

conduire à certaines conséquences positives ou négatives. L'avantage de cette définition analytique est qu'elle génère cinq questions permettant de distinguer différents types et formes de (relations de) reddition de comptes.

Qui doit rendre des comptes? Ce peut être un gouvernement ou une administration publique, une organisation rendant un service (une école) ou un individu (directeur, enseignant, élève, parent d'élève).

À qui ou à quel forum? Cette question permet de distinguer différents types d'imputabilité, selon l'acteur à qui on rend des comptes : 1) une imputabilité *politique*, lorsque le forum est constitué d'acteurs ou d'institutions politiques ; 2) une imputabilité *administrative* (ou bureaucratique ou de gestion), lorsque le forum est la hiérarchie administrative ; 3) une imputabilité *professionnelle*, lorsque la reddition de comptes se fait à un ordre professionnel ou entre « pairs » du même corps professionnel ; 4) une imputabilité *publique*, lorsqu'on rend compte à des usagers ou à des clients du service, ou encore à des parties prenantes ; 5) enfin, une imputabilité *juridique*, dans le cadre d'une procédure en justice. Remarquons que la reddition de comptes peut devoir se faire simultanément à plusieurs forums.

Quelle est la *relation* (ou le type d'obligation sociale) entre l'acteur et le forum ? La relation peut être verticale (impliquant une relation de pouvoir), horizontale (lorsque la relation est symétrique et sous-tendue par une responsabilité professionnelle ou morale), diagonale (lorsque la relation à une tutelle hiérarchique s'opère indirectement par un organe de contrôle, d'inspection ou d'audit).

Enfin, *à propos de quoi doit-on rendre des comptes et sur quelle base de jugement?* L'imputabilité peut porter sur les *inputs*, les processus, les résultats (*outputs*), les impacts (*outcomes*) et être basée sur différents critères (efficacité, efficience, légalité, équité, démocratie, etc.) et différentes sources d'informations.

La définition analytique de Bovens permet dès lors de préciser les caractéristiques des politiques actuelles de *performance-based accountability* et de préciser ce qui change dans les relations de reddition de comptes qu'elles promeuvent entre les écoles et divers forums auxquels ces dernières doivent rendre des comptes. D'une part, le changement porte sur ce *sur quoi* la reddition de comptes porte. Elle ne doit plus seulement se faire sur l'usage des intrants organisationnels (les budgets, par exemple) ou sur la conformité du fonctionnement organisationnel avec les règles

légales, les normes sociales ou les procédures administratives en usage, mais elle porte aussi sur les extrants, soit les performances atteintes (ou non) en fonction de standards ou de cibles qui leur sont assignées. D'autre part, le changement porte aussi sur *à qui* on doit rendre des comptes. La reddition de comptes ne s'opère plus seulement par rapport à une autorité politique locale et élue sur la base d'un mandat politique local, mais elle doit de plus en plus se faire par rapport aux responsables politiques et administratifs centraux des systèmes éducatifs. Par ailleurs, les usagers et les parents des écoles sont de plus en plus des acteurs auxquels il faut aussi rendre des comptes, notamment sur les résultats des élèves, à un niveau collectif ou individuel.

Cet accent mis sur les résultats explique sans doute que dans l'univers francophone, ces politiques sont qualifiées de façon variable comme des politiques de « régulation par les résultats », ou de « pilotage » ou de « gouvernance par les résultats ». La notion d'*accountability* est de plus traduite de façon variable par les termes *reddition de comptes*, *imputabilité* ou, plus largement, *responsabilité* ou *responsabilisation*. Nous allons à présent donner une première illustration de ces politiques à partir du cas états-unien.

L'émergence d'une « performance-based accountability » aux États-Unis

Un discours en faveur des réformes systémiques ou des *standard-based reforms*, de la promotion d'une nouvelle forme d'*accountability* et, plus largement, du « changement en éducation » a émergé notamment aux États-Unis, en amont ou en aval de la politique menée par G. W. Bush avec la loi *No Child Left Behind* (NCLB, 2002)¹⁵. La loi NCLB a été proposée dans la foulée d'un rapport de 1983 (*A Nation at Risk*) dénonçant les risques que représentait pour l'Amérique un système d'éducation défaillant, dans un contexte de changement économique et technologique important et de globalisation de la concurrence (Robert, 2007). Les milieux économiques militent dès lors pour réformer le système éducatif en vue d'améliorer les performances du système, en augmentant le temps d'apprentissage effectif, en standardisant davantage les contenus curriculaires et en développant la reddition de comptes (Harris et Herrington, 2006). D'un autre côté, la genèse des politiques d'*accountability* va être favorisée dès les années 1980 par des actions militantes et judiciaires en

15. Il s'agit en fait d'une révision de dispositifs légaux fédéraux initialement promulgués pour promouvoir l'égalité des chances des minorités en autorisant et en finançant des mesures de discrimination positive en faveur de ces dernières par les États (Robert, 2007).

faveur de l'égalité des droits des individus de groupes sociaux et surtout ethniques discriminés (McDermott, 2007)¹⁶. Pour Carnoy et Loeb (2002), près des deux tiers des États américains ont ainsi mis en place une forme ou l'autre d'*accountability* avant 2000.

La législation fédérale de la loi NCLB, en 2002, renforce considérablement cette mise en place de politiques d'*accountability* par les États. La loi tient les différentes organisations scolaires (écoles, districts, États) comme responsables (*accountable*) des apprentissages de leurs étudiants en référence à des standards; elles sont comptables vis-à-vis du fédéral d'une réduction des écarts de performance des élèves de groupes traditionnellement sous-performants. De plus, les États sont tenus de définir des standards dans les matières de base, de créer et de faire passer des tests annuels alignés sur ces standards, d'établir des objectifs annuels mesurables comme cibles (précisant un taux de réussite aux tests, *Adequate Yearly Progress* [AYP], lesquels devaient théoriquement tendre vers 100 % en 2014). Dès lors, pour Harris et Herrington, un système d'imputabilité gouvernemental (*government-based accountability*) aux États-Unis repose sur quatre composantes : « des standards (ce que les élèves doivent apprendre) ; une évaluation, habituellement par un organisme tiers ; un compte rendu public des résultats de cette évaluation et de ce qui a pu les causer ; des conséquences pour l'école, négatives ou positives » (Harris et Herrington 2006, p. 203).

Cette définition de la notion d'*accountability* en éducation est donc étroitement liée à l'évolution des modes de gouvernance et de régulation de l'éducation aux États-Unis. La responsabilité des écoles publiques américaines s'exerçait traditionnellement par la reddition de comptes des administrateurs des écoles aux *school boards* et aux élus politiques des districts scolaires, en référence à des principes légaux ou normatifs, dont on vérifiait l'application dans la lettre ou l'esprit, ou par rapport aux besoins et aux aspirations exprimés par la « communauté locale », à travers ses représentants dans les conseils d'administration des districts scolaires. Il s'agissait donc d'une forme de reddition de comptes, dans le cadre d'une démocratie locale et de dispositifs légaux ou réglementaires. Or, il s'est développé dans les années 1980 une *new accountability* (Carnoy et Loeb,

16. Des associations de défense de leurs droits civiques ont commencé à mesurer les limites de l'égalité formelle d'accès des écoles, gagnée pour les minorités noires dans les années 1960. Plusieurs procès devant les cours suprêmes des États au cours des années 1980 vont conduire à mettre en question le caractère décentralisé du système, conférant une bonne part du financement et de la gouvernance de l'éducation au niveau des districts scolaires.

2002) : les écoles (et les districts) doivent à présent rendre des comptes aux États, sur la base d'une évaluation des résultats de leurs élèves. Les nouveaux dispositifs s'inscrivent dans ce qu'il est convenu d'appeler aux États-Unis les *standard-based reforms* qui impliquent deux notions clés, celles « d'alignement » et de « construction de capacités » d'enseignement. D'un côté, il faut définir des standards à atteindre, par rapport auxquels doivent être *alignés* les curriculums enseignés, les évaluations externes, et enfin les systèmes de reddition de comptes comprenant incitants et sanctions en cas de succès ou d'échec dans l'atteinte des standards. D'un autre côté, il faut mettre en place divers moyens pour améliorer les « capacités collectives et individuelles » des équipes éducatives à produire un meilleur résultat (passant par des changements organisationnels, mais aussi par des améliorations des capacités professionnelles des enseignants ou des directions d'école).

Les politiques d'*accountability* mises en place par les différents États nord-américains ont d'ailleurs été différenciées selon le niveau d'enjeux des sanctions et des incitants qu'ils mettaient en place, pour inciter ou contraindre les écoles et les enseignants à développer leurs capacités éducatives (Carnoy et Loeb, 2002 ; Harris et Herrington, 2006). Des formes d'*accountability* à « forts enjeux » iront de pair avec des sanctions ou des incitants qui ont des conséquences importantes pour les acteurs (résultats d'examens externes conditionnant l'accès à un niveau éducatif supérieur pour les élèves et leurs parents ; publication des résultats à l'attention des parents dans un contexte de libre choix ; prise de contrôle de l'école ou du district scolaire par un niveau de régulation supérieur, menace de fermeture d'école, remplacement du personnel ou de la direction en cas de faibles résultats répétés et d'absence d'amélioration ; primes financières individuelles ou collectives associées aux performances) ; à l'inverse, lorsque ces mécanismes de sanction, de conséquences négatives ou positives seront moins fortes ou feront défaut, on parlera de « *low stake accountability* ».

L'administration de Barack Obama, avec l'initiative « *Race to the top* » lancée à partir de 2009, a voulu corriger certaines dérives du NCLB : en particulier, les tendances de divers acteurs à jouer avec le système (comme le développement de fraudes ou de pratiques de « *teaching to the test* ») et la disparité des standards fixés par les États. Mais la réforme du NCLB se fait surtout parce que l'efficacité de cette politique est loin d'être acquise : aucun État n'a atteint les 100 % de réussite visé pour 2014, et de très nombreuses écoles restent considérées comme sous-performantes

au début des années 2010 (Mons, 2013; Rozenwayn et Dumay, 2014). L'initiative *Race to the top* vise à encourager par des financements supplémentaires aux États les politiques qui : 1) promeuvent des standards de performance plus élevés et le changement des pratiques d'enseignement pour améliorer les apprentissages des élèves, 2) soutiennent la création de nouveaux systèmes de traitement des données pour informer et améliorer l'enseignement, 3) améliorent et soutiennent l'efficacité des enseignants et des directions d'école, 4) en particulier pour les écoles peu performantes (U.S. Department of Education, 2015). L'initiative rejoint ainsi plusieurs critiques du système américain antérieur, par des auteurs pourtant a priori favorables au principe de l'*accountability*. Pour Fullan par exemple, il faut en effet sortir le système américain d'une « *punitive accountability* » (*high stake*) qui n'a pas produit de résultats positifs (Fullan et al., 2015). Il s'agit de promouvoir l'*accountability* interne aux établissements et non seulement l'*accountability* externe¹⁷, ou encore de favoriser le développement du capital professionnel des équipes (Hargreaves et Fullan, 2012), de renforcer le soutien au développement des capacités des équipes (*capacity building*) pour équilibrer les outils de pression externe (Fullan, 2009).

Comme l'a souligné Broadfoot (2000), on voit donc, à partir du cas nord-américain, qu'il est difficile de réduire les politiques d'*accountability* en éducation au seul impératif de reddition de comptes ou d'imputabilité. Elles impliquent en outre au minimum une collecte systématique d'information sur les résultats du système (par des tests externes et des systèmes de traitement de ces données), une visée de changement et d'amélioration du système et des pratiques (de gestion ou pédagogiques) au sein des écoles à partir de ses résultats. Enfin, elle s'appuie, à des doses variables, sur la pression et le soutien aux écoles, sur la reddition de comptes formelle des organisations et la responsabilisation (individuelle ou collective) du personnel, comme on le verra dans la section suivante. C'est la diversité des composantes de ces politiques qui explique aussi la difficulté d'avoir

17. « *Internal accountability occurs when individuals and groups willingly take on professional and collective responsibility for continuous improvement and success for all students (Hargreaves et Shirley, 2009). External accountability is when system leaders reassure the public through transparency, monitoring and selective intervention that their system is performing in line with societal expectations and requirements. The priority for policy makers, we argue, should be to lead with creating the conditions for internal accountability, because they are more effective in achieving greater overall accountability, including external accountability* » (Fullan et al., 2015, p. 4).

une traduction littérale satisfaisante du terme *accountability* mobilisé dans la littérature en éducation nord-américaine ou anglaise.

L'internationalisation des politiques de régulation par les résultats : une typologie

Dans la foulée des transformations économiques et sociales déjà évoquées, mais aussi sous l'influence de différents référentiels (nouveau management public ; théorie de l'école et de l'enseignant efficace ; théories du changement et de l'amélioration du système scolaire), les politiques d'enseignement de nombreux pays mettent en place des systèmes de responsabilisation et de reddition de comptes qui reprennent à leur compte, de façon plus ou moins étroite, le principe nord-américain d'*accountability*. Depuis une vingtaine d'années, ils définissent des objectifs nationaux d'amélioration du système, mettent en place des standards nationaux (curriculaires ou d'évaluation) et des systèmes d'indicateurs leur permettant de piloter le système, de mieux en réguler le fonctionnement à différents niveaux national, intermédiaire (districts, commissions scolaires, inspections académiques, zones scolaires) et enfin local (écoles). Par ailleurs, des procédures d'évaluation standardisée des résultats des élèves se développent, qui permettent aussi d'informer et d'évaluer les établissements, et indirectement les enseignants sur leurs performances. Ces évaluations externes sont de plus accompagnées de mécanismes plus ou moins pressants de reddition de comptes et de responsabilisation des écoles (ou des entités intermédiaires) sur leurs résultats ou sur leurs stratégies d'amélioration ou d'innovation. Le système scolaire est ainsi de plus en plus soumis, sinon à une obligation de résultats (Lessard et Meirieu, 2008), du moins à une responsabilisation des établissements et des enseignants à propos de leurs stratégies d'amélioration de leur efficacité ou de leur équité. Ces politiques sont mises en place sous des appellations diverses : *accountability* dans les pays anglosaxons (voir *supra*), « pilotage » par les résultats ou l'évaluation externe dans les pays d'Europe continentale, « gestion axée sur les résultats » au Québec.

Ces politiques varient en fonction des instruments d'action publique qui sont privilégiés pour les mettre en œuvre, mais aussi en raison des conceptions de l'acteur et des théories de la régulation qui les sous-tendent (Mons et Dupriez, 2010). Autrement dit, il existe différentes logiques ou théories de l'action derrière les politiques d'*accountability*. En partant des travaux de Maroy et Voisin (2013 ; 2014), nous proposons une typologie de la diversité des arrangements institutionnels et des instruments d'action publique mobilisés dans différents systèmes

éducatifs européens (Angleterre, Écosse, Belgique) et d'Amérique du Nord (Québec, Ontario, Texas et Illinois [plus particulièrement le district de Chicago]).

Cette typologie repose principalement sur quatre dimensions : les deux premières portent sur les propriétés des outils d'action publique déployés pour mettre en place les politiques ; degré d'alignement des outils de régulation (par exemple, entre standards curriculaire, d'évaluation, de performance, de compétences) ou conséquences (plus ou moins fortes) associées aux dispositifs d'*accountability*. Deux autres dimensions sont associées aux théories de la régulation mobilisées et implicites au déploiement de ces outils : d'une part, la conception de l'acteur (utilitariste ou réflexif) sur lequel porte la régulation ; d'autre part, le caractère externe et/ou interne des dispositifs ou des dispositions sur lesquels reposent les médiations par lesquelles une autorité éducative cherche à agir sur l'acteur local (Maroy et Voisin, 2014).

Tableau 1. Trois logiques de régulation par les résultats

	ACCOUNTABILITY « DURE »	ACCOUNTABILITY « RÉFLEXIVE »	ACCOUNTABILITY « DOUCE »
ENJEUX	FORT	FORT À MODÉRÉ	MODÉRÉ À FAIBLE
Alignement (outils et paliers d'action)	Fort	Fort	Faible à modéré
Conception de l'acteur	Utilitariste	Réflexif	Réflexif
Médiation et point d'appui central de l'action de régulation	Dispositifs externes (information, évaluation – contrôle surtout, soutien si problème)	Dispositifs externes (information, évaluation, contrôle et soutien) et dispositions internes des acteurs	Dispositions et intérieurité de l'acteur et dispositifs d'évaluation et de soutien
Exemples	Texas, Angleterre (avant 2004)	Ontario, Écosse, Québec, certains États ou districts américains (Chicago)	Belgique, France, Suisse (avant 2018)

Adapté de Maroy et Voisin, 2014¹⁸.

18. Ce tableau ne reprend pas la logique « néo-bureaucratique », associée dans l'article de Maroy et Voisin (2014) à la seule juridiction du Québec. Nos travaux empiriques ultérieurs, exposés dans la suite de ce livre, montrent en effet qu'en ce qui a trait aux CS et aux établissements étudiés au Québec, c'est bien plus la logique « réflexive » qui se déploie.

Comme le résume la figure 1, on peut distinguer trois types de logiques sous-tendant les instruments d'*accountability* et les politiques mises en place dans différents systèmes éducatifs.

1. Une logique d'*accountability* dure par ses conséquences, alignant fortement les instruments, reposant sur une conception de l'acteur utilitariste, et présupposant que l'action de régulation doit passer par des dispositifs externes aux acteurs (système d'information et d'évaluation statistique très développé sur les performances ; système de contrôle pour tous ; soutien et contrôle pour les acteurs défaillants). Ce cas est représenté de façon plus « exemplaire » par le Texas et l'Angleterre (au moins avant 2004).
2. Une logique d'*accountability* réflexive, selon le terme proposé par Mons et Dupriez, (2010) ; elle est aussi qualifiée d'intelligente à propos du contexte australien ou anglais (Normand et Derouet, 2011 ; Ozga, 2009). Elle renvoie à la notion de *self-evaluation* dans le contexte écossais (Ozga et Grek, 2012) ou de *new professional accountability model* dans le contexte ontarien, et plus largement nord-américain (Fullan *et al.*, 2015). Dans cette logique, les conséquences restent fortes ou modérées pour les individus et les organisations, de même que l'alignement entre instruments et paliers reste étroit. Dans le même temps, par rapport à la première logique, la conception de l'acteur se veut davantage celle d'un acteur réflexif, et l'action de la régulation politique ne passe plus seulement par des dispositifs externes, mais mobilise aussi leurs engagements et leurs dispositions internes. Cette logique repose ainsi sur divers dispositifs de cadrage des finalités ou des moyens de l'action (standards curriculaires, d'évaluation, de compétences), mais aussi sur des dispositifs sophistiqués de production de données et d'évaluation des processus et des résultats de l'action. Les dispositifs d'inspection et de contrôle restent forts, mais ils sont accompagnés de dispositifs de soutien développés. Dans le même temps, les dispositions cognitives et normatives internes aux acteurs sont fortement mobilisées dans des processus « d'auto-évaluation » qui ne portent plus seulement sur les résultats de l'action, mais aussi sur les processus de changement, d'apprentissage et d'amélioration des résultats. Cette logique est illustrée

de façon assez visible, par les dispositifs d'*accountability* mis en place en Ontario, dans le district de Chicago, ou en Écosse.

3. Enfin, une logique douce repose d'abord sur des conséquences matérielles ou sociales faibles de la reddition de comptes par rapport aux résultats, pour les individus ou les organisations locales. De plus, l'alignement entre outils et standards est plus lâche, tant entre les niveaux d'action qu'entre les outils eux-mêmes. Si cette situation prévaut, c'est que la théorie de la régulation repose sur une conception d'un acteur local, réflexif, socialement enclin (par son ethos, sa formation, sa socialisation professionnelle) à améliorer ses pratiques dans le sens attendu par les autorités éducatives. Si la régulation opère par la mobilisation de dispositifs externes aux acteurs (des outils d'évaluation des résultats des élèves, éclairant les performances des établissements locaux ou des enseignants individuels) par rapport aux visées attendues, elle repose bien davantage encore sur la disposition des acteurs locaux (directions d'école, équipes éducatives, enseignants individuels) à s'engager dans une réflexivité et un processus d'amélioration ou de changement des pratiques locales (pédagogiques ou organisationnelles). Cet appui sur les dispositions intériorisées des acteurs locaux peut de plus être soutenu par la mise en place d'actions ou d'acteurs de l'inspection, combinant à des degrés divers soutien et contrôle. Cette logique est celle qui se déploie de façon assez exemplaire en Belgique francophone et en France.

Par-delà la variété de leur instrumentation, ces politiques partagent cependant d'un même univers sémantique, d'un même paradigme politique considérant l'école comme un système de production scolaire et non plus comme une institution (Dubet, 2002 ; Maroy, 2009 ; Maroy et Mangez, 2011). Par ailleurs, ces politiques présentent plusieurs autres traits communs, si l'on veut bien se situer sur le plan de la configuration d'ensemble de leurs outils (Maroy, 2013) : 1) Les instruments d'évaluation des acquis des élèves (*testing*) sont centraux, même si les modalités de mise en œuvre et d'usage de ces outils d'évaluation peuvent être très variables. 2) Leurs objectifs opérationnels, leurs critères de référence (*benchmarks*) sont exprimés dans une forme quantifiée ; des indicateurs deviennent des « standards » auxquels on confronte les résultats effectifs. 3) Les résultats des tests externes comme les indicateurs administratifs plus classiques (effectifs scolaires, nombres de diplômés, taux de

diplomation, de décrochage, etc.), alimentent les différentes bases de données à partir desquelles les décideurs politiques ou scolaires évaluent les évolutions et « pilotent » les organisations. On gouverne ainsi par des « nombres » (Rose, 1991 ; Ozga, 2009). 4) Divers outils d'action publique (contractuels, financiers, réglementaires) organisent la reddition de comptes pour les acteurs individuels ou collectifs et ses « conséquences » variables (dures, modérées ou douces).

CONCLUSION

Ce chapitre a présenté les principales conditions objectives et discursives d'émergence des nouvelles politiques de régulation des écoles et des systèmes scolaires basées sur les résultats. Ces nouvelles formes de gouvernance et de régulation se développent en effet depuis une vingtaine d'années sous des formes diverses dans de très nombreux pays du Nord comme du Sud. Elles sont basées, d'une part, sur la responsabilisation des acteurs des écoles à l'égard de leur efficacité pédagogique dans l'apprentissage de leurs élèves et sur la reddition de comptes, avec des formes et des enjeux variables, des organisations scolaires (écoles, commissions scolaires) à leur hiérarchie ou aux parents/usagers de leurs services. Outre cette reddition de comptes sur les résultats, nous avons montré que ces politiques se développent en articulant théoriquement plusieurs outils clés : des programmes et des finalités d'enseignement de référence, des évaluations externes des acquis des élèves en référence à ces standards curriculaires, des formes variables de soutien ou de sanction aux professionnels ou aux organisations les incitant et/ou les contraignant à se responsabiliser pour améliorer leurs résultats.

Ces politiques de régulation par les résultats peuvent être rapportées à plusieurs facteurs et conditions d'émergence. D'un côté, elles répondent à des transformations sociales objectives (économiques, technologiques ou sociales). De l'autre, elles sont aussi le résultat de discours et de modèles, à la fois cognitifs et normatifs, qui renforcent les effets des changements objectifs du contexte, en les présentant comme inéluctables, d'une part, et en proposant des réponses politiques et des orientations des réformes nécessaires pour y faire face (notamment dans le domaine scolaire), d'autre part.

Ainsi, ces politiques de responsabilisation et de reddition de comptes sur les résultats peuvent se justifier en mettant en évidence les évolutions de la société, de l'économie et de l'école auxquelles il faudrait

s'adapter. Elles se développent en effet en référence à des finalités diverses. Leur visée déclarée est d'améliorer l'efficacité éducative, de réduire les inégalités ou les écarts de performance selon les origines sociales ou culturelles (l'équité); enfin, de contrôler sinon de réduire les coûts, c'est-à-dire d'améliorer l'efficience. De plus, les nouvelles régulations par les résultats contribueraient à concrétiser le modèle de «l'école inclusive». En phase avec les transformations sociales et culturelles évoquées plus haut, ces politiques seraient ainsi des contributions à l'équité et à l'inclusion, à la réussite de chaque élève, mais aussi à la concrétisation d'une visée d'une égalité de succès au-delà de l'égalité d'accès, comme cela a été défendu au cours des États généraux de l'éducation au Québec au milieu des années 1990. Comme l'indique le titre de la loi fédérale américaine *Success for All. No Child Left Behind* (2002), il s'agirait de promouvoir «la réussite pour tous», selon des voies et des formes diverses. Au-delà de l'efficacité, de l'équité, de l'inclusion scolaire (évoqués tout au long de ce chapitre), un autre registre de justification de ces politiques est l'appel à la transparence, à la bonne gouvernance, voire à la démocratie, termes associés à la notion anglaise d'*accountability*, présente tant dans le discours sur le nouveau management public que dans les argumentaires des réformes en éducation. Les vertus de la notion contribuent à légitimer les politiques qui en portent le nom, comme le rappelle Bovens (2010).

Ces multiples registres mobilisés pour justifier la nécessité de changer le fonctionnement et les résultats des écoles et du système scolaire s'adossent en outre à un discours sur les stratégies pour le réaliser. Le discours du nouveau management public, les théories du changement et des réformes systémiques en éducation couplés aux travaux sur l'école efficace ont en effet conduit à promouvoir des changements dans les formes de gouvernance et de régulation des écoles. La promotion de la *performance-based accountability*, de diverses formes de responsabilisation et de régulation par les résultats sont censées permettre de surmonter les obstacles auxquels les réformes antérieures s'étaient heurtées, en particulier leur incapacité à franchir les portes des classes et à y stimuler le changement et l'introduction de pratiques pédagogiques plus efficaces.

Mais il y a loin de la coupe aux lèvres, et les effets réels de ces politiques peuvent être très éloignés de leurs visées et de leurs finalités affichées. Il est dès lors important d'identifier les registres de justification effectivement mobilisés dans la mise en œuvre de ces politiques, de voir leur interprétation et leur réception par les acteurs de terrain. Comment

les discours de justification de la politique sont-ils reçus par les enseignants? Par ailleurs, quelles médiations vont jouer dans leur traduction opérationnelle par les organisations scolaires locales ou intermédiaires? Quelles incidences ont les instruments de cette politique, non seulement sur les objectifs affichés par ces politiques, mais aussi sur d'autres réalités comme les relations ou les identités professionnelles des acteurs? En définitive, les politiques de responsabilisation et de reddition de comptes sont-elles réellement aussi efficaces, transparentes et démocratiques qu'elles le prétendent? Voilà des questions légitimes sur lesquelles nous reviendrons dans la suite de ce livre et en conclusion, en partant du cas particulier du Québec.

CHAPITRE 2

UNE ANALYSE MULTINIVEAU DE LA TRAJECTOIRE ET DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA GAR

Nous sommes partis de deux hypothèses de départ à propos de la GAR. Tout d'abord, il s'agit d'une politique procédurale, au sens où les autorités publiques «édicte des règles sur les règles ou sur le pouvoir. Elles fixent en quelque sorte les procédures à suivre que doivent respecter des acteurs concernés par une politique publique» (Hassenteufel, 2008, p. 11). La GAR cherche en effet à mettre en place de nouvelles règles et de nouveaux outils légaux à suivre par les commissions scolaires ou les établissements, mais aussi par l'administration centrale de l'éducation. En d'autres termes, la politique de gestion axée sur les résultats prend pour objet le régime de régulation institutionnelle ou politique du système d'enseignement. En effet,

[la régulation politique] renvoie aux arrangements institutionnels et aux mécanismes de contrôle et de cadrage des actions promus par une autorité politique reconnue. Cette régulation a été classiquement exercée au travers de la loi (et autres réglementations) ou de la mise en place d'organisations hiérarchiques et bureaucratiques. Cependant, plus récemment, de nouvelles formes institutionnelles de coordination et de contrôle ont été utilisées par les autorités politiques, telles que l'incitation à la concertation et au partenariat, la diffusion de «bonnes pratiques», la contractualisation et l'évaluation (Maroy, 2006, p. 17).

Nous sommes ensuite partis de l'hypothèse selon laquelle les différents épisodes législatifs de la GAR et de sa mise en œuvre s'inscrivent dans un processus, voire *une entreprise de changement institutionnel* des

modes de régulation, changement porté par divers acteurs à différentes échelles du système éducatif. En d'autres mots, cette politique se rapproche de ce que Bezes et Le Lidec (2010) considèrent comme une « réforme institutionnelle », soit

des activités et des processus formalisés qui prennent pour objet la transformation d'une ou plusieurs règles constitutives et codifiées d'une institution et non pas seulement des régularités plus « spontanées » associées à la culture institutionnelle et produites dans le cours des interactions (Bezes et Le Lidec, 2010, p. 56).

La GAR serait ainsi une tentative de réforme de la gouvernance et plus précisément des modes de régulation institutionnels du système éducatif québécois. Cette réforme institutionnelle doit alors être considérée de façon dynamique et dans la durée, en prenant en compte la *trajectoire* de la politique (Ball, 1993) à différentes échelles et sur différentes scènes de la construction ou de la mise en œuvre de la politique.

Cette trajectoire va d'abord être marquée par l'ensemble des processus qui marquent la fabrication de la politique publique à l'échelle centrale du système politique et des réseaux d'acteurs qui cherchent à la construire ou à l'influencer dans différents forums de l'action publique. Elle va donc dépendre en première instance des multiples acteurs, institutions et contraintes qui peuvent conditionner la définition même des problèmes auxquels la politique se confronte mais aussi la mise à l'agenda de cette politique. Elle est contingente aux divers filtres et processus qui vont jouer dans le processus de décision : dépendance au sentier par rapport aux institutions existantes, bricolage institutionnel, traduction de modèles ou d'outils transnationaux ou encore compromis et transactions politiques. Mais elle dépend aussi des multiples conditionnements, processus et acteurs qui vont jouer dans les orientations effectives de sa mise en œuvre à des échelles d'action intermédiaires ou locales. Les logiques de médiations du contenu de la politique par les commissions scolaires, l'instrumentation de la politique dans les établissements et leur interprétation significative par les directions et les enseignants interviennent.

Notre approche théorique est donc multiscalaire et dynamique, en ce sens que nous appréhendons cette politique comme un construit légal, cognitif, instrumental qui s'élabore, s'infléchit et se transforme dans différentes scènes ou différents niveaux d'actions, depuis sa conception,

son élaboration législative jusqu'à sa mise en œuvre et sa réception au niveau intermédiaire ou local.

Nous commencerons par présenter brièvement les deux principales sources de notre cadrage théorique : la sociologie de l'action publique et le néo-institutionnalisme (sociologique et historique). Nous présenterons ensuite nos questions de recherche et les principaux concepts et outils analytiques mobilisés à différents paliers d'action pour saisir nos objets de recherche. Nous terminerons par une présentation de notre méthodologie empirique.

DEUX SOURCES THÉORIQUES

La sociologie de l'action publique française a permis de déconstruire la vision trop linéaire et rationnelle de la *policy analysis* nord-américaine, conçue dans les années 1960-1970 et encore souvent mobilisée aujourd'hui dans le domaine éducatif. Elle opère une rupture avec ce modèle d'analyse trop séquentiel, stratocentré et linéaire des politiques publiques. D'un côté, elle met en évidence le fait qu'une politique publique n'est pas seulement un programme technique et organisationnel visant à rencontrer tel ou tel problème public (par exemple, la persistance du décrochage scolaire). Elle est d'abord et surtout une représentation du système sur lequel les dirigeants veulent intervenir. En effet, la nature des problèmes à résoudre et des solutions envisageables sont largement inscrits dans différents cadres cognitifs et normatifs, dans divers « référentiels d'action publique » (Muller, 2000), récits d'action publique (*policy narratives*, Radaelli, 2000), mis en jeu dans la construction de ces politiques et des problèmes qu'elles se proposent de traiter. D'un autre côté, dans la foulée des travaux de la sociologie de l'administration publique (les travaux de Crozier et de Thoenig en France) et de la mise en œuvre des politiques publiques aux États-Unis (Lipsky, 1980), elle insiste sur le fait que

la mise en œuvre des politiques n'est pas « sans problèmes » et que les street-level bureaucrats contribuent tout autant que « les décideurs » à la production des orientations effectives et des effets réels de la politique. Dès lors, il faut faire fi d'une conception « descendante et linéaire » de l'action politique et prendre en compte de façon systémique les interrelations, les compromis, les arrangements entre plusieurs sphères d'action, tant au niveau de « la décision politique » que de sa mise en œuvre, pour saisir dans son mouvement même la construction de l'action publique (Maroy et Doray, 2008, p. 19).

Cette perspective a orienté les processus de problématisation de notre recherche et explique une approche multipaliers qui accorde aux acteurs une place centrale afin de comprendre les processus de production et de mise en œuvre d'une politique, sans nier l'importance structurante du champ institutionnel dans lequel s'inscrit l'action publique.

La seconde perspective théorique mobilisée dans notre travail est l'approche néo-institutionnaliste, qui a été développée principalement aux États-Unis, mais aussi dans les pays scandinaves. En sociologie ou en sciences politiques, ce courant s'est développé au départ pour contrebalancer la montée en puissance de la théorie de l'action rationnelle (*rational action theory*), en s'efforçant de montrer que l'analyse sociologique ne pouvait seulement interpréter les faits sociaux à partir d'une perspective centrée sur la rationalité limitée des acteurs et leurs effets d'agrégation ou de composition. Le néo-institutionnalisme s'efforce ainsi de renouer avec une préoccupation et un objet très ancien au sein de la sociologie, des sciences politiques ou de l'histoire, soit de prendre en compte le fait que l'action sociale est enchâssée et informée par des institutions. Cependant, la notion d'institution peut être définie de multiples manières. Elle a pu être identifiée à l'objet même de la sociologie par Durkheim (2006). Les juristes, certains historiens et politologues tendent à la réduire aux règles et aux cadres formels et juridiques, mis en place par l'État, qui appuient ou limitent les actions dans un contexte sociohistorique donné. Néanmoins, par rapport à ces approches « classiques » de l'institution, le néo-institutionnalisme sociologique, influencé par les travaux de Berger et Luckmann (1996), s'efforce d'en renouveler l'approche en mettant l'accent sur les contenus et les cadres cognitifs qui peuvent contribuer à donner sens et stabilité à l'action sociale, par-delà les dimensions morales, juridiques ou réglementaires privilégiées par les approches classiques. Ainsi, dans un ouvrage de synthèse, Scott (1995) définit les institutions de la façon suivante :

Les institutions consistent en des structures cognitives, normatives et réglementaires ainsi que des activités qui apportent de la stabilité et du sens au comportement social. Les institutions sont véhiculées par différents vecteurs – cultures, structures et routines –, et elles opèrent à de multiples niveaux de juridiction¹ (Scott, 1995, p. 33 ; notre traduction).

Il y a donc, selon Scott, différents « piliers » constitutifs des institutions : une dimension réglementaire (règles formelles), une dimension

1. Traduit librement de l'anglais. C'est nous qui soulignons.

normative (normes et valeurs régulatrices) et une dimension cognitive (schémas de pensée, catégories et systèmes de représentations, pris pour acquis par les acteurs (*taken for granted*). Cependant, cette approche néo-institutionnaliste est loin d'être monolithique et elle s'est développée dans plusieurs directions, notamment selon la discipline où elle s'inscrit (Scott, 1995) : on distingue ainsi classiquement le néo-institutionnalisme économique (ou du choix rationnel), historique et enfin sociologique.

Face aux critiques qui lui sont faites de se polariser sur les phénomènes de permanence et de reproduction institutionnelle, d'ignorer les acteurs et leur capacité d'action (*agency*) et enfin de sous-estimer les variations par-delà l'isomorphisme des champs organisationnels, les travaux récents (notamment du néo-institutionnalisme sociologique et historique) vont prendre en compte davantage les processus, les acteurs et les facteurs de changement institutionnel (Streeck et Thelen, 2005), en mobilisant la notion d'entrepreneurs institutionnels ou en cherchant à intégrer certains apports des théories des mouvements sociaux (Davis *et al.*, 2005). Corrélativement, d'autres travaux vont s'efforcer de complexifier la conception de l'acteur et de spécifier le rôle des pratiques dans l'actualisation et les transformations des institutions (Powell et Colyvas, 2008). Le néo-institutionnalisme dit scandinave va également conjuguer divers ressorts de l'action (les intérêts, les idées et les normes ou les valeurs) dans l'explication et contribuer à promouvoir une « *more agentic approach where actors can strategize and manipulate institutional pressures* » (Boxenbaum et Jonsson, 2008, p. 84). Des politologues français ont cherché à articuler les trois dimensions de l'institution distinguées par Scott, en appelant à construire un modèle dit des trois I : intérêt, institutions et idées (Palier et Surel, 2005).

Notre souci de combiner une sociologie de l'action publique et certains outils du néo-institutionnalisme historique et sociologique rejoint l'esprit de ces tentatives. Il s'agit de combiner une sociologie de l'action publique, attentive aux acteurs, aux singularités des situations et aux variations de la mise en œuvre des politiques publiques selon les contextes et les échelles d'action, et une sociologie des institutions, qui rappelle que des pressions institutionnelles (et parfois mimétiques) sont exercées dans l'action publique, par différents vecteurs et mécanismes, en particulier les instruments de l'action publique, par-delà les mécanismes classiques de la coercition ou de la pression morale et normative. Nous puiserons de façon sélective dans les outils conceptuels (pluriels et vastes) de ces deux approches théoriques pour constituer une boîte à

outils pertinente et adaptée à nos objets spécifiques de recherche. Nous les compléterons par des concepts empruntés à d'autres auteurs, qui ne se rattachent pas à ces deux approches (comme Freidson, 2001, Reynaud, 2004 ou Boltanski, 2009).

En utilisant cette métaphore de la boîte à outils, nous soulignons que nous ne prétendons pas constituer une théorie intégrée permettant de théoriser de façon unifiée les processus de la construction, de la mise en œuvre et de la réception des politiques, qui ferait disparaître les dissonances et les tensions théoriques entre les approches. Néanmoins, notre boîte à outils est constituée de notions et de cadrages analytiques qui nous semblent heuristiquement complémentaires et suffisamment cohérents et pertinents pour mener à bien notre investigation empirique et répondre à nos questions de recherche.

QUESTIONS DE RECHERCHE

Nous considérons la politique de la GAR comme une entreprise de changement institutionnel, de promotion de nouvelles institutions et en particulier de nouveaux instruments d'action publique (IAP) qui se déploient selon différentes étapes et jalons. Notre travail s'articule dès lors autour de trois questions de recherche principales, articulées à plusieurs sous-questions qui seront détaillées au fur et à mesure de l'exposé de notre travail empirique :

- 1) Quels processus, acteurs et institutions conditionnent et orientent la *trajectoire* de la GAR tant au niveau des sphères centrales de fabrication de la politique qu'au niveau de leur mise en œuvre au palier intermédiaire par les CS ? Quelles *médiations* ces dernières introduisent-elles dans la mise en œuvre et la trajectoire de la GAR ?
- 2) Quels changements institutionnels sont visés, promus, enclenchés par les orientations de la GAR au niveau central, mais surtout à quels changements cognitifs ou normatifs assiste-t-on au niveau de sa mise en œuvre par les CS et les directions d'établissements ? Quels sont les effets de l'*instrumentation* mise en place dans les établissements scolaires ? Quels effets produit-elle tant sur le plan du couplage/découplage organisationnel dans les établissements que sur l'autonomie professionnelle des enseignants ? Quelles inflexions des cadrages cognitifs et normatifs observe-t-on dans les écoles ?

- 3) Comment les enseignants construisent-ils le *sens* de cette politique et comment répondent-ils aux dispositifs de régulation et aux attentes institutionnelles de leurs directions et CS ? Dans quelle mesure jugent-ils ou non cette politique *légitime* ?

UNE BOÎTE À OUTILS PLURIELLE

Si la GAR est une entreprise de changement institutionnel de la gouvernance du système éducatif québécois, cette réforme institutionnelle doit être considérée de façon dynamique et dans la durée, en prenant en compte la trajectoire de la politique à différentes échelles et sur différentes scènes de la construction ou de la mise en œuvre de la politique.

Il s'agit maintenant de préciser avec quels outils théoriques nous allons cerner les multiples déterminants, processus et acteurs qui conditionnent cette trajectoire. Nous présenterons ces concepts en les classant selon une distinction méthodologique, un peu arbitraire mais commode, entre les concepts liés aux processus de « fabrication » et de la trajectoire de la politique sur la scène centrale, d'autres centrés sur sa « mise en œuvre » par les acteurs jouant sur des scènes intermédiaires ou locales du système éducatif québécois, et enfin les outils conceptuels permettant d'analyser les processus et les enjeux qui se nouent autour de l'instrumentation de cette politique – fortement équipée par des outils statistiques, managériaux ou pédagogiques – et du sens qui leur est donné par les acteurs locaux, les directions ou les enseignants dans les écoles².

Fabrication et trajectoire de la politique

La notion de trajectoire a été mobilisée par Pollitt et Bouckaert pour analyser empiriquement les réformes administratives du « nouveau management public » (NGP) (Pollitt et Bouckaert, 2004). Pour eux, la trajectoire d'une réforme n'est pas une simple tendance d'évolution. « *A trajectory, by contrast, is an intentional pattern – a route that someone is*

2. Cette distinction méthodologique – qui s'appuie sur les étapes classiquement distinguées par l'analyse dite séquentielle des politiques publiques – ne doit pas être prise pour une différence ontologique car, d'une part, il peut y avoir des interactions entre des acteurs intervenant à différentes échelles d'analyse et, d'autre part, une interpénétration temporelle de ces phases de l'action publique. Ces phases épousent davantage la figure de la spirale que celle de la succession linéaire. Comme suggéré par Hassenteufel (2008), la distinction a surtout une utilité méthodologique, dans la mesure où certains outils conceptuels mobilisés seront plus spécifiques à l'une ou l'autre de ces phases.

trying to take. It leads from a starting point (an alpha) to some desired place or state of affairs in the future (an omega)» (*Ibid.*, p. 65-66). De cette façon, ils insistent, comme Bezes et Le Lidec (2010), sur une dimension intentionnelle derrière les tentatives de réforme de la gouvernance administrative. Selon Bezes et Le Lidec, une réforme institutionnelle suppose en effet l'identification « d'entrepreneurs de réforme » ou à tout le moins d'un processus de changement, dont certains acteurs assument une responsabilité intentionnelle. Bezes et Le Lidec reprennent ici à leur compte les travaux néo-institutionnalistes insistant sur le fait que le changement d'institutions existantes ou la création de nouvelles institutions procède d'une forme d'agentivité d'« entrepreneurs de changement » qui ont des intérêts au changement et les ressources pour changer les institutions existantes ou en créer de nouvelles³.

Cependant, l'existence d'une entreprise et d'une intention de réforme ne signifie pas que la trajectoire effective de la réforme soit conforme aux intentions de ses promoteurs initiaux. Stephen Ball (Ball, 1993 ; 1997) souligne ainsi qu'une politique est à la fois un « discours » structurant (souvent produit et mis en circulation par des réseaux d'acteurs transnationaux), mais aussi un « texte » qui fait l'objet de lectures multiples, de décodages et de recodages à différents niveaux d'action qui vont le transformer. Il met en évidence qu'il importe de l'approcher de façon diachronique en étant attentif aux multiples transformations dont il peut faire l'objet à différentes échelles et moments de l'action publique.

Nous allons ainsi proposer quelques concepts clés permettant de décomposer analytiquement ces processus qui contribuent à la trajectoire de la politique sur les scènes à la jonction entre le transnational et le national, en partant de trois volets conceptuels : les notions de dépendance au sentier et de bricolage institutionnel, de forums et de récits d'actions publiques et enfin de traduction.

3. Dans la perspective néo-institutionnaliste, l'entrepreneuriat institutionnel (*institutional entrepreneurship*) est défini comme des « *activities of actors who have an interest in particular institutional arrangements and who leverage resources to create new institutions or to transform existing ones* » (Hardy et Maguire, 2008, p. 198). Les « entrepreneurs institutionnels » – individus, organisations, groupes professionnels, réseaux ou mouvements sociaux – sont ceux à qui les nouvelles institutions ou les changements institutionnels sont imputés (voir pour une synthèse Hardy et Maguire, 2008).

Dépendance au sentier et bricolage institutionnel

La construction d'une politique et sa trajectoire sont d'abord conditionnées par des institutions existantes en prenant ce terme au sens large. Ainsi, les travaux en sciences politiques de Paul Pierson (1994) ont montré que les choix antérieurs de politique publique, traduits dans les dispositifs institutionnels existants, restreignent les choix qui seront ultérieurement possibles, rendant les changements à la marge ou incrémentaux plus probables que les changements radicaux. Ce mécanisme de « dépendance au sentier emprunté » (*path-dependency*) s'explique notamment par les dispositifs institutionnels de prise de décision ou les acteurs de veto capables de bloquer le processus de décision, qui peuvent prévenir le changement (Bezes et Le Lidec, 2010b). Au-delà des institutions formelles, les coûts politiques du changement sont un autre obstacle du changement, car les acteurs politiques élus sont plus souvent désincités électoralement à introduire des changements de politique publique que l'inverse. Enfin, le verrouillage des politiques publiques est aussi lié aux mobilisations d'acteurs qui ont intérêt au *statu quo* et agissent en ce sens (Mahoney et Thelen, 2010). Ces acteurs peuvent être divers, au sein des administrations comme en dehors, à savoir les usagers, les bénéficiaires ou leurs représentants syndicaux. En somme, si des réformes peuvent viser du changement, les choix politiques réalisés durant la période antérieure et les institutions existantes sont susceptibles de peser dans la définition des trajectoires de changement et de contribuer à les façonner.

Cependant, les institutions ne sont pas seulement des « verrous normatifs » ou « réglementaires » ou « cognitifs » empêchant le changement ; elles doivent, selon Campbell, être considérées de façon plus dynamique, comme des éléments conditionnant un travail de « bricolage institutionnel » (Campbell, 2004), qui constitue pour partie le travail de construction des politiques publiques. Campbell entend la notion de bricolage institutionnel de la façon suivante :

Institutions provide a repertoire of already existing institutional principles and practices that actors can use to innovate. The key is to recognize that actors often craft new institutional solutions by recombining elements in their repertoire through an innovative process of bricolage whereby new institutions differ from but resemble old ones (Campbell, 2004, p. 69).

Ce bricolage peut prendre différentes directions dans un processus de changement « évolutionnaire » (Campbell, 2004). Il peut par exemple déboucher sur une logique de *sédimentation* ou d'*empilement* (Streeck et

Thelen, 2005) de différents arrangements institutionnels, qui résultent de l'impossibilité de supprimer certaines institutions existantes (en vertu d'un processus de dépendance au sentier) ; par ailleurs, cela peut conduire aussi à des effets *mosaïques* des politiques, compte tenu du caractère épars des mesures successivement prises au cours du processus de construction des politiques scolaires (Maroy, 2006). Plus rarement, la trajectoire peut aussi être marquée par un tournant décisif, ce que Campbell (2004) associe à un modèle de changement « révolutionnaire » (ou radical) plutôt qu'« évolutionnaire » (ou incrémental).

Scènes d'action publique

Cette construction composite et évolutive de l'action publique doit être aussi liée aux processus proprement politiques de luttes et de négociations au sein de diverses scènes ou forums dans lesquels s'élaborent ou se définissent soit les « problèmes » auxquels la politique est censée faire face, soit les « solutions » ou les théories du changement qu'elle devrait suivre, soit encore la traduction de ces idées dans des instruments politiques effectifs. Ce processus lent, complexe, est distribué dans un grand nombre de scènes politiques, scientifiques, administratives ou d'espaces sociaux inscrits dans la société civile.

Ève Fouilleux (Fouilleux, 2000), reprenant un concept de Bruno Jobert, a proposé de cerner la formation des idées constitutives d'une politique publique et leur transposition en instruments d'action publique, en distinguant différents types de forums. Elle les définit comme des

scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie. Chaque forum est producteur de représentations, « d'idées » sur la politique qui peuvent être interprétées par référence à l'identité, aux intérêts des acteurs qui l'habitent et aux rapports de force qui les opposent, ainsi que, plus fondamentalement, au type de règles du jeu qui le régissent (institutions formelles ou informelles) (Fouilleux, 2000, p. 278).

Fouilleux distingue quatre types de forums : 1) un forum des « spécialistes nationaux ou internationaux » contribuant à identifier les problèmes à résoudre, mais aussi certaines de leurs causes ; 2) un forum de la communication politique qui définit, sur la scène médiatique, la priorité des problèmes et leur mise à l'agenda ; 3) un forum des professionnels, constitué de parties prenantes qui cherchent à faire valoir, auprès de leur base et des pouvoirs publics, leur propre vision d'un secteur social ;

4) enfin, le forum des communautés de politiques publiques, composé des hommes politiques, responsables administratifs, acteurs sociaux, professionnels ou experts reconnus (provenant d'autres forums) qui « contribue à transformer diverses idées, référentiels ou théories du changement en instruments de politique publique » (Fouilleux, 2000, p. 279).

L'action d'entrepreneurs politiques, institutionnels, académiques ou de différentes « parties prenantes » du monde de l'éducation importe dans ces différents forums. Ces parties prenantes peuvent d'ailleurs être des « entrepreneurs de changement » ou, selon le terme d'Hugues Drae-lants (2009), des « entrepreneurs de non-changement » quand les acteurs mobilisent leur énergie et leurs ressources à promouvoir le statu quo ou les institutions existantes.

Récits d'action publique et transactions politiques

Au cours de ces processus, et en passant d'une politique à l'autre ou d'un forum à l'autre, il peut y avoir multiples processus de recontextualisations des définitions des problèmes prioritaires, des solutions proposées, des outils qui les servent. Certains des acteurs sur ces forums sont en mesure de produire des « récits d'actions publiques » (Radaelli, 2000) qui vont influencer le champ du pensable et du souhaitable en matière d'action publique. Les porteurs d'un récit rassemblent dans un discours des événements, des problèmes, les causes de ces problèmes, des actions, des risques encourus en cas de non-action ; au moyen de relations causales, ils promeuvent la mise en place de solutions. Ils « rendent ainsi les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine. De manière caractéristique, ils suggèrent une série d'actions plutôt que d'autres » (Radaelli, 2000, p. 257). En diffusant un récit de politique publique à travers des actions (congrès, rapports, etc.), en le mettant en acte, il s'agit de le rendre dominant pour « stabiliser les hypothèses nécessaires à la prise de décision par rapport à ce qui est, en réalité, incertain et complexe » (*Ibid.*). Comprendre un récit, c'est donc aussi cerner ce qu'il ne dit pas, ce qu'il réduit au silence. Il y a un travail perpétuel de réinterprétation en cours, que Bernstein avait bien cerné en parlant des recontextualisations entre champ pédagogique et politique⁴.

4. Verger et Curran (2014) illustrent les recontextualisations successives de la notion d'autonomie de l'établissement dans le cas de la Catalogne. De même, Dumay et Maroy (2014) montrent les recompositions du rôle et de la place de l'inspection dans le cadre de la politique de pilotage de l'enseignement en Belgique francophone.

La politique nationale prend donc souvent la forme d'un bricolage continu; l'action publique procède avec plus ou moins de succès selon les cas, d'un assemblage dynamique de divers éléments hétérogènes dans leur nature ou leur genèse, pas toujours liés entre eux: initiatives de changement institutionnel par certains entrepreneurs, dispositifs institutionnels existants, nouveaux outils de gestion, formalisations discursives et récits d'action publique, idées empruntées aux répertoires et aux référentiels transnationaux.

Traduction et circulation internationale des idées

Dans un contexte de plus en plus transnationalisé, le bricolage institutionnel repose de moins en moins sur des répertoires d'idées, d'outils ou de finalités d'origine purement nationale: il s'agit aussi d'emprunter et de copier des fragments et des parties d'idées généralement nées ailleurs. Or, les éléments importés ne se « diffusent » pas simplement, comme certaines études néo-institutionnalistes le théorisent, mais ils sont *traduits* (Campbell, 2004)⁵. Le processus de *traduction* d'éléments politiques (idées, référentiels, buts politiques, outils, etc.) « importés » conduit à les redéfinir ou à les composer avec des règles, des valeurs, des conventions ou des pratiques déjà institutionnalisées. Le travail de bricolage s'articule à un travail de « traduction », un terme repris aux travaux de Michel Callon (Callon, 1986). Ainsi, une politique globale comme le NGP constitue seulement un répertoire d'idées et d'outils, dans lequel les acteurs nationaux peuvent faire des choix, souvent significatifs et stratégiques (Bezes, 2005, 2012) comme Verger et Curran (2014) le montrent de façon empirique dans le cas de la Catalogne. Les traductions de ces outils ou modèles peuvent déboucher sur leur hybridation avec l'existant et les institutions prévalentes (van Zanten, 2011).

Les éléments (objectifs de politiques, outils, contenu, « bonnes pratiques ») qui font l'objet de traduction peuvent être volontairement mobilisés par l'un ou l'autre acteur national dans un processus bilatéral d'emprunt ou d'apprentissage, politique (Steiner-Khamisi et Waldow,

5. En effet, selon Campbell, « *diffusion studies fail typically to recognise that when institutional principles and practices travel from one site to another, recipients implement or enact them in different ways, and to greater or lesser extent, depending on their local social and institutional context. More specifically, new ideas are combined with already existing institutional practices, and therefore, are translated into local practice in varying degrees and in ways that involve a process very similar to bricolage. The difference is that translation involves the combination of new externally given elements received through diffusion as well as old locally given ones inherited from the past* » (Campbell, 2004, p. 80).

2012), processus qualifié de « traditionnel » par Roger Dale (Dale, 1999). Cependant, la convergence partielle des politiques peut résulter également des nouvelles interdépendances liées à la mondialisation politique ou économique. La création de ces interdépendances amène effectivement à une croissance importante des éléments importés dans un espace national de plus en plus en interaction avec des espaces transnationaux par des processus divers (Dale, 2006 ; Hassenteufel, 2005). Ces processus et mécanismes, plus ou moins subis, volontaires et conscients, peuvent aller de *l'imposition* (par exemple, par les conditionnalités imposées aux interventions financières de la Banque mondiale), à *l'harmonisation* « douce » (par des convergences acceptées, par adhésion à un processus politique), en passant par la *diffusion/dissémination* d'institutions qui se répandent par isomorphisme selon Meyer *et al.* (Meyer, Boli, Thomas et Ramirez, 1997). Il peut encore s'agir d'un processus de *cadrage cognitif et normatif* véhiculé par certains instruments d'action publique (par des catégories, des indicateurs, des définitions, des scripts inscrits dans des outils statistiques ou des guides pratiques) (Lascoumes et Le Galès, 2004) ou de la définition des problèmes à traiter qu'un organisme international comme l'OCDE est capable de produire, notamment en diffusant et en faisant reconnaître ses analyses comparatives des résultats des systèmes (Martens, 2007). On parle ainsi de globalisation des politiques éducatives (Mundy *et al.*, 2016).

Médiations et mise en œuvre de l'action publique

Une vision politologique classique de la mise en œuvre d'une politique tend à mettre de l'avant et à comprendre les écarts existants entre ce qui a été visé initialement par les promoteurs centraux de la politique et ce qui a été réalisé effectivement dans les pratiques locales ou intermédiaires, dans une optique d'évaluation des politiques (de leur effectivité ou de leur efficacité, par exemple). La sociologie de l'action publique insiste aussi sur la nécessité de prendre en compte les multiples écarts qui se développent entre les différents « paliers d'action » ou « échelles » au niveau desquelles la politique est mise en œuvre. Cependant, plutôt que de les considérer seulement dans une optique normative attentive à améliorer l'efficacité de l'État, elle considère la mise en acte de la politique comme un processus dans lequel le contenu même de l'action publique se constitue et se transforme. Autrement dit, un ensemble de processus de *médiations* sont à l'œuvre dans la mise en œuvre pratique de la politique, médiations qui la transforment. Comme l'avancent Maroy et Pons,

L'idée fondamentale à l'origine de cette notion est que les politiques d'éducation, ici les politiques d'*accountability*, sont co-construites en permanence et à tous les niveaux de l'action publique par les différents acteurs et instances qui participent à leur conception et à leur mise en œuvre. Ces acteurs et instances transfèrent, traduisent et contextualisent ces politiques en fonction (...) des trajectoires d'action publique dans lesquelles ils sont pris et des instruments à leur disposition, mais aussi des « ordres éducatifs locaux » (Ben Ayed, 2009) dans lesquels ils évoluent, et qui dépendent eux-mêmes 1) du contexte et de l'environnement institutionnel, 2) des ethos professionnels dominants des acteurs, 3) des problématisations politiques locales de la question scolaire et enfin 4) des configurations locales d'acteurs (intérêts, rapports de force, interdépendances multiples). Il faut donc comprendre cette idée de médiation dans un double sens : non seulement chaque acteur est potentiellement l'intermédiaire d'autres dans un contexte de densification et de complexification de l'action publique, mais en outre, plus fondamentalement, il procède à un travail spécifique de médiation qui vise à orienter de diverses manières la conduite de ses interlocuteurs et il produit ainsi une forme de régulation autonome dans le système d'action publique (Maroy et Pons, 2019, p. 78-79, notre traduction).

Ces médiations opèrent à tous les niveaux de la conception et de la mise en œuvre de la politique. Elles peuvent être conditionnées ou influencées par des processus de complexité diverse – liés aux stratégies des acteurs (individuels ou collectifs), à des processus socio-organisationnels ou encore institutionnels – qui peuvent être soit générateurs de variations et de spécificités selon les contextes dans l'orientation de la mise en œuvre de la politique, soit plutôt producteurs d'homogénéité et d'isomorphisme entre les organisations concernées. Ces médiations sont donc associées à des facteurs explicatifs de complexité sociale plus ou moins prononcée (soit des niveaux d'analyse théorique) qui ne doivent pas être confondus avec le palier d'action où ils se manifestent (l'échelle spatiale ou la taille, micro, méso, ou macro-sociale) (Jepperson et Meyer, 2011).

Cependant, empiriquement, nous analyserons surtout les médiations au palier intermédiaire des commissions scolaires et secondairement dans les établissements. Pour saisir l'action des agents et instances de la régulation intermédiaire⁶ et conceptualiser les logiques de médiation à

6. Au niveau méso, les instances chargées formellement de la gestion et de la gouvernance de certains enjeux et décisions au sein du système scolaire accomplissent un travail de régulation intermédiaire. Les régulations intermédiaires (en éducation) émanent « d'instances

l'œuvre à ce palier d'action, nous avons mobilisé des outils issus de nos deux perspectives complémentaires.

Nous proposons de saisir la médiation des commissions scolaires en dégagant les convergences et les divergences des différentes *logiques d'action* des CS dans la mise en œuvre de la GAR. De façon générique, les logiques d'action désignent les orientations dominantes qui se dégagent *ex post* de l'observation de pratiques et de décisions des CS étudiées, en relation avec la mise en œuvre de la GAR (Maroy, 2006). Nous appréhendons ces logiques d'action sous un double plan empirique. Le premier les considère dans leurs relations à leur environnement institutionnel (en particulier à la mise en œuvre des politiques conçues par des services de l'État ou des réseaux d'acteurs mandatés par ce dernier), mais aussi dans les relations aux établissements scolaires et aux différentes organisations locales qui participent de la production des services éducatifs aux parents et aux élèves (Meyer et Scott, 1983). Le second niveau d'analyse, interne aux instances intermédiaires, porte sur les différents acteurs individuels ou collectifs qui constituent ou affectent les orientations et l'action de ces dernières.

Deux hypothèses structurantes ont été formulées au départ pour analyser les médiations et les logiques de mise en œuvre des politiques de gouvernance par les résultats par les commissions scolaires au Québec. La première envisage que les pressions institutionnelles au changement conduisent à un isomorphisme des logiques d'action des entités intermédiaires, isomorphisme dont il reste à étudier les éléments effectifs de ressemblance (isomorphisme des finalités, des objectifs opérationnels, des outils, etc.) et les mécanismes opérants (d'ordre coercitif⁷, normatif⁸

publiques de pilotage et/ou des réseaux d'acteurs (privés et/ou publics) qui cherchent à orienter de diverses manières la conduite des familles, des directions d'établissement ou encore des enseignants, souvent dans un territoire délimité. Leur action de régulation peut porter sur des objets divers [...] Ces actions peuvent être saisies comme des régulations de contrôle qui opèrent des traductions et transferts entre les régulations centrales et les établissements. Elles peuvent aussi être considérées comme des régulations autonomes» (Maroy, 2006, p. 18).

7. Il s'agit alors du pouvoir de contrainte des ministères à l'égard des entités intermédiaires les poussant à se conformer à la législation et à la réglementation en vigueur (autorité réglementaire du ministère, mécanismes de contrôle des objectifs et des réalisations, menaces de rétorsion sur d'autres sujets, etc.).
8. Pressions à se conformer à des attentes normatives, à de nouvelles normes qui peuvent émaner de diverses organisations professionnelles ou sociales qui tendent à les définir, à les formaliser et à les faire respecter par les professionnels de l'enseignement obligatoire («réussite de tous», lutte contre le décrochage, responsabilisation des établissements, etc.).

ou mimétique⁹) selon la typologie classique de DiMaggio et Powell (1983). Cette première hypothèse devrait se donner à voir empiriquement par des *convergences* entre les logiques d'action des CS étudiées.

La seconde envisage que ces pressions donnent naissance à une diversité de logiques d'action, liées à divers choix politiques et à des contextes propres à ces CS. Cette diversité peut a priori être pensée en référence aux différentes réponses identifiées par Malen (2006). La typologie de Malen (2006), plutôt inspirée par une approche micropolitique et stratégique des organisations, propose quatre logiques de réponse organisationnelle par rapport à une politique : 1) la *dilution* concerne les stratégies politiques qui contribuent à l'affaiblissement, voire à la mort d'une politique éducative en combinant différentes réactions à ces dernières, allant de la simple ignorance à la résistance ouverte en passant par la défiance systématique ; 2) *l'appropriation* signifie que des acteurs locaux « intègrent de manière sélective et stratégique les politiques imposées par le haut et ce afin de faire avancer leurs propres intérêts » ; 3) *l'annulation* constitue une « volonté d'invalidier ou de révoquer les politiques » par des voies légales ou institutionnelles ; 4) Contrairement aux précédentes, la logique d'*amplification* consiste non pas à limiter l'ampleur des changements introduits par une politique, mais au contraire à créer les conditions d'un engagement durable des acteurs dans la réforme, car elle rejoint des efforts locaux. Il s'agit alors de développer des « structures de gouvernance et des coalitions intersectorielles » qui paraissent nécessaires pour mettre en place et faire perdurer des réformes éducatives (Malen, 2006, p. 98 ; notre traduction).

Ces deux hypothèses (à la fois opposées et complémentaires) ont été mises à l'épreuve par notre travail empirique au niveau des commissions scolaires.

Instrumentation et régulation locale des établissements

La GAR est une politique fortement outillée. L'analyse de l'instrumentation effective de cette politique et de sa mise en œuvre locale apparaît dès lors particulièrement pertinente à développer (Chiapello et

9. Il y a adoption de pratiques par mimétisme essentiellement lorsque dans une situation d'incertitude, l'acteur ou l'organisation ne connaît pas ce qui est le plus pertinent comme pratique dans une logique rationnelle d'efficacité. Relativement à cette incertitude, il tend à adopter ce qui est pratiqué ailleurs, dans une autre organisation ; il peut ainsi s'inspirer de ce qui est présenté ou censé constituer les « bonnes pratiques » ou les « bonnes technologies » à mobiliser pour assurer une efficacité.

Gilbert, 2013). Dans notre approche multiscale et dynamique de cette politique, une interrogation complémentaire s'est faite dès lors jour autour de l'usage de ces instruments par les établissements. Deux questions de recherche complémentaires ont été formulées : Quels sont les dispositifs de régulation associés à la mise en œuvre de l'instrumentation de la GAR dans les établissements ? Quel type de travail de changement ou de stabilisation cognitive et normative ces dispositifs tendent-ils à accomplir ?

Ces questions de recherche vont être développées en les inscrivant dans un courant important de la sociologie de l'action publique, qui s'est intéressé aux instruments d'action publique et, plus précisément, à l'instrumentation d'une politique (Lascoumes et Le Galès, 2004). D'autre part, nous mobiliserons des notions de dispositif de régulation et d'épreuves, inspirées du travail de Michel Foucault et Luc Boltanski, qui nous paraissent utiles pour analyser l'usage et les effets cognitifs et normatifs des instruments de la GAR dans les écoles.

Nous commencerons par présenter de façon générique l'analyse de l'instrumentation développée par la sociologie de l'action publique ; nous présenterons ensuite quelques travaux états-unien également centrés sur l'usage des outils des politiques d'*accountability*, avant de cerner plus précisément la notion de dispositif de régulation et d'épreuve.

*La sociologie de l'instrumentation de l'action publique*¹⁰

Les outils ou les instruments politiques ont fait l'objet de travaux assez nombreux aux orientations diverses au cours des deux dernières décennies. Selon Lascoumes et Simard (2011), les premiers travaux sur le sujet – de politologues canadiens notamment – s'inscrivent dans une perspective classique de « *policy analysis* ». Il s'agit d'analyser les conditions de formulation et de mise en œuvre des politiques dans le but d'améliorer l'efficacité de l'État, notamment en analysant les moyens les plus appropriés pour résoudre les problèmes mis à l'ordre du jour. Ainsi, pour Salamon « *a tool, or instrument, of public action can be defined as an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem* » (Salamon (2002) cité par Lascoumes et Simard, 2011, p. 19). L'interrogation porte alors sur les choix du type d'instruments les plus appropriés en fonction de divers facteurs relatifs aux « problèmes » à

10. Cette partie est largement redevable à une note de problématisation théorique de la notion d'instruments et d'instrumentation faite pour la recherche NewAGE par Xavier Pons.

résoudre ou aux contextes. L'orientation est donc fonctionnaliste et normative, dans la mesure où on s'interroge sur la manière dont un outil peut ou non contribuer à résoudre de façon appropriée les « problèmes publics » considérés, et sur les conditions et les facteurs qui orientent ou limitent le choix des instruments. En somme, selon Lascoumes et Simard, ces travaux ont eu le mérite d'isoler un nouveau champ de recherche – les *policy tools* –, mais aussi de transformer progressivement son statut de variable indépendante (dont on apprécie les effets) à un statut de variable dépendante (dont on analyse les multiples déterminants).

La sociologie de l'action publique française, en particulier les travaux de Lascoumes et Le Galès, vont conduire à une approche plus sociologique des instruments d'action publique en les questionnant du point de vue de leur historicité, de leurs usages, de leurs effets, mais aussi des pratiques de transfert dont ils font l'objet. Dans leur introduction à un ouvrage collectif ayant fortement contribué à asseoir ce type de questionnement dans l'analyse des politiques publiques en France, les auteurs posent d'abord que « l'action publique est un espace construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 12). Cette idée les amène à développer le concept d'IAP (Instrument de l'action publique), dont ils donnent plusieurs définitions : il est premièrement défini comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (p. 13). Ils ajoutent qu'un IAP est « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (*Ibid.*, p. 14).

La notion de « dispositif technique et social » montre l'influence des travaux de Foucault (sur la gouvernementalité et les technologies et dispositifs du pouvoir) dans leur programme, mais ils adressent aussi leur dette aux travaux de la sociologie des sciences et en particulier à ceux de B. Latour et M. Callon, qui ont souligné comment les objets ou les outils pouvaient être des « actants », au même titre que les humains dans les réseaux constitutifs d'innovations sociales ou techniques (Akrich, Callon et Latour, 2006).

Pour Lascoumes et Le Galès, un IAP est donc loin d'avoir seulement une dimension technique et instrumentale, au service de visées plus ou moins précises, il s'agit d'une construction sociale qui s'élabore sur des temporalités plus ou moins longues et s'impose à un moment donné

comme « allant de soi ». Les IAP sont en effet considérées par nos auteurs comme « une institution au sens sociologique du terme » (p. 15). Ils sont porteurs de valeurs, ne sont pas « neutres », comme on dit familièrement. Ils font partie d'un réseau qui les a construits et les font exister, et le choix des instruments est donc révélateur des intérêts, des valeurs et des connaissances des acteurs impliqués dans ce choix.

C'est pourquoi les auteurs se proposent d'étudier les instruments utilisés dans l'action publique en s'intéressant aux processus de construction de ceux-ci et à la manière dont ils ont été choisis (perspective historique), mais en regardant également les fonctions qu'ils remplissent (ou sont censés remplir), leurs usages et les effets qu'ils produisent et leur évolution dans le temps. Ces effets peuvent être de plusieurs types : production de représentations (idées), problématisation de l'enjeu, effet d'inertie (une dépendance des politiques ultérieures aux instruments institutionnalisés), etc. Par ces différents effets possibles, l'instrument détient un certain pouvoir.

L'attention aux choix, aux usages des IAP et à leur temporalité amène d'ailleurs Lascoumes et Le Galès à préciser la notion clé d'instrumentation : « l'instrumentation constitue l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 12). L'instrumentation désigne ainsi l'objet d'un programme de recherche. Il va faire l'objet d'un second livre collectif (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2012) proposant à la fois de nouvelles études empiriques mettant à l'épreuve cette approche, mais aussi des confrontations à d'autres approches théoriques.

Routines organisationnelles et réduction du découplage entre politiques et pratiques : une perspective américaine

Ces travaux de la sociologie de l'action publique française sur la question de l'instrumentation des politiques et du rôle des outils dans la mise en œuvre des politiques rejoignent des travaux nord-américains en éducation qui se développent autour de l'enjeu et des questions de la mise en œuvre des politiques (*implementation*). Ainsi, certains travaux néo-institutionnalistes récents se demandent comment les visées politiques générales peuvent s'actualiser dans les pratiques organisationnelles locales,

par la mise en place de nouveaux outils qui peuvent ou non affecter les « routines organisationnelles », quotidiennes dans les organisations¹¹.

Les travaux de Spillane et ses collègues (Spillane *et al.*, 2011 ; Spillane, 2012) partent des visées des politiques d'*accountability* aux États-Unis ; ces dernières cherchent à améliorer l'efficacité des systèmes d'éducation par la promotion d'outils comme les « standards » (standards curriculaires, standards d'évaluation) ou la mise en place de mécanismes de reddition de comptes sur les résultats. Leurs recherches documentent l'idée que ces politiques contribuent à atténuer ou à faire disparaître ce qui a été thématiqué de longue date comme le « découplage » dans les organisations scolaires (Meyer et Rowan, 1977), mais la préoccupation centrale des recherches de Spillane est de se demander *comment*. Il s'agit de considérer le couplage ou le découplage entre divers éléments organisationnels au sein des organisations scolaires comme un processus (plutôt qu'un état structurel immuable) et de saisir la façon dont les équipes de direction des organisations locales (ou intermédiaires) arrivent ou non à mettre en place des « scripts » ou des routines organisationnelles (Spillane *et al.*, 2011) qui permettent d'atténuer ou de faire disparaître le découplage, entre les pratiques administratives et les pratiques dans les classes. Autrement dit, dans quelle mesure et comment ces routines organisationnelles permettent-elles aux stratégies managériales de mise en œuvre des politiques de toucher ou de modifier le cœur de l'activité des écoles (*core technology*), et donc les pratiques enseignantes ? Ainsi, selon Spillane, il faut s'intéresser aux stratégies organisationnelles par lesquelles les équipes de direction vont arriver à mettre en place des routines organisationnelles qui sont incorporées dans la structure formelle et contribuent au recouplage entre :

government regulation, administrative practice, and classroom practice. These routines worked at coupling government regulation with classroom instruction in at least three ways : by promoting standardization through alignment with common standards, by monitoring classroom instruction, and by making aspects of instruction transparent (Spillane *et al.*, 2011, p. 588).

L'accent est dès lors placé sur l'usage des outils de la politique (par exemple les plans stratégiques, les évaluations externes ou la nécessité

11. Spillane les définit de la façon suivante : « *We can define organizational routines as "a repetitive, recognizable pattern of interdependent actions, involving multiple actors"* (Feldman and Pentland 2003, 311). *Organizational routines structure day-to-day practice in schools by more or less framing and focusing interactions among school staff* (March and Simon 1958 ; Nelson and Winter 1982). » (Spillane, 2012, p. 4.)

de rendre des comptes) pour mettre en place des routines qui affectent les pratiques enseignantes.

Cependant, ces travaux en éducation s'adosent normativement aux politiques dans la mesure où elles partent de l'hypothèse que le découplage dans les écoles est plutôt une réalité négative, qui nuit à la capacité de changement et d'efficacité des organisations scolaires, alors que pour d'autres recherches, elle présente aussi des aspects positifs, comme la préservation de la confiance dans les équipes enseignantes, la préservation de la motivation ou l'engagement des acteurs locaux dans le travail et les finalités de l'organisation (Meyer et Rowan, 1977 ; Orton et Weick, 1990). Ces recherches de Spillane sur les processus du couplage/découplage peuvent de ce point de vue s'opposer à d'autres recherches qui s'interrogent sur les mêmes processus, mais d'un autre point de vue (cognitif et normatif), celui de savoir dans quelle mesure ces stratégies et ces usages managériaux des outils affectent la marge d'autonomie professionnelle des enseignants (Demailly, 2011) ou contribue à redéfinir cognitivement ou normativement la valeur d'un enseignant et la réalité de l'établissement scolaire (Ball, 2003a).

Notre approche des usages des outils de régulation institutionnelle portée par la politique de la GAR s'inspire de cette dernière perspective. Au-delà de leurs effets sur le processus de couplage/découplage, nous chercherons à dégager les transformations cognitives et normatives que la mise en place et l'usage local de ces outils entraînent. Corrélativement, l'enjeu du découplage ne nous semble pas devoir être évalué normativement comme un processus exclusivement « positif », mais au contraire comme un enjeu controversé, qui met en balance d'éventuels gains d'efficacité ou d'équité, avec des pertes de substance du contenu éducatif, mais aussi d'éventuels reculs de l'autonomie pour la profession enseignante. Nous prendrons ainsi ici distance avec l'analyse néo-institutionnaliste, souvent orientée par une perspective « *problem solving* » plutôt que compréhensive (Dale, 2015), et par le souci du « comment faire » pour recoupler politiques et activité d'enseignement. Cette posture normative nous amène dès lors à envisager la question de l'usage des outils de la GAR et de son instrumentation avec des outils conceptuels assez différents de ceux de l'équipe de Spillane, en nous inspirant de la sociologie de l'instrumentation et des travaux de Boltanski. Toutefois, certaines notions classiques de la problématique nord-américaine – comme la notion de couplage-découplage – seront mobilisées.

Une perspective pragmatique et critique : dispositifs de régulation locale et épreuves

Pour cerner l'instrumentation de la GAR, et en particulier les usages des outils qu'elle met en œuvre pour les CS et les établissements, nous mobiliserons la notion de *dispositifs de régulation*. La notion de dispositif, promue à son origine par Foucault, sera centrale dans cette visée heuristique. On peut la définir brièvement comme un réseau d'éléments hétérogènes, notamment constitué d'acteurs, d'outils et de discours, de « dit et de non-dit » (Foucault, 1994, p. 299). Nous la spécifierons en ajoutant que les interrelations entre ces éléments construisent des « épreuves » institutionnelles (Boltanski, 2009) qui ont une fonction sémantique de définition des réalités scolaires, mais aussi de qualification de la « grandeur » des pratiques ou des acteurs professionnels qui y participent au quotidien.

Nous la mobiliserons en particulier pour saisir les effets d'inertie ou de changement organisationnel ou institutionnel que l'instrumentation de la GAR génère. Plus précisément, nous partons de l'hypothèse suivante : la mise en œuvre et les usages de l'instrumentation de la GAR dans les organisations scolaires – au niveau intermédiaire ou local – engagent un travail de changement institutionnel, c'est-à-dire un travail sur les arrangements institutionnels sous-tendant les pratiques dans les écoles, en particulier dans le domaine de la gestion scolaire et des pratiques pédagogiques. La mise en acte concrète de la GAR tendrait, d'un côté, à construire de nouvelles règles, de nouvelles références normatives, mais aussi de nouveaux lexiques ou de nouvelles représentations mentales, associés aux instruments de la politique. D'un autre côté, le contenu de l'énoncé politique et sa mise en œuvre s'appuient sur des institutions existantes, sur des règles formelles ou des cadres cognitifs et normatifs partagés qui préexistent et qui peuvent servir à appuyer le travail de justification et de légitimation de la politique. Un travail institutionnel est engagé dont l'enjeu est le (non) changement des règles, la redéfinition cognitive des référents de l'action ou des réalités dans laquelle elle s'inscrit et la recombinaison de la hiérarchie des référents normatifs, qui constituent des éléments de la grammaire des actions au sein des écoles.

Ce travail sur les arrangements institutionnels est opéré par la médiation des outils de l'action publique. Autrement dit, ils sont des éléments clés des *dispositifs de régulation* qui combinent en outre acteurs, discours, règles diverses, cadres normatifs et cognitifs sur la base desquels les acteurs donnent sens et stabilité aux actions et aux situations locales. Nous analyserons donc le réseau de relations entre les éléments

constitutifs des dispositifs qui émergent empiriquement dans les établissements étudiés, à la faveur de la mise en œuvre de la GAR.

En reprenant le vocabulaire analytique de la sociologie pragmatique, nous analyserons surtout comment ces dispositifs contribuent à la régulation de ces écoles par le type *d'épreuves* qu'ils confortent ou mettent en place. Ils contribuent d'un côté à la redéfinition sémantique des réalités des situations scolaires, ce que Boltanski (2008, 2009) qualifie d'épreuve de vérité. D'un autre côté, ces dispositifs incorporent aussi des mises en situation où se joue l'évaluation de la « grandeur » des acteurs ou des pratiques (soit des épreuves de réalité, où est éprouvée la justice des situations, la grandeur des acteurs en référence à divers cités et principes de justification ; Boltanski et Thévenot, 1991).

La notion de régulation n'est donc pas ici entendue au sens fonctionnaliste d'un mécanisme d'équilibrage, mais plutôt comme un processus pluriel et dynamique d'orientation et de coordination de la conduite des acteurs, multiple par ses sources à différents niveaux d'action et complexe par ses points d'appui et ses mécanismes (Maroy et Dupriez, 2000). Ainsi, la régulation de contrôle promue par les autorités politiques procède par divers instruments (lois et règles institutionnelles, hiérarchies, dispositifs de (quasi-) marché, d'évaluation, etc.) mais ils sont aussi négociés, infléchis, doublés simultanément par le « bas » par des régulations autonomes (Reynaud, 2004). De plus, les acteurs ne sont pas seulement stratégiques, mais ils sont aussi orientés par des modèles cognitifs et normatifs, pluriels, voire opposés, objets de conflits ou de controverses, parfois « apaisés » par des épreuves de réalité ou de vérité (Boltanski, 2009). La régulation portée par les dispositifs est donc complexe, potentiellement contradictoire, et n'est donc pas toujours facteur d'ordre. Elle ne supprime pas mais réduit l'incertitude des situations auxquelles sont confrontés les acteurs. Empiriquement, nous analyserons les dispositifs de régulation sous quatre dimensions : les acteurs, les discours, les outils mobilisés et enfin les épreuves qu'ils contribuent à mettre en place.

Réception et construction locale du sens de la politique

La mise en œuvre d'une politique comme la GAR passe par un travail d'interprétation d'acteurs au niveau intermédiaire (CS) ou local (direction d'établissement), qui contribuent aussi à donner sens à cette politique et en retraduisent de façon plus ou moins fidèle la normativité. Ainsi, outre les médiations déjà évoquées qui conduisent ces acteurs à retraduire de façon stratégique et contextualisée, les orientations et les

finalités de la loi, ses prescriptions légales ou ses outils d'accompagnement sur le plan managérial ou pédagogique, nous nous intéresserons à la façon dont les équipes de direction d'écoles définissent certaines attentes institutionnelles et formulent certaines attentes de changement à l'égard de leur équipe d'enseignants, notamment du point de vue de leur travail pédagogique et de leur organisation du travail en équipe. De plus, nous interrogerons la réception de la politique de la GAR par les enseignants en nous demandant, d'une part, comment ils appréhendent de façon plus générale la légitimité de la politique et comment ils perçoivent ses effets sur leurs pratiques pédagogiques.

Nous nous appuierons ici sur les recherches néo-institutionnalistes dites du *sense-making* (Spillane *et al.*, 2002 ; Lessard et Carpentier, 2015), qui se sont centrées sur l'interprétation du sens donné aux politiques éducatives au niveau local ou intermédiaire¹². Nombre de recherches ont analysé la manière dont des acteurs intermédiaires (dirigeants de districts scolaires) ou locaux (équipes de direction) peuvent être « entrepreneurs de changement » en construisant des récits qui portent « le sens de la réforme » (Lessard et Desjardins, 2010). Ces travaux insistent sur le fait que cette mise en récit de la réforme est indispensable pour la faire réussir, mais que les interprétations des finalités ou des moyens de la politique peuvent varier non seulement selon les intérêts et les positions des acteurs dans le champ éducatif (selon qu'ils travaillent dans un contexte urbain ou rural, selon le type d'écoles (dé)favorisées ou non, (sous-)performantes ou non, etc.) (Diamond et Spillane, 2004), mais aussi selon leurs systèmes de valeurs et de représentations, selon les catégories cognitives et normatives au travers desquelles ils interprètent les messages et les attentes institutionnelles qui leur sont signifiées par des tutelles hiérarchiques ou des acteurs du champ professionnel dans lequel ils s'inscrivent (Coburn, 2001 ; Spillane, 2004 ; Spillane, Reiser et Gomez, 2006). Cynthia Coburn s'est de plus penchée sur les processus d'interprétation des attentes de la politique par les enseignants, et sur les réponses pratiques qu'ils font aux attentes institutionnelles en matière pédagogique (Coburn, 2004).

Deux questions de recherche complémentaires, à ce niveau micro des établissements et des enseignants, complètent donc notre approche multiscalaire de la mise en acte de la politique de la GAR. D'une part, nous nous interrogerons sur la manière dont les équipes de directions d'école

12. Ces travaux ont pris naissance dans la foulée des travaux qui ont thématisé le « *sense-making* » dans les organisations (Weick *et al.*, 2005).

interprètent le sens de la politique et formulent des attentes (de changement ou d'amélioration) à l'égard du travail (individuel et collectif) des enseignants de leur équipe. Ces attentes institutionnelles et les demandes des directions à l'égard de leurs enseignants sont inscrites dans des cadres cognitifs et des discours qui les justifient et peuvent être de nature normative ou coercitive, selon les acteurs et les contextes¹³. Nous nous tournerons aussi de façon complémentaire vers certains outils de la sociologie des groupes professionnels, en particulier le travail d'Elliott Freidson (2001), pour appréhender la notion polysémique d'autonomie professionnelle.

D'autre part, en nous inspirant des travaux de Coburn (2004), nous nous demanderons comment les enseignants «répondent» à ces demandes et à ces attentes institutionnelles de leur direction qui touchent à leur autonomie professionnelle et à leur travail. Ces réponses seront de plus associées à la manière dont ils estiment ou non que la politique de la GAR est légitime ou non, sur le triple plan de la légitimité morale, cognitive et pragmatique distingué par Suchman (1995).

Concernant la première question de recherche, les attentes institutionnelles des directions d'école à l'égard du travail des enseignants seront analysées selon les trois dimensions constitutives du discours pédagogique chez Bernstein (1977). Nous distinguerons ainsi les attentes relatives aux *contenus d'enseignement* (curriculum prescrit et enseigné), au *travail et relations pédagogiques dans la classe* et aux *modes d'évaluation* des élèves. Nous nous demanderons dans quelle mesure les attentes des directions visent ou induisent des changements importants dans la définition de la professionnalité des enseignants, et dans quelle mesure ils visent et contribuent à redéfinir leur autonomie professionnelle, envisagée tant sous l'angle du pouvoir de décision que de l'autonomie de réflexion, deux dimensions clés du professionnalisme selon Elliot Freidson (2001). *L'autonomie de décision* est un enjeu relatif au droit d'affirmer «son expertise, son propre contrôle de l'espace de professionnalité» (Lang, 1999 : 37). Cette autonomie est dans les faits négociée en permanence avec les usagers, les cadres des organisations qui les emploient, mais aussi avec

13. Selon Coburn (2004, p. 218), une attente dite «normative» porte sur les idées et les valeurs qui sous-tendent ce que les enseignants devraient faire, ainsi que sur les moyens les plus appropriés afin d'atteindre ces nouveaux buts. Une attente «coercitive» (l'auteure utilise le terme *regulative* en anglais) implique une demande directe de changement (enseigner d'une façon précise, prioriser un certain matériel scolaire, etc.) qui est sous-tendue par l'usage de la règle et par de possibles sanctions si l'enseignant ne s'y plie pas.

d'autres professionnels qui font partie de l'écologie de leur travail (Abbott, 1988). Elle est associée à une *autonomie de réflexion*, qui renvoie à une capacité de réflexion sur les finalités, le contexte, mais aussi sur les savoirs et les pratiques à mettre en œuvre dans le travail (Champy, 2009 ; Tardif et Lessard, 2002).

Concernant la seconde question de recherche, visant à comprendre comment les enseignants répondent à ces attentes et à ces pressions institutionnelles, nous nous référerons aux travaux de Coburn (2004). Cette dernière propose de distinguer cinq types de réponses des enseignants relativement à des attentes institutionnelles de changement de leurs pratiques pédagogiques (voir le tableau 2).

**Tableau 2. Les formes de réponses des enseignants
(adapté de Coburn, 2004)**

TYPE DE RÉPONSE	DÉFINITION
Rejet	La demande institutionnelle est rejetée, surtout si elle n'est pas congruente avec les croyances et les approches existantes de l'enseignant.
Découplage/réponse symbolique	La pratique de l'enseignant n'est pas vraiment affectée. Il s'agit plutôt d'une conformité symbolique, d'un « affichage externe » qui ne correspond pas à la pratique effective.
Structures parallèles	Relativement à des demandes multiples et contradictoires, l'enseignant tente d'y répondre en juxtaposant des pratiques correspondant aux différentes attentes.
Assimilation	L'enseignant interprète la demande institutionnelle pour l'ajuster à ses propres croyances et façons de faire. Ainsi, il l'intègre à sa pratique existante sans changer ses convictions et ses cognitions de référence.
Accommodation	La demande institutionnelle entraîne la transformation des pratiques et des conceptions qui les sous-tendent. Cela implique une restructuration profonde des croyances de l'enseignant, de ses cadres cognitifs.

Nous montrerons de plus que les réponses des enseignants sont associées à la façon dont ils perçoivent la légitimité de la politique de la GAR, qu'il s'agisse de ses finalités, de ses outils légaux ou des outils plus locaux mis en place par la CS ou la direction de l'établissement, dans sa stratégie de mise en acte de la GAR.

La légitimité est évidemment une dimension essentielle de l'institutionnalisation d'une organisation ou plus largement du changement

des pratiques sociales, voulu par une entreprise politique. Suchman (1995) s'est interrogé, dans une perspective néo-institutionnaliste sur ce qui pouvait (activement ou passivement) affecter le degré de légitimité des pratiques des organisations complexes, notamment par rapport à l'opinion publique en général, de leurs membres ou de leur clientèle. Pour lui, la légitimité d'une organisation (ou plus largement pour nous d'une entreprise politique de changement) « *involve a generalized perception of assumption that organisational activities are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions* » (Suchman, 1995, p. 577). Il distingue dès lors trois dimensions de la légitimité (cognitive, morale et pragmatique) que nous reprendrons et réélaborerons pour analyser le rapport des enseignants aux politiques de la GAR. Dans le cadre de notre travail, nous les définissons de la façon suivante :

- 1) La **légitimité cognitive** est engagée dans les discours des enseignants, lorsque ceux-ci donnent sens à la politique (ou à ses composantes) et l'apprécient (positivement ou négativement) en se référant de façon explicite ou implicite à l'argumentaire politique (ou organisationnel), qui sous-tend ou accompagne explicitement la politique, aux théories de l'action, de la régulation ou du changement qui le fondent. Ces discours accompagnant la politique peuvent être tenus par les autorités centrales ou, lors de sa mise en œuvre, par des entités intermédiaires ou encore les directions de leur établissement. La légitimité cognitive de la politique peut aussi se manifester dans le discours des enseignants à propos des outils mobilisés par la politique et de leurs usages concrets.
- 2) La **légitimité morale** est engagée par les enseignants lorsque ceux-ci donnent sens à la politique (ou à ses composantes) en s'appuyant de façon explicite ou implicite sur des valeurs ou des normes (sociales, professionnelles, morales, politiques, religieuses), sur des principes, des conceptions/théories morales ou politiques. Autrement dit, la légitimité morale implique selon Suchman une forme d'orientation « altruiste » distincte d'une logique d'intérêt égoïste étroit, même si la légitimité morale n'est pas non plus dans les faits complètement « désintéressée ». La légitimité morale peut reposer sur l'évaluation positive ou négative de plusieurs aspects de la politique : évaluation de ses finalités, de ses *outputs* et de ses conséquences ; évaluation de

ses « moyens » (techniques et procédures ; structures mises en place). L'adhésion morale à une politique (ou à l'inverse, la critique) se réfère donc à des principes et des valeurs (morales, politiques, professionnelles) de l'enseignant.

- 3) La **légitimité pragmatique** est engagée par les enseignants lorsque ceux-ci donnent sens à la politique et l'apprécient (positivement ou négativement) en se référant à *leurs* conditions pragmatiques d'exercice du métier d'enseignant, à leur contexte de travail (en classe ou non, dans leur établissement) ou plus généralement à leur vie quotidienne. Dans ce cas, la légitimité (ou son absence) se fait en relation avec la « rationalité pratique » de l'enseignant. La politique peut en effet affecter positivement ou négativement, d'une part, ses intérêts matériels ou symboliques (dans son travail ou son emploi), mais aussi plus largement le cours ordinaire de sa pratique (ses conditions d'effectuation, certaines de ses orientations, sa qualité, son « confort », etc.). Le point important est ici que l'enseignant se réfère à sa pratique concrète et à ses intérêts (matériels, professionnels, symboliques) comme acteur individuel ou collectif.

Il va de soi que cette distinction des dimensions de la légitimité d'une action publique ou organisationnelle est analytique et que, dans les discours de nos répondants, ces dimensions vont parfois se superposer et s'enchevêtrer.

Synthèse intermédiaire

En nous appuyant sur les analyses portant sur les réformes administratives en général, nous avons postulé que la réforme de la gouvernance de l'éducation au Québec constitue une entreprise de changement du régime de régulation institutionnelle du système d'enseignement. Cependant, inspiré par la sociologie de l'action publique et la sociologie néo-institutionnaliste, nous ne partons pas de l'idée qu'on puisse appréhender cette entreprise comme une politique linéaire et descendante, dont il s'agirait seulement de retracer les étapes, et de confronter les intentions initiales avec la mise en œuvre concrète. Au contraire, nous avons opté pour un cadre d'analyse multiscalaire et dynamique qui appréhende cette politique comme un construit légal, cognitif, instrumental qui s'élabore, s'infléchit et se transforme dans différentes scènes ou niveaux d'actions depuis sa conception, son élaboration législative, mais

aussi lors de sa mise en œuvre et de sa réception au niveau intermédiaire ou local. Autrement dit, nous avons adopté ce que Ball appelle la

policy trajectory' approach: The trajectory perspective attends to the ways in which policies evolve, change, and decay through time and space and their incoherence. Here policymaking is a process which takes place within arenas of struggle over meaning (Taylor, 1997); it is the «politics of discourse» (Yeatman, 1990) (Ball, 1997, p. 266).

Nous avons ainsi déployé plusieurs outils conceptuels qui vont nous permettre d'opérationnaliser cette approche multiscalaire et dynamique de la trajectoire de la politique de la GAR, telle qu'elle s'est développée à différents paliers d'action et sur différentes scènes.

Au niveau des scènes centrales de la « fabrication » des énoncés législatifs, nous avons ainsi insisté sur plusieurs concepts, permettant de saisir les processus complexes qui les sous-tendent. Les concepts de traduction, de bricolage institutionnel (cognitif, réglementaire) et de dépendance de sentier, mais aussi les notions de récit d'action publique et de forums ont été proposées comme des balises conceptuelles de base. Il s'agit de saisir les *traductions* opérées de modèles politiques globaux comme le nouveau management public, en tenant compte du rôle classique des transactions et des *jeux politiques d'alliances et d'oppositions entre les acteurs* (partis, mais aussi parties prenantes de cette politique), mais en mettant aussi au jour les processus de bricolage institutionnel à l'œuvre, en montrant comment les *institutions* québécoises jouent à la fois comme ressources et comme contraintes dans l'élaboration de la GAR.

À un palier d'action, intermédiaire, les notions de médiation et de logiques d'action ont été proposées pour saisir la façon dont les commissions scolaires mettent en œuvre la GAR. Deux hypothèses complémentaires accentuant soit des dynamiques de convergence soit de divergence entre CS ont été posées.

Au palier plus local des établissements, les notions d'instrumentation, de dispositif de régulation, d'épreuves ont été précisées pour cerner les usages et les choix locaux des outils de la GAR par les écoles. Les notions d'épreuves et d'autonomie professionnelle seront aussi mises à profit pour saisir les effets organisationnels et institutionnels de ces dispositifs, notamment sur le travail des enseignants. Enfin, pour saisir le sens donné par les acteurs enseignants à cette politique (sa mise en œuvre concrète, ses effets sur leur travail), une typologie de Coburn (relative aux processus d'interprétation et de réponse aux attentes de la politique) et une typologie

de Suchman (relative aux dimensions de la légitimité de la politique) ont été déployées.

La méthodologie empirique de cette approche multiscalaire et dynamique est développée dans la section suivante.

MÉTHODOLOGIE

Nos questions de recherche ont été déployées par des méthodes et des outils de collecte de données divers aux différents paliers du système d'enseignement québécois : *trajectoire* et fabrication de la politique au niveau du champ politique central ; *médiations* et logiques de mise en œuvre de la politique par quatre CS ; *instrumentation* de la politique par quatre établissements secondaires dans deux CS ; *réception* de la GAR par les enseignants, c'est-à-dire la manière dont ils *donnent sens* à la politique (visions de sa légitimité) et répondent dans leurs pratiques pédagogiques aux attentes institutionnelles qui accompagnent la mise en œuvre de la GAR dans les écoles. Ces collectes et ces analyses de données sont autant d'entrées théoriques et empiriques complémentaires permettant d'analyser les orientations effectives de la trajectoire de la GAR et ses effets de changement organisationnel et institutionnel. Nous allons en dresser un portrait synthétique qui est complété par une annexe méthodologique.

Le design général a été de faire plusieurs types d'études de cas aux différents paliers du système.

Tableau 3. Design général de l'étude de la gestion axée sur les résultats

		ÉTUDES DE CAS		
		ORGANISATIONS ¹⁴	OUTILS DE LA POLITIQUE	TECHNIQUES DE RECHERCHE
Palier du système	Central	Ministre de l'Éducation du Québec Assemblée nationale : lois 124 et 88	Contrat (avec CS), plans stratégiques du MÉQ, indicateurs de performance	Analyse documentaire et statistique Revue de la littérature (1988-2000) Analyse d'un corpus de mémoires de la commission éducation et culture de l'éducation nationale
	Intermédiaire	4 commissions scolaires	Contrat (avec MÉQ et écoles); rapports au MÉQ; plans stratégiques; indicateurs de performance, logiciels liés à la GAR	Entretiens semi-directifs (n = 61): équipes de direction; cadres; conseillers pédagogiques; acteurs politiques ou syndicaux Analyse documentaire et statistique
	Local	4 écoles publiques secondaires (francophones) et 2 écoles publiques secondaires (terrain d'étude complémentaire)	Contrat (avec MÉQ et écoles); rapports au MÉQ; plans de réussite; indicateurs de performance, Logiciels liés à la GAR	Entretiens semi-directifs: équipes de direction (n = 10); enseignants (n = 30) analyse documentaire

Analyse de la trajectoire des lois relatives à la GAR

La notion de trajectoire des politiques (Ball, 1993) présuppose qu'une politique publique s'inscrit dans une temporalité et dans un espace qui en influencent et en transforment progressivement l'énoncé. Il s'agit d'analyser les étapes et les transformations politiques, sociales, sémantiques, législatives et réglementaires constitutives de cette trajectoire, d'en mettre au jour les conditions sociales et politiques d'émergence, et d'en détailler les conséquences. La temporalité est alors au cœur de notre analyse puisque les changements (ou non-changements) s'opèrent et s'observent dans le temps.

14. Pour garder l'anonymat des personnes interrogées et des organisations, nous avons donné un surnom à chaque CS et établissement scolaire qui ont fait l'objet d'études de cas. Commissions scolaires: CS du Sud, de l'Est, de l'Ouest, du Nord. Écoles: École des Montagnes, de la Chute, des Faubourgs, des Champs, du Fleuve et des Prairies.

La période d'analyse centrale de cet axe porte sur la période 1988 à 2012. Elle commence donc un peu avant les États généraux de l'éducation (1995-1996) – considérés par différents auteurs (Brassard, 2007 ; Brassard *et al.*, 2013) comme un moment clé dans l'évolution des politiques éducatives québécoises – et se prolonge jusqu'en 2016. Ces dates doivent être considérées comme des balises indicatives car, suivant la littérature analysée, nous serons amenés à faire référence à la période qui a précédé (par exemple, la Révolution tranquille des années 1960).

Le point important sur le plan méthodologique est que nous avons abordé la période 1988 à 2000 à partir d'une synthèse de la littérature pertinente, alors que la période 2000 à 2012 a fait l'objet d'une analyse originale basée sur une analyse de divers matériaux discursifs, traités par plusieurs méthodes d'analyse complémentaires.

Analyse de la période 1988 à 2000

L'étude de la genèse et de l'évolution de la GAR au sein du système éducatif québécois repose majoritairement sur un examen et une relecture à la lumière de notre cadrage théorique de la littérature scientifique empirique québécoise portant sur notre objet d'étude. Cette synthèse et relecture de la littérature a eu pour visée de dégager des interprétations théoriques sur la structuration de la GAR à partir de la littérature existante. Elle nous a permis de dégager et de discuter de différents éléments d'analyse sur l'évolution des politiques éducatives québécoises, et plus particulièrement de la genèse et de la trajectoire de la gestion axée sur les résultats. Cette analyse a permis de mettre au jour des axes de changement et des étapes clés qui vont influencer à la fois le contexte et le contenu de l'énoncé de la politique ultérieure de la GAR. La fabrication ultérieure de cette politique (sa discussion et sa formation) s'opère en effet sur la base des textes normatifs fondamentaux, de dispositifs de participation locaux, de structures de répartition des compétences, de dispositifs de contrôle, de finalités éducatives, de législations ou d'indicateurs statistiques qui, tous sont antérieurs à la décennie 2000, mais vont être mobilisés et concourir, à des degrés divers, à la mise en place de la GAR. Il s'agit donc de mettre au jour les politiques qui ont précédé la discussion explicite de la GAR au cours de la période ultérieure 2000-2010, et qui en composent certains des éléments constitutifs, éléments dont nous avons voulu retracer la genèse.

Analyse de la période 2000 à 2012 : FCPE et presse écrite

L'analyse de la période plus récente 2000 à 2012 repose sur l'analyse de différents matériaux dans deux forums qui ont participé directement ou indirectement de la construction de la GAR. Rappelons d'abord que les forums sont « des lieux de débats plus ou moins spécialisés au sein desquels s'affrontent plusieurs groupes d'acteurs développant des stratégies pour faire valoir leur vision du monde », dans notre cas, en ce qui a trait à la politique éducative. « Ils permettent de rendre intelligible l'hétérogénéité des idées existantes autour d'une politique publique et la pluralité des systèmes de représentations et actions dans lesquelles ces idées s'inscrivent » (Fouilleux, 2000, p. 279).

L'analyse du « forum de la communauté de politique éducative » (FCPE) se focalise majoritairement sur les processus d'adoption des projets de loi 124 (2002) et 88 (2008). Elle vise l'analyse de la production de la politique comme texte législatif et réglementaire, mais aussi comme discours (Ball, 1993). Elle se centre sur les débats dans l'arène parlementaire qui ont entouré l'adoption des projets de loi 124 (2000) et 88 (2008), considérés comme majeurs dans la mise en place de la GAR en raison des instruments et des dispositifs que ces lois définissent, ainsi que la structuration des pouvoirs et des responsabilités entre divers acteurs au sein du système éducatif québécois qui s'opère avec elles.

Deux groupes d'acteurs sont distingués au sein du FCPE : les acteurs politiques (parti au pouvoir, de l'opposition, etc.), les acteurs civiques (ou professionnels) représentant différents groupes d'acteurs clés du champ éducatif (commissions scolaires, directions d'école, syndicats enseignants, représentants de parents, etc.). L'étude du forum de la politique éducative mobilise, d'une part, a) une analyse cognitive et, d'autre part, b) une analyse stratégique, car comme le précise Fouilleux, on ne peut complètement séparer idées et intérêts. La sélection et les principes d'analyse du matériau empirique pour 1) l'analyse de la période 1988 à 2000 ; 2) l'analyse de la période 2000 à 2012, concernant le FCPE, sont précisés dans le rapport de la CRCPE (Maroy *et al.*, 2013).

En définitive, deux grandes sous-questions structurent ce premier axe de notre recherche :

- 1) Quelles ont été les sources, les origines et les évolutions des notions et des argumentaires clés constitutifs de la politique de la gestion axée sur les résultats (GAR) au Québec ? Quels récits de politique publique sont proposés ou en concurrence dans le

discours qui entoure la GAR au Québec? Quelles ont été les évolutions, les inflexions ou les transformations de ce discours, en particulier dans le processus de traduction ou d'emprunt d'une référence étrangère (soit nationale, soit transnationale) ou dans le processus de changement dans le cours de la trajectoire de la politique? Quels ont été les acteurs porteurs de ces discours?

- 2) Quelle a été la trajectoire (de l'énoncé) de la politique sur un plan réglementaire, sur le plan de ses instruments juridiques et cognitifs, sur le plan cognitif et normatif? Quelles en sont les étapes clés/la périodisation? Peut-on constater des temporalités différentes du changement, selon les dimensions constitutives des réalités institutionnelles (réglementaire, outils supports sur un plan cognitif, normativité)? Quels mécanismes de changement sont discernables: mécanismes institutionnels ou logiques d'intérêts et rapports de pouvoir entre acteurs? Quelles propriétés de l'énoncé des politiques en résultent?

Médiations et mise en œuvre de la GAR par les commissions scolaires

Nous avons réalisé une enquête de terrain dont la collecte et l'analyse des données devaient permettre de répondre à la question de recherche suivante: *Comment saisir la médiation de la GAR par les commissions scolaires québécoises?*

Nous avons opté pour une méthode dite d'étude de cas multiples où chaque commission scolaire participante à l'enquête constitue une unité-cas. L'objectif que nous poursuivons par ce choix méthodologique est de favoriser la comparaison entre les organisations, tout en permettant une description très précise de chacune d'entre elles.

La sélection des CS a procédé de la façon suivante. Nous avons contacté un échantillon de 30 commissions scolaires francophones (il y en a 60 au total). Certaines CS ont été écartées afin de ne pas nuire à d'autres recherches similaires menées simultanément ou à cause de leurs caractéristiques atypiques (notamment la taille de l'organisation). De plus, un facteur de relative proximité géographique (lié à notre capacité à y envoyer des équipes de recherche) a guidé cette première sélection. Ainsi, toutes les CS contactées se trouvaient dans les régions suivantes: Capitale-Nationale, Mauricie, Montérégie, Estrie, Lanaudière, Laval, Montréal, Centre-du-Québec, Outaouais, Laurentides. La participation des CS s'est

faite sur une base volontaire. En fin de compte, 4 CS sur 30 ont accepté de participer à la recherche. Les caractéristiques des organismes sont les suivantes¹⁵.

Tableau 4. Le design du champ d'études

		RÉSULTATS SCOLAIRES ¹⁶	NIVEAU SOCIO-ÉCONOMIQUE DES ÉLÈVES
	CS DU SUD	DANS LA MOYENNE	FAVORISÉ
Commissions scolaires francophones	CS de l'Est	Au-dessus de la moyenne	Légèrement défavorisé
	CS de l'Ouest	Sous la moyenne	Légèrement défavorisé
	CS du Nord	Au-dessus de la moyenne	Très favorisé

Nous avons procédé à une collecte de données par l'intermédiaire d'entretiens individuels semi-dirigés avec des acteurs organisationnels clés dans chacune des CS étudiées (61 entretiens au total; plus de détails sur les guides d'entretien, dans le rapport CRCPE, Maroy *et al.*, 2016). Nous avons aussi effectué une analyse des outils associés à la gestion axée sur les résultats en usage dans les CS. Finalement, nous avons utilisé le logiciel Nvivo 12 afin de procéder à un codage à la fois thématique (ce qui a permis la construction des études de cas) et analytique afin de répondre à des questions spécifiques (par exemple, la présence de différents mécanismes institutionnels ou de logiques d'action).

Études de cas et entretiens au niveau des établissements scolaires

L'analyse de la mise en œuvre de la GAR et de l'usage de son instrumentation par les équipes de direction des écoles secondaires, comme l'analyse de la façon dont les enseignants perçoivent et répondent à cette mise en œuvre, a été opérée dans six écoles secondaires de deux CS. Comme on le verra au chapitre 4, ces deux CS développent des formes plus ou moins proactives de l'implantation de la politique, la CS du Nord étant plus proactive et offensive que la CS du Sud.

Les écoles ont été choisies d'une part avec la collaboration de la direction générale de la CS du Nord, alors que dans la CS du Sud, nous avons dû passer par l'organisation syndicale enseignante (mis à part une

15. Le lecteur trouvera en annexe plus de détails sur leurs caractéristiques et sur leurs performances de 2005 à 2017.

16. Québec : écart entre le taux de réussite à l'examen ministériel de l'école et la moyenne des écoles publiques à ce même examen (moyennes pour les années 2010 à 2015).

direction d'école interrogée dans le cadre de l'analyse du niveau intermédiaire). En effet, malgré plusieurs relances, la direction générale de la CS du Sud n'a pas donné suite à notre demande d'investigation dans les écoles, qui était pourtant prévue dans le plan d'enquête initial. Les motifs invoqués ont d'abord fait référence au contexte de renégociation de la convention collective, et ensuite aux réticences des directions à organiser les entretiens avec les enseignants. Une tentative parallèle de réalisation d'entretiens d'enseignants et de directions d'école dans les CS de l'Est et de l'Ouest a également avorté, pour des raisons assez similaires, malgré un soutien important de la direction générale de la CS de l'Ouest. À noter que dans ces deux dernières CS, une entrée par le syndicat enseignant local dans les écoles n'a pas été non plus acceptée par ces syndicats, alors qu'elle était tentée après l'échec du passage par la direction de la CS.

Cette difficulté à « entrer dans les écoles » est ainsi symptomatique des tensions liées à la mise en œuvre locale de la GAR, même si, comme on va le voir, des variations existent sur ce plan. On trouvera dans le tableau 5 les principales caractéristiques des six écoles investiguées (années de référence 2014 et 2015). Il faut noter que dans les trois écoles secondaires de la CS du Nord (ci-après École des Montagnes, École des Chutes et École des Faubourgs) et dans l'école des Champs (CS du Sud), des entretiens parallèles ont pu être réalisés, d'une part, avec les enseignants et, d'autre part, avec les équipes de direction, ce qui n'est pas le cas des écoles du Fleuve et des Prairies.

Les écoles investiguées sont relativement « performantes » par rapport à la moyenne des écoles secondaires du Québec, la CS du Sud étant dans la moyenne des écoles publiques, alors que la CS Nord la dépasse (voir *supra*).

Sur le plan socio-économique, les écoles de la CS du Sud se distinguent selon leur localisation sur le territoire de la CS, qui se répercute sur le type de population scolaire. Ainsi, l'école du Fleuve (440 élèves) se trouve dans un milieu suburbain relativement favorisé (~ 25 000 habitants; en croissance, presque exclusivement francophone). L'école des Prairies compte environ 500 élèves et se trouve dans un milieu rural/semi-rural (~ 7300 habitants). Le milieu est défavorisé selon l'indice IMSE (rang 8). L'École des Champs est une grande école qui desservait traditionnellement une grande partie du territoire de la CS. Toutefois, avec l'augmentation de la population sur le territoire de la CS, la majorité des élèves viennent de la zone suburbaine assez dense (~ 23 000 habitants;

plus de 500 habitants par km²), homogène, francophone et relativement favorisée (IMSE, rang 3).

Tableau 5. Présentation des écoles étudiées

		CS DU NORD			CS DU SUD		
		ÉCOLE 1 DES MONTAGNES	ÉCOLE 2 DES CHUTES	ÉCOLE 3 DES FAUBOURGS	ÉCOLE 4 DU FLEUVE	ÉCOLE 5 DES PRAIRIES	ÉCOLE 6 DES CHAMPS
Écoles	Type	Secondaire 1-5	Secondaire 1-5	Secondaire 1-5	Secondaire 1-3	Secondaire 1-5	Secondaire 4-5; PEI ¹⁷ : 1-5
	Pop. élève	830	1100	880	440	490	1900
	Milieux	Suburbain/rural	Périurbain	Périurbain	Suburbain	Rural/semi-rural	Suburbain
	Défavorisation (R10 IMSE) ¹⁸	4	3*	2*	3**	8**	3
	Offre scolaire (programmes particuliers)	Sports; langues et autres	PEI; Sports et autres	Divers	Sports	Sports; langues	PEI; Sports et autres
	Sélection	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui
	EHDA	25 %	14 %	28 %	17 %	20 %	22 %
	Performance épreuve MEES	Moyenne CS sauf Histoire (faible)	Moyenne CS ou supérieur	Moyenne CS	S.O.	Inférieures à la CS en FR, supérieures en Math	Supérieures à la CS (sauf Math CST)
	Concurrence	Faible	Forte	Moyenne	Moyenne	Faible	Forte
Acteurs	Enseignants	~ 70	~ 70	~ 70	31	39	Plus de 100
	Directions	1 DÉ, 1 DA	1 DÉ, 2 DA	1 DÉ, 2 DA	1 DÉ, 1 DA	1 DÉ, 1 DA	1 DÉ, 5 DA

* Indice de faible revenu plus grand

** Indice de faible revenu plus petit ¹⁹

17. PEI = programme d'enseignement international.

18. Indice de défavorisation (IMSE), rangs déciles où 1 représente le plus favorisé et 10 le moins favorisé.

19. L'indice de faible revenu (ISFR) met en évidence les difficultés économiques des ménages, alors que l'indice de milieu socio-économique (IMSE) prend en compte d'autres indicateurs, dont l'inactivité des parents et la scolarité de la mère. Selon le MÉQ, l'indicateur IMSE est plus valide pour cerner les différences socio-économiques en milieu rural, l'indice ISFR ayant été conçu au départ pour l'île de Montréal.

Dans la CS du Nord, l'École des Montagnes (830 élèves) se situe dans une petite localité située à environ 30 kilomètres d'un centre urbain (milieu semi-urbain). L'école couvre plusieurs municipalités et un large territoire, avec une population dont l'indice de milieu socio-économique IMSE est au rang décile de 4. Les élèves peuvent venir de très loin, ce qui explique une clientèle hétérogène, car 30 % des élèves de l'école viennent de l'extérieur de son bassin de recrutement. Le recrutement est local et plus défavorisé pour les programmes réguliers et en adaptation scolaire alors que pour les programmes particuliers (sports-études, PEI), les élèves peuvent venir de milieux urbains plus favorisés. L'école des Chutes accueille une population d'environ 1100 élèves, décrite comme un milieu assez homogène, issue de classe moyenne à « classe moyenne supérieure », provenant de différentes zones territoriales de la CS : des quartiers plus ruraux, des zones associées à des « banlieues-dortoirs » relativement aisées ou encore des quartiers plus défavorisés. Son indice de défavorisation (IMSE) de rang 3 selon les données ministérielles en fait un milieu relativement favorisé sur le plan socio-économique. L'École des Faubourgs est située dans un quartier périurbain, majoritairement résidentiel (~ 80 000 habitants; ~ 1100 habitants par km²). Cette école se présente comme une organisation centrée sur les « besoins de sa clientèle » qui aurait plus de besoins particuliers (davantage d'élèves en difficulté). En effet, l'école ne fait pas de sélection à l'admission, et près des deux tiers des élèves viennent de l'extérieur du bassin, en raison de classes d'adaptation scolaire. Si une partie des élèves vient du bassin de recrutement de l'école légèrement plus défavorisé (ISFR de rang 6) que celle du reste de la CS du Nord, la population d'élèves vient surtout de l'extérieur et est majoritairement issue d'un milieu socio-économique de classe moyenne, mais avec des difficultés scolaires.

Dans toutes les écoles investiguées, les équipes enseignantes ont à des degrés divers développé des formes de résistance à la GAR au moins dans les premiers temps, même si aucune situation de blocage ou de conflit ouvert n'était présente.

Instrumentation et usages des outils de la GAR

L'analyse des dispositifs de régulation dans lesquels s'inscrivent les usages des outils mobilisés a été faite sur seulement trois des six écoles précitées, celles de la CS du Nord, sur lesquelles notre information était la plus complète. Nous avons utilisé deux sources de données pour construire nos analyses sur cet axe : 1) les propos des acteurs scolaires (15 enseignants et 7 directeurs et directeurs adjoints) sur la GAR recueillis

par des entretiens semi-dirigés ; 2) les différents outils liés à la GAR (CGRÉ des écoles étudiées et divers exemples de représentations graphiques des données liés à la performance scolaire utilisé par les équipes de direction).

Cependant, il faudra tenir compte que ces études de cas ont été effectuées, d'une part, dans une CS particulièrement proactive et, d'autre part, que les enseignants ont été choisis par les directions d'école, sur la base des critères que nous leur avons transmis : ancienneté minimale de trois ans dans l'établissement, matière enseignée (les matières « à sanction », soit français, mathématiques, histoire ou sciences ; et une matière sans évaluation externe (éthique et culture religieuse) ainsi qu'un enseignant spécialisé avec les élèves HDAA), et enfin, un équilibre hommes/femmes.

Les entretiens ont été analysés à l'aide d'une technique de codage semi-inductif (basé sur le cadre théorique défini ci-haut, mais sans typification préétablie des dispositifs, des relations et des épreuves qui les composent). Dans un deuxième temps, nous avons procédé à une analyse de contenu des outils retenus dans le but explicite d'en comprendre le rôle (notamment discursif) dans le cadre de certaines épreuves préalablement identifiées.

Ces deux procédés d'analyse ont été faits séparément pour chaque cas, puis nous avons procédé par comparaison afin de dégager les éléments les plus robustes (transversaux aux cas) afin de cartographier les dispositifs de régulation relatifs à la mise en œuvre de la GAR. Nous en avons identifié deux. En raison de cette méthode, les dispositifs que nous présentons ci-après ne correspondent pas exactement à la réalité de chacun des cas pris isolément, mais plutôt à une représentation idéalisée de la somme de ceux-ci.

La construction du sens de la GAR dans les écoles : attentes des directions et perceptions des enseignants

Sur le plan local, dans l'analyse de la réception de la GAR par les enseignants, notre travail repose sur l'analyse qualitative de 33 entretiens d'enseignants et 10 agents de direction au sein de 6 écoles secondaires dans deux CS (voir les tableaux descriptifs en annexe 5). Les enseignants interviewés ont été sélectionnés d'abord pour leur ancienneté dans leur établissement (plus de 3 ans pour 18 d'entre eux) et leur expérience du métier (une moyenne de plus de 15 ans d'expérience). Enfin, ils enseignent tous dans des matières obligatoires pour la sanction des études

(l'obtention d'un diplôme à la fin du cursus scolaire). Nous avons d'abord mené l'enquête dans trois écoles d'une même commission scolaire (CS du Nord) que nous avons identifiée comme « amplificatrice » de la GAR et de la gestion de la pédagogie qui en découle (voir le chapitre 4). Les écoles de la CS du Nord ont été sélectionnées en fonction de la diversité de leur bassin d'élèves (plus ou moins défavorisés, issue d'un milieu suburbain ou rural). Nous leur donnons les noms fictifs suivants : École des Montagnes, École des Chutes et École des Faubourgs. Dans chacune de ces écoles, nous avons interviewé le directeur d'établissement, ainsi qu'un ou deux adjoints. Deux autres directeurs dans deux autres écoles de cette CS ont également été interviewés, pour compléter notre analyse des perspectives des directions.

Afin de contraster nos données, nous avons poursuivi l'enquête dans une autre commission scolaire (la CS du Sud), dont la logique de mise en œuvre de la GAR conduit à une gestion des pratiques pédagogiques locales moins intense. Pour des raisons indépendantes de notre volonté, nous n'avons pu y opérationnaliser notre plan d'investigation (combinant des entretiens auprès de la direction et des enseignants) que dans une seule école dite « performante », appelée ici l'École des Champs. Nous y mobilisons les entretiens réalisés auprès de cinq enseignants et un seul entretien effectué auprès de la direction²⁰. Dans les Écoles du Fleuve et des Prairies, nous n'avons pas pu interviewer la direction. On trouvera en annexe une description de l'ensemble des enseignants analysés.

20. Les références aux entretiens sont faites comme suit : nom de l'école, fonction occupée (avec un numéro si plusieurs interviewés occupent une même fonction). Les enseignants sont simplement désignés par leur matière. Un directeur d'établissement est désigné par l'acronyme DÉ et un directeur adjoint par DA.

CHAPITRE 3

LA FABRICATION DE LA GAR

Notre propos dans ce chapitre est d'analyser la trajectoire de la GAR. Comme cela a été précisé dans notre chapitre théorique, la trajectoire d'une politique éducative ne doit pas être conçue dans une optique linéaire et chronologique. À la façon de Ball (1993), nous considérons une politique comme une construction mouvante d'un ensemble de discours, d'instruments, d'institutions, de relations sociales dont l'agencement et la configuration se transforment au fil du temps, impliquant divers processus de maintien ou de changement des institutions existantes, mais aussi d'invention de catégories nouvelles. Trois mécanismes clés sont au cœur de cette construction évolutive : des processus de traduction, de bricolage et des processus institutionnels mêlant inertie (dépendance au sentier) et changements graduels, mais significatifs (conversion)¹.

La politique de la GAR a explicitement vu le jour sur le plan législatif au cours de la décennie 2000 avec la loi 82 de réforme de l'administration publique (LAP), suivie des lois 124 (2002) et 88 (2008) qui l'appliquaient à l'ensemble du réseau scolaire en changeant la Loi de l'instruction publique. En 2016, la loi 105 va procéder à un ajustement du dispositif mis en place². Néanmoins, pour comprendre le contexte politique et idéologique dans lequel cette réforme prend pied dans le système éducatif,

1. Ce chapitre résulte d'une profonde refonte et actualisation de deux publications : d'une part, un article paru en 2014 (Maroy, Mathou, Vaillancourt et Voisin, 2014) ; d'autre part, certains éléments du chapitre comparatif sur les trajectoires des politiques française et québécoise d'*accountability* (Maroy et Pons, 2019).
2. La loi 40 adoptée « sous le bâillon » en février 2020, au moment d'écrire ces lignes, pourrait avoir un effet plus important. Vu le manque de recul temporel, nous ne ferons que de très brèves hypothèses sur ces effets potentiels, lorsque notre analyse antérieure est concernée.

il est nécessaire de les situer par rapport aux orientations antérieures de la politique scolaire et aux formes de problématisations centrales des enjeux scolaires qui s'y sont fait jour avant le XXI^e siècle.

Notre propos est donc de démêler quelques-uns des fils autour desquels s'est construite la GAR. Nous montrerons que la GAR se construit en incorporant, sédimentant et juxtaposant des discours et des instruments d'action publique dérivant d'épisodes politiques antérieurs à la première loi sur la GAR (en 2000), mais qu'elle procède aussi en traduisant des principes ou des outils de la nouvelle gestion publique importés d'organismes internationaux. Elle s'élabore aussi en bricolant, de façon réursive, les outils de la GAR qui change fréquemment de nom et de fonction tout au long de la séquence que nous avons analysée entre 2000 et 2016. Cependant, ces processus de bricolage et de traduction se font sur un fond de continuité et de dépendance au sentier à l'égard de la structure institutionnelle à trois paliers du système québécois (ministère-CS-établissements), qui demeure tout au long de la période. Néanmoins, le palier intermédiaire des CS connaît un processus de conversion institutionnelle progressif et significatif.

Nous commencerons dans une première section par présenter succinctement les grandes balises de la politique éducative québécoise depuis le rapport de la commission Parent³ (moment fondateur du système éducatif québécois moderne), avant de détailler la chronologie des différentes lois (loi 82, 124, 88, 105) qui ont, entre 2000 et 2016, construit le cadre législatif actuel de la GAR. Dans les sections suivantes, nous analyserons successivement, les processus et les acteurs qui contribuent à la traduction (section 3), au bricolage (cognitif, politique) de la politique de la GAR (sections 4 et 5). Nous terminerons en développant les mécanismes d'inertie ou de changement institutionnel, qui se combinent avec ces logiques de traduction et de bricolage. Ainsi, des processus de dépendance au sentier, de sédimentation et de conversion graduelle des institutions éducatives sous-tendent toute la séquence.

UNE GÉNÉALOGIE ANCIENNE

Au Québec, l'éducation fut longtemps organisée sur des bases confessionnelles (catholiques ou protestantes). Ceci se reflétait dans les

3. Son nom officiel est la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec.

structures du système éducatif. Le palier central était régi dans les faits par le Comité catholique et le Comité protestant, qui présidaient aux destinées de ce qui constituait deux réseaux scolaires parallèles. Au niveau intermédiaire, les commissions scolaires (forme de gouvernement scolaire local, dirigé par des représentants élus et disposant d'un pouvoir de taxation sur leur territoire) étaient liées aux hiérarchies religieuses. L'éducation fut définitivement ancrée et inscrite dans le giron de l'État, à la faveur de la période dite de la « Révolution tranquille » et de l'influence du rapport Parent (1963) (voir la figure 1⁴). Outre des structures formelles clés du système éducatif actuel (ministère de l'Éducation, établissements primaires et secondaires publics, au curriculum et au régime pédagogique relativement unifiés), cette commission a promu deux idées majeures, qui constituent depuis lors des conventions sociétales (et donc des institutions au sens normatif) assez largement partagées, même si elles ne sont pas incontestées : l'éducation pour tous et la promotion d'un projet éducatif « national », d'un projet politique de développement et de modernisation de la société québécoise par l'éducation (Corbo, 2002 ; Rocher, 2004). Les organisations, acteurs et réglementations qui en ont dérivé au cours des cinquante dernières années ont contribué à orienter la traduction et le bricolage de principes néo-managériaux des années 1990, et surtout 2000. Quels sont alors les enjeux et les idéaux centraux qui remontent à cette période ? Nous en développerons deux qui importent dans la généalogie de la GAR.

L'idéal de l'égalité des chances est ainsi un des enjeux clés des politiques québécoises depuis le rapport Parent. La politique des gouvernements successifs l'a concrétisé dans les années 1970 par diverses mesures visant à universaliser l'offre de formation par la promotion de nouvelles structures d'enseignement supérieur (création d'écoles secondaires « polyvalentes » dans toutes les régions, de collèges et d'universités publiques au supérieur) et la promotion d'une école publique gratuite. Cependant, au fur et à mesure que l'idéal d'accès de tous se réalise et que la scolarisation s'allonge au secondaire et au supérieur, l'idéal « d'égalité d'accès » va être progressivement complété par celui de la « réussite pour tous ». Dès les années 1980 en effet, des voix des milieux éducatifs ou universitaires cherchent à mettre à l'agenda le problème de l'échec et du décrochage scolaires, particulièrement chez les garçons (Proulx, 2007). Marc-André Deniger pointe notamment le rôle important de la Centrale

4. Le lecteur y trouvera une représentation graphique des principaux moments clés et lois clés de la politique éducative québécoise.

de l'enseignement du Québec et sa « vaste campagne sur la réussite éducative [voir notamment *CEQ, 1991*] [qui] a contraint l'État et la société civile à agir devant une situation perçue comme un grave problème social » (Deniger, 2012, p. 71). Ainsi, en 1992, dans le plan d'action *À chacun ses devoirs*, le Ministère fixe un objectif de « 80 % de diplomation au secondaire d'ici cinq ans » (MÉQ, 1992). Cet enjeu sera aussi prégnant lors des États généraux sur l'éducation (ÉGÉ, 1996), qui constituent un autre moment clé du débat scolaire québécois réclamé notamment par des organisations syndicales, universitaires et certains médias de presse (Deniger, 2012). Ce nouvel enjeu manifeste une évolution de la conception de l'égalité des chances, problématisée depuis le rapport Parent en matière d'accessibilité scolaire : l'égalité visée en éducation n'est plus seulement une égalité des chances « d'accès » (favorisée par la gratuité et une égale répartition de l'offre éducative), mais doit devenir également une égalité des chances de « succès ». Dans la réforme découlant des ÉGÉ, cela se traduit par l'objectif de « réussite pour tous ».

Un second enjeu récurrent depuis les années 1960 est celui de la structure de gouvernance, du degré de centralisation des décisions au sein du système et de la balance du pouvoir entre l'État, les commissions scolaires et les établissements. La place de la « démocratie scolaire » locale, de la participation des parents dans les écoles, comme celle du maintien de la démocratie scolaire élective dans les commissions scolaires, vont être liées à ce débat sur l'autonomie de l'établissement scolaire et la décentralisation. Ce débat se déroule au cours des années 1970 et 1980, après des critiques internes sur la centralisation excessive du système par suite de la création du Ministère, mais aussi de la montée de modèles internationaux promouvant « l'autonomie de l'établissement » (Brassard, 2007). L'idée de « projet éducatif » de l'établissement scolaire apparaît (dès 1979, Loi 71) et, avec lui, la (re)valorisation d'un pilotage local de l'éducation.

Les ÉGÉ prolongent cette dynamique de décentralisation : avec le projet de loi 180⁵, l'objectif explicite est de « renforcer le rôle des acteurs locaux et l'implication de la communauté dans la gouvernance éducative » (Dembélé, Goulet, Lapointe et Deniger, 2013, p. 59). On y retrouve une nouvelle répartition des pouvoirs à l'avantage des établissements scolaires, qui se voient accorder une autonomie accrue. Cela se traduit principalement par la dévolution de fonctions et de pouvoirs des CS vers les

5. Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et diverses mesures législatives, 1997, L.R.Q., c.-I-13.3.

établissements et par un assouplissement de l'organisation du travail en matière de gestion des ressources et des processus éducatifs dans une visée de promotion de l'adaptabilité des services de l'école aux publics accueillis. De plus, les parents en émergent renforcés comme acteur scolaire, notamment par l'obligation de créer un conseil d'établissement⁶. L'autonomie de l'établissement est ainsi contrebalancée par une forme de reddition de comptes « horizontale » de l'école aux parents et à la communauté locale, notamment en ce qui concerne son « projet éducatif » et sa lutte contre le décrochage. On vise avant tout l'intégration de l'établissement scolaire à son milieu, au nom de principes associés à la gestion communautaire et participative (Lessard *et al.*, 2007 ; 2008).

LA CHRONOLOGIE DES LOIS

Dès ce moment des ÉGÉ, la préoccupation des « résultats », de l'imputabilité des organisations locales est donc présente (Brassard, 2007). La planification stratégique du ministère de l'Éducation fait par exemple référence à des objectifs chiffrés dès le plan d'action « À chacun ses devoirs » (1992) et ensuite le plan « Prendre le virage du succès » (1997b). Cependant, ce n'est qu'à partir des années 2000 que la visée d'une amélioration des taux de réussite au niveau du système va être explicitement liée à un souci de construire plus de cohérence d'ensemble dans le système éducatif et plus de reddition de comptes de la base vers le sommet. Le mouvement de décentralisation est alors contrebalancé par une réforme générale de l'administration publique.

Le projet de loi 82 (2000) sur la modernisation de l'administration publique (LAP)⁷ instaure d'abord une politique de gestion axée sur les résultats à l'ensemble de l'administration publique. Le secrétariat du Trésor (ministère des Finances) définit ainsi la GAR : « La gestion axée sur les résultats est une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les buts visés » (Secrétariat du Conseil du trésor, 2002, p. 9).

6. Dans les conseils d'établissement, les parents doivent être représentés en nombre paritaire avec le personnel scolaire. C'est aussi un parent qui en assume la présidence (L.R.Q., c.-I-13.3. Section II).

7. Loi sur la modernisation de l'administration publique, 2001, L.R.Q. c.-A-6.01.

Au niveau de l'administration du ministère de l'Éducation, la GAR se traduit par l'institutionnalisation d'un service de planification stratégique (amorcée dans les faits au cours de la décennie précédente) et le développement d'instruments permettant de faire le suivi statistique de la performance du système éducatif grâce à des indicateurs. Ainsi, des « cibles quantitatives » (objectifs de 85 % de diplomation au secondaire avant 20 ans et de 15 % de diplomation du secteur de la formation professionnelle) sont reprises dans le plan stratégique 2000-2003 du ministère avec pour échéancier 2010 (Lessard *et al.*, 2007, p. 62). On met en place des « indicateurs annuels de pilotage » qui seront concertés entre le Ministère et les CS (MÉQ, 2003).

Dès le printemps 2000, la GAR fait de plus son entrée dans le réseau d'enseignement primaire et secondaire quand le ministre de l'Éducation de l'époque (F. Legault) incite chaque école à faire un « plan de réussite » et à le transmettre à sa CS (Brassard *et al.*, 2013, p. 142). Ce plan de réussite vise à concrétiser leur « projet éducatif » qui avait été créé par la loi 180. Il reste cependant non obligatoire et incitatif (avec un soutien financier aux écoles). Pour Dembélé *et al.* (2013), cette introduction du « plan de réussite » aurait eu comme élément déclencheur le « Sommet du Québec et de la Jeunesse » tenu en 1999 et 2000. Ce plan de réussite serait ainsi un « moyen de s'assurer de l'engagement concret de tous les intervenants en faveur de la réussite éducative de tous les jeunes » (Rapport final, cité par Dembélé *et al.*, 2013, p. 96). Il y a ensuite création, en 2001, d'un Comité directeur ministère/commissions scolaires pour encadrer la réalisation des plans de réussite, alors que les CS doivent élaborer des plans consolidés pour l'ensemble de leurs établissements (Lessard *et al.*, 2007).

Cependant, le rapport de la vérificatrice générale du Québec (2001-2002) souligne plusieurs problèmes liés à cette initiative ministérielle : l'utilisation des plans de réussite comme moyen de contrôle des écoles ; une mésentente entre établissements et CS sur leur utilisation et sur les indicateurs pertinents ; le caractère vague et partiel de plusieurs plans élaborés et le manque de rétroaction des CS aux établissements pour les aider à réaliser leurs plans. Ce rapport souligne donc qu'il y a loin de l'esprit de la GAR à sa concrétisation sur le terrain. Il va être en arrière-plan des discussions du PL 124 en 2002.

Le projet de loi 124, adopté en 2002 sous un gouvernement du Parti québécois, oblige les commissions scolaires (CS) à publier un « plan stratégique » et à rendre compte de sa réalisation auprès de leur communauté. De même, il rend obligatoires les plans de réussite dans les

établissements afin d'assurer la mise en œuvre de leurs projets éducatifs. Le PL124 introduit également une disposition sur les indicateurs nationaux que le ministre doit établir et harmoniser dans l'ensemble du réseau scolaire, après consultation des commissions scolaires. Ces indicateurs sont mis à la disposition des CS pour « leur permettre de dégager, dans leurs plans stratégiques, les principaux enjeux auxquels elles font face » (LIP, art. 459.1). Leur utilisation est censée aider ceux qui élaborent les plans stratégiques à poser un diagnostic sur la situation qui prévaut dans leur commission scolaire (MÉQ, 2003). Le PL124 instaure également des mesures relatives à l'information et à la reddition de comptes auprès de la population du territoire de la CS et de la communauté desservie par l'établissement. Par exemple, le conseil d'établissement rend publics le projet éducatif et le plan de réussite de l'école, et rend compte annuellement de l'évaluation de la réalisation du plan de réussite (LIP, art. 83).

Cependant, il faut souligner que des amendements importants sont introduits entre le projet de loi présenté et le projet finalement adopté en décembre 2002⁸. Dans le projet sanctionné, l'accent est mis sur les « moyens » plutôt que sur des objectifs quantifiés. La reddition de comptes ne porte plus sur les résultats obtenus en regard des objectifs fixés, mais sur la réalisation du plan de réussite en fonction des orientations et des objectifs (non quantifiés) du projet éducatif (LIP, art. 37.1)⁹.

En 2008, six ans plus tard, sous le gouvernement libéral de Jean Charest, le projet de loi 88 vient à nouveau amender la LIP et ajoute de nouvelles dispositions : les CS doivent s'entendre avec le Ministère, dans le cadre d'une « convention de partenariat », sur les mesures requises pour assurer la mise en œuvre de leur plan stratégique. Cette convention de partenariat porte notamment sur les modalités de la contribution de la CS à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par

8. Au Québec, un projet de loi présenté à l'Assemblée nationale est étudié par les députés en plusieurs étapes, à l'Assemblée et en commission parlementaire. Une fois adopté et sanctionné, le projet de loi devient une loi. Nous ferons, quand ce sera nécessaire, une distinction entre « projet de loi présenté » et projet de loi sanctionné.

9. D'autres modifications importantes clarifient notamment que le plan de réussite des écoles n'est pas tributaire des plans stratégiques des commissions scolaires, rendant le processus plus respectueux de l'autonomie locale souhaitée par la création des conseils d'établissement. Ces amendements auraient été introduits à la suite de demandes de différents acteurs soulignant que le projet de loi risquait d'avoir pour effet de modifier l'équilibre de la loi n° 180 et de renverser la décentralisation mise en place par cette dernière (PQ, Simard, CÉ, 2002).

le ministre pour chacune des CS (amélioration des taux de diplomation¹⁰ avant 20 ans, des taux de réussite aux épreuves ministérielles en français, réduction du décrochage scolaire en cours de scolarité, augmentation du nombre d'élèves en filières professionnelles, promotion d'un environnement sain et sécuritaire dans l'établissement). De même, les établissements sont tenus de négocier annuellement avec leur CS des « conventions de gestion et de réussite éducative » (CGRÉ) qui déterminent les mesures requises pour assurer l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre. La loi prévoit également de nouvelles règles en matière de reddition de comptes. Par rapport à 2002, la reddition de comptes se fait désormais sur des résultats obtenus par rapport à des objectifs mesurables préalablement fixés par le Ministère pour chaque CS.

Le PL88 serait donc venu formaliser davantage et articuler la GAR en éducation (MELS, 2009)¹¹. En effet, si l'essentiel du « dispositif d'alignement stratégique » était déjà intégré dans la loi avec les modifications de la LIP en 2002, le mécanisme de la GAR devait être davantage articulé (Brassard *et al.*, 2013, p. 143). Les nouvelles dispositions, qui exigent la mise en place d'instruments contractuels en plus des plans stratégiques, des projets éducatifs et des plans de réussite, viseraient donc à « resserrer l'alignement stratégique », elles « précisent le mécanisme de la GAR en introduisant la contractualisation et accroissent les exigences d'information à la population du territoire desservi par la CS ainsi que de reddition de comptes » (Brassard *et al.*, 2013, p. 143).

Selon Brassard (2008), le PL88 vient modifier la façon dont le ministre peut intervenir dans et sur le système d'éducation. Il accroît les pouvoirs de réglementation du MÉQ par la possibilité d'imposer des orientations particulières à une CS : le ministre peut en effet déterminer, en fonction de la situation de chaque CS, des orientations ministérielles, des buts et des objectifs mesurables qui devront être inclus dans le plan stratégique de celle-ci (LIP, art. 459.2)¹². Le plan stratégique de la CS

10. Au Québec, le terme diplomation est utilisé pour désigner le « nombre de diplômes décernés dans une population donnée » (Office québécois de la langue française, en ligne, 2007).

11. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2009). *La convention de partenariat, outil d'un nouveau mode de gouvernance : guide d'implantation*. Québec : Gouvernement du Québec.

12. Avant le PL88, le MELS n'avait que le pouvoir de déterminer les indicateurs nationaux et les priorités pour l'ensemble du système, dont les CS doivent tenir compte. Le PL88 ajoute, dans l'article de la LIP définissant le contenu du PS (article 209.1), qu'il s'agira non

deviendrait alors « une application contextualisée à son territoire du plan stratégique du MELS, même si des orientations et objectifs qui lui sont propres peuvent être ajoutés » (Brassard *et al.*, 2013, p. 144). Par ailleurs, alors que le PL 124 avait déjà amenuisé l'autonomie des établissements, le projet de loi 88 marquerait une accentuation de la prégnance du plan stratégique de la CS sur le projet et le plan de réussite de l'établissement¹³, ramenant la relation de dépendance entre la CS et les établissements à la situation qui prévalait avant l'adoption du PL 180 (Brassard, 2008, p. 81). Cependant, dans la LIP, il n'y a ni incitatifs financiers, ni sanctions pour des écoles ou des CS « en échec », comme c'est le cas dans le système états-unien.

Si notre étude empirique est centrée sur la mise en œuvre des PL 124 et 88, l'histoire législative de la GAR ne s'arrête pas avec ces lois. Le gouvernement Charest (PLQ) a été battu aux élections de 2012. Le gouvernement minoritaire de Pauline Marois (PQ) lui succède et reste au pouvoir pendant 18 mois. Après cet intermède, le PLQ reprend le pouvoir avec un nouveau premier ministre (Philippe Couillard) et un nouveau ministre de l'Éducation (François Blais). Ce dernier essaie de mettre sa marque sur le réseau public d'éducation, en suggérant d'importants changements au rôle des CS. Il veut abolir leur pouvoir de taxation et la démocratie scolaire représentative comme elle était pratiquée jusqu'alors par des élections scolaires. En 2015, il présente donc le projet de loi 86, « visant à modifier l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires pour donner davantage la parole aux écoles et s'assurer de la présence des parents dans le conseil d'administration des CS ». Les dispositions de ce PL renforcent le poids des parents et des écoles dans les mécanismes de décision internes aux CS. Il accroît de plus le pouvoir du Ministère sur les CS et leurs écoles. Cependant, il a été fortement controversé par les acteurs du réseau, en particulier par les CS anglophones. Cette résistance a conduit à la mutation du ministre et à son remplacement par Sébastien Proulx¹⁴. Ce nouveau

seulement de tenir compte « des orientations et des objectifs du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation », mais aussi « des autres orientations, (...) déterminées par le ministre en application de l'article 459.2 », en fonction de la situation de chaque commission scolaire.

13. En 2002, le PL124 définissait le contenu du plan de réussite (art. 37.1) sans référence au plan stratégique de la CS. C'est le projet éducatif qui était adopté par le conseil d'établissement sur la base du plan stratégique, après analyse de la situation de l'école. En 2008, le PL88 précise que le plan de réussite « est établi en tenant compte du plan stratégique de la commission scolaire » (LIP, art. 37.1).
14. Il a été auparavant membre de l'ADQ, un parti d'opposition, élu à l'Assemblée nationale et porte-parole du parti pour les questions d'éducation.

ministre déclare rapidement son intention de se détourner des « réformes de structure » et de se concentrer sur la « réussite ».

Il abandonne le PL 86 de son prédécesseur et en propose un autre en 2016 (PL 105). Ce nouveau PL induit moins de changements dans la LIP, mais il génère des changements significatifs dans les outils de la gestion axée sur les résultats et la reddition de comptes. Le projet renforce aussi le pouvoir des parents, mais ne remet pas plus en question de façon frontale l'existence des CS et leur autonomie relative politique et fiscale. Cependant, ces dernières perdent au change dans la modification de la balance des pouvoirs. D'un côté, les directions d'établissements deviennent plus autonomes dans leur gestion des ressources de l'école (notamment financières). De l'autre, le ministre voit son pouvoir s'accroître, car il peut émettre des directives aux CS sur les matières budgétaires et piloter davantage leurs actions. Si le PL 105 est plus modéré que le PL 86 sur le plan des changements de structure (abandon de la suppression des élections scolaires), il va cependant dans le même sens, en transférant davantage de compétences de décision au niveau local, aux parents et aux directions d'école. Cela s'accompagne d'un renforcement des mécanismes de coordination verticale et hiérarchique de la GAR. Cela passe par la fusion des outils de la GAR et le renforcement de la reddition de comptes qui y est associée.

Ainsi, tout d'abord, les plans et les contrats sont désormais fusionnés dans un seul outil pour chaque niveau, école ou CS. Au niveau de l'école, ils sont intégrés dans le « projet éducatif », qui voit sa fonction de définir la « couleur de l'école » (ses valeurs, ses projets, sa philosophie) transformée par la visée de reddition de comptes, dès lors que les cibles, les moyens et les indicateurs de résultats des « contrats » doivent y figurer¹⁵. Au niveau des CS, le plan stratégique devient le « plan d'engagement vers la réussite » et doit être en cohérence avec le plan du ministre de l'Éducation. Le changement d'appellation n'est pas anodin, car il consacre l'orientation vers la « réussite de tous », qui est un élément structurant de la trajectoire de la GAR depuis le début.

De plus, ces changements accentuent la coordination verticale et l'alignement hiérarchique entre le Ministère, les CS et les écoles. Ces dernières doivent intégrer les orientations des niveaux supérieurs dans leurs propres plans ou projets. Ils doivent aussi être alignés sur le plan

15. Comme on le verra dans les chapitres suivants, un tel changement était déjà en route sur le terrain des CS.

temporel. De plus, le ministre peut imposer des objectifs et des cibles par l'intermédiaire de son propre plan (a. 459.2). Il peut même prescrire les « modalités » qui fondent l'ensemble de la « démarche de planification stratégique » pour les différents paliers. C'est couplé à une capacité de contrôle accrue (a. 478) à la suite d'une vérification des pratiques d'une CS.

Enfin, cette fusion des outils s'accompagne de l'abandon du principe « contractuel », qui était présent formellement dans les « conventions » précédentes (PL 88). Cela paraît aller de pair avec une demande accrue de conformité (la Loi utilise le terme « cohérence »), avec capacité de l'échelon supérieur de demander des modifications au plan proposé par le palier inférieur (a. 37).

Le PL fut adopté à l'automne 2016, en parallèle avec la mise en place d'un vaste dispositif de consultation publique sur la « réussite des élèves », en phase avec la politique de la GAR, dans la mesure où elle alimente surtout la réflexion sur les moyens qu'il faudrait utiliser pour concrétiser ses objectifs opérationnels (augmenter la diplomation, les taux de réussite aux examens externes, réduire le décrochage, etc.). La mise en œuvre de cette loi a démarré à l'automne 2017, après notre travail empirique sur le terrain des CS et des écoles, si bien que nous ne l'aborderons pas. L'orientation d'ensemble de ce PL 105 semble cependant davantage conforter la trajectoire de la GAR telle qu'elle se développe depuis le début des années 2010 que l'infléchir.

Il en va de même pour le PL 40¹⁶, présenté à l'automne 2019 par Jean-François Roberge, ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur du nouveau gouvernement majoritaire de François Legault. Celui-ci se met en place le 18 octobre 2018 à la suite de la victoire électorale de la Coalition Avenir Québec. Ce PL 40, qui reprend une des promesses de campagne électorale de la Coalition Avenir Québec (issu partiellement du parti ADQ), a été adopté « sous bâillon » (sans vote) par l'Assemblée nationale du Québec le 8 février 2020.

Cette loi 40 transforme les commissions scolaires en « centres de services scolaires » (CSS) et réforme substantiellement les processus électoraux, de façon différenciée pour les communautés francophones et

16. PL 40 « Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaire ».

anglophones, en réduisant leur portée démocratique¹⁷. La loi 40 affirme aussi vouloir renforcer le pouvoir des parents (en augmentant leur poids dans le conseil d'administration du CSS et en renforçant le rôle du conseil d'établissement). Elle reprend et renforce de plus les dispositifs de la gestion axée sur les résultats en instituant dans les CSS un « Comité d'engagement vers la réussite des élèves ». Ce comité est chargé d'élaborer un « plan d'engagement vers la réussite » assorti de cibles quantifiées, mais aussi de proposer, selon les résultats des élèves, des pratiques éducatives ou évaluatives issues de la recherche aux établissements et à leur personnel, ce qui fait craindre une mise en cause de l'autonomie et de l'expertise des enseignants à leurs organisations syndicales¹⁸. Nous n'aborderons pas non plus la mise en œuvre de cette loi, adoptée au moment d'écrire ces lignes, bien après notre travail empirique sur le terrain.

Le lecteur trouvera dans la figure 1 une représentation chronologique des principales lois qui ont balisé l'histoire du système éducatif québécois, en particulier, les lois directement liées à la GAR (lois 82, 124, 88, 105). En outre, cette figure reprend la naissance et l'évolution des principaux outils successifs qui sont mobilisés et articulés dans les dispositifs de la GAR. Nous y revenons dans l'analyse des processus d'élaboration de la politique dans la section suivante.

17. Le collège des commissaires est remplacé par un conseil d'administration non rémunéré (composé pour moitié de parents, d'un quart de représentants de la communauté, enfin d'un quart de membres du personnel). Dans les CS francophones, les parents et membres de la communauté ne sont plus désignés au suffrage universel sur une base territoriale, mais sur la base de représentants (parents) des conseils d'établissement des écoles ou des représentants élèves des centres de formation. Les membres du personnel sont « désignés par leurs pairs ». Dans les CS anglophones, des élections au suffrage universel peuvent être maintenues.

18. Cette loi a fait l'objet de nombreuses oppositions (notamment) des syndicats enseignants, des commissions scolaires francophones et anglophones et, plus largement, de plusieurs groupes d'intérêt défendant une perspective égalitaire de l'école publique. L'analyse de l'effet de cette loi et de sa mise en œuvre sur l'école québécoise est évidemment encore impossible à l'heure d'écrire ses lignes, faute de recul temporel suffisant.

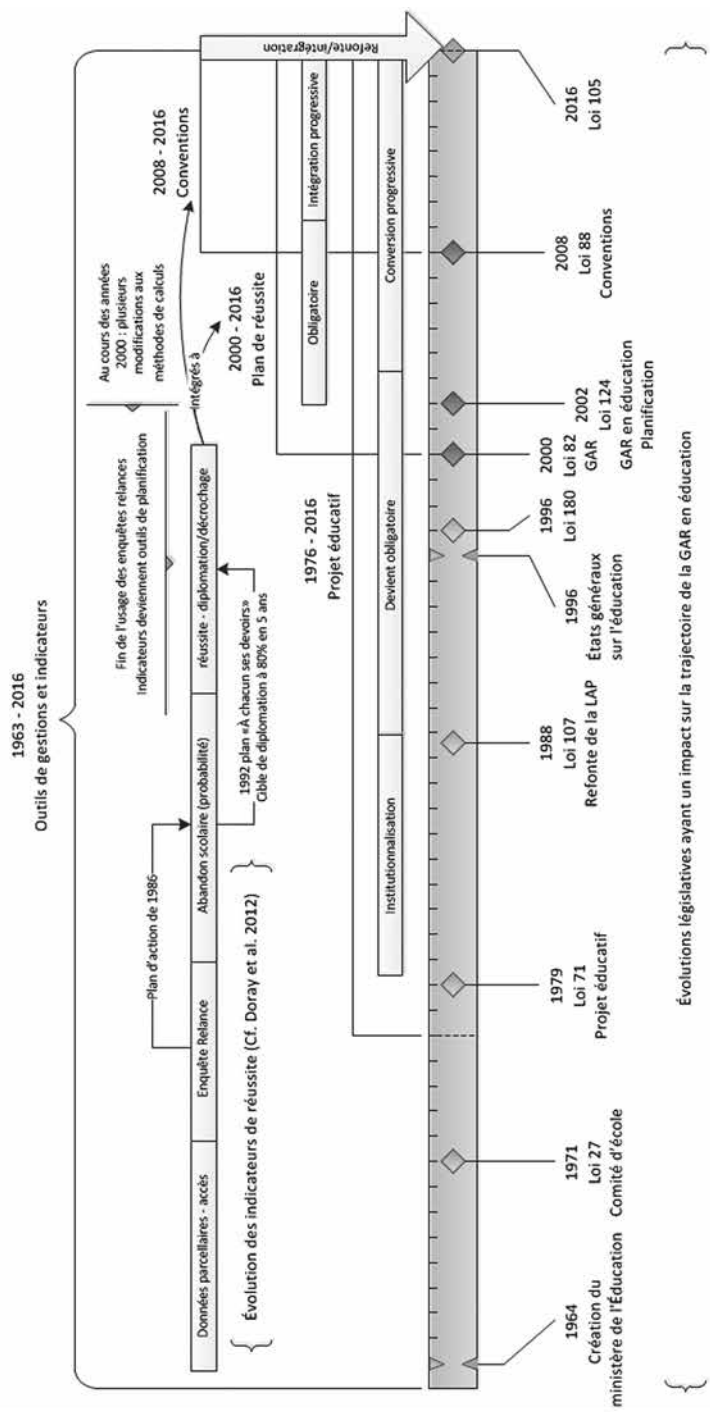


Figure 1. Chronologie des principales lois relatives à la GAR et genèse de ses outils principaux

LA TRAJECTOIRE NÉO-STATISTE DE LA GAR AU QUÉBEC

La figure 1 peut donner l'impression par sa forme que la trajectoire de la GAR est linéaire et que les différentes lois successives se cumulent de façon progressive, selon un processus d'approfondissement, voire d'apprentissage des décideurs politiques, qui tirent les leçons de la mise en œuvre progressive de leurs lois, à l'épreuve du terrain. Nous allons montrer maintenant que cette impression de « fluidité » et de progressivité est trompeuse, et que la GAR est davantage un assemblage mouvant d'éléments relativement hétérogènes, d'origines diverses interne ou externe au système, assemblage qui résulte de plusieurs processus conjugués.

Nous voudrions défendre l'hypothèse que la trajectoire de la politique de gestion axée sur les résultats au Québec s'est développée le long d'un sentier qui peut être qualifié de « néo-statiste » plutôt que « néo-libéral » (Clark, 2002). On assisterait à un métissage des principes de la NGP avec le maintien d'une forte valorisation de l'État et d'un modèle de régulation bureaucratique qui demeure influent. La version néo-libérale de la NGP met en effet l'accent sur la réduction des dépenses publiques et des déficits, ainsi que la promotion d'une approche des services publics fondés sur la substitution du marché aux services publics offerts par les organismes publics, alors que l'option néo-statiste ne dénigre pas l'État et mise sur la refonte des administrations publiques (centrales, intermédiaires ou locales) qui doivent être tournées vers les besoins des utilisateurs et être plus efficaces. Cette refonte s'opère notamment en cherchant à améliorer la performance des administrations publiques par le recours à des outils comme la « gestion axée sur les résultats ».

Cette trajectoire néo-statiste procède d'une part de l'importation et de la *traduction* du modèle transnational de la nouvelle gestion publique, encouragé par plusieurs organismes qui jouent le rôle de courtier dans cette importation. Ce modèle fait de plus l'objet d'un double *bricolage* cognitif et politique, lié à la fois aux rapports de force politiques existants, mais aussi aux filtres que leur appliquent les acteurs politiques ou scolaires en forgeant les récits d'actions publiques soutenant le changement dans la gouvernance du système (à quels problèmes faut-il faire face? avec quelles solutions? et quels outils concrets?). Ainsi, le bricolage de la GAR passe par un assemblage entre certains éléments de la NGP (comme la définition de « contrats », l'évaluation, la reddition de comptes sur les résultats) et des problèmes ou des finalités politiques préexistantes (promouvoir la réussite de tous). Le bricolage porte aussi sur les outils

techniques (projets, plans, conventions, évaluations et examens externes, etc.) dont le répertoire, les noms, le sens ont changé au fur et à mesure de la trajectoire de la GAR et de ses lois successives. Enfin, ces processus de traduction et de bricolage sont articulés ou contraints par diverses institutions existantes selon le mécanisme de dépendance au sentier. Les arrangements institutionnels définissant les formes de gouvernance sont ainsi maintenus ou progressivement transformés par la trajectoire spécifique de la politique de la GAR.

Nous allons présenter d'abord les processus de traduction, ensuite de bricolage et enfin les processus de dépendance au sentier et de conversion des institutions existantes qui interviennent dans la fabrication de la GAR. Nous terminerons en soulignant le bricolage cognitif dont ont fait l'objet ses outils.

La traduction des modèles transnationaux

Comme on l'a vu, en 2000, la loi 82¹⁹ introduit la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble de l'administration publique. Pour Dembélé *et al.* (2013), cette loi est clairement inspirée de principes de la nouvelle gestion publique (NGP), et elle constitue le « cadre législatif de ce mode de gestion » (Dembélé *et al.*, 2013, p. 96). Selon Fortier (2010), cette loi prolonge en fait une politique de déconstruction du « modèle québécois » issu de la Révolution tranquille qui combinait la double caractéristique d'un « État interventionniste » (et donc en croissance), mais aussi d'une « gouvernance en concertation avec les milieux communautaires, celui des affaires et le mouvement syndical » (p. 806). Or, dans les décennies 1980 et 1990, les gouvernements successifs du Québec sont confrontés à des conjonctures économiques défavorables qui ont conduit à plusieurs tentatives de réduction des déficits et des effectifs des services publics (notamment l'objectif du « déficit zéro » du gouvernement du Parti québécois 1996-2000). Selon Fortier, ces premiers « accroc » au modèle québécois sont renforcés avec la loi 82, qui constitue « le point d'entrée en force du managérialisme au sein des organisations publiques québécoises » (p. 807).

De plus, la loi 82 et sa préparation s'élaborent dans un contexte plus large de réforme du service public dans les autres provinces canadiennes et au palier fédéral tout au long de la décennie 1990 (Clark, 2002).

19. Loi sur la modernisation de l'administration publique, 2001, L.R.Q. c.-A-6.01.

C'est donc dans un contexte économique et politique de fragilisation et de délégitimation du modèle québécois antérieur (plutôt social-démocrate) que s'opère l'introduction de la NGP au Québec. Mais par quelles voies ce modèle est-il introduit et quels sont les éléments et les accents qui sont promus et sélectionnés au sein de cette doctrine dont Philippe Bezes (2005) a souligné la nature assez composite ?

Deux types d'agents de traduction de la doctrine de la NGP peuvent être identifiés : 1) tout d'abord, le Secrétariat du Conseil du trésor²⁰ du gouvernement du Québec (SCT) ; ensuite, 2) le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC). Ces organisations sont les « courtiers » ou des traducteurs des idées transnationales, car ils ont joué un rôle actif dans la circulation d'idées et de modèles internationaux de la NGP ou à la GAR, qui vont être utilisés non seulement dans la confection des lois successives (82, 124, 88), mais aussi dans les brochures ou les « guides » qui serviront à informer et à guider la mise en œuvre de la GAR par les agents et les administrations concernés.

Ainsi, la loi 82 est une concrétisation d'un énoncé de politique fait par le Conseil du trésor, visant à définir les orientations d'une réforme d'ensemble de la gestion publique de l'État (Gouvernement du Québec, 1999). Dans cet « énoncé de politiques » et dans les « guides d'implantation » de la loi qui suivront, le Conseil du trésor contribue à faire connaître d'autres réformes administratives importantes dans les pays anglosaxons, en particulier celles d'autres provinces anglophones canadiennes (Fortier, 2010). De plus, cet énoncé et la loi 82 prennent place après la visite, à la fin des années 1990, d'une délégation de hauts fonctionnaires québécois au Royaume-Uni, au sujet de la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique dans ce pays (Bourgault, 2004).

Au même moment, le CMEC établit dans la Déclaration de Victoria de 1999 les principaux enjeux de l'éducation dans le contexte d'une « économie du savoir », et souligne l'importance d'améliorer les résultats des systèmes d'enseignement canadiens grâce à l'étalonnage (*benchmarking*), à la responsabilisation, au partage des données statistiques, de la recherche et des solutions mises en œuvre (Lessard, 2006). Cet accent mis sur la nécessité d'introduire la responsabilisation et la reddition de

20. Le Secrétariat du Conseil du trésor assiste le Conseil du trésor et sa présidente dans leurs fonctions. Il les conseille sur la gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles de la fonction publique québécoise (source : Termium, <www.btb.termiumplus.gc.ca> ; consulté le 30 mai 2019).

comptes au service d'une amélioration des résultats des systèmes d'enseignement canadiens est repris dans un autre document, « Horizon 2020 », datant de 2008.

Étudions plus en détail le contenu de ces processus de traduction, en commençant par le Secrétariat du Conseil du trésor. En analysant les documents importants publiés avant et après la loi 82, nous pouvons constater qu'ils ont importé et re-cadré des éléments de la NGP comme source d'inspiration pour la GAR au Québec.

Trois éléments se dégagent :

- 1) Beaucoup de brochures publiées ou d'études commandées par le SCT sont centrées sur l'approche générale de la « gestion axée sur les résultats » ou ses outils. En relation avec la loi 82 et sa mise en œuvre dans toutes les administrations ministérielles après 2000, le SCT a lancé plusieurs guides à destination des principaux cadres et hauts fonctionnaires afin de leur présenter les principes et l'opérationnalisation des principaux outils de la GAR²¹.
- 2) Les sources d'inspiration de ces brochures sont principalement les pays anglo-saxons et des organismes internationaux comme l'OCDE. Par exemple, dans le premier guide général sur la GAR (2002), l'OCDE, le gouvernement fédéral du Canada et d'autres provinces canadiennes (Alberta, Ontario, Manitoba) sont cités comme sources ou à titre d'exemples. Dans le *Guide sur le rapport annuel de gestion* (2002), les principaux pays évoqués sont : États-Unis d'Amérique, Australie et d'autres provinces au Canada (Alberta, Ontario). Parallèlement, dans le guide de 2003 sur les indicateurs, les sources transnationales sont l'OMS, la Commission européenne (sur les indicateurs de qualité de l'éducation) et l'American Productivity and Quality Center.

21. Par exemple : 2000. *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion* (SCT), 2002. *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, 2002. *Guide sur le rapport annuel de gestion*, 2003. *Guide sur les indicateurs*, 2005. *Étude comparative sur les politiques de gestion de la performance*. Rapport de l'ENAP pour le SCT, 2005. *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*. Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique, 2009. *Glossaire des indicateurs*, 2014. *Guide sur la gestion axée sur les résultats*.

- 3) Les principaux outils de la GAR sont présentés très positivement comme des « modèles » ou des « scripts » à adapter aux réalités nationales ou locales. De plus, le lexique et les définitions des différents outils, leur « fonction » dans le cycle en quatre phases de la gestion axée sur les résultats, sont précisés²². Par exemple : cibles, résultats, performance, « convention d'imputabilité et de performance ». Certaines redéfinitions des lexiques en usage à l'étranger sont proposées : par exemple, le terme « contrat » (utilisé au RU entre des gestionnaires individuels et les responsables hiérarchiques ou politiques) est jugé moins approprié que le terme « entente » ou « convention » (*agreement*), qui concernent les organisations plutôt que les individus. Dans la mesure où ces brochures visent à informer et à guider les cadres et les dirigeants des services publics dans les administrations, on constate aussi que la mise en forme se veut persuasive et s'efforce de rendre le discours sur la nouvelle gestion publique convaincant.

Bien que l'éducation soit une compétence strictement provinciale au Canada, le Conseil des ministres de l'Éducation au Canada²³ (CMEC) a aussi joué un rôle significatif – quoique moins direct – dans la circulation des idées de la nouvelle gestion publique, et l'inspiration de la politique de la GAR. Si, dans le domaine de l'enseignement supérieur, le CMEC a créé un comité spécifique sur « l'assurance-qualité », dans le domaine de l'enseignement obligatoire, ce sont surtout dans les déclarations générales sur les grandes orientations de l'éducation que l'on retrouve la mise en avant d'idées ou d'outils de la NGP.

Déjà, en 1993, le CMEC a développé une première déclaration de Victoria, dans laquelle les ministres de l'Éducation des provinces du Canada s'engageaient à poursuivre un Programme d'indicateurs du rendement scolaire (PIRS) et à mettre en route un programme conjoint CMEC/Statistique Canada pour développer des « indicateurs pancanadiens de performance en éducation ».

-
22. 1) « apprendre et s'adapter » (prise de données, évaluation de la performance et bilan des années précédentes, étalonnage, veille et prospective); 2) s'engager (définition des objectifs dans des plans stratégiques et des « ententes »); 3) réaliser (mise en œuvre, plan d'action, plan de dépenses); 4) rendre des comptes (imputabilité, par le rapport annuel de gestion).
23. Le CMEC a été créé par les provinces en 1967 avec plusieurs missions : être le porte-parole du Canada en matière d'éducation; faciliter la coopération interprovinciale et les relations avec le gouvernement fédéral.

En 1999, il a publié une autre déclaration de Victoria dans laquelle les ministres étaient appelés à collaborer pour favoriser « une éducation de qualité » pour faire face aux « défis posés par la transformation rapide de notre monde : chômage des jeunes, création d'une économie du savoir, mondialisation, développement de la technologie » (CMEC, 1999). Tout en respectant les politiques des provinces et l'administration des écoles au niv local, cette initiative soulignait l'importance d'adopter une « approche collective pour trouver des solutions » aux défis susmentionnés. Dans son plan d'action associé, la première priorité mise de l'avant était : « les résultats de l'éducation ». Et au-delà d'un horizon court de cinq ans, les actions devaient s'articuler autour de « cinq pôles : imputabilité, qualité de l'éducation, accessibilité, mobilité et réponse aux besoins des apprenants et apprenants » (CMEC, 1999, p. 2).

Ce programme a été précisé en 2008 par la déclaration « Horizon 2020 » visant à améliorer les systèmes d'enseignement et les possibilités d'apprentissage et de réussite au Canada. Cette déclaration constitue « un cadre », qui n'est pas contraignant, mais qui est plutôt une référence cognitive et normative, typique du *soft power* des organes transnationaux. Des objectifs généraux sont définis pour tous les niveaux d'enseignement et de formation (préscolaire, primaire, secondaire, tertiaire, apprentissage et développement des compétences des adultes). Concernant l'enseignement obligatoire, l'accent est mis sur le droit de tous les enfants de bénéficier d'une « bonne éducation » : « Tous les enfants inscrits dans nos systèmes scolaires du primaire au secondaire méritent un enseignement et des possibilités d'apprentissage inclusifs, leur permettant d'acquérir des compétences de calibre mondial en littératie, en numératie et en sciences » (CMEC, 2008, p. 1). Ainsi, le principe de la comparaison et de l'étalonnage de la performance des systèmes éducatifs canadiens est repris.

Parmi les huit priorités dérivant de cette déclaration « Horizon 2020 », aucune n'a trait directement à la gestion des systèmes éducatifs, toutefois le CMEC continue à mettre l'accent sur le développement d'indicateurs et de données importantes pour les politiques d'imputabilité scolaire : « 1) soutenir la mise en œuvre de programmes pancanadiens et internationaux d'évaluation de l'apprentissage et d'indicateurs de rendement des systèmes éducatifs ; 2) se doter d'une stratégie globale à long terme pour la collecte, la diffusion et le traitement de données et de travaux de recherche qui soient comparables à l'échelle pancanadienne et internationale » (CMEC, 2008, p. 2-3). Ces orientations confirment en fait des activités déjà en place : le CMEC est en effet responsable de gérer

la participation du Canada au programme PISA de l'OCDE (en coopération avec les provinces, depuis 2000) et de recueillir des données statistiques sur les résultats des systèmes éducatifs des différentes provinces canadiennes.

En définitive, le CMEC n'a pas inspiré directement la politique de la GAR au Québec, mais il a contribué à la diffusion d'une culture de la comparaison statistique et de l'étalonnage des performances scolaires au niveau pancanadien et international qui est consonante avec les orientations générales de la NGP.

Le schéma suivant synthétise ces canaux et ces vecteurs du processus d'importation et de traduction du modèle de la NGP au Québec.

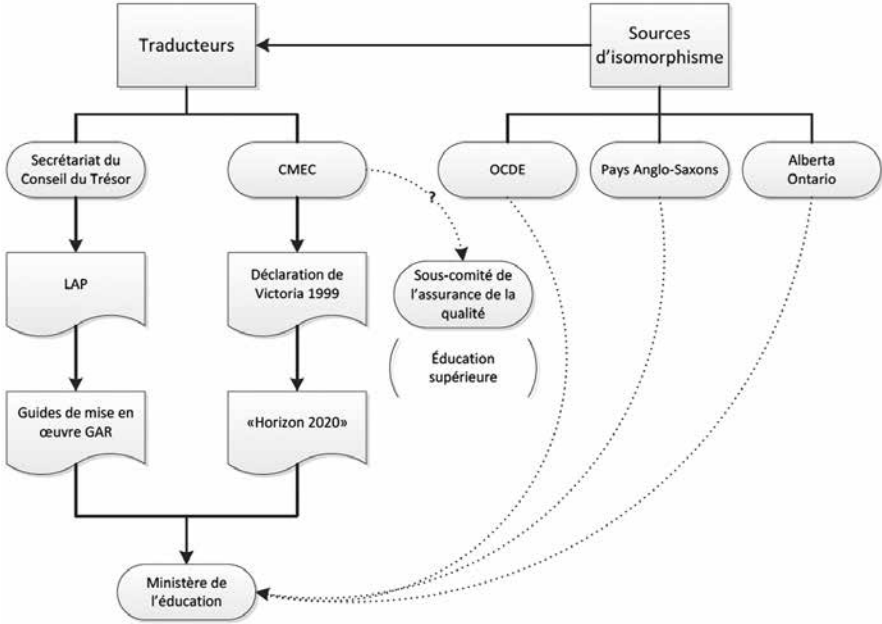


Figure 2. Traducteurs et processus de traduction de la NGP au Québec

La section suivante va montrer comment ces éléments vont être encore bricolés cognitivement en s'insérant dans des récits d'action publique promouvant la nécessité de la réforme de la GAR.

Le bricolage du sens

Dans cette section, nous rendrons compte des récits d'action publique qui ont soit promu la GAR, soit l'ont combattue ou souhaité l'infléchir dans un sens différent. Nous avons établi ces récits à partir d'une analyse de contenu des débats et des « mémoires » déposés par différents acteurs sociopolitiques lors des séances de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, et consacrés aux deux projets de loi (124 et 88) porteurs de la GAR dans le secteur éducatif²⁴.

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les récits d'action publique se structurent autour d'un ensemble d'éléments mobilisés par les acteurs : la formulation des *enjeux* du système éducatif et des *problèmes* auxquels ce dernier doit faire face ; la proposition d'un répertoire d'actions/*solutions* à ces problèmes ; la mise en évidence des *conséquences* anticipées découlant de la mise en place effective de ces solutions et/ou de la non-action (Radaelli, 2000). L'analyse des récits vise ainsi à identifier les termes dans lesquels se pose le débat qui entoure la GAR au Québec, dans un forum où se joue politiquement la finalisation des projets de loi, soit la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale. Les récits incorporent et combinent nombre d'idées, de catégories, de relations causales (produites ailleurs dans d'autres forums), d'outils, de finalités, d'institutions ou de principes de justification (anciens ou nouveaux), qui sont ainsi défendus, tenus pour acquis, dénoncés ou revalorisés selon les voies d'action politique que les récits d'action publique dessinent ou visent à promouvoir. Ce travail discursif et ces controverses, visant à moduler l'action législative en construction, ne peuvent cependant être dissociés des rapports de force et d'intérêts entre les différents acteurs en présence (Muller, 2000).

L'analyse fait clairement émerger trois grands récits. Tout d'abord, un récit porté principalement par les acteurs chargés des responsabilités de « gouvernance scolaire » – les partis politiques (PQ et PLQ²⁵) alternativement au pouvoir ou dans l'opposition pendant la période considérée, et dont sont issus les ministres responsables du ministère de l'Éducation, les acteurs des CS²⁶ et les représentants des parents. Nous appellerons ce

24. Pour un compte rendu détaillé sur le plan méthodologique, notamment, voir Maroy, Mathou, Vaillancourt et Voisin, 2013, <www.crcpe.umontreal.ca/documents/RapportNew-AGE_Axe1_FIN.pdf>.

25. Parti québécois et Parti libéral du Québec.

26. Trois types d'acteurs organisés sont ici concernés : la Fédération des CS (FCSQ), de leurs directeurs généraux (ADIGECS) et de leurs cadres (ACSQ).

premier récit le récit des « gouvernants », car il est majoritairement porté par des acteurs chargés de l'un ou l'autre des paliers de gouvernement scolaire. Deuxièmement, un récit porté par un parti d'opposition qui n'a jamais gouverné (ADQ)²⁷ et une fédération de directions d'établissement (récit « alternatif »). Enfin, un troisième récit porté par des syndicats d'enseignants (CSQ, FAE et CSN²⁸) (récit « syndical »). Ces récits restent relativement stables entre les deux épisodes législatifs analysés.

Le récit des « gouvernants » met en avant deux grands types de problèmes auxquels doit faire face le système scolaire québécois : d'une part, le décrochage et l'échec scolaire qui ne sont que la face inversée de la nécessité de promouvoir « la réussite de tous », ou au moins du « plus grand nombre » ; d'autre part, la démocratie scolaire qui fonctionne mal et qui doit être dynamisée et revalorisée. Ces enjeux sont en fait pour l'essentiel partagés par les deux autres récits, mais les solutions pour y faire face divergent fortement. Le récit des gouvernants lie ces problèmes à un manque d'efficacité et de légitimité des structures du système éducatif. Il met en exergue le manque de coordination et de cohérence des actions des différents paliers du système, ainsi que le désengagement de la population envers les élections scolaires. En découle une théorie de l'action publique ou du changement à conduire, qui est basée sur l'amélioration de l'efficacité organisationnelle et de la transparence des structures existantes. Les solutions proposées passent dès lors par le maintien des trois paliers du système (ministère, CS, établissements), mais aussi par une amélioration de l'alignement et de la coordination de leurs actions. De plus, ce récit souligne la nécessité d'une meilleure reddition de comptes des instances locales aux instances supérieures et à la population sur des résultats à viser. Ainsi, l'efficacité du système vers la réussite sera renforcée par des instruments de planification stratégique, de contractualisation (les conventions de partenariat et les conventions de gestion et de réussite éducative) et de reddition de comptes (rapports sur les résultats mesurables aux parents ou à la population, à la CS ou au Ministère). Dans le même temps, la légitimité démocratique de l'action de ses structures par

27. Action démocratique du Québec.

28. La Fédération des syndicats de l'enseignement affiliée à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et la Fédération autonome de l'enseignement (FAE) sont les principaux syndicats représentant les enseignants du réseau public au Québec. La Fédération nationale des enseignants et enseignantes du Québec (FNEEQ) associée à la Confédération des syndicats nationaux (CSN) représente des professeurs des niveaux collégial et universitaire, une grande part du personnel de soutien des écoles, ainsi que des enseignants du réseau privé.

rapport aux citoyens qui les financent sera également garantie par des mécanismes de transparence et de reddition de comptes sur les résultats, tant à la population locale et aux usagers directs des services scolaires qu'aux autorités politiques. L'ensemble de ces moyens devrait contribuer tout à la fois à une meilleure efficacité et efficience de l'action du réseau public, un meilleur service aux usagers, en renforçant sa légitimité démocratique auprès de la population québécoise.

Le récit « alternatif » partage les enjeux de la réussite et de la démocratie scolaire du premier récit, mais il se fait plus alarmiste en arguant que la perte de confiance des usagers implique une crise de confiance dans l'école publique causée principalement par la déficience du palier intermédiaire du système éducatif, soit les CS. La théorie de l'action publique qui en découle en appelle dès lors à la remise en cause de ces structures. Il faut renforcer l'autonomie des établissements, et supprimer ou à tout le moins réduire fortement la fonction du palier intermédiaire. Il faut donner une plus grande marge de manœuvre aux écoles, renforcer la décentralisation des ressources et des pouvoirs de gestion et assurer un déplacement du lieu d'exercice de la démocratie scolaire vers les écoles. La prise en charge locale des responsabilités scolaires par les établissements et leur reddition de comptes aux usagers locaux et au Ministère sur leurs résultats permettront tout à la fois de renforcer la performance et la réponse aux besoins des usagers. Ceux-ci pourront en effet s'exprimer tant par la démocratie scolaire locale que par leurs choix d'écoles.

Quant au récit syndical, il reprend les enjeux communs énoncés précédemment – décrochage scolaire et légitimité démocratique –, mais il en accentue les conséquences pour l'ensemble de la société québécoise. Ne pas traiter du problème du décrochage scolaire mènerait à plus d'exclusion sociale; ne pas traiter des enjeux de gouvernance et de démocratie scolaire entraînerait une menace pour l'institution démocratique elle-même. De plus, le récit syndical insiste sur un troisième enjeu phare, le recul d'un idéal d'éducation comme « bien public » porté par l'État. Devant l'absence de mobilisation collective envers cet idéal, c'est l'ensemble du système éducatif qui risquerait de sombrer dans des logiques de concurrence renforçant les inégalités sociales et soumettant l'éducation à des « intérêts marchands ». Le récit syndical défend une action publique visant une égalité des chances fondée sur un projet d'éducation commun, accessible à tous, dont la visée de réussite du plus grand nombre a pour finalité première le développement de la société québécoise. Cela passe par la priorisation des besoins des élèves. Ces derniers doivent pouvoir avoir

accès à la même gamme de services éducatifs et aux mêmes conditions de réussite. Dans cette optique, l'action publique doit garantir la mobilisation du personnel scolaire et l'autonomie de son action pédagogique. Le soutien à ce personnel est la condition *sine qua non* de la réussite du plus grand nombre, puisqu'en dépend la qualité des services éducatifs offerts. Trois mécanismes seraient les clés du succès de cette action publique renouvelée. Le premier est un rôle proactif de l'État et de ses composantes afin d'assurer la disponibilité et l'accès au bien public éducatif, ainsi que d'en définir les grandes orientations. Le second mécanisme proposé implique de maintenir la cohésion d'un système éducatif public et d'en garantir l'universalité d'accès, ce qui passe par le maintien des paliers existants (Ministère, CS, établissements) et le renforcement de leur alignement autour de l'idéal éducatif dont l'État se fait garant. Le troisième est la vitalité de la démocratie scolaire couplée à des mécanismes de gouvernance qui impliquent les différents acteurs, en particulier le personnel scolaire, dans le processus décisionnel. C'est dans cette optique démocratique qu'est définie la reddition de comptes : elle vise à rendre transparents les rouages des organisations scolaires. Il ne doit pas s'agir d'une « obligation de résultats » en fonction de cibles quantifiées.

Une ligne d'opposition saillante avec les autres récits se crée donc par rapport à certaines solutions fondées des principes néo-managériaux lorsqu'ils sont appliqués à l'établissement scolaire. Tout d'abord, l'opposition à la mesure de la performance scolaire et à l'évaluation des résultats quantifiables (centrale dans le récit des gouvernants) doit d'une part être comprise à l'aune de l'enjeu de la réussite scolaire développé dans le récit syndical. La réussite est considérée comme un phénomène complexe et ses déterminants, multifactoriels, ne sont pas seulement scolaires. Dès lors, on ne peut tenir l'école et le personnel pour seuls responsables des résultats des élèves. La réussite du « plus grand nombre » doit être considérée comme un « idéal à atteindre » collectivement, mais elle ne se réalise pas sans difficulté. D'autre part et surtout, ces instruments risquent de générer une démobilitation du personnel scolaire, cruciale pour la réussite des élèves. Ensuite, il y a opposition aux solutions valorisées dans le récit « alternatif » : autonomie du fonctionnement des établissements en réponse aux besoins des usagers/payeurs de taxes. En effet, le récit syndical soutient clairement une visée de renforcement du caractère public de l'éducation : l'État doit assumer un rôle de « leader national », et les CS sont des paliers nécessaires au système éducatif. L'encadrement des établissements par les CS est légitime, mais ces dernières doivent être

mieux encadrées par l'État et contribuer au caractère public de l'éducation.

Le jeu des institutions et des rapports de force politiques

Un double raisonnement peut être introduit pour appuyer notre interprétation selon laquelle la politique de gestion axée sur les résultats au Québec s'est développée le long d'une trajectoire néo-statiste. D'une part, un raisonnement de nature néo-institutionnaliste met en évidence plusieurs processus de stabilité ou de changement institutionnel qui laissent pour partie en place l'existant, tout en le transformant. D'autre part, on peut avancer que la trajectoire qui s'est confirmée dans les années 2000 a pu bénéficier d'une convergence partielle des récits d'action publique des gouvernants et des organisations syndicales, au détriment de la vision plus néo-libérale du récit alternatif. Cette convergence cognitive partielle rejoint aussi une convergence d'intérêts.

Concernant le raisonnement néo-institutionnaliste, on peut reprendre l'interprétation de Bezes (2005), selon laquelle la NGP se développe par sédimentation, s'intégrant de manière plus ou moins parcellaire aux logiques d'action des administrations publiques existantes, sans les remodeler de façon profonde et structurelle. Comme on l'a vu dans la section 1 sur la chronologie de la GAR, on peut ainsi constater qu'il y a d'abord, tout au long de la trajectoire de cette politique, construction et mise en place d'outils et de dispositifs institutionnels divers qui s'empilent. Ainsi, ce sont d'abord les « plans stratégiques » ou les « plans de réussite » qui se mettent en place, en lien avec des objectifs locaux et nationaux, alors que préexistent des outils qui organisent la « participation » et la reddition de comptes des établissements ou des CS à la communauté locale ou aux parents (par les « conseils de commissaires » élus des CS et les « conseils d'établissements »). Ensuite, ces deux premières générations d'outils se combinent avec des « conventions » (CP et CGRE) qui organisent plus formellement la reddition de comptes et l'alignement des objectifs des différents paliers du système, en imposant aux échelons inférieurs (CS ou établissements) la définition d'objectifs ou l'approbation d'objectifs à suivre, mais aussi leur justification à partir de données quantifiées. De plus, la reddition de comptes « verticale » peut aller de pair avec des

conséquences importantes pour les acteurs des divers niveaux d'actions, conséquences prévues par la loi ou laissées à la discrétion de la CS²⁹.

L'empilement d'instruments d'action publique, aux orientations normatives et aux scripts organisationnels différenciés, n'est ainsi pas gage d'une logique d'action unique des CS et des établissements. Comme on le verra aux chapitres suivants, cette pluralité de logiques au sein de la configuration d'outils de la GAR donnera lieu au mieux à une cohabitation en tension et plus souvent à une dominance d'une logique sur une autre (de la logique « verticale » et « axée sur les objectifs mesurables », sur les logiques plus horizontales, en phase avec les demandes sociales locales et orientées par des « projets », des valeurs). Dès lors, l'empilement des dispositifs tend à conduire à une forme de changement institutionnel graduel, où les dispositifs les plus anciens (le projet éducatif initial, notamment) perdent progressivement de l'importance au profit des dispositifs basés sur des indicateurs chiffrés (Streeck et Thelen, 2005). L'empilement et la sédimentation des dispositifs affichent un souci de combiner « recherche d'efficacité » et « recherche de légitimité démocratique auprès des usagers » de l'école publique, combinaison qui marque l'orientation néo-statiste de la NGP.

Un autre processus institutionnel de dépendance au sentier (Campbell, 2004) peut en outre être mobilisé pour comprendre l'orientation prise par la NGP et la GAR vers cette logique plutôt néo-statiste au Québec. Le maintien du palier intermédiaire – les CS – peut être compris à la lumière de ce mécanisme. Les CS se sont certes fortement transformées au cours des dernières décennies (fusion et déconcessionnalisation en 1998), cependant elles demeurent des organes de régulation intermédiaire importants, dont le pouvoir par rapport aux établissements s'est vu renforcé dans la dernière décennie (Brassard, 2007). Autrement dit, les acteurs qui recommandent leur disparition (Parti d'opposition de tendance néo-libérale, fédération de directions d'établissement), n'arrivent pas à leurs fins, dans un premier temps du moins, car la récente adoption de la loi 40 pourrait changer la donne à ce sujet (voir *infra*).

Une des interprétations de cet état des choses pourrait être la dépendance au sentier des politiques envers cette structure et ce qu'elle

29. Ainsi, de façon formelle, la loi 88 prévoit qu'en l'absence d'amélioration à la suite d'objectifs non tenus, le Ministère pourrait imposer des actions à une CS. Des CS peuvent aussi prendre des mesures à l'égard de directions d'établissements qui ne parviennent pas à orienter leurs équipes vers la réalisation de leurs résultats. Les actualisations effectives de ces latitudes d'actions ne sont pas connues.

représente symboliquement. Les gouvernements successifs au cours de la décennie 2000 (PQ et PLQ) préfèrent proposer un modèle « d'alignement » et de mise en cohérence des paliers intermédiaires, plutôt que de les supprimer (voir le récit des gouvernants). L'avantage de cette option pour un gouvernement est d'éviter les obstacles qui s'interposeraient dès lors que l'État chercherait à les supprimer ou à les remplacer. Ces obstacles sont à la fois d'ordre économique, légal et socionormatif. Ainsi, « démanteler » ces CS impliquerait un coût économique : les CS prennent en charge des services (de transport scolaire, de gestion de la main-d'œuvre et des bâtiments, de formation et de suivi professionnel des personnels) qui ne sont pas tous transférables à l'établissement. Cela nécessiterait donc la création d'un nouvel organe avec de nouvelles missions, statuts et modes de fonctionnement qui prennent en charge ces fonctions, opération qui n'est pas neutre budgétairement. Sur le plan légal, une telle action pourrait entraîner une contestation sur la base de la protection constitutionnelle accordée aux minorités linguistiques en matière d'éducation, notamment en ce qui a trait à la gestion des écoles. De plus et surtout, la dépendance au sentier est constituée par la forte prégnance normative de la valeur « démocratie scolaire » : s'il est permis de constater avec la majorité des acteurs que cette dernière est « malade », voire en crise, force est de constater que plusieurs acteurs organisés sont prêts à la défendre et ont aussi considéré que les PL liés à la GAR pouvaient améliorer cette démocratie, par les outils de « transparence » qu'ils promouvaient (récit des gouvernants, mais aussi récit syndical). De plus, les CS se présentent encore comme des « gouvernements locaux élus » ; les partis de gouvernement (porteurs des PL 124 et 88) reconnaissent l'importance de la « démocratie scolaire » comme une valeur et un héritage démocratique à maintenir. La « démocratie scolaire » sert donc encore fortement comme ressource de justification dans les débats au sein du FCPE, ce qui a sans doute conforté la minorisation du récit alternatif au profit du récit dominant et justifié la politique effectivement menée. Cependant, le maintien des CS ne se fait pas « à l'identique » ; on peut avancer l'hypothèse qu'elles connaissent simultanément une conversion institutionnelle (Streeck et Thelen, 2005). Si elles conservent leur fonction ancienne et officielle de « représentation d'une communauté » (par les élections et la démocratie scolaire), on peut penser que cette fonction est de plus en plus dominée par une fonction croissante de gestionnaire efficace des ressources éducatives (soutien aux établissements), mais aussi de relais et de vecteur des objectifs du ministère central, par son rôle de pivot dans la logique

verticale de la GAR, une réorientation qui avait cependant débuté auparavant (Brassard, 2007)³⁰.

Pour expliquer le maintien des commissions scolaires dans les lois 88 et 124, on peut – troisième clé d'interprétation – avancer l'hypothèse qu'il y a eu dans le FCPE une forme, sinon d'alliance explicite, du moins de consensus partiel, à la fois explicite et silencieux entre les acteurs porteurs du récit des gouvernants et les syndicats, consensus bâti surtout « contre » le récit alternatif. Autrement dit, outre l'incidence des processus institutionnels relevés plus haut, la voie néo-statiste prise par la GAR dans le secteur éducatif au Québec serait favorisée par des convergences partielles d'idées et d'intérêts. En effet, l'analyse du jeu de controverses entre acteurs porteurs des différents récits d'action publique en lien avec les PL 124 et 88 souligne qu'il y a un certain nombre de convergences³¹ entre le récit syndical et le récit des gouvernants : convergence partielle sur les « problèmes à résoudre » (réussite et démocratie scolaire), sur les moyens et les pistes d'action proposées (renforcement du rôle stratégique de l'État ; nécessité de maintenir et d'encadrer davantage les CS). Cette convergence cognitive se redouble par des convergences d'intérêt entre syndicats et « gouvernants » (partis de gouvernement et CS) : ainsi, le renforcement des CS (et non celui des établissements) peut d'une part servir les préoccupations syndicales de ne pas émietter les relations sociales, en particulier lors de la négociation de la convention collective (moment fort des relations de travail au Québec) et d'éviter une trop

30. Notons que cette tendance est encore renforcée par le PL 40 (présenté en 2019 ; voir *supra* la chronologie des lois). Le gouvernement de la CAQ affirme vouloir renforcer le pouvoir des parents (en augmentant leur poids dans des conseils de décision), mais il renforce dans les faits le pouvoir du ministre sur les CS, notamment en supprimant leur légitimité de « gouvernement élu » et en ne rémunérant pas les futurs membres des conseils d'administration des CSS, ce qui limitera leur capacité de contrôle des cadres gestionnaires. Ainsi, avec la transformation des CS en « centres de services scolaires », la conversion institutionnelle des CS en relais administratif se renforce, au profit d'une part du centre, mais aussi des établissements. De plus, en changeant les modalités d'élection des administrateurs des CS, la loi 40 tend à réduire (du côté anglophone), voire à abolir (du côté francophone) leur fonction de représentation d'une communauté, ce qui motive d'ailleurs la contestation judiciaire de cette loi par l'association des commissions scolaires anglophones du Québec en vertu des dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés qui protègent les minorités linguistiques au Canada. L'avenir dira si les acteurs qui défendent les CS comme émanation d'un gouvernement élu imposeront ou non en fin de compte une dépendance au sentier institutionnel antérieur. De toute manière, le palier intermédiaire ne disparaîtra pas, mais il se transformera.

31. Certaines de ces convergences ont été explicitées sur d'autres scènes. Par exemple, les syndicats appuyèrent explicitement le maintien des CS quelques mois auparavant dans le cadre du Forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires (2008).

grande dépendance directe des enseignants à l'égard des directions d'établissement. D'autre part, cette évolution peut rencontrer les intérêts des CS, sans que les partis de gouvernement ne la remettent en question, à partir du moment où la reddition de comptes sur les résultats des CS est prévue dans la loi.

Cette convergence partielle d'intérêts et de visions des politiques éducatives ne signifie en aucun cas que la GAR fasse consensus au Québec. Rappelons en effet que le récit syndical remet fortement en cause les effets potentiels des outils managériaux de la GAR (cibles, reddition de comptes sur les résultats chiffrés) au niveau des établissements dans la mesure où ils sont selon eux une menace pour l'autonomie professionnelle des enseignants, mais aussi pour les finalités éducatives que les syndicats défendent : un modèle d'éducation au service des élèves, et porteur d'une égalité des chances et de la réussite du plus grand nombre. Leur désaccord porte aussi sur le manque d'action gouvernementale contre la montée rampante d'une logique de compétition scolaire des écoles, entre secteur privé et public notamment, qui met en cause les finalités d'un système public d'éducation et la visée d'égalité des chances.

Nous devons en effet nuancer le diagnostic d'une trajectoire néo-statiste, en précisant que des formes de concurrence et de marché scolaire se sont développées au Québec depuis les années 1980, surtout sous l'influence des demandes des classes moyennes relativement à l'enjeu scolaire (préférant le privé au nom de sa qualité supposée), mais aussi en raison de l'absence de volonté politique publique de véritablement désamorcer la concurrence qui se développe entre secteur privé et public dans la région métropolitaine de Montréal surtout (Lessard et Levasseur, 2007 ; Maroy *et al.*, 2013). Cette non-politique à l'égard d'une régulation accrue du privé (au financement partiellement public) alimente sinon une politique explicite de concurrence, du moins la montée d'interdépendances compétitives (Delvaux et van Zanten, 2006)³². La politique de la GAR dans ce contexte est pensée comme un moyen d'améliorer la qualité et l'attractivité du secteur public par rapport au privé, même si elle se refuse à faire de la concurrence et du marché des mécanismes clés et officiels d'amélioration des résultats du système. La concurrence sur le marché

32. Les raisons de cette non-politique resteraient à élucider : légitimité relative de l'enseignement privé et « dépendance au sentier » des politiques à l'égard du secteur privé, maintenu dans le système depuis la Révolution tranquille, légitimité d'une « dose » de choix et de concurrence aux yeux des parents, intérêts électoraux des partis par rapport aux classes moyennes.

scolaire est donc de fait présente pour les établissements scolaires publics de certaines régions métropolitaines (voir notamment les chapitres 5 et 7), sans être officiellement revendiquée comme vecteur de qualité.

Ajoutons cependant que cette logique de marché est encore renforcée par la loi 40, dans la mesure où elle accentue les possibilités de choix des parents hors de leur territoire de résidence. La logique de marché semble ainsi l'objet d'une politique plus favorable et plus explicite de la part du gouvernement de la CAQ, ce qui est d'ailleurs en continuité avec le discours développé par le récit alternatif quelques années auparavant³³.

En définitive, la voie néo-statiste trouve sa source dans une histoire longue de recontextualisation des idées transnationales de la NGP, par la médiation de divers mécanismes de changement graduel des institutions, dont le ressort est au niveau québécois. Le maintien des institutions est cependant aussi lié aux rapports de forces politiques et sociaux, soutenant ou non telle ou telle institution. Jusqu'à la loi 88 et même 105, le maintien du palier intermédiaire a pu se prolonger, en vertu des majorités au pouvoir (libérale ou souverainiste) et d'une alliance implicite de plusieurs parties prenantes contre une logique plus néo-libérale portée par l'ADQ. La trajectoire et la traduction néo-statiste de la NGP ont pu ainsi prévaloir, même si, « par le bas », un marché scolaire semi-clandestin se développait. Depuis l'arrivée du gouvernement majoritaire de la CAQ, cette logique néo-statiste semble cependant menacée, d'une part, car la loi 40 accentue les possibilités de choix d'école des parents et renforce leur pouvoir en leur sein et, d'autre part, car elle minorise une instance intermédiaire qui avait le pouvoir de limiter les logiques de concurrence inter-établissement publics. Ainsi, une inflexion néo-libérale plus claire de la trajectoire pourrait se produire, sauf si les oppositions à cette loi perdurent (notamment sur le plan judiciaire et syndical) et parviennent à en limiter les effets³⁴.

Le bricolage cognitif des outils

Le bricolage de la politique de la GAR se manifeste particulièrement bien quand on observe l'évolution des outils mobilisés au fur et à mesure

33. Rappelons que l'ADQ, protagoniste de ce récit alternatif, est une des composantes fondatrices de la CAQ.

34. Une contestation judiciaire de cette loi, par l'association des commissions scolaires anglophones du Québec, notamment, a été lancée en vertu des dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés (voir la note 72).

de la ligne du temps (voir la figure 1). Ce bricolage cognitif se manifeste de plusieurs façons.

Tout d'abord, tous les outils mobilisés pour l'opérationnalisation de la GAR ne sont pas nés avec la GAR; certains préexistent aux lois instituant la GAR et leurs fonctions et finalités originelles ne sont pas nécessairement liées aux objectifs de la GAR. Ensuite, l'articulation entre les outils, la configuration qu'il forme est un assemblage fluctuant qui est le produit du bricolage cognitif. Corrélativement, les outils qui composent cette configuration évoluent, et leurs noms ou fonctions peuvent aussi se transformer.

Ainsi, dans la boîte à outils de la GAR après la loi 88, on retrouvera principalement les «projets éducatifs» des écoles, les plans (stratégiques ou de réussite), les conventions (de partenariat ou CGRE) qui doivent comprendre des objectifs mesurables, relatifs notamment aux performances des élèves aux examens ministériels ou en matière de diplomation et de réduction du décrochage scolaire. En référence à ces objectifs, les divers organismes devront procéder à une évaluation basée sur l'analyse de leurs résultats et d'indicateurs (souvent quantifiés) liés aux objectifs. Des redditions de comptes seront à faire à l'autorité hiérarchique de tutelle (CS ou Ministère) ou directement à la communauté ou aux parents de l'école dans divers rapports annuels.

Or plusieurs de ces outils ont une origine et une genèse antérieure à la loi 88 ou 124. Par exemple, les indicateurs qui servent dans la loi 88 à préciser les objectifs «mesurables» présents dans les plans et les conventions ont été développés au cours d'une histoire longue au sein du système québécois (depuis la création du Ministère, en fait). Comme Doray *et al.* (2011) l'expliquent, ces indicateurs avaient d'abord la fonction première de donner une meilleure connaissance des *outputs* et des effets du système d'enseignement aux décideurs politiques, et ce n'est que dans les années 1990 que l'usage de ces indicateurs a été couplé avec une perspective de planification stratégique et de suivi de l'action publique ministérielle, notamment sur l'évolution du décrochage scolaire. De plus, une partie des indicateurs de performance, outre la diplomation, le décrochage, se basent sur des notes liées aux «examens du Ministère», organisées par le MÉQ de longue date (1966 au secondaire). Ces «épreuves uniques» prennent place en 4^e et 5^e secondaire et servent à l'évaluation des apprentissages dans les matières obligatoires (français, anglais, histoire et éducation à la citoyenneté, mathématique, science et technologie). Elles

conditionnent la sanction des études (pour 50 % du résultat final, le reste étant lié à l'évaluation en classe en cours d'année).

Ainsi, des outils plus anciens – comme les examens ministériels –, dédiés à des fonctions pédagogiques d'évaluation certificative des apprentissages, vont s'intégrer dans la configuration d'ensemble des outils de reddition de comptes sur les résultats, préconisés par la nouvelle gestion publique et la GAR. Ce faisant, leurs fonctions se démultiplient, car dorénavant ils ne sont plus seulement des instruments d'évaluation des élèves, mais aussi des écoles, des CS et de leur personnel. Ils sont une des bases d'évaluation des résultats, qui devrait donner lieu à des stratégies d'amélioration ultérieure.

Par ailleurs, d'autres instruments – comme les projets éducatifs – ont été associés au départ à des réflexions sur l'autonomie des établissements et à une forme de reddition de comptes à la « communauté », en particulier aux parents par le conseil d'établissement. En d'autres mots, lors des discussions des premières formes de projets éducatifs (de la loi 71 (1979) à la loi 180 (1996)), cet outil avait été associé à une idée de « démocratie participative » au niveau local, qui devait renforcer ou seconder l'institution plus ancienne d'une démocratie électorale des commissaires scolaires, au moment même où les CS devenaient de plus en plus grandes.

Or cet outil va changer de sens et d'importance au fur et à mesure de l'évolution du construit cognitif et politique de la GAR. Au moment de la loi 124, il est considéré comme la source du « plan de réussite » qui ne doit pas mécaniquement dériver du plan de la CS et du Ministère. D'ailleurs, ce plan ne comprend pas encore des « cibles » quantitatives à viser. Il est minorisé par la suite avec la loi 88, qui introduit les « conventions » et un alignement vertical beaucoup plus explicite entre les plans des différents paliers de pouvoir ; dès lors, le projet éducatif est un peu noyé lorsqu'il est articulé dans une gamme d'outils plus larges faisant droit davantage à des cibles quantifiées.

Ce bricolage évolutif des outils de la GAR est pourtant singulièrement gommé dans les brochures de mise en œuvre de la politique visant à informer et à guider les administrateurs scolaires des CS ou des écoles, après la loi 88. Dans ces brochures lancées par le MÊQ, en effet, une cohérence discursive est créée ; celle-ci tend à occulter ce caractère contingent des fonctions et relations entre les outils (voir la figure 3). En effet, dans ce schéma, tous les outils créés pour différentes raisons et fonctions

semblent converger autour de l'amélioration de la persévérance et de la réussite scolaires au centre. Les outils sont définis, leur fonction décrite et l'ensemble semble logiquement intégré et conduit à définir les attentes institutionnelles pour tous les partenaires énoncés.

Par exemple, les conventions sont « les outils retenus pour concrétiser les liens entre les partenaires et pour s'assurer de la cohérence et de la complémentarité entre le plan stratégique du Ministère, le plan stratégique de la commission scolaire et le plan de réussite de l'établissement. [...] Cette approche (contractuelle) implique que les deux parties (Ministère et commissions scolaires ; commissions scolaires et établissements) travaillent ensemble en vue de l'atteinte de buts et d'objectifs communs. Tous œuvrent dans la même direction, pour l'atteinte de buts et d'objectifs mesurables, mais en prenant les moyens qui leur sont propres pour les atteindre » (MÉQ, 2009, p. 5).

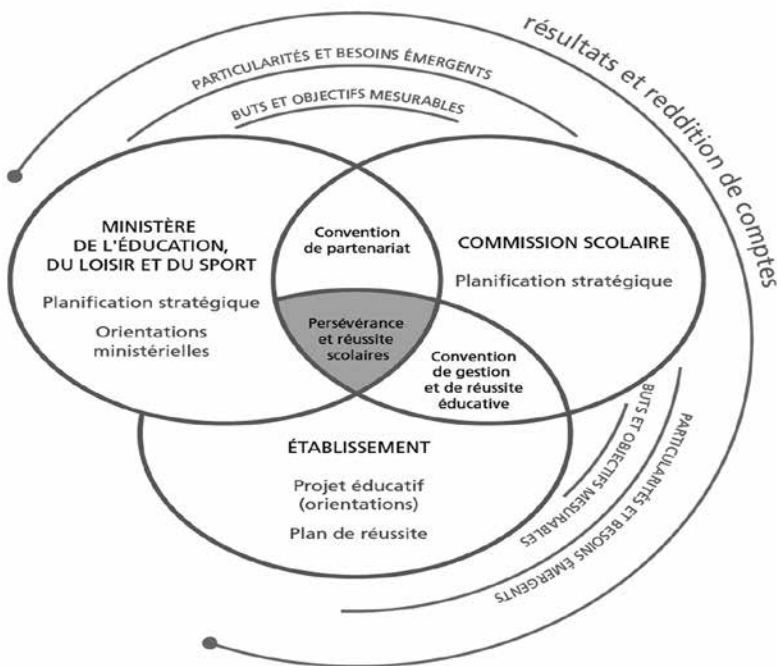


Figure 3. Les relations entre projets, plans, conventions, objectifs mesurables et acteurs selon le MÉQ

Source : *La convention de partenariat. Outil d'un nouveau mode de gouvernance. Guide d'implantation.*
Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2009.

Cette intégration discursive d'une configuration complexe d'outils car sédimentés tout au long des différentes lois constitutives de la GAR jusqu'à la loi 88 va d'ailleurs montrer sa limite dans les pratiques effectives des CS, comme nous le verrons dans les chapitres suivants. Ces dernières vont tendre à simplifier et à fusionner les outils. Ils donneront de plus une place nettement plus importante aux outils (conventions, plans), contribuant à une reddition de comptes verticale à la hiérarchie plutôt qu'au projet éducatif et à la reddition de comptes horizontale à la communauté locale ou aux parents.

Et, par voie de conséquence en 2016, comme on l'a indiqué, la loi 105 fusionne et simplifie l'ensemble des outils précédents au niveau de l'établissement, en reprenant le terme « projet éducatif ». Ce faisant, on joue sur l'ambiguïté reprenant la valence positive du terme (associée à une démocratie participative depuis la loi 180), tout en modifiant son contenu, qui n'est plus défini en terme de promotion qualitative d'une « couleur » ou de valeurs de l'école, mais est centré sur une stratégie explicite, motivée, évaluée de poursuite d'amélioration sur quelques objectifs mesurables, en phase avec les plans des échelons supérieurs. Le caractère composite de la précédente configuration d'outils de la GAR (alliant une logique de reddition de comptes « verticale » et « axée sur les objectifs mesurables », avec une logique de reddition plus horizontale à la communauté, en phase avec les demandes sociales locales et orientées par des « projets », des valeurs) tend ainsi à marquer le pas et à apparaître plus clairement comme une forme d'emprise de la hiérarchie verticale sur les écoles, quand bien même le discours ministériel continue à mettre en avant leur « autonomie », une autonomie en fait surtout circonscrite aux moyens à adopter pour contribuer aux objectifs du politique³⁵.

CONCLUSION

Le processus de changement des modes d'administration de l'éducation au Québec ne s'accomplit pas seulement par l'importation directe de modèles transnationaux (comme la NGP). Le changement opère aussi par la médiation de plusieurs sources internes de changement et de non-changement institutionnel.

35. Cette tendance est renforcée par la loi 40 : les établissements doivent mettre en œuvre un « projet éducatif », alors que le nouveau « Comité d'engagement vers la réussite des élèves » des CS pourra proposer des pratiques pédagogiques et évaluatives aux établissements (validées par la recherche) pour améliorer la réussite.

Le renforcement de l'État et de sa quête d'efficacité (et non d'une logique de régulation par le marché et l'autonomie des établissements) s'inscrit d'abord dans l'histoire longue des institutions québécoises sur un double plan : d'une part, il est en connivence avec la valorisation d'une « vraie politique » éducative de l'État québécois, qui soit au service de « l'accessibilité » et de la « réussite de tous » ; d'autre part, il compose avec un souci ancien de « démocratie scolaire ». L'inertie de ces arrangements institutionnels explique ainsi à la fois la forte accentuation de la place de l'État, mais aussi les logiques d'empilement de dispositifs et d'outils de régulation de générations et de philosophies diverses qui co-existent dans le système québécois. La trajectoire néo-statiste des réformes administratives de l'éducation au Québec dérive ensuite des controverses cognitives et des convergences et oppositions d'intérêts dans la construction récente des PL 124 et 88.

La trajectoire effective de la GAR a dès lors conforté un renforcement de l'État dans l'orientation et la régulation du secteur public d'éducation ; elle a consacré une perspective néo-managériale axée sur les résultats, affirmant de plus les CS dans un rôle de mobilisation des acteurs locaux au service des priorités et des objectifs (mesurables) des gouvernements. Ainsi, on assiste à une traduction néo-statiste de la NGP, en même temps qu'au renforcement de la centralisation et de la régulation bureaucratique classique. Cependant, dans le même temps, cette politique a préservé – jusqu'à la loi 40 – certains arrangements institutionnels plus ouvertement orientés vers la préservation d'une reddition de comptes locale dans le cadre d'une démocratie scolaire à l'échelle des CS et des établissements. Elle a aussi laissé perdurer le secteur privé et des possibilités de choix des parents à son égard.

En ce sens, on voit à quel point la logique d'*accountability* néo-managériale de la GAR s'est combinée à une *accountability* bureaucratique et communautaire. Par contre, le souci syndical de maintenir l'autonomie professionnelle et une forme d'*accountability* à la fois professionnelle et communautaire a été sérieusement mis à mal. Le récit syndical a pu contribuer à contenir le récit alternatif porteur d'une *accountability* de marché, sans pour autant éviter la mise en place des outils de la GAR, qui menace selon eux l'autonomie professionnelle de leurs mandants et une reddition de comptes entre professionnels qu'il cherche à préserver. Les formes de l'*accountability* au Québec sont dès lors fortement composites et en tension.

CHAPITRE 4

LA MISE EN ŒUVRE D'UNE GESTION DE LA PÉDAGOGIE PAR LES CS

Dans ce chapitre, nous étudions la mise en œuvre de la GAR par quatre CS québécoises. Elles accomplissent un travail de médiation des politiques provinciales, non seulement parce qu'elles sont situées entre le central et le local, mais aussi plus fondamentalement parce qu'elles affectent et transforment le contenu des politiques dans le processus de leur mise en œuvre (Maroy et Demailly, 2004). Autrement dit, la médiation signifie que ces instances et acteurs intermédiaires contribuent de façon significative à « co-construire » les politiques (Datnow, 2006) ; ils ne font pas que les « appliquer » ou les mettre en œuvre sans en affecter le contenu. Notre perspective théorique, inspirée de la sociologie de l'action publique (voir le chapitre 2), montre ainsi le rôle à la fois actif et significatif des acteurs et des instances chargés des régulations intermédiaires, à la fois autonomes et dépendantes des niveaux de décision centraux.

Les stratégies de mise en œuvre de la GAR par les CS apparaissent importantes, car elles conditionnent pour partie l'opérationnalisation de la visée de changement institutionnel porté par la GAR. Selon les logiques de médiation des CS, cette visée va se montrer ou non opérante dans les faits. Notre analyse empirique montre en fait que dans les 4 CS étudiées, aucune logique de dilution ou d'annulation des orientations de la GAR n'est à l'œuvre (Malen, 2006)¹. C'est à une logique d'appropriation ou à

1. Pour rappel, selon Malen (2006, p. 98 ; notre traduction), la dilution concerne les stratégies politiques qui contribuent à l'affaiblissement, voire à la mort d'une politique éducative ; l'annulation constitue une « volonté d'invalider ou de révoquer les politiques » ; l'appropriation signifie que des acteurs locaux « intègrent de manière sélective et stratégique les politiques imposées par le haut et ce afin de faire avancer leurs propres intérêts » ; l'amplification

une logique d'amplification de l'entreprise de changement des modes de régulation institutionnelle des établissements (et indirectement du travail des enseignants) que nous assistons.

Nous soutenons en effet que les logiques de mise en œuvre de la GAR par les CS contribuent à la mise en place tendancielle d'une nouvelle *gestion de la pédagogie*. À la faveur de la GAR, les CS cherchent à étendre *l'objet* et à renouveler *les formes et les outils* de la gestion scolaire dans les écoles. D'une part, cette dernière touche de façon plus accentuée et plus centrale qu'auparavant le « cœur de l'école », à savoir le travail pédagogique effectué dans et autour des classes et ses résultats. D'autre part, la régulation de la pédagogie adopte des formes nouvelles et s'appuie sur une gamme plus étendue d'outils : outils gestionnaires (conventions et plans), statistiques (bases de données, indicateurs, outils d'analyse), et pédagogiques (outils de suivi et d'accompagnement des pratiques enseignantes). Cette mise en place d'une gestion des pratiques pédagogiques contribue à des degrés divers à réduire le découplage entre politiques et le cœur de l'activité des écoles, à savoir l'enseignement (Meyer et Rowan, 1977).

Cependant, cette tendance commune procède avec une *ampleur* différente selon les CS. Certaines CS déploient une *logique d'amplification* du prescrit des lois afférentes à la GAR, ce qui conduit à une gestion de la pédagogie relativement intense. D'autres CS ajustent leur structure et leur fonctionnement pour faire place aux outils légaux de la GAR et développent une *logique d'appropriation* de la Loi, dans laquelle la gestion de la pédagogie est de moindre ampleur.

Ce chapitre est divisé en quatre parties. Nous précisons d'abord que le discours valorisant le leadership pédagogique des administrateurs scolaires est ancien au Québec, sans pour autant se concrétiser dans les pratiques effectives. Dans un second temps, nous mettrons en évidence les convergences des stratégies des CS dans la mise en œuvre de la GAR en examinant comment elles tendent à renouveler et à étendre la gestion de la pédagogie, et par là à réduire le découplage. Nous mettrons ensuite en lumière les mécanismes et les processus institutionnels (coercitifs, normatifs ou mimétiques) qui ont favorisé ces convergences (Di Maggio et Powell, 1983). Dans un quatrième temps, nous contrasterons les deux types de logiques d'action observées dans les CS étudiées et les variations

concerne les efforts locaux consentis pour développer des « structures de gouvernance et des coalitions » qui paraissent nécessaires pour mettre en place et faire perdurer des réformes éducatives (voir le chapitre 2).

en matière de coordination organisationnelle et d'outils de régulation des écoles qui conduisent à des différences d'intensité de la gestion de la pédagogie.

DU DISCOURS SUR LE LEADERSHIP PÉDAGOGIQUE À L'EMPRISE DE LA GESTION SCOLAIRE SUR LA PÉDAGOGIE

La littérature sur l'efficacité scolaire (*school effectiveness research*) et l'amélioration des écoles (*school improvement*) a promu de longue date l'idée que la gestion scolaire devrait être renouvelée et étendue pour améliorer les résultats et l'efficacité dans le cadre d'un établissement scolaire auquel le politique avait donné plus d'autonomie en matière de gestion et de pédagogie (Hallinger, 2003 ; Leithwood, 2001 ; Edge *et al.*, 1999). La direction d'établissement ne devait plus concerner seulement « l'administration » des ressources matérielles, humaines, financières de l'établissement et la mise en œuvre des directives et des politiques dérivant des instances centrales ; il s'agissait aussi de développer un « leadership pédagogique » ou « transformationnel » dans le but d'améliorer l'efficacité et les performances des établissements. Ainsi, Meta Krüger et Jaap Scheerens (2012), dans une revue systématique des travaux anglo-saxons, montrent comment une extension du domaine d'intervention des directions scolaires a été progressivement conçue et promue. Ce domaine d'intervention devait ainsi d'abord porter sur le domaine pédagogique non seulement au sens étroit (gérer le programme d'enseignement de l'école), mais aussi au sens large (définir des orientations pédagogiques et créer un climat favorable à l'apprentissage). Le leadership de la direction d'école impliqua ultérieurement de créer les conditions « organisationnelles » favorables aux performances des élèves, en initiant « dans l'école, les processus et structures qui favorisent la collaboration et la prise de décision participative » (leadership transformationnel). Il ne s'agit pas « d'intervenir directement sur le curriculum ou la pédagogie, mais de transformer la culture de l'école pour faciliter une planification collégiale, une collaboration et une expérimentation orientée vers l'amélioration scolaire » (notre traduction, p. 23). Cette littérature normative sur le « leadership » et la gestion scolaire a trouvé de larges échos dans la littérature francophone et québécoise (Dutercq *et al.*, 2015) et a fait l'objet d'une circulation internationale, notamment par des organisations transnationales comme l'OCDE (Pont, 2008).

Cet appel à un élargissement de la professionnalité des directions d'école vers un leadership pédagogique a trouvé au Québec une traduction

dans les discours et les lexiques officiels depuis plusieurs décennies. Dès les années 1980, «l'animation pédagogique» fait partie des rôles attendus des directions d'établissements (Brassard *et al.*, 1986). Plus récemment, dans un rapport ministériel (Gauthier et Simon, 2008), un référentiel des compétences des directions d'école est précisé où la capacité de «leadership» du directeur doit se manifester dans les quatre domaines de la gestion de l'établissement: non seulement «la gestion des ressources humaines», «la gestion administrative», mais aussi «la gestion des services éducatifs» et surtout «la gestion de l'environnement éducatif».

La référence discursive au rôle pédagogique des directions scolaires est donc loin d'avoir pris naissance au moment de la mise en œuvre de la GAR. Cependant, dans les décennies 1980 à 2000, la signification de ce que recouvre «l'animation ou la supervision pédagogique» des enseignants et «le leadership pédagogique» des directions d'école était relativement circonscrite. Cela ne portait que de façon relativement limitée et très indirecte sur le contenu des tâches pédagogiques des enseignants (organisation des journées pédagogiques des écoles, répartition des services des conseillers pédagogiques entre écoles, matériel didactique) (Brassard et Brunet, 1983). En 2011-2012, Saint-Germain (2012) constate, dans une enquête sur le temps de travail des directions d'établissements, la place encore faible des interventions des directions dans le domaine des pratiques pédagogiques. Ce constat se rapproche de la situation belge (Dupriez, 2002) ou française (Barrère, 2006). En somme, la référence au «leadership pédagogique» et à une prise en charge de la «pédagogie» par les gestionnaires scolaires imprègne fortement le discours sur l'administration scolaire, mais il reste faiblement opérant dans les pratiques.

Or la mise en œuvre de la GAR par les CS analysées favorise l'implantation effective d'une *gestion de la pédagogie* renouvelée. Il ne s'agit pas seulement, comme cela a pu être le cas par le passé dans une optique participative, d'exercer un leadership pédagogique ou transformationnel favorisant un climat d'école et des conditions organisationnelles permettant à une équipe de se concerter et de se mobiliser pour améliorer collectivement le fonctionnement et les résultats de l'école (Hallinger, 2003). Il s'agit davantage de gérer plus hiérarchiquement et par la médiation d'outils techniques nouveaux le travail pédagogique des enseignants. En quelque sorte, par analogie avec le «nouveau management public» qui tend (discursivement et pratiquement) à se distinguer de

«l'administration publique»², on peut parler ici de nouvelle gestion scolaire ou de nouvelle forme de gestion de la pédagogie, dont l'ambition et la portée prétendent déborder celles de l'administration scolaire ou de la gestion pédagogique, entendues au sens classique.

Ce changement institutionnel passe par le travail de médiation des commissions scolaires, qui vise à institutionnaliser des catégories cognitives et normatives permettant de penser l'établissement ou la CS, comme un système de production scolaire dont on cherche à améliorer l'efficacité. Ensuite, il s'agit de diffuser et de pérenniser divers outils de gestion, outils et critères d'évaluation des pratiques, fonctionnements et résultats, qui permettent aux cadres scolaires de chercher à *gérer*, à orienter les objectifs et le contenu du travail des enseignants, c'est-à-dire d'exercer un contrôle et une régulation de leurs pratiques en fonction des objectifs de résultats attendus (et souvent orientés en amont par la tutelle ministérielle). De plus, il faut insister sur le fait que cette *gestion de la pédagogie* n'est pas exercée seulement ou principalement par les directions d'école sur leurs enseignants. Elle est aussi (voir principalement) exercée de façon indirecte par les CS, en particulier leurs directions générales et directions des services éducatifs, qui inscrivent les directions d'école dans un réseau contraignant d'attentes, de surveillance statistique et de demande de comptes.

UNE TENDANCE COMMUNE : RECOUPLAGE ET GESTION DE LA PÉDAGOGIE

Nous allons à présent montrer comment les convergences observées dans la mise en œuvre de la GAR par les quatre CS étudiées sont révélatrices du processus d'institutionnalisation de cette nouvelle forme de gestion de la pédagogie. Nous présentons d'abord ces convergences,

-
2. Pollitt et Bouckaert (2004) montrent bien la grande diversité sémantique du terme «*public management*» en sciences politiques. De façon générique, ils montrent que l'utilisation du terme *management* plutôt qu'administration connote une inflexion idéologique, dans la mesure où il met l'accent sur une visée d'utilisation optimale des ressources (qui est celle affichée par le management privé), au risque de relativiser la fonction classique de l'administration «en charge des procédures et des règles d'exécution des programmes publics»; cependant, «la nouvelle gestion publique» dans ses applications effectives ne se réduit jamais à la seule importation des techniques et idées de la gestion des entreprises, dans la mesure où cette dernière cohabite avec l'administration au sens classique, à savoir l'application et la mise en œuvre des lois et des décisions du politique. De la même manière, dans le domaine scolaire, on peut faire l'hypothèse que le *management* (dans son acception économiste) ne peut jamais totalement se substituer à l'administration scolaire.

car elles sont frappantes empiriquement, même si on peut observer des différences secondaires et des particularités dans les logiques et les stratégies développées par les CS, sur lesquelles nous reviendrons par la suite (section 4).

Dans leurs discours, les directions des CS adhèrent à la philosophie générale de la GAR, et en particulier à l'argumentaire que les gouvernements successifs ont tenu pour en justifier le bien-fondé : cette réforme de la gouvernance scolaire doit permettre plus de cohérence et, dès lors, améliorer l'efficacité des politiques visant la réussite de tous ou du plus grand nombre (voir le chapitre 3). Pour plusieurs interlocuteurs, cette politique vise à ce que « tout le monde contribue [aux objectifs de la CS] » (CS du Sud_E2_DG). Elle permettrait de mieux définir les objectifs communs de tout le personnel de la CS : « Je pense que ça encadre notre action, on sait sur quoi on travaille » (CS de l'Ouest_E14_DGA). Le fait de devoir « rendre des comptes » sur ses résultats, de « se responsabiliser » est vu comme positif.

L'arrivée de la gestion axée sur les résultats est un élément important. Parce que ça change la dynamique. À partir du moment où tu n'as à rendre compte d'aucune façon [sur] tes résultats, puis que tout reste dans le vague, c'est un peu tout le monde qui est responsable et personne. À partir du moment où c'est mieux défini, ça responsabilise les milieux [les enseignants], puis les directions d'école se sentent plus directement concernées. (CS du Nord_E4_DG)

Cette adhésion des directions générales des CS à l'esprit de la GAR a favorisé des orientations convergentes dans la mise en œuvre des plans et des conventions prévus par la loi. Nos 4 CS ont mis en œuvre formellement les plans stratégiques et les conventions de partenariat et ont veillé à ce que leurs établissements scolaires élaborent également leurs CGRÉ, parfois avec certains retards en raison d'oppositions des organisations syndicales d'enseignants. Ainsi, on peut avancer que nos cas confirment des diagnostics antérieurs mettant en évidence une forme d'effectivité et de conformité de la mise en œuvre de la GAR dans les organisations, au moins sur le plan des outils formels. Dès 2004, 75 % des CS avaient publié un premier plan stratégique à la suite de la loi 124 (Lapointe *et al.*, 2008) et, après la loi 88, les conventions de partenariat sont généralement mises en œuvre de façon conforme aux prescriptions et aux buts ministériels (Savard *et al.*, 2012).

Cependant, les directions des CS poursuivent cette mise en œuvre d'un suivi (et le cas échéant d'un changement) des pratiques pédagogiques

en développant des stratégies et une mobilisation d'outils qui ne se limitent pas aux plans et conventions de gestion³ prévus dans la loi. On assiste, d'une part, à la mobilisation de divers outils de régulation basés sur les connaissances (bases de données statistiques, logiciels d'analyse quantitative) (Pons et Van Zanten, 2007) et, d'autre part, à la mobilisation de nouveaux dispositifs de « soutien pédagogique » et « d'accompagnement professionnel » du personnel (directions, conseillers pédagogiques, enseignants) qui se superposent aux dispositifs de formation continue classique.

Le développement d'une régulation des pratiques pédagogiques

Les directions des CS étudiées mettent en œuvre les conventions avec les écoles (CGRÉ) en les utilisant comme « leviers » pour mieux suivre et gérer l'efficacité des pratiques locales en matière de pédagogie. Ainsi, pour la direction de la CS de l'Est, les CGRÉ sont un moyen d'établir une « corrélation » entre les décisions des établissements (au premier chef leur direction) et leur effet sur la réussite des élèves.

[...] quand j'ai à signer une convention de gestion et de réussite éducative, je sais qu'il y a une corrélation entre la situation, les objectifs et les moyens mis en place pour régler la situation initiale. [...] Les acteurs doivent se poser la question de la plus-value de leurs actions. Ceci est valable à tous les niveaux, dont le Conseil [des commissaires]. Ceci amène les acteurs à se poser la question « En quoi les décisions prises [...] ont-elles un impact positif sur la réussite des élèves ? ». (CS de l'Est_E11_DG)

On voit ici clairement – au moins discursivement – le souci de mettre fin au découplage entre décisions de gestion, pratiques et résultats pédagogiques.

À la CS du Nord également, la GAR est perçue comme ayant (ou devant avoir) une influence sur les pratiques pédagogiques et les services offerts aux élèves. Ainsi, sa dernière convention de partenariat et son plan stratégique énoncent explicitement que les instruments mis en place visent « la régulation des pratiques pédagogiques ». La CS du Nord s'appuie par exemple sur les CGRÉ pour orienter les pratiques locales sur lesquelles vont intervenir les conseillers pédagogiques de son service éducatif. Alors

3. Pour alléger le texte, nous utilisons le terme « conventions de gestion » comme un raccourci du terme « conventions de gestion et de réussite éducative » utilisé dans la loi 88; ou encore l'acronyme CGRÉ.

qu'ils intervenaient sur la base des demandes variables des enseignants, leurs interventions sont désormais orientées en fonction des objectifs de la CGRÉ des écoles, qui ont priorisé l'amélioration de la lecture et de l'écriture en cohérence avec les orientations de la CS.

À la CS du Sud, les CGRÉ permettraient justement d'aller voir ce qui se passe dans les écoles, les actions mises en place par les acteurs des établissements, DÉ et enseignants – évolution notoire mise en relief par les interviewés.

*[Avant] la direction était maître d'œuvre dans son école. Puis la commission scolaire voyait un taux de réussite commission scolaire. **Mais on n'allait pas questionner l'école.** [...] Quelle idée magique, dans le fond, que la convention de gestion, parce que justement, la gestion axée sur les résultats fait en sorte qu'on est allé voir exactement ce qui se passait dans chacune des écoles, puis on les questionne. Donc la supervision des directions, elle est axée beaucoup sur la convention de gestion. (CS du Sud_E4_DGA)*

Dès lors, à la CS du Sud, les rencontres de supervision des DÉ par les DGA sont fortement axées sur les actions mises en place par les établissements pour contribuer aux objectifs des CGRÉ et sur les résultats obtenus. Elles sont ainsi un espace permettant d'avoir accès aux pratiques des DÉ en lien avec la recherche de l'efficacité pédagogique de l'école : exercice du « leadership pédagogique », suivi, stimulation et supervision de l'équipe-école. De même, à la CS de l'Est, des communautés d'apprentissage professionnel entre directions visent à les accompagner dans la mise en œuvre de la GAR :

Durant ces rencontres-là, on discute de leadership pédagogique avec les directions d'école. Qu'est-ce qu'ils vivent comme difficultés dans leur école ? Comment les autres directions ont vécu la chose puis ont réussi à passer par-dessus ? Donc c'est un échange. Et j'insuffle une partie de notions pédagogiques auprès de mes directions d'école, pour leur permettre de prendre de l'altitude par rapport à leur équipe-école et voir la réussite de l'élève dans sa globalité. Donc trois fois par année, je rencontre mes directions en sous-groupes comme ça, où on parle de leadership. À chacune de ces rencontres, il y a une partie de rencontre où des conseillers pédagogiques vont s'asseoir avec les directions d'école pour développer plus d'applications en classe avec eux (NDA : les conseillers pédagogiques examinent avec les directions des « applications pédagogiques » de cette recherche d'efficacité de l'école au niveau des classes). (CS de l'Est, E8, DGA)

Ce souci de faire de la GAR un des leviers de la gestion et de la régulation de la pédagogie se manifeste dans le fait que dans trois CS sur quatre, les dirigeants (mais aussi les conseillers pédagogiques) déclarent : avec la GAR, « on n'a jamais autant parlé de pédagogie ». Ainsi, selon le DG de la CS du Sud, la GAR a ramené le discours pédagogique au centre des préoccupations.

La grande victoire pour moi est qu'on a réinstallé le discours pédagogique. Dans une école, il peut se passer toutes sortes d'affaires pour s'étourdir, être happé par le quotidien, les petits problèmes... Les enseignants qui nous demandaient : est-ce que je suis obligé d'aller aux formations, aux journées pédagogiques... c'était régulier. On n'a plus ça. Ils sont là, ils sont présents, ils en demandent, ils nous redemandent de donner d'autres formations, ça a changé la dynamique pédagogique. Et les directions nous le disent aussi. C'est beaucoup plus intéressant, beaucoup plus animé au niveau pédagogique dans les écoles. Cet effet-là pour moi c'est majeur. (CS du Sud_E2_DG)

De notre point de vue, les directions, les enseignants ou les conseillers pédagogiques dans les écoles parlent davantage de pédagogie, car les CS mettent en place divers outils qui enclenchent une gestion de la pédagogie, soutenue tant par la hiérarchie que par les services éducatifs. La gestion de la pédagogie signifie ici un travail relativement systématique d'évaluation des résultats des écoles et du travail pédagogique des enseignants, qui permet de remonter, de façon plus ou moins collaborative, aux sources ou aux causes potentielles des écarts entre le visé et le réalisé et, dès lors, de déclencher une action de remédiation qui n'a plus pour source autonome les enseignants eux-mêmes.

Les directions des CS poursuivent cette mise en œuvre d'un suivi (et le cas échéant d'un changement) des pratiques pédagogiques en mettant à la disposition des directions d'école des outils statistiques (bases de données sur les résultats, logiciels d'analyse quantitative).

La montée des instruments de suivi statistique des performances

Dans toutes les CS étudiées, des indicateurs de gestion courante existent de longue date (portant par exemple sur les inscriptions des élèves, les transports, les diplômes). Ce qui paraît plus nouveau avec l'arrivée de la GAR, c'est que les CS développent un système de gestion du domaine pédagogique sur la base de données quantifiées et systématiquement recueillies. Les CS se sont en effet dotées, par l'intermédiaire

d'un organisme externe – la société GRICS⁴ – d'outils pour traiter et analyser les diverses données sur les élèves (émanant notamment du MÉQ). Ces outils, notamment le logiciel Lumix⁵, sont mis au service de la GAR et en constituent un rouage essentiel pour les CS et les établissements.

Le logiciel Lumix permet aux CS et aux DÉ de traiter les données qui portent d'abord sur les résultats des élèves, sur les taux de performance aux épreuves ministérielles, sur les notes des bulletins trimestriels. Il est alors possible de faire des analyses diachroniques ou synchroniques – notamment de comparer synchroniquement des taux de réussite (selon l'enseignant, la matière, les compétences visées, l'année d'étude, les établissements, la CS). Les comparaisons se font surtout sur des résultats bruts, parfois pondérés par les indices de défavorisation lorsqu'il s'agit des établissements. Dans les comparaisons entre groupes classe ou élèves, la distribution du genre, ou le pourcentage d'élèves bénéficiant d'un « plan d'intervention⁶ » peuvent être pris en compte. Plus rarement (en raison de problèmes techniques), il s'agit de suivre et de comparer d'une année à l'autre des résultats d'une cohorte d'élèves dans la même matière ou d'analyser l'évolution des taux de réussite d'un établissement.

Ensuite, grâce à Lumix, les CS peuvent également suivre d'autres indicateurs comme le taux d'absentéisme des élèves, les taux de décrochage, les effectifs des élèves en formation professionnelle, parfois le résultat de sondages sur le climat des écoles auprès des élèves ou des enseignants, autant d'indicateurs de la réalisation des « buts ministériels » de la GAR.

Le tableau 6 ci-après illustre quelques cibles et indicateurs mobilisés par la CS de l'Est dans sa convention de partenariat. Ces indicateurs se

-
4. La société de gestion du réseau informatique des commissions scolaires (GRICS) est un organisme sans but lucratif qui développe et administre, pour toutes les CS, les outils de collecte et de traitement des données.
 5. Lumix permet d'exploiter les données issues de la base de données GPI reprenant les données du Ministère (aussi développée par la GRICS). Lumix a été développé dans la foulée de l'implantation des conventions de gestion et de réussite éducative afin d'épauler les directeurs d'établissements, les services éducatifs et les directions générales des CS dans les demandes de traitement des données qui sont associées à la GAR.
 6. Les « plans d'intervention » sont des plans individuels visant à soutenir l'apprentissage et la réussite d'un élève défini institutionnellement comme ayant besoin d'un soutien particulier en raison d'un « handicap », d'une « difficulté d'adaptation » (troubles de l'attention ou du comportement) ou d'une « difficulté d'apprentissage » (dysphasie, dyslexie, etc.). On parle ainsi d'« élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage » (EHDA).

retrouvent aussi dans les CGRÉ des établissements et correspondent aux cinq buts ministériels que les CS et les établissements doivent contribuer à réaliser.

Tableau 6. Cibles de la convention de partenariat 2013-2016 de la CS

BUTS DU MINISTÈRE/ OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE LA CS	INDICATEURS		DONNÉES DE DÉPART	CIBLE 2016
Augmenter la diplomation et la qualification avant l'âge de 20 ans	Taux de diplomation des élèves de 5 ^e secondaire		84,8 %	88 %
Améliorer la maîtrise de la langue française	Taux de réussite aux épreuves de lecture du Ministère	6 ^e primaire	85,6 %	89 %
		2 ^e secondaire	73,4 %	80 %
		5 ^e secondaire	81,8 %	85 %
	Taux de réussite en écriture 5 ^e secondaire (note globale)		76,9 %	80 %
Améliorer la réussite et la persévérance chez les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage	Taux de diplomation des élèves en formation axée sur l'emploi (formation en alternance)	Formation à un métier semi-spécialisé	57,5 %	65 %
		Formation préparatoire au travail	77,4 %	79 %
Améliorer l'environnement sain et sécuritaire de l'élève	Pourcentage d'élèves qui perçoivent un climat sécuritaire à l'école		73 %	80 %
	Pourcentage d'écoles qui mettent en place des activités liées à un mode de vie sain pour tous les élèves		71 % (30/42)	100 % (42/42)
Augmenter le nombre d'élèves de moins de 20 ans en formation professionnelle	Élèves de moins de 20 ans	Nouveaux inscrits	109	124
		Nombre d'inscrits	246	255

Cette analyse des données en référence aux cibles des conventions permet de suivre et d'évaluer les résultats de l'action en référence aux différentes cibles et indicateurs retenus pour suivre les progrès réalisés. L'usage de ces outils peut être variable, mais ils trouvent le principe de leur unité dans leur fonctionnalité, qui est d'informer les différents décideurs scolaires (dans les CS et les établissements) sur le suivi des résultats de leur organisation, afin de mieux gérer en aval notamment le travail pédagogique (mais pas exclusivement), c'est-à-dire de mettre en place des outils de pression et de soutien pour ajuster, corriger ou faire changer les pratiques au sein des établissements et/ou des classes.

Chaque école a son Lumix pour ses élèves. Donc ça veut dire que le directeur ouvre son ordinateur et il a les... I: Qu'est-ce qu'il a comme données, par exemple? R: ... l'image de son école. Il sait, par exemple, qu'en quatrième secondaire, son taux de réussite en français est de tant, puis pour l'ensemble des classes, pour tout, tout, tout. [...] Maintenant, là, par exemple, j'ouvre Lumix, je vois mon taux de réussite. Je prends l'école X, par exemple. Il y a 27 groupes de sciences. Bon, bien je sais que le taux moyen, c'est 74 % de réussite (en sciences). Ça, c'est le taux de réussite. Je peux avoir le taux moyen par classe. Par exemple, on... il y a beau avoir 74 % des élèves qui réussissent, mais ils sont peut-être à 65 % (dans telle classe particulière). Ça fait qu'ils sont proches du 60 %. (NDA: la note de passage) Ça fait que ça, je peux aller voir ça. Après ça, je peux aller voir pour tel enseignant. Cet enseignant-là, bon, bien son taux de réussite est moins bon. Après ça, je peux me rendre pour une classe. Je peux me rendre pour un élève. Tous les garçons, toutes les filles. Je peux faire ce que je veux avec les chiffres. (CS du Sud, E4, DGA)

Ces données et ces analyses sont mobilisées dans divers contextes : par les DGA lors des rencontres de supervision et d'intervision entre DÉ (voir *supra*) et lors de la reddition de comptes individuelle faite par un DÉ sur la mise en œuvre et la réalisation des objectifs de la CGRÉ de son école (CS 1, 2 et 4).

Il y a un travail d'analyse qui a été fait. Nous, on leur (aux directions) a donné beaucoup de résultats de statistiques sur les trois dernières années. Alors, (...) il y a des milieux qui sont très performants, pour qui maintenir les résultats, c'était parfait. Il y en a pour qui le défi était un peu plus grand. Mais s'il y avait un écart avec la cible de 20 %, on disait : regarde tes cohortes, regarde ce que ça donne. Il disait : oui mais j'ai tel prof en place... Mais en même temps, ça les amenait à préciser, mettre l'emphase [sic] sur cet enseignant-là, ou de (prévoir de) la formation [...]. Moi, ce que je leur dis : « on fixe une cible, puis après on regarde si on l'a atteinte ou pas. (Mais) l'important c'est l'explication de l'écart, c'est ça qui faut aller vérifier, c'est ça qui faut valider, aller voir ce que vous avez fait pour remédier (...) ». Dans le fond, c'est toute cette mécanique-là qu'on fait avec eux. (CS du Sud, E2, DG)

L'année passée, on avait ciblé les mathématiques parce qu'on avait une zone de vulnérabilité en maths. On avait un taux de réussite au ministère de 30 %. Un taux de réussite de 30 % ! Les élèves s'étaient plantés, là, royalement. Et puis suite à ça, on avait fait l'analyse avec les données, on a proposé une démarche avec les directions d'école, on avait mobilisé les enseignants. Et l'année suivante, notre taux de réussite avait augmenté de 25 % euh... non, plus que ça... Notre taux de réussite est passé de 30 % à 75 %. Ça fait que ça a

un impact majeur, là, sur les moyens entrepris dans l'accompagnement et la formation des enseignants. (CS de l'Est, E9, DGA)

Les données servent aussi aux services centraux des CS, qui assurent ainsi un suivi des performances des écoles à chacune des trois étapes de l'année où doit être produit un bulletin de notes. Elles sont mobilisées par ces mêmes services pour aider les DÉ à élaborer leurs CGRÉ et à préciser les moyens à mettre en place pour contribuer aux objectifs fixés (CS du Sud et CS de l'Est).

Cela guide tellement toutes nos interventions. Il faudrait vraiment, là, travailler qu'en fonction de ça. On a les conventions de partenariat, les écoles ont leurs conventions de gestion qui sont en lien avec les conventions de partenariat. C'est vraiment sous forme de tableau. À chacune des étapes (bulletin), on sort les résultats des élèves, on les analyse. Avec ça, on est même capables d'aller cibler pratiquement dans une classe quel élève a échoué et travailler avec eux. C'est qu'avant, comme je vous disais, on généralisait tellement. On y allait sur des émotions, des... « Ah, tous les élèves ont des difficultés en... ». Mais c'était pas ça. Là, on est capables d'aller (vérifier)... Non, non, c'est fantastique. (CS de l'Ouest, E4, Dir. Serv. Educ.)

Enfin, dans une mesure moindre et de façon variable selon les CS, les services éducatifs et parfois les conseillers pédagogiques mobilisent les données Lumix en aval pour ajuster ou réguler les pratiques pédagogiques mises en place par les enseignants, soit à la demande de la CS sur des « écoles ciblées », soit au sein de certaines écoles à la demande des directions, dans des disciplines ou des niveaux d'étude où les performances des élèves sont en dessous des attentes.

... combinés à des outils d'accompagnement et d'encadrement pédagogique

Dans toutes les CS étudiées, cette analyse de données sert en effet à mieux prioriser et orienter le travail d'encadrement et de soutien que les DÉ sont censés déclencher dans leurs milieux propres, avec l'aide des services éducatifs et de leurs conseillers pédagogiques. En particulier à la CS de l'Est, où le couplage de l'usage des données et de pratiques de « monitoring » sont théorisés à la lumière des théories de l'école efficace.

Une des caractéristiques de l'école efficace, c'est l'utilisation des données pour monitorer l'apprentissage des élèves, le suivi des élèves, la réussite. Donc ça, ça revient constamment, là, puis même, ils me trouvent fatigante, là. (...) Donc l'utilisation des données à partir des fichiers Lumix sert, oui, à la fois comme

monitorage, soit à la fin d'une étape ou à la fin d'une année, mais en cours d'année, ça sert également pour réguler. Réguler les actions qui doivent être mises en place face à différentes problématiques. On utilise Lumix, là, pour des discussions dans un bureau, dans un corridor, dans une rencontre de profs. L'utilisation des données, elle est partout. (CS de l'Est, E9, DGA)

À cette fin, le rôle des conseillers pédagogiques a été redéfini à la CS de l'Est : il s'agit davantage d'accompagner les enseignants (ou les directions) dans le changement de pratiques pour faire face aux problèmes de performance détectés, que de répondre à leurs demandes subjectives de formation :

Et donc là, on a commencé à travailler avec nos conseillers pédagogiques, nos conseillers pédagogiques, pour dire : « Oui, vous allez continuer à donner de la formation, parce que des fois, ça en prend. Mais vous allez également aller soutenir en accompagnement d'abord les enseignants, soit en salle de classe ou en communauté d'apprentissage professionnel, donc vous allez être en accompagnement et jouer un rôle de conseilance [sic] à ce niveau-là, mais vous allez aussi... on vous demande de jouer un rôle auprès de la conseilance de la direction d'école. » Et ça, c'était tout nouveau, là, dans l'offre de service. (CS de l'Est, E9, DGA)

À la CS du Sud, l'analyse des données sert particulièrement à « identifier les écoles à problèmes », ce qui va permettre ultérieurement de déclencher l'intervention des services pédagogiques, soit à la demande de la direction générale, soit par la médiation d'une interpellation des directions qui périodiquement doivent rendre des comptes des sources d'inefficacité en relation avec une veille relativement continue sur leurs résultats (au moins à chaque « étape » de l'année correspondant au bulletin de l'élève).

Quand une direction voit (rencontre) une difficulté, c'est Z. (NDA : chargé des études des données dans Lumix) qui va lever le signal. On a deux écoles qu'on a ciblées actuellement. Si on les sortait de mes résultats de mathématique de secondaire 2, ma performance outrepasserait la cible (soit la cible de la CS convenue avec le Ministère), et quand je les inclus, on est en échec. Donc on sait qu'on a de l'intervention précise. Ça nous permet de dire au service éducatif, pour ces deux écoles-là, conseiller pédagogique en français, conseiller pédagogique en mathématique, faire des interventions intensives pour supporter l'équipe-école, comprendre ce qui se passe dans ce milieu-là, pourquoi on est en échec dans ce groupe-là ? Ah dans ce niveau... Ah ! ce groupe-là c'est ce prof-là ! Ah ben tiens donc ! On est rendu là. Quand on sait que c'est un prof et qu'il est

réfractaire à XYZ, il y a d'autres formes de support qu'on peut apporter. C'est comme ça qu'on travaille avec les directions. (CS du Sud_E2_DG)

À la CS du Nord, l'usage des statistiques sur les taux de diplomation et les taux de réussite aux épreuves ministérielles est combiné à l'usage des « notes de modération » transmises par le Ministère, qui permettent d'évaluer si les pratiques d'évaluation des enseignants sont trop « laxistes » ou trop « sévères » par rapport aux standards du Ministère. Des analyses plus « qualitatives » ont aussi été réalisées par les conseillers pédagogiques sur des échantillons de copies d'élèves dans le cadre d'évaluations organisées par la CS dans différentes disciplines, avant d'être abandonnées en raison du coût-temps qu'elles demandaient. Elles ont permis de vérifier quel aspect du programme (en français et en math) était systématiquement moins bien acquis par les élèves et en aval d'interroger les enseignants sur leur couverture du programme. Ainsi est constituée la base de connaissances à partir de laquelle va pouvoir s'opérer un travail « de régulation pédagogique » (CS du Nord_E3_Cadre). Il s'agit de vérifier s'il n'y a pas trop d'écart entre les standards des évaluations ministérielles (contenus de programme et compétences évaluées, critères d'évaluation) et les pratiques effectives (d'évaluation ou de couverture du programme) des enseignants. Il s'agit surtout d'y remédier en formant mieux les enseignants aux critères d'évaluation du Ministère et en les « accompagnant » pour qu'ils ne puissent plus les ignorer. Il s'agit aussi de promouvoir plus « d'homogénéité » dans les pratiques d'évaluation des élèves par les enseignants d'une même discipline dans une école.

À la CS il y a quelques années, on faisait à chaque année l'analyse des épreuves ministérielles; on reprenait des copies, on recorregeait, on essayait de voir quel critère, par exemple en écriture, était le moins bien réussi, lequel était le mieux réussi. On essayait de voir aussi la comparaison entre notre correction et la correction des enseignants, donc on a été capables de dire « ah OK, le critère un en écriture est moins bien réussi chez les élèves, donc on va essayer d'accompagner nos enseignants à ce niveau-là ». (CS du Nord_E12_conseiller pédagogique1)

Les répondants – notamment les conseillers pédagogiques – jugent que ces mesures de régulation des pratiques éducatives portent leurs fruits et ont des effets sur les pratiques des enseignants dans les niveaux où il existe des épreuves externes organisées par le Ministère ou la CS. Malgré les coûts importants, le responsable des services éducatifs juge que cela « valait la peine pour s'assurer de la qualité des services ». (CS du Nord_E3_DSE)

De plus, on trouve des « communautés d'apprentissage professionnelles » (CAP)⁷ dans trois CS sur quatre. Ces CAP visent à assurer un suivi par les équipes éducatives aux problèmes qui ont été détectés, notamment par l'analyse des données Lumix ou d'autres sources. Prenons l'exemple d'une CAP née sous l'impulsion des services éducatifs de la CS de l'Est. L'examen des données sur les taux de réussite en français cinquième secondaire – très bas – les a conduits à conclure que les faibles performances en français étaient la principale cause de la non-diplomation des élèves de la CS. La CAP a été mise en place pour y remédier. Cet usage d'un outil d'animation pédagogique – qui peut être utilisé de façon plus informelle et *bottom-up* dans d'autres contextes – illustre assez clairement comment la mise en œuvre de la GAR par cette CS implique un encadrement et une attente normative d'un travail d'amélioration des pratiques pédagogiques par les enseignants et les directions.

En français, on voit qu'on a une difficulté. On a rencontré les directeurs d'école secondaire, puis on leur a proposé un plan d'accompagnement de leurs enseignants, en leur disant : « Ça n'a pas de bon sens, il faut faire quelque chose. » Donc on leur a proposé un plan de formation. Puis la conseillère pédagogique et le directeur adjoint à l'enseignement de mon service rencontrent systématiquement les enseignants. Ils font une communauté d'apprentissage professionnelle avec ces enseignants-là. Et là, ça fait la quatrième fois qu'ils les rencontrent, cette année, puis les enseignants viennent de découvrir qu'il y a un écart entre leur façon d'évaluer, leurs critères d'évaluation et ceux du Ministère, ce qui fait que ça a un impact majeur sur le résultat [aux épreuves] du Ministère, parce que les profs ne sont pas en conformité avec l'évaluation ministérielle. [...] Donc on voit très bien qu'on est rendu à comprendre qu'est-ce qui cause la non-réussite de l'élève. (CS de l'Est_E9_DGA)

L'organisation des CAP est donc étroitement liée aux nouvelles données quantifiées auxquelles les acteurs ont accès, mais son déroulement, orienté par des questions proposées par les services éducatifs, fait également appel aux suggestions et aux connaissances des enseignants sur les apprentissages des élèves.

Qu'est-ce qu'on veut que les élèves apprennent ? Comment qu'on fait pour savoir s'ils ont appris ? Qu'est-ce qu'on fait avec ceux qui n'apprennent pas ? Puis qu'est-ce qu'on fait avec ceux qui ont appris ? Et ça, c'est les 4 grandes questions des communautés d'apprentissage professionnel. Les enseignants se regroupent

7. Cet outil développé au départ aux États-Unis a été popularisé au Québec par plusieurs ouvrages (Leclerc, 2012).

ensemble par niveau ou par cycle, échangent sur la progression des apprentissages pour les 4, 5, 6 prochaines semaines, planifient ensemble, planifient à rebours dans le temps, ont des évaluations communes, donc ils sont capables de faire de la régulation. Puis ensuite de ça, certains vont entrer des moyens comme le décroisement, par exemple, quand ils se rendent compte à mi-parcours que... une certaine partie d'élèves dans chacun des groupes n'ont pas appris tel point en français. Bon, bien ils vont décroiser, ramasser les élèves des trois groupes, un enseignant va prendre ceux-là, un autre enseignant va prendre une autre partie d'élèves qu'eux, c'était en conjugaison, puis ainsi de suite. Donc c'est des moyens qu'ils mettent en place et qu'ils préparent à l'intérieur de leur communauté d'apprentissage professionnel pour leur niveau ou leur cycle. I : Et au départ, ils sont alimentés, si je puis dire, par les données de Lumix qui ont été fournies par la direction ou... ? R : Oui. Entre autres. Par contre... I : ... et aussi d'autres choses ? R : Oui, parce que Lumix va forer dans GPI, qui est le logiciel dans lequel on rentre les résultats d'étape. Mais les résultats intermédiaires, l'enseignant les a colligés dans son cahier de notes, probablement, là. Donc c'est à partir de là... L'enseignant a son information à lui. Donc le fait de planifier ensemble, d'avoir les évaluations communes à l'intérieur d'une communauté d'apprentissage permet aux enseignants de mettre ça en commun, puis de tirer leurs conclusions, puis d'émettre de nouveaux moyens. (CS de l'Est _E8_DGA)

Idiome technico-gestionnaire : la sacralisation des « chiffres »

Ces outils d'analyse des données et de mobilisation à la fois du leadership pédagogique des directions et de la réflexion pédagogique des enseignants sont indissociables d'un vocabulaire, de mots clés, bref d'un idiome technico-gestionnaire, d'éléments de langage qui en orientent l'usage et les visées. Par exemple, on assiste à la diffusion de termes comme « zones de vulnérabilité », « forer » (dans les bases de données), un ensemble de termes associés aux outils statistiques que la GRICS en particulier a contribué à diffuser dans toutes les CS investiguées.

De plus, on retrouve dans toutes les CS une association assez étroite entre le développement de ces outils d'analyse de données (de nature généralement quantitative, au sens où on traduit ou on exprime des réalités au travers de données chiffrées et des mesures diverses) et une recherche plus large d'objectivation de la réalité, qui permet aux choix de gestion (de façon générale, mais aussi en matière de pédagogie) d'être basés sur des « faits avérés », des « certitudes », des « données probantes ». Ces dernières s'opposent alors aux « perceptions », aux « croyances », aux

sentiments ou aux opinions « subjectives ». Sur le plan discursif, ce registre de l'objectivité des données quantifiées est fortement mobilisé pour définir institutionnellement la réalité (Boltanski, 1989). Il s'agit ainsi de justifier la rationalité des décisions opérées par les directions d'établissements ou les services éducatifs et de fonder la « responsabilisation » des enseignants par rapport à la réussite de leurs élèves. Par exemple, à la CS du Nord, la qualification des performances d'un enseignant et l'appel au changement des pratiques pédagogiques prennent appui sur les données chiffrées.

Mais quand je ne le fais pas à partir d'un chiffre [confronter un enseignant à un problème de réussite], bien je suis toujours dans les perceptions. Là, ce que ça permet de faire [les chiffres], c'est que je viens d'enlever les perceptions. Je ne perçois pas quelque chose de différent de toi, je suis juste appuyé sur un résultat qui est celui-là. (CS du Nord_E8_Cadre)

À la CS de l'Est, l'identification des « problématiques » doit être appuyée sur des données pour sortir des « perceptions » :

Parce qu'à chaque fois qu'ils (les directions) nous apportent quelque chose... à dire, par exemple : « Ah, le programme est pas appliqué » ou... tu sais, ils nous donnent des grands constats de problématiques ou des trucs comme ça, on revient tout le temps en disant : « Mais sur quoi te bases-tu pour me parler comme ça ? Dans ton école, quelles sont les manifestations qui..., quelles sont les données que tu possèdes pour affirmer ça ? Ou bien tu es sûr de la perception ? ». (CS de l'Est_E9_DGA)

Cependant, cette prétention à l'objectivité (à des degrés variables) est contestée principalement par les organisations syndicales (et les enseignants – voir *infra* chapitre 7). Ces dernières dénoncent l'usage des cibles et des comparaisons chiffrées en raison des limites des données disponibles et du caractère injuste et nuisible des comparaisons effectuées.

Moi je leur ai toujours dit : « Moi j'enseigne depuis 30 ans, j'ai été 23 ans en exercice, on a toujours regardé les examens des élèves, toujours, toujours, c'est normal, c'est à partir de ça qu'on s'adapte, mais c'est un élément parmi tant d'autres. » Là ils en ont fait quasiment l'élément central, et ça on leur a dit souvent : « Regardez les résultats des élèves, regardez les moyennes de profs c'est normal. » Mais le ridicule, (dans la) convention de gestion, ils arrivaient avec des chiffres qui étaient collés à la réalité de l'année précédente, c'était même pas les mêmes élèves ! Ça a aucun bon sens, ça n'a aucun rapport ! « Vous voulez augmenter le taux de réussite à partir des résultats

de l'année précédente, ben là ça marche pas, c'est pas les mêmes élèves. »
(CS du Nord, E17, Rep. Syndical)

D'un autre côté, les cadres des CS eux-mêmes reconnaissent aussi certaines limites des données disponibles, déplorant soit les biais dans leurs modes de construction (par exemple, lorsqu'un élève déménage et change de CS, sa réussite et son obtention du diplôme vont être imputées à la CS d'origine de l'élève, ce qui ne favorise pas les indicateurs de résultats de la CS d'accueil), soit leur faible pertinence pour guider l'amélioration des pratiques pédagogiques en raison de leur inactualité.

Cela devient difficile d'évaluer nos choses et d'avoir un discours cohérent avec nos gens sur l'importance de suivre ses données, parce qu'on travaille avec des données qui ne sont pas à jour (par exemple les taux de réussite des années précédentes). (CS du Nord, E2, DGA Admin)

De plus, ils reconnaissent des erreurs dans le travail de compilation des données des élèves, ou dans les calculs effectués par les tableaux Lumix, comme lorsqu'à la CS du Nord, on se rend compte que des élèves « avec des codes de difficulté HDAA » font partie de la « moyenne de la classe » alors qu'ils n'auraient pas dû (CS du Nord, E11, coord Serv Educ). Les limites concernent aussi la possibilité de valider à partir des données, des « bonnes solutions » ou les « bons moyens » pour remédier aux problèmes :

Bien surtout au niveau des moyens, parce que c'est sûr que, ils (les directions et enseignants) sont très conscients qu'on n'est pas capables de juger quels moyens ont été efficaces. C'est vraiment beaucoup plus... de l'ordre de la perception, de dire : « Bien moi, j'ai eu des profs engagés là-dedans (dans une formation). Les profs sont allés puis ils ont dit que ça les avait aidés. » Bon, mais si les profs revenaient de là, puis disaient : « J'ai encore perdu mon temps... ». Bien là, ils diraient : « Ouin, ça doit pas servir à grand-chose... ». C'est de cet ordre-là pour dire que ce moyen-là a été porteur. (CS du Nord, E3, Dir Serv Edu)

Dès lors, de façon complémentaire à l'analyse des données chiffrées, la recherche en éducation, incluant les outils pédagogiques ou gestionnaires que celle-ci recommande, est perçue dans toutes les CS étudiées comme un adjuvant clé à la visée d'une meilleure efficacité des établissements et des pratiques pédagogiques qui s'y déploient. Il s'agit donc d'une ressource parfaitement ajustée à la visée de rationalité propre à la gestion de la pédagogie. Il y a pénétration d'un discours valorisant les pratiques éducatives fondées sur « les preuves » et les évidences scientifiques

(Saussez et Lessard, 2009). Dans toutes les CS, les professionnels des services éducatifs et la haute direction insistent sur la nécessité de s'appuyer sur les résultats de recherche. Par exemple, à la CS de l'Est, les recherches sur l'enseignement efficace, le leadership efficace et l'école efficace sont un référent important dans le travail d'accompagnement et de formation effectué par les services éducatifs dans le cadre des réunions amenant les directions d'établissements à échanger autour de leurs résultats et plans d'action.

On s'est basé aussi là-dessus, sur la méta-analyse de John Hattie... qui présente, plusieurs recherches probantes. Ça fait qu'on est parti avec ça. Cette année, c'est là que j'arrive à ce qu'on développe avec les directions d'école, qui est une autre caractéristique de l'école efficace, c'est le leadership pédagogique. (CS de l'Est, E9, DGA)

À la CS du Nord, la recherche est mobilisée par les conseillers pédagogiques dans l'accompagnement des enseignants. Il s'agit pour ces acteurs de promouvoir les « pratiques gagnantes », les « pratiques probantes » ou « pratiques appuyées sur la recherche », de voir ce qui se fait ailleurs dans le but d'améliorer les pratiques. (CS du Nord_E7_conseiller pédagogique)

Dans cette optique, la recherche en éducation est valorisée comme source de certitudes, de preuves qui permettent de légitimer les choix d'action. La recherche est vue comme une source claire de légitimation des choix hiérarchiques et gestionnaires en matière de pédagogie : « On va vous accompagner pour trouver des solutions novatrices à vos problèmes, basées sur la recherche, basées sur les pratiques gagnantes d'ailleurs. » (CS du Nord_E3_Cadre)

Stratégies de persuasion et stratégies de pression

La logique de régulation verticale entre CS et DE n'est pas que formelle et ne peut être réduite aux seuls moments de supervision et de reddition de comptes à partir du rapport fourni par la direction de l'école. Elle s'inscrit aussi dans une logique plus large de *responsabilisation* des DE (et au-delà des équipes-écoles), qui les font adhérer aux objectifs généraux de la CS et de sa convention de partenariat, plus profondément qui leur font partager des critères normatifs d'évaluation et des catégories cognitives associées à la mise en œuvre de la GAR – qui constituent autant d'éléments d'un processus d'institutionnalisation de la GAR. Autrement dit, la visée des CS est de susciter un engagement moral et professionnel

(vouloir améliorer leurs résultats, « être courageux » avec leurs équipes, pour susciter les changements nécessaires) et une démarche cognitive de la part des DE (se confronter aux données de leurs écoles ; savoir établir des objectifs réalistes de progrès ; les mettre en place). Ainsi, les CS analysées tendent à baser leur stratégie de mise en œuvre de la GAR sur des *stratégies de persuasion/légitimation*, sur une *volonté de convaincre* les directions et au-delà les équipes-écoles, de légitimer la démarche de la GAR dans son ensemble, de faire adhérer à sa logique d'ensemble. La stratégie ne repose pas principalement, ou en tout cas ouvertement, sur la mise en œuvre de contrôles formels ou l'usage de *moyens de pression* (menaces de conséquences négatives), même s'ils ne sont pas absents comme nous le verrons ensuite (Bourgeois et Nizet, 1995).

Par exemple, dans le discours de la haute direction et des professionnels de toutes les CS, il y a une insistance sur l'importance de ne pas considérer les résultats statistiques relatifs aux écoles ou aux groupes-classes comme des « jugements » personnels ou collectifs ; il ne s'agit pas de « menacer », de « contrôler », de « punir », de « sanctionner », etc. Il s'agit au contraire d'inviter à « se questionner », à s'interroger sur ses pratiques, à rechercher d'autres voies, à s'ouvrir sur des « conseils », sur les résultats de recherche, qui permettraient de « faire mieux », de trouver des « solutions », « d'améliorer » les résultats. Il s'agit aussi d'accepter de « se former » ou « d'être accompagné », de participer à un « développement professionnel » ; cela vaut pour les directions d'établissement, mais aussi au-delà pour leurs équipes-écoles.

Nous, on n'est pas là pour porter un jugement, savoir si tu as fait un très bon travail ou tu as fait un moins bon travail. On a besoin de savoir pourquoi que l'objectif a été atteint, puis pourquoi qu'il ne l'a pas été, puis il y a des explications qui sont tout à fait pertinentes par rapport à ça... (CS du Nord_E4_DG)

On donne des données, on ne juge pas. Nous, comme tels, on juge pas. On dit à l'école : « Maintenant, tu as toutes les données pour parler à ton monde. Vois avec eux qu'est-ce qu'on peut faire pour améliorer. » Mais le Ministère, lui, il ne se gêne pas. Il nous écrit, il met juste pas le nom de l'enseignant. (CS du Nord_E5_DGA)

À la CS de l'Est, les DGA soulignent la nécessité de former les acteurs à la reddition de comptes, d'amener une « philosophie » dans les écoles centrées sur l'idée d'une responsabilité partagée par toute l'équipe-école relativement aux résultats des élèves. Il y aurait donc un *savoir-être* au moins aussi important que les outils et le processus, notamment parmi

les DÉ pour intervenir en « mobilisation plutôt qu'en contrôle » (CS de l'Est_E9_DGA) :

Parce que pour moi, la gestion axée sur les résultats, c'est [...] faire une lecture d'où tu es, donner un alignement où tu veux aller, puis entre les deux, de... [...] être capable, en chemin, de pouvoir faire des lectures intermédiaires pour corriger le tir. [...] je vois ça positivement. Il faut juste faire attention de la façon dont on le voit, on l'interprète, puis on l'applique. Puis c'est le type d'enseignement que j'ai essayé de faire avec mes directions d'école. À la base, ce qui fait peur par rapport à ça, c'est l'imputabilité. (CS de l'Est_E8_DGA)

*Moi, je dis toujours que dans la gestion axée par les résultats, **ce n'est pas de contrôler par les résultats**. Mais il y a des dérives possibles. Est-ce qu'il y en a des ratés ? Probablement. Des discours [...] entre directions et enseignants, qui dit : « Tes résultats sont pas bons, que vas-tu faire ? », puis de mettre de la pression là-dessus en ne supportant (soutenant) pas [...] C'est sûr que ça arrive. (CS de l'Est_E9_DGA)*

À la CS du Sud, la stratégie de la CS vise aussi à faire adhérer les acteurs, plus particulièrement les DÉ, à la GAR, à les familiariser aux instruments ainsi qu'à la logique inhérente à la politique :

Les directions, je les ai tellement embarquées depuis le tout début. J'ai pratiquement fait un travail de sensibilisation de gestion du changement pratiquement un an avant la convention (de gestion)... Comme DGA, j'avais déjà commencé à travailler ça avec eux : des conférences, commencer à s'approprier les outils, comprendre c'est quoi la gestion axée sur les résultats, on a fait plusieurs étapes avant. (CS du Sud_E2_DG)

Les CS consacrent ainsi du temps et de l'énergie à faire partager les critères d'évaluation et les catégories cognitives, qui permettent de s'approprier la logique de la gestion axée sur les résultats, son esprit pourrait-on dire, qui est décliné de façon parfois singulière selon les CS.

À la CS de l'Est, par exemple, un important investissement organisationnel a été mis en place pour former les DÉ, leur faire intérioriser les critères et les techniques permettant de rendre l'école plus efficace et orientée vers la réussite des élèves. Sept fois par an, depuis deux ans, sont prévues des rencontres entre les DGA et les DÉ. Elles sont organisées par les services éducatifs. Les communautés d'apprentissage professionnel entre directions ont été développées par la CS de l'Est en partant du principe que « pour avoir des résultats, pour arriver à notre politique axée sur les résultats, nous, on s'est dit : "Mais donc, il faut rendre nos écoles efficaces" » (CS de l'Est_E9_DGA).

DES MÉCANISMES DE DIFFUSION DES PRATIQUES DE GESTION DE LA PÉDAGOGIE

Comment peut-on rendre compte des convergences fortes constatées entre nos différents cas, autour du développement d'une nouvelle forme de *gestion de la pédagogie*? Il serait évidemment absurde de nier l'incidence propre de l'obligation liée aux Lois 124 et 88. À l'évidence, les conventions (convention de partenariat et CGRÉ), les outils de planification (plans stratégiques, plans de réussite), les cibles que se donnent les CS résultent d'une pression légale et du contrôle administratif des CS par le Ministère. En particulier, il faut souligner que le MÉQ a produit plusieurs guides d'implantation détaillés de la GAR à l'usage des CS, et qu'une lettre d'instruction leur a assigné des délais assez précis de mise en œuvre des plans et des conventions.

Cependant, si la Loi 88 a été un élément déclencheur des changements de structures et de pratiques de gestion de la pédagogie à la CS du Sud et 3, des initiatives et l'esprit de « la gestion axée sur les résultats » préexistent à la CS de l'Est ou 4. Avant la Loi 88 et le développement de Lumix, la CS du Nord développe par exemple un suivi des résultats de ses élèves à partir d'une base de données interne. Avec le plan « Objectif quinquennal⁸ », elle a déjà le souci d'assurer un suivi et un soutien à certains établissements « ciblés » à partir de leurs plus faibles résultats, en lien avec les objectifs stratégiques du Ministère.

Cette convergence relative entre les pratiques de gestion de la pédagogie des CS ne procède donc pas seulement d'un mécanisme *coercitif* lié directement aux Lois 124 et 88. Elle dérive également de mécanismes *mimétiques* et *normatifs* (DiMaggio et Powell, 1983) et des effets institutionnels propres d'une *instrumentation* spécifique de la GAR (Lascoumes et Le Galès, 2004).

Mimétisme de l'expérience ontarienne

La compréhension et l'instrumentation de la gestion par les résultats ont largement été favorisées par l'importation et l'emprunt de l'expérience ontarienne (Leithwood *et al.*, 2003). Nous avons ainsi pu constater que dans trois des quatre CS, il y a eu un emprunt plus ou moins important de stratégies, d'outils et de termes clés issus d'expériences de CS ontariennes. Cela peut s'expliquer par le fait que, dès 2010, l'exemple ontarien

8. Nom fictif.

circule dans les réseaux d'acteurs liés aux directions générales des CS québécoises, puisque leur association professionnelle invite le Conseil des écoles catholiques du centre-est de l'Ontario à faire une communication dans le cadre de son colloque annuel. La communication s'intitule « La gestion scolaire... un métier d'arts » et porte sur les outils et les conditions favorisant la réussite des élèves et l'amélioration des résultats. De plus, à la CS du Nord, le plan « Objectif quinquennal » a été inspiré d'une expérience d'une CS ontarienne et à la CS de l'Ouest. La CS se base aussi sur l'exemple ontarien pour légitimer l'intérêt des CAP, l'Ontario étant l'exemple d'un « système éducatif plus performant que le nôtre » (CS de l'Ouest_E13_DG).

Mais c'est à la CS de l'Est que le mimétisme va le plus loin. Dans cette CS, après une période de mise en place assez formelle de la première convention de partenariat en 2009 par une ancienne DG, la mise en œuvre de la GAR va être subordonnée à un changement de la gouvernance, impulsé par la nouvelle direction générale. Cette « nouvelle gouvernance » incorpore les prescriptions de la Loi 88, mais elle s'est très largement inspirée d'une expérience ontarienne. Cela se traduit par plusieurs visites d'une CS francophone de l'Ontario (qui avait amélioré son classement sur le plan des résultats scolaires) et l'embauche d'une firme de consultants dirigée par l'ancien DG de cette CS, ce qui conduira à une proposition de nouvelle gouvernance. D'autres visites de la CS ontarienne par des groupes de cadres du siège social et des établissements vont suivre. Ils en importeront entre autres l'idée de mettre en place des CAP dans les établissements.

Cette influence ontarienne peut s'expliquer d'abord en raison de la croyance en l'efficacité de leur politique que plusieurs promoteurs de cette expérience ou des organisations internationales ont diffusée (Fullan, 2010 ; OQRE, 2013 ; Fullan, Rincon-Gallardo et Hargreaves, 2015)⁹. Dès lors, le modèle ontarien est devenu pour les CS une façon de se crédibiliser à l'externe et de donner une légitimité à leurs choix stratégiques, ce qui est, pour DiMaggio et Powell, une des sources de l'isomorphisme organisationnel.

9. Plutôt que de systèmes d'incitants ou de sanctions à forts enjeux comme aux États-Unis, dans ce système d'*accountability* réflexive, l'amélioration des écoles est attendue à la fois de la transparence (comparaison des performances relatives) mais aussi de dispositifs de soutien pédagogique et financier et d'une obligation d'amélioration des équipes, en cas de sous-performance relative (Leithwood, Fullan et Watson, 2003 ; Anderson et Jaafar, 2006). Dans leur typologie, Maroy et Voisin (2014) qualifient ce système de « responsabilisation et reddition de compte réflexives » dont les enjeux sont modérés et l'alignement fort.

Un terrain déjà préparé

Nous avons montré au chapitre 3 que les lois 124 et 88 s'inscrivaient dans une trajectoire politique longue et que la GAR ne commence pas avec ces lois, puisque l'idée des plans de réussite dans les écoles apparaît dès 1999 au Sommet de la jeunesse (Dembélé *et al.*, 2013). Plus tôt encore, l'idée de « réussite pour tous » est développée par les États généraux de l'éducation, dès le milieu des années 1990. La réception de la GAR dans toutes les CS analysées s'inscrit de fait dans un terrain normatif et cognitif déjà préparé, qui va en faciliter la légitimation aux yeux des cadres et des dirigeants des CS, mais aussi des enseignants, comme nous le verrons au chapitre 7.

En effet, dans toutes les CS, les dirigeants et les cadres reprennent pour une bonne partie l'argumentaire développé par les gouvernements québécois successifs pour justifier la GAR : cette politique introduit de la cohérence au service de la « réussite », un des mots clés de la politique scolaire québécoise. La très large institutionnalisation de la notion de réussite et de la « réussite de tous » dans les discours de nos interlocuteurs nous semble avoir favorisé l'appropriation de ce discours de légitimation de la GAR.

Par ailleurs, une autre représentation relativement répandue parmi nos interlocuteurs est relative à l'action possible des établissements et des équipes éducatives sur les performances scolaires. On a vu que les dirigeants et les cadres de la CS de l'Est se référaient explicitement au courant de recherche de l'école efficace. Plus largement, on trouve parmi les autres CS des théories spontanées de l'efficacité éducative, selon lesquelles un établissement ou un enseignant « peut faire des différences » dans les apprentissages des élèves individuellement ou collectivement, mais aussi dans leur persévérance. Cette différence se répercutera alors positivement par agrégation sur les performances moyennes de l'établissement ou de la CS.

Ces représentations de l'efficacité éducative et cette référence normative partagée à la « réussite » sont d'une grande importance dans l'adhésion des cadres et des dirigeants des sièges sociaux des CS à l'esprit de la GAR, et dans leurs convictions et dans leur engagement dans sa mise en œuvre. Ils puisent dans ces cadres cognitifs et normatifs pour construire le sens de la politique (Spillane *et al.*, 2002b). Il resterait à comprendre – c'est au-delà de notre objectif de recherche – quels sont les sources et canaux de formation ou de socialisation qui tendent à diffuser

et à institutionnaliser ces cadres cognitifs et normatifs : en première analyse, on peut pointer à la fois les référents et les finalités de l'enseignement qui résultent de l'histoire et de la politique éducative québécoise, mais aussi – s'agissant par exemple de la *school effectiveness research* – du rôle des organisations de formation initiale et continuée des cadres, de leurs associations professionnelles qui sont des canaux de circulation et de légitimation de ces idées et théories d'origine internationale (Normand, 2006). Les directions d'école (parmi lesquelles se recrute une partie des cadres de CS) connaissent de longue date une institutionnalisation de leur formation (obligatoire) dans les universités dans lesquelles le discours et la recherche sur « les écoles efficaces » ou le nécessaire rôle de leadership pédagogique des directions sont soulignés (Brassard, 2000 ; D'Arrisso, 2013). Cette congruence cognitive et normative a favorisé une réception très largement positive de la GAR par les administrateurs et les directeurs d'école (Faye, 2017).

Le rôle clé de l'instrumentation

À côté des instruments légaux de nature juridique et bureaucratique, nous avons souligné l'importance des instruments statistiques et des outils de mobilisation pédagogique. Dérivant parfois d'obligations légales (imposant la mobilisation d'indicateurs), l'usage de ces outils par les CS résulte surtout des organismes ou des individus experts qui vont les développer et les faire circuler dans les organisations scolaires, contribuant par là à une forme d'isomorphisme de leurs pratiques.

Par exemple, des groupes d'experts de l'administration et des CS vont définir et construire depuis le début des années 2000 les indicateurs centraux auxquels vont se référer tant le Ministère que les CS pour mesurer les résultats (Doray *et al.*, 2011). Il s'agit également des spécialistes de la pédagogie (dont certains conseillers pédagogiques interrogés) qui mettent au point les épreuves ministérielles dans les différentes matières « à sanction ». Par ailleurs, des organismes émanant des CS jouent également un rôle essentiel. On peut citer à cet égard le rôle de la GRICS, qui développe Lumix, et de certaines associations régionales de CS, où des groupes d'experts mettent au point des « épreuves CS ». Enfin, on peut citer le rôle de certains entrepreneurs académiques individuels qui diffusent dans les milieux éducatifs des outils pour mettre en œuvre adéquatement la gestion axée sur les résultats (Collerette, 2010 ; Mazouz, 2008) ou le bon usage des CAP (Leclerc, 2012). Nous avons constaté que le même expert est

intervenu dans toutes les CS étudiées, s'agissant du premier type d'outils.

Ces organismes et ces entrepreneurs experts ont un rôle clé dans les convergences constatées (Honig, 2004). Ces acteurs tendent en effet d'une part à diffuser de nouvelles catégories cognitives, un nouveau vocabulaire permettant de nommer et de construire des accords sur les nouvelles régulations à créer pour gérer la pédagogie, ce qui se reflète par la présence du même idiome technico-gestionnaire dans les CS. D'autre part, ils diffusent les outils eux-mêmes, souvent avec des possibilités d'adaptation et d'ajustement en fonction des singularités des CS (par exemple, Lumix et les CAP). Ces lexiques et ces outils vont être importants dans la construction de nouvelles routines organisationnelles, qui sont une des voies de l'institutionnalisation de la gestion de la pédagogie (Spillane, 2012). Cependant, en fonction de leur histoire et de leur situation spécifique, les CS vont développer des routines différenciées et des formes de gestion de la pédagogie d'intensité variable. Ces différences sont un autre aspect des médiations opérées par les CS dans la mise en œuvre de la politique, lesquelles se traduisent par des logiques de réponse différente aux prescriptions ministérielles. La section suivante leur est consacrée.

UNE GESTION DE LA PÉDAGOGIE D'INTENSITÉ VARIABLE

Nous nous inspirons ici de la typologie de Malen (2006), qui évoque quatre types de réponses et de stratégie des acteurs locaux relativement à une politique éducative : la dilution, l'appropriation, l'annulation et l'amplification.

De façon générale, les CS étudiées sont de *bons élèves* de l'implantation de la GAR. En effet, nous n'avons pas observé de logiques de dilution ou d'annulation de la politique de la GAR qui engageraient un appauvrissement singulier de *l'esprit* de la politique de la GAR (cadre cognitif), de ses objectifs (cadre normatif) ou de ses prescriptions (cadre réglementaire). Comme on l'a vu, les dirigeants et les cadres supérieurs des CS partagent – à des degrés divers – des croyances communes autour de la possibilité d'améliorer l'efficacité organisationnelle et éducative des CS en s'adossant aux outils de la GAR, et y voient une possibilité de changement, soit un « levier » qui permet de transformer les pratiques organisationnelles et pédagogiques. Cependant, deux logiques d'action – une *logique d'amplification* et une *logique d'appropriation* – différencient la

co-construction locale et les médiations de la GAR par les CS. Ces deux logiques de réponse aux prescriptions produisent des formes de gestion de la pédagogie d'intensité différente. La distinction entre logiques d'amplification et d'appropriation s'appuie sur deux dimensions principales qui ont été dégagées inductivement par l'analyse du matériau d'enquête. Elle renvoie d'un côté à l'instrumentation spécifique qui est mise en place dans chacune des CS à la faveur de la GAR (étendue et degré d'articulation des outils mobilisés, qu'ils soient légaux ou non), de l'autre au degré de coordination organisationnelle que la CS arrive à mettre en place à la faveur de cette instrumentation, mais aussi par d'autres ajustements ou changements relatifs à sa structure ou aux mécanismes de liaison ou de coordination organisationnels (Mintzberg, 1982)¹⁰.

Une logique d'amplification

La logique d'amplification se traduit dans la *forte intensité de l'opérationnalisation de la gestion de la pédagogie*. Cette dernière se manifeste dans l'articulation forte des outils mobilisés par les CS, en particulier les outils statistiques et les outils de régulation basés sur les connaissances qui vont au-delà de la gamme d'outils proposés par les lois 124 et 88, ainsi que dans la mise en place de mécanismes de coordination horizontale et verticale plus nombreux, autour notamment de ces derniers outils. Ensuite, dans cette logique, l'organisation non seulement adopte la visée de la politique de la GAR, tend à se conformer à ses prescriptions mais elle cherche aussi à en élargir les moyens de mise en œuvre, à aller plus loin que sa visée formelle ou à la réaliser différemment. Cette logique s'appuie sur une série de transformations organisationnelles, engagées avant ou à la faveur de la mise en œuvre des prescriptions de la GAR.

10. Les mécanismes de coordination verticale ou les mécanismes de liaison horizontaux peuvent être de plusieurs types selon Nizet et Pichault (1995, p. 1). Basés sur des relations interpersonnelles (« poste de liaison » (coordinateur) ; « comités permanents » ou « groupes de projet » (comité pour un projet *ad hoc*) 2) Basés sur des dispositifs formalisés : système de planification ; systèmes de contrôle des performances ; 3) Basés sur des représentations mentales (action par la culture commune, la mobilisation idéologique). Ils sont mis en place pour intégrer, rendre cohérente l'organisation et contrebalancer les effets de la différenciation verticale ou horizontale de toute organisation complexe. « La différenciation verticale s'apprécie en fonction du nombre d'échelons hiérarchiques. La différenciation horizontale se mesure à partir du nombre d'unités ou de départements créés à l'intérieur de l'organisation » (Nizet et Pichault, 1995, p. 50).

Une gamme d'outils étendue et fortement articulée

Deux aspects centraux caractérisent, selon nous, l'instrumentation dans une logique d'amplification. D'une part, le rôle central que jouent les outils statistiques; d'autre part, la très forte articulation entre ces derniers et d'autres outils, comme ceux découlant du prescrit légal (convention de partenariat, CGRÉ) et ceux mobilisés par les services éducatifs de la CS dans une visée de régulation des pratiques pédagogiques.

Deux des CS étudiées, la CS de l'Est et la CS du Nord, ont ainsi développé une gamme d'outils statistiques et de régulation par les connaissances étendue et diversifiée, de même que des dispositifs d'accompagnement des enseignants dans une perspective de développement professionnel. Ces divers outils sont fortement articulés entre eux. Des dispositifs d'accompagnement sont mis en place sur la base de cet ensemble d'instruments: indicateurs divers, évaluations standardisées par la CS des acquis des élèves, travail d'analyse et de mise en forme des données portant sur les résultats des élèves.

La CS de l'Est a par exemple effectué un important travail d'analyse et de mise en forme des données portant, entre autres, sur les résultats des élèves (diplomation, décrochage, résultats aux épreuves externes, résultats aux bilans d'étapes) à partir de la plateforme Lumix. Plusieurs déclinaisons de l'outil ont été réalisées, certaines permettant un suivi très serré des élèves. Il s'agit notamment du suivi étape par étape des résultats des élèves – observation par la DG des baisses de résultats d'un bulletin à l'autre – et du suivi du taux d'absentéisme. Plus récemment, la CS a créé un fichier informatique ayant pour objectif d'aider les DÉ à classer les élèves au moment des transitions (par exemple, passage vers le 2^e cycle du secondaire), ou à opérer un suivi des élèves à risque de non-diplomation. Ainsi, «la direction, l'équipe-école peut toujours aller creuser pour aller cibler, finalement, quel élève est en non-réussite» (CS de l'Est_E9_DG).

Par-delà les épreuves ministérielles obligatoires organisées par le MÉQ, la CS de l'Est a également mis en place des épreuves d'évaluation standardisées qui visent à évaluer les acquis des élèves, par exemple à la fin du premier cycle du secondaire. La CS de l'Est est ainsi perçue comme davantage «axée sur les résultats»:

Donc ici, on le voit pas comme contrôle, mais plus comme : ça va nous permettre d'avoir des données supplémentaires pour mieux accompagner nos gens. Ça

fait que je dirais que s'il y a une différence, c'est peut-être à ce niveau-là, où on est peut-être plus axé sur les résultats, là, que d'autres commissions scolaires du coin. (CS de l'Est_E17_conseiller pédagogique)

De plus, la CS de l'Est a développé, en sus des indicateurs ministériels, ses propres indicateurs (portant par exemple sur le degré d'efficacité d'un établissement) qu'elle renseigne grâce à des outils de collecte de données dont certains sont spécifiques à la CS : questionnaire de satisfaction des parents, base de données sur le perfectionnement du personnel enseignant, grille d'auto-évaluation permettant de mesurer le degré de progression d'un établissement en matière de résultats scolaires des élèves.

L'ensemble de ces outils contribue à déterminer, structurer et orienter le fonctionnement de la CS vers la réussite des élèves, selon la direction générale et les cadres. Ils permettent par ailleurs d'« ajuster le tir si jamais il y a quelque chose qui ne fonctionne pas en cours de route » (CS de l'Est_E7_DG).

La CS de l'Est est aussi celle qui a poussé le plus loin la formalisation et l'institutionnalisation de dispositifs d'accompagnement associés au développement professionnel des enseignants. Les CAP, dont la mise en œuvre est obligatoire, sont fortement encadrées par les services éducatifs de la CS et doivent se centrer sur les objectifs des CGRÉ que les écoles ont du mal à atteindre. On y mobilise abondamment les « nouvelles données » auxquelles les acteurs ont accès (notamment la liste d'élèves à risque de non-diplomation).

Quant à la CS du Nord, ce n'est pas tant l'étendue de la gamme des outils de régulation par les connaissances auxquels elle a recours qui la caractérise, mais plutôt l'intensité dans leur utilisation et leur articulation aux autres types d'outils. Remettant en service des outils élaborés avant la Loi 88, la CS du Nord a réintroduit depuis 2008 des épreuves d'évaluations standardisées en sus des épreuves du MÉQ. Les résultats obtenus à ces épreuves sont analysés et suivis de très près, tout comme ceux provenant des épreuves du MÉQ.

Ces outils de production et d'analyse de données sont étroitement articulés à des dispositifs d'accompagnement pilotés par les services éducatifs. La CS du Nord a ainsi mis en place des groupes de travail réunissant les enseignants des matières évaluées par une épreuve obligatoire du MÉQ. Ces groupes sont animés par des conseillers pédagogiques et des experts en évaluation. Ils visent à réguler les pratiques évaluatives

pour réduire les écarts entre les résultats des évaluations aux épreuves MÉQ (ou CS) et celles organisées par les enseignants pendant l'année. Cet outil est arrimé aux instruments de contractualisation de la GAR et devient un des « moyens » pour atteindre les cibles définies dans la convention de partenariat et les CGRÉ.

Et moi, quand je prépare ces rencontres-là, je pars des échantillons des épreuves qu'on a recueillis, de sanctions, puis j'essaie de dégager des pistes de travail, des problématiques qu'on a identifiées par rapport aux résultats des élèves. (CS du Nord_E7_conseiller pédagogique)

La CS du Nord s'appuie également sur les instruments contractuels pour orienter les pratiques locales sur lesquelles vont intervenir les conseillers pédagogiques. En effet, c'est à partir de la convention de partenariat de la CS que les autres outils légaux (plan stratégique, CGRÉ, plan de réussite) sont produits. Un canevas, en partie calqué sur celui de la convention de partenariat, sert aussi à la production des CGRÉ et à la reddition de comptes. Les conseillers pédagogiques vont ensuite accompagner les enseignants dans des domaines en lien avec les objectifs définis dans les CGRÉ.

(...) avant les équipes pouvaient aussi bien décider de travailler en sciences la démarche d'investigation raisonnée, pouvaient aussi bien décider de travailler autre chose, mais là on est beaucoup plus centrés sur les conventions, donc lecture, écriture, maths, et ça va être comme ça aussi l'an prochain. Et nos offres de service comme conseillère professionnelle sont ciblées aussi en lien avec la lecture, l'écriture et les maths. (CS du Nord_E10_conseiller pédagogique)

Si les changements liés à l'opérationnalisation de la GAR passent systématiquement par les outils statistiques (ceux de la GRICS) dans les 4 CS étudiées, l'investissement des services éducatifs dans l'usage de ces outils, leur niveau de développement et leur articulation progressive avec les autres outils disponibles nous semblent nettement plus importants dans la logique d'amplification.

Des mécanismes de coordination fortement développés

Des mécanismes de coordination verticale et horizontale fortement développés constituent par ailleurs l'autre dimension constitutive de la logique d'amplification observée dans la CS de l'Est et la CS du Nord. Ces CS s'appuient en effet sur la GAR pour renforcer le degré de coordination entre la CS et l'établissement, d'une part, entre les différents services de la CS, ou entre établissements, d'autre part. Concernant la coordination

verticale, il s'agit de mécanismes visant à accentuer l'arrimage entre orientations de la CS et actions des établissements. La coordination horizontale est par ailleurs favorisée par des espaces d'échanges entre cadres de la CS et directions d'établissements.

Plusieurs éléments constatés dans la CS du Nord vont ainsi dans le sens d'une *coordination verticale* forte. Sur le plan de la structure hiérarchique, plusieurs initiatives visent à accentuer l'arrimage entre la CS et les établissements. Un cadre de la direction générale associé aux services éducatifs chapeaute ainsi l'ensemble des opérations liées à la GAR : le traitement et l'analyse des données, la production des CGRÉ et le soutien pédagogique dispensé aux établissements. La CS a par ailleurs formalisé et systématisé l'ensemble du processus de la GAR en un « cycle de gestion » qui comporte une articulation temporelle (des opérations) et fonctionnelle (des outils). De même, des ressources ont été fournies aux DÉ pour formaliser le processus de gestation des CGRÉ dans leur établissement, et faire entrer la GAR dans une routine de gestion.

Les diverses données dont dispose la CS sont en outre largement exploitées à des fins de coordination verticale entre les objectifs du centre administratif et les pratiques des établissements, renforçant ainsi le couplage entre les deux. Les résultats des élèves sont analysés par le directeur des services éducatifs et servent de base à la décision de faire intervenir les services éducatifs auprès des établissements. Les cadres des services éducatifs sont par ailleurs impliqués dans l'analyse et le suivi des données, un employé des services éducatifs étant en outre chargé de soutenir les directions d'établissements dans l'analyse de leurs résultats.

Aussi présente dans la logique de la CS de l'Est, la coordination verticale est favorisée par les prescriptions légales de la GAR, notamment l'obligation de reddition de comptes des établissements aux CS sur la base de leurs CGRÉ. Des rencontres de supervision individuelle des DÉ par la direction générale adjointe de la CS sont à cet effet organisées plusieurs fois par an selon un canevas de discussion commun où figure la question de l'atteinte des cibles inscrites dans les CGRÉ et les difficultés rencontrées. L'usage des données sur les résultats des élèves fait par ailleurs partie intégrante des mécanismes de coordination verticale mis en place à la CS de l'Est. Ils servent de base aux rencontres de supervision et de reddition de comptes menées par les directions générales adjointes avec les DÉ, et il est attendu que ces derniers intègrent progressivement ce processus

d'analyse des données de leur école dans leurs « pratiques quotidiennes ».

La *coordination horizontale* à la CS du Nord s'appuie aussi sur les données statistiques qui sont utilisées dans des tables de concertation réunissant la DÉ et la direction générale de la CS du Nord, qui ont lieu cinq à sept fois pendant l'année. Ces rencontres sont l'occasion d'une mise en comparaison des résultats des écoles, d'échanges sur les initiatives des unes et des autres. Les données des établissements y sont mobilisées pour établir des comparatifs entre écoles, il s'agit de « partager leur réalité ». La CS organise une diffusion systématique de données comparatives entre ses écoles. Ces pratiques de mises en comparaison des résultats des écoles ont en effet été promues par le DG, qui les présente comme « allant de soi », alors que le syndicat enseignant s'y oppose fortement.

Mais pour moi, ça allait de soi. J'ai dit : « Écoutez, que vous ne vouliez pas le faire, c'est une chose. Mais ça se fait dans l'Actualité¹¹ année après année. Je ne sais pas si vous en êtes conscients ? Pourquoi qu'on ne le ferait pas ? Puis on peut s'aider entre nous, puis on peut se donner un coup de main, puis on peut voir qu'est-ce qui va bien, qu'est-ce qui va moins bien. » (CS du Nord_E4_DG)

Mais avec LUMIX, eux autres sortent toutes les statistiques, ils comparent les écoles – alors qu'ils nous ont toujours dit qu'ils ne le feraient jamais – et ils le font. (...) Ils sortent des statistiques et ils comparent les profs, et ils comparent les écoles. Nous autres on leur a toujours dit « comparez pas les milieux, vous pouvez pas comparer les milieux, il y a tellement de compétition – entre écoles et entre les profs » ! (CS du Nord, E17, Rep. Syndical)

De tels mécanismes de coordination horizontale sont également mis en place à la CS de l'Est, avec une forte articulation entre outils de contractualisation et analyse des données. Lors de rencontres réunissant DÉ, DGA et membres des services éducatifs, les DÉ y sont encouragés à échanger sur les initiatives mises en place au sein de leurs établissements en lien avec leurs CGRÉ, et à analyser leurs résultats et les moyens mis en place.

À l'intérieur de ces rencontres-là, on a travaillé avec les directions d'école à [définir] : C'est quoi, une mission ? Une vision ? Une valeur ? Puis là, ça passait par les conventions de gestion, par le plan stratégique, par... On les a habilités à dire : « Comment tu l'animas, dans ton milieu ? » [...] « Comment mobiliser

11. L'Actualité est un magazine qui publie annuellement un « bulletin » des écoles.

ton monde autour de ta mission, ta vision, tes valeurs ? Comment tu vas travailler des objectifs ? Comment tu prépares tes résultats scolaires ? Comment tu animes ces rencontres pour faire en sorte que ton monde soit mobilisé autour de ça, là ? » (CS de l'Est_E9_DGA)

À la CS de l'Est, la coordination est également basée sur la diffusion de représentations et de catégories normatives inspirées en grande partie par les principes de *l'école efficace* (voir *supra*). De plus, certains principes de la nouvelle gestion publique (séparation du politique et de la gestion ; nécessité de rendre des comptes de la gestion au politique, conformes à l'esprit de la GAR) sont au cœur de la « nouvelle » gouvernance de la CS de l'Est mise en place par la direction générale, en poste depuis environ trois ans au moment de l'étude. En outre, des rituels organisationnels à tous les niveaux de l'organisation ont pour fonction de rappeler de façon routinière la nécessité de mettre en relation les décisions prises par les acteurs et la « réussite des élèves ». Par exemple, lors de chacune des réunions du conseil des commissaires, les participants sont encouragés à se poser la question suivante : « Est-ce que les décisions que l'on a prises sont en lien avec notre planification stratégique ou en lien avec la réussite des élèves ? » (CS de l'Est_E6_Com) La coordination horizontale et verticale est donc renforcée ici par le fait qu'il existe aussi une forte pression normative sur les cadres de la CS et des établissements.

En définitive, dans les deux cas, ces changements aboutissent, sur la période analysée, à de profondes transformations de l'organisation et de son mode de fonctionnement. La politique de la GAR est ainsi *amplifiée* par l'apport d'éléments qui vont bien au-delà de la *lettre* de la Loi et qui contribue à mettre en place une gestion de la pédagogie de haute intensité.

Une logique d'appropriation

La logique d'appropriation se caractérise et se traduit par une *opérationnalisation de moindre intensité de la visée de gestion de la pédagogie* qui accompagne la GAR et sa mise en œuvre. Cette opérationnalisation se manifeste, d'une part, par une gamme plus étroite d'outils de mise en œuvre de la GAR (légaux ou non) et par une plus faible articulation de ces outils et, d'autre part, par le développement limité d'une coordination verticale ou horizontale de l'ensemble de la CS autour des outils de la GAR.

Une gamme d'outils restreinte et faiblement articulée

Ainsi, dans les CS où nous avons observé une logique d'appropriation (CS du Sud et CS de l'Ouest), la gamme d'outils mis en œuvre à la faveur de la GAR est plus restreinte, contrairement à ce qui est observé dans les CS de l'Est et CS du Nord. De plus, il y a une articulation plus faible entre les outils statistiques et le domaine pédagogique.

Au moment des entrevues, la CS du Sud n'avait pas investi dans le développement d'outils de production de données autres que ceux fournis par la GRICS. La direction générale explique que la CS était initialement peu outillée. Cette expertise se développe progressivement de manière concomitante à l'implantation des CGRÉ, mais reste majoritairement consignée et centralisée au sein d'un service de la CS créé dans cette perspective :

Ce n'était pas notre force d'avoir des indicateurs précis, mesurables. [...] Puis on n'était pas outillé comme aujourd'hui, mais on n'avait pas ce réflexe-là non plus [...] Là on est un peu plus équipé, on sait c'est quoi des indicateurs [...] Alors, ça nous a amené plus de rigueur, ça nous a amenés à préciser plus de choses, à questionner (CS du Sud_E2_DG).

L'analyse des données statistiques sur les résultats est pour l'essentiel produite par une direction de service de la CS et ensuite diffusée aux DÉ, même si la direction générale souhaite favoriser l'apprentissage des DÉ en ce qui a trait à l'analyse et à l'usage des données. Certes, la CS du Sud a mis en place un « cycle de gestion » de référence pour les directions d'école, qui propose une organisation modèle de l'élaboration et du suivi des instruments (conventions/plans) en fonction des résultats des élèves aux différents bulletins tout au long de l'année. Cependant, selon un DGA, la plus grande difficulté a trait au suivi « toute l'année des résultats » au sein des établissements, certaines directions opérant ce suivi de « façon exceptionnelle », « quand d'autres ne le font pas du tout ».

Alors le suivi (dans les écoles), c'est-à-dire il y en a dans les supervisions (avec la CS), qu'à tous les bulletins, ils (les directions) font. Avec Lumix, le tableau de bord, ils font sortir les résultats et ils rendent compte, soit par équipe degré, ou bien individuellement, les classes, puis ils regardent comment ça va, c'est quoi la tendance des résultats. (...) Vraiment, il y en a qui font un exercice exceptionnel. C'est exigeant, vous avez pas idée, mais ils le font parce qu'ils y croient beaucoup. Ils font ça à chaque bulletin. (CS du Sud, E5, DGA)

À la CS de l'Ouest, l'usage des résultats comme mécanisme de régulation est encore peu développé dans une organisation caractérisée

par une faible capacité de traitement des données et une culture organisationnelle de type bureaucratique, où le respect des procédures et de la hiérarchie prévaut. Les données portant entre autres sur les résultats des élèves sont davantage mobilisées dans une logique administrative de supervision des DÉ que dans une logique de suivi et de monitoring pédagogique interne aux établissements. Corollairement, il y a un plus fort cloisonnement des services éducatifs et l'usage, en parallèle, d'autres formes de savoir afin d'établir un diagnostic et de susciter des changements en matière de pédagogie. La CS a toutefois recours à ses propres épreuves standardisées en plus des épreuves du MÉQ. Cependant, les résultats de ces épreuves, tout comme l'ensemble des données associées à la plateforme Lumix, sont utilisés de façon limitée, puisque la CS de l'Ouest n'avait pas d'expérience antérieure avec ce type d'outils de monitoring des résultats. Si les DÉ sont encouragés à développer leur expertise en matière d'usage des outils statistiques, cette évolution semble s'être faite plutôt lentement à la suite de la mise en œuvre de la Loi 88.

L'articulation entre les outils de la GAR déployés au niveau CS est par ailleurs faible : le plan stratégique et la convention de partenariat sont développés en vase clos au niveau de la direction générale et ils ne sont que faiblement articulés à un monitoring des résultats. La définition des objectifs qui y sont inclus est peu appuyée sur une analyse effective des données statistiques. Les services éducatifs utilisent les données sur la performance des élèves dans leur analyse pour identifier les problèmes que rencontrent les établissements, et pour orienter les suites à donner en matière de formation et de soutien, mais seulement dans le cadre d'un diagnostic annuel et non d'un suivi en continu. De plus, cette « analyse des résultats » par les services éducatifs est peu articulée aux CGRÉ, ce qui témoigne d'une faible coordination entre contractualisation et analyse des données.

La CS de l'Ouest a néanmoins développé des mécanismes d'accompagnement afin de diffuser une approche axée sur les résultats. La direction générale a en effet demandé à ses DÉ de mettre en place des CAP au sein de leur établissement. Toutefois, ces dernières restent encore faiblement institutionnalisées, du fait de leur relative nouveauté et de certaines résistances syndicales locales à leur endroit. D'abord obligatoire, la participation des enseignants à ces CAP est ainsi devenue facultative. Si les CAP doivent être en lien avec un objectif de leur CGRÉ, les équipes-écoles ont une certaine autonomie dans le choix du contenu et du déroulement de leur CAP, à la différence de la logique d'amplification de la CS de l'Est,

où ces CAP étaient instaurées par le « haut » et devaient traiter de problèmes de performance scolaire (dans tel ou tel matière ou niveau) établis par l'analyse centrale des données statistiques.

En résumé, il apparaît que ce sont les outils légaux de régulation administrative (plans, contrats), construits dans une logique de conformité aux prescriptions ministérielles, qui priment dans ces deux CS plutôt que les outils de régulation des pratiques pédagogiques.

Une faible coordination organisationnelle

La logique d'appropriation se caractérise par une plus faible coordination organisationnelle, un cloisonnement entre unités et un relatif découplage entre le niveau CS et les établissements qui persiste. La coordination verticale repose principalement sur les mécanismes de coordination formelle mis en place par la contractualisation, et la reddition de comptes y est davantage associée à un exercice bureaucratique qui permet de maintenir une communication hiérarchique entre gestionnaires de la CS et directions des établissements.

À la CS du Sud, la *coordination verticale* a été renforcée par le fait qu'un membre de la direction générale est simultanément responsable de la supervision et de la reddition de comptes des établissements **et** responsable des services éducatifs. Son double statut donne plus de poids au suivi de la réalisation des CGRÉ, qui peut se traduire par des prescriptions hiérarchiques de soutien ou d'accompagnement pédagogique.

Peut-être ce qui est important de dire, aussi, c'est pourquoi on a pris la décision que ça soit un DGA qui soit responsable des services éducatifs, c'est que les directions de service, ils sont pas les boss des directions d'école. Ils sont en service vers les écoles. (...) Ça veut dire que (comme DGA responsable des services éducatifs) lorsque j'appelle une direction d'école, s'il y a quelque chose qui cloche, bien je vais lui dire : « Regarde, tu VAS faire ça. » (CS du Sud, E4, DGA)

Cependant, la *coordination horizontale* est beaucoup moins développée que dans la logique d'amplification. Si la direction chargée de l'analyse statistique est aussi rattachée aux services éducatifs, il existe un cloisonnement entre ce service d'analyse des données, d'une part, et le suivi et l'accompagnement pédagogique des établissements exercés par une direction adjointe aux services éducatifs et les conseillers pédagogiques, d'autre part. La production et l'analyse des données sont confiées

à un cadre qui est « la seule personne qui peut aller jouer là-dedans » (CS du Sud_E4_DGA).

Les services éducatifs n'interviennent pas non plus directement dans l'élaboration et le suivi des CGRÉ. De plus, ces services, et plus particulièrement les conseillers pédagogiques en leur sein, se basent peu sur les données statistiques pour faire des diagnostics et orienter leurs actions dans les établissements. Ils affirment en effet orienter davantage l'accompagnement des DÉ et des enseignants en fonction d'appréciations qualitatives.

Oui, [le cadre responsable de l'analyse des données] va nous fournir toutes les données dont on a besoin. Mais moi, je ne sens pas ce besoin-là. Je ne suis pas à ce niveau-là. Je suis au niveau vraiment de l'accompagnement, là. (CS du Sud_E7_Cadre)

À la CS de l'Ouest, la *coordination verticale* repose, avant tout, sur des liens hiérarchiques bien définis. Elle s'appuie sur les instruments de contractualisation de la GAR avec une reddition de comptes systématisée et un rapport hiérarchique clairement établi. Des demandes sont effectuées par les cadres de la CS aux DÉ et des conséquences peuvent être imposées s'il y a manquement. Toutefois, ces conséquences répondent à des impératifs bureaucratiques quant à la conformité des moyens et non quant aux résultats obtenus.

La *coordination horizontale* semble faible à la CS de l'Ouest. L'élaboration des outils de la GAR se ferait encore de façon cloisonnée avec, par exemple, une faible implication des services éducatifs dans l'élaboration de la convention de partenariat ou dans la reddition de comptes qui y est associée. Les services éducatifs produisent, indépendamment de cette reddition de comptes, un rapport annuel afin d'identifier les principaux problèmes rencontrés par les écoles et d'orienter le suivi avec les établissements. Il s'agit d'une sorte de diagnostic « pédagogique » auquel s'articule l'offre de soutien. Cette « prise de données », tant qualitative que quantitative, met aussi l'accent sur une consultation auprès des directions d'établissement et la réflexion des équipes-écoles lors des journées pédagogiques.

En résumé, l'opérationnalisation de la GAR dans une logique d'appropriation est caractérisée par un plus grand cloisonnement du « pédagogique » et de ce qui relève de la gestion des instruments issus de la GAR (planification, contractualisation) et du traitement des données. La reddition de comptes intensifie une forme de régulation verticale

administrative qui n'intègre que formellement le domaine pédagogique. Cela transparaît dans le cloisonnement des services éducatifs qui ne sont pas pleinement intégrés aux mécanismes de gestion axée sur les résultats.

CONCLUSION

En définitive, nous constatons d'importantes convergences dans les quatre CS analysées. À des degrés divers et avec des stratégies de changement et des logiques différenciées, elles tendent à développer de nouvelles formes de gestion du domaine de la pédagogie. Elles s'appuient sur une configuration d'outils divers plus ou moins articulés : outils légaux et administratifs (plans et conventions), outils statistiques de suivi, d'évaluation et de contrôle de ces activités (en particulier les bases de données et les logiciels d'analyse des résultats des écoles et des classes, comme Lumix), et enfin les outils de suivi et de monitoring des pratiques des professionnels visant à en améliorer l'efficacité pédagogique (allant de la communauté d'apprentissage professionnelle, de la réunion d'équipe à la supervision pédagogique individuelle des enseignants). Au-delà d'une quête de rationalité instrumentale accrue au regard d'objectifs fixés par les CS ou le Ministère, la mise en place de cette gestion signifie l'instauration d'un rapport social, d'un rapport de pouvoir accru en faveur des administrateurs scolaires (cadres de la CS et directions) dans la définition des objectifs, du choix des méthodes et des techniques d'enseignement ou d'évaluation, dans le contrôle de leurs usages effectifs et efficaces, dans le pouvoir d'imposer des correctifs et des régulations en cas de manquement. Par ailleurs, nous y reviendrons dans les chapitres suivants, l'équilibre du savoir entre enseignants et divers experts de la pédagogie se transforme aussi.

Bref, une nouvelle forme de gestion de la pédagogie signifie que la traditionnelle structure bureaucratique et professionnelle des établissements scolaires, laissant une marge de manœuvre importante aux professionnels de la pédagogie, *tend* à faire place à une organisation où les enseignants sont de plus dirigés, suivis, coordonnés, guidés dans les objectifs, les moyens, les méthodes pédagogiques, notamment par de nouveaux outils de gestion de la GAR. Autrement dit, le *découplage* traditionnel entre les activités d'enseignement et les activités de gestion serait de plus en plus mis en cause par la mise en œuvre des politiques d'*accountability*.

Cette convergence dans la mise en œuvre de la GAR dérive de mécanismes *coercitifs* liés certes directement aux Lois 124 et 88, mais aussi de mécanismes *normatifs* ou *mimétiques*, ainsi que d'effets institutionnels propres à l'instrumentation spécifique de la GAR. Autrement dit, dans ces processus, ce n'est pas seulement l'acteur central, l'autorité politique de tutelle, qui semble jouer le rôle le plus décisif et le plus porteur des changements en cours ; ce rôle échoit plutôt à plusieurs acteurs situés au niveau de médiations opérées par les CS comme organismes de régulation « intermédiaires ».

Cependant ces médiations se développent selon des logiques d'action différentes, conduisant à une gestion de la pédagogie d'intensité variable. En effet, si toutes les CS utilisent les outils prescrits par la Loi (conventions de partenariat, plan stratégique, CGRÉ, plan de réussite), elles n'y accordent pas nécessairement la même importance et, surtout, elles ne les articulent pas de la même façon, entre eux ou avec d'autres outils comme les épreuves d'évaluation externe des acquis des élèves organisées par la CS. Il en va de même de l'usage fait de ces outils statistiques et du traitement réservé aux données : alors que toutes les CS font reposer leur collecte et leur analyse de données sur les outils fournis par la GRICS, certaines poussent le développement et l'usage des outils statistiques beaucoup plus loin, en développant d'autres moyens de collecte d'information. Enfin, le couplage entre les outils de suivi statistique des résultats et les outils de suivi pédagogique des écoles et des enseignants est variable selon les CS considérées.

Ainsi, la tendance commune à l'institutionnalisation de la gestion de la pédagogie favorisée par la GAR procède avec une *ampleur* différente dans les quatre CS considérées, selon la *logique d'action* à travers laquelle la GAR est mise en œuvre : logique d'amplification ou d'appropriation de la politique.

CHAPITRE 5

INSTRUMENTATION DE LA GAR ET APPROPRIATION DU CHANGEMENT DANS LES ÉCOLES

La GAR est une politique fortement outillée. Comme on l'a vu au chapitre 4, un ensemble d'outils (de gestion, statistiques, pédagogiques) sont mis en place de façon variable par les CS pour répondre à l'obligation de rendre compte, mais aussi pour favoriser au sein des écoles une quête d'amélioration de leurs performances¹. L'analyse de l'instrumentation effective de cette politique et de sa mise en œuvre locale apparaît dès lors particulièrement pertinente (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Chiapello et Gilbert, 2013). Le propos de ce chapitre est de dégager les *dispositifs de régulation*² mis en place dans les établissements scolaires, à la faveur de la mise en œuvre de la politique de la GAR. Dans ce chapitre, nous traiterons deux questions de recherche : quels sont les dispositifs de régulation associés à la mise en œuvre de la GAR dans les établissements ? Et quel type de travail de changement ou de stabilisation institutionnel ces dispositifs tendent-ils à accomplir ?

Nous partons de l'hypothèse suivante : la mise en œuvre et les usages de l'instrumentation de la GAR dans les organisations scolaires engagent un travail de changement institutionnel, c'est-à-dire un travail

-
1. Ce chapitre reprend pour partie un article paru dans la revue SociologieS, co-écrit avec Samuel Vaillancourt. Voir Maroy et Vaillancourt, 2019.
 2. La notion de régulation a été présentée dans le chapitre 2. Elle n'est pas entendue au sens fonctionnaliste d'un mécanisme d'équilibrage, mais comme un processus pluriel et dynamique d'orientation et de coordination de la conduite des acteurs, multiple par ses sources à différents niveaux d'action et complexe par ses points d'appui et ses mécanismes (Maroy et Dupriez, 2000 ; Maroy, 2017b).

sur les arrangements institutionnels sous-tendant les pratiques dans les écoles, en particulier dans le domaine de la gestion scolaire et des pratiques pédagogiques. La mise en acte concrète de la GAR tendrait, d'un côté, à construire de nouvelles règles, de nouvelles références normatives, mais aussi de nouveaux lexiques ou de nouvelles représentations mentales, associés aux instruments de la politique. D'un autre côté, le contenu de l'énoncé politique et sa mise en œuvre s'appuient sur des institutions existantes, sur des règles formelles ou sur des cadres cognitifs et normatifs partagés qui préexistent et qui peuvent servir à appuyer le travail de justification et de légitimation de la politique. L'enjeu de ce travail institutionnel est le (non) changement des règles, la redéfinition cognitive des référents de l'action ou des « réalités » dans laquelle elle s'inscrit, la recombinaison de la hiérarchie des référents normatifs, qui constituent des éléments de la grammaire des actions au sein des écoles.

Ce travail sur les arrangements institutionnels est opéré par la médiation de l'instrumentation de l'action publique et ses usages (Lascousmes et Le Galès, 2004). Cette dernière est un élément clé des *dispositifs de régulation* qui combinent outils, acteurs, discours, règles diverses, cadres normatifs et cognitifs sur la base desquels les acteurs donnent sens et stabilité aux actions et aux situations locales. Nous analyserons donc le réseau de relations entre les éléments constitutifs des dispositifs qui émergent empiriquement dans les établissements étudiés, à la faveur de la mise en œuvre de la GAR.

La notion de dispositif peut être brièvement définie comme un réseau d'éléments hétérogènes, constitué d'institutions, d'acteurs, d'outils et de discours, de « dit et de non-dit » (Foucault, 1994, p. 299). Ces dispositifs incorporent des « épreuves » institutionnelles (Boltanski, 2009) qui ont une fonction sémantique de définition des réalités scolaires, mais aussi de qualification de la « grandeur » des pratiques ou des acteurs professionnels qui y participent au quotidien. Des « épreuves de vérité » contribuent d'un côté à la redéfinition sémantique des réalités des situations scolaires (Boltanski 2008, 2009). D'un autre côté, ces dispositifs construisent aussi des mises en situation où se joue l'évaluation de la grandeur des acteurs ou des pratiques, soit des « épreuves de réalité » où est éprouvée la justice des situations, la grandeur des acteurs en référence à divers cités et principes de justification (Boltanski et Thévenot, 1991).

Empiriquement, nous analyserons les dispositifs de régulation sous quatre dimensions : les acteurs, les discours, les outils mobilisés et enfin les épreuves qu'ils contribuent à mettre en place. Afin d'effectuer

ce travail d'analyse, nous avons procédé par études de cas. La mise en œuvre de la GAR et son instrumentation ont été analysées dans trois écoles secondaires d'une même CS (ces trois cas sont désignés sous les pseudonymes d'École des Montagnes, d'École des Chutes et d'École des Faubourgs ; voir la méthodologie au chapitre 2).

UN TRAVAIL DE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL MÉDIÉ PAR DEUX DISPOSITIFS DE RÉGULATION

La GAR se déploie dans ces établissements autour de deux dispositifs managériaux distincts composés d'outils, d'acteurs et de discours, mais aussi d'épreuves. D'une part, le dispositif que nous qualifions de *régulation contractuelle* met en acte divers rituels organisationnels et épreuves de vérité orientés vers la solidification d'une rationalité formelle au sein de l'établissement. Cette rationalité formelle – au sens de Max Weber³ – s'organise autour d'un certain nombre de rituels ou de routines organisationnelles, de lieux institutionnels (légaux), de documents réglementaires, mais aussi de données et d'outils statistiques. Les rituels et les épreuves tendent à confirmer la définition institutionnelle « d'une école de la performance » orientée vers l'efficacité (Laval *et al.*, 2012), définition mise en acte et routinisée progressivement par l'adoption du langage et des outils de la GAR. Autrement dit, il s'agit de la mise en acte du « mythe rationnel » (Meyer et Rowan, 1977) de l'école efficace, par l'adoption formelle de divers rituels (Meyer et Scott, 1983), outils et lexiques propres à la GAR.

D'autre part, le dispositif de *régulation instrumentale* du travail enseignant se développe autour d'outils plus techniques et opérationnels (statistiques de résultats, « bonnes pratiques pédagogiques », examens),

-
3. Weber distingue plusieurs types de rationalité, pratique, théorique, formelle et substantielle. La rationalité formelle s'oppose à la fois à la rationalité substantielle (où l'action est orientée vers la réalisation effective d'une forme de « bien commun », de valeurs collectivement supportées) et à la rationalité pratique (lié à un calcul pragmatique tourné vers un intérêt individuel). « Alors que la rationalité pratique manifeste toujours une inclination au calcul, à la résolution de problèmes quotidiens par des configurations rationnelles d'intérêts individuels de type moyens-fins et à la satisfaction d'intérêts individuels purement pragmatiques, la rationalité formelle ne justifie de tels calculs rationnels qu'en référence à des règles, à des lois ou à des formes de régulation appliquées de façon universelle » (Kalberg, 2010, p. 132). L'orientation de l'action doit s'y construire « sans considération des personnes concrètes » en vertu de procédures de décision basées sur des calculs impersonnels et des règles universelles formellement instituées. Cette rationalité est par exemple celle de l'organisation bureaucratique ou du droit, qui peut se découpler des rationalités pratiques ou substantielles.

d'acteurs en position de gestion directe de l'établissement et de discours centrés sur l'efficacité pédagogique. Nous le qualifions d'instrumental car ce dispositif, par le biais d'un suivi statistique des résultats de leurs élèves et la conduite de réunions de coordination ou d'accompagnement pédagogiques, tend à renforcer la gestion et la rationalisation des pratiques pédagogiques par les équipes de direction des écoles. Ce dispositif vise donc un renforcement de la rationalité et de la coordination technique du travail des enseignants, au service d'objectifs de performance qui dérivent des ententes contractuelles conclues avec la CS (concernant le pourcentage de diplômés avant 20 ans, les performances aux examens ministériels externes, le taux de décrochage scolaire, etc.) (voir le chapitre 4).

Ces dispositifs sont interreliés par le truchement de certains outils centraux et transversaux de la GAR (conventions et plans), mais aussi par le rôle charnière joué par les directeurs d'établissements qui les articulent (ou non) lorsqu'ils s'efforcent d'opérationnaliser effectivement le contenu des conventions dans le quotidien. Ainsi, le dispositif contractuel favorise la confirmation institutionnelle d'un sens partagé et d'une orientation de l'action de l'établissement qui apparaissent essentiels à la mise en place des épreuves de réalité du dispositif de régulation instrumentale. Toutefois, l'inverse n'est pas nécessairement vrai : le dispositif contractuel peut exister de manière autonome, sans sa contrepartie plus technique. Dans ce cas, des formes de découplage entre politiques et pratiques locales se perpétuent, puisque la mise en œuvre ne touche pas directement les pratiques enseignantes (Meyer et Scott, 1983). À travers ces dispositifs, ce sont donc deux rationalités différentes – formelle et sémantique, d'une part, instrumentale et technique, de l'autre – qui se développent et sont produites institutionnellement au sein des établissements. La régulation instrumentale du travail enseignant est cependant développée à des degrés divers et, selon les établissements, il n'y a pas toujours égale conjugaison des rationalités formelle et instrumentale.

Nous présentons successivement le dispositif de régulation instrumentale des pratiques pédagogiques et le dispositif contractuel. Nous montrerons à la fois les composantes de ces dispositifs (outils, acteurs, discours, épreuves), leurs tensions et le travail institutionnel qu'ils opèrent.

LE DISPOSITIF DE RÉGULATION INSTRUMENTALE DU TRAVAIL PÉDAGOGIQUE

Du point de vue des *acteurs* en jeu, ce dispositif est d'abord le fait des équipes de direction (en particulier les directions adjointes). Elles assument un rôle de pilotage, souvent en collaboration avec les conseillers pédagogiques qui, eux, sont détenteurs et diffuseurs d'une expertise pédagogique légitime. Toutefois, ce sont les enseignants, individuellement ou collectivement (ils sont souvent regroupés par matières, parfois par niveaux scolaires) qui sont aussi au centre de ce dispositif, notamment parce que le point focal de celui-ci est bien leur *travail pédagogique*. Enfin, parmi les acteurs associés à ce dispositif, il ne faut pas oublier les usagers (parents et élèves). D'abord, les élèves sont des acteurs indirectement liés de ce dispositif, car c'est bien à l'aune de *leur* réussite (dont la définition peut être sujette à controverses ; voir le chapitre 7) que seront jugés les autres acteurs (notamment enseignants) par diverses épreuves de qualification de leur grandeur. Ensuite, les parents agissent en périphérie du dispositif, car ils sont à même de demander des comptes quant à la réussite de leurs enfants.

Le *discours* mobilisé dans ce dispositif réfère principalement à l'efficacité pédagogique des enseignants et de l'établissement. Sous-tendant les épreuves qui sont mises en place, il se réfère à plusieurs des cités distinguées par Boltanski et Thévenot (1991), avec en priorité la mobilisation d'un registre « industriel » de la mesure et de la quantification (commensurabilité de la réalité scolaire, mise en équivalence possible et comparaison des situations d'apprentissage et de leurs résultats), mais aussi civique (équité par rapport aux élèves en difficulté ou égalité de traitement) et, de manière plus parcellaire ou contestée, d'un registre domestique ou communautaire (singularité des élèves, de leurs conditions d'existence familiales et même du climat de relations propres à l'école). Deux conventions d'équivalence⁴ (Desrosières, 2008) sous-tendent les indicateurs mobilisés dans ce dispositif : 1) les résultats des élèves aux

4. Selon Desrosières, il faut distinguer la « mesure » (envisagée souvent comme simple « reflet » du réel) de la « quantification », qui implique l'élaboration et l'institutionnalisation de diverses « conventions d'équivalence » : « le verbe quantifier est employé ici dans un sens large : exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres. (...) Le verbe quantifier, dans sa forme active (faire du nombre), suppose que soit élaborée et explicitée une série de conventions d'équivalence préalables impliquant des comparaisons, des négociations, des compromis, des traductions, des inscriptions, des codages, des procédures codifiées et répliquables, et des calculs conduisant à la mise en nombre. La mesure proprement dite vient ensuite, comme mise en œuvre réglée de ces

épreuves externes constituent une mesure valide de leurs acquis et permettent une comparabilité interindividus ; 2) l'agrégation des résultats « bruts » des élèves (moyennes, % de réussite) permet la mesure de performance d'une entité organisationnelle (une classe, l'établissement) et la comparaison entre entités donne une information valide sur leurs performances relatives⁵. Cette seconde convention est centrale au dispositif, car elle effectue un couplage discursif entre les résultats scolaires et la gestion de l'établissement.

Ce discours sur la performance est sous-tendu, chez plusieurs acteurs, par des théories de l'effet enseignant et des pratiques « efficaces » en éducation (Hattie, 2009) et véhiculées activement par les associations professionnelles de dirigeants de CS. Ces théories deviennent chez les acteurs une « théorie en usage » (Schön, 1994), et la grandeur des enseignants et de leurs pratiques est associée à la capacité à faire réussir leurs élèves. Cet élément est central, car il permet de faire le lien entre les analyses statistiques des résultats des élèves et l'appel à l'autorégulation des enseignants qui, pour devenir de *vrais* professionnels, doivent accepter de se remettre en question, réfléchir à la manière d'améliorer leur pratique, s'inscrire dans un « développement professionnel » qui a pour objectif premier d'augmenter leur capacité à faire réussir. Dans cette optique, les directions s'assurent d'« éduquer » les enseignants qui, à l'instar des élèves, doivent intégrer des dispositions, voire des techniques qui favorisent cette pratique *efficace*. Ceci est particulièrement révélateur dans l'analogie du joueur utilisé par le directeur de l'École des Montagnes :

On essaye [d'] éduquer [les enseignants] et de leur dire regarde, quand tu commences à faire du jogging au printemps, que tu fais un premier tour de ton circuit et que tu constates que tu l'as fait en 31 minutes, souvent tu vas [te] dire « hey, à la fin de l'été j'aimerais ça faire [ce jogging] en 27 minutes » ! Alors c'est quoi la différence [avec le suivi de la performance des élèves] ? Ce n'est pas parce qu'à la fin de l'été tu [te] dis « si je suis rigoureux, je devrais l'atteindre » [que l'objectif sera atteint], mais si tu ne l'atteins pas en fin d'année, quand tu te fais une reddition de comptes personnelle, ben il y a des raisons à ça ; ce n'est pas un drame national si tu ne l'atteins pas. Si tu t'es cassé une jambe et que tu as été obligé d'arrêter ton entraînement, c'est certain que tu l'atteindras pas

conventions. De ce point de vue, la quantification se décompose en deux moments : convenir et mesurer » (Desrosières, 2008, p. 10-11).

5. D'autres conventions d'équivalence auraient pu être mises en œuvre ; par exemple, l'utilisation d'indicateurs de résultats en « valeur ajoutée » (contrôlant mieux les effets du contexte ou des apprentissages antérieurs de l'élève).

[ton objectif], et on ne te tapera pas dessus ! Mais par contre, dans ta conscience personnelle, si c'est parce que tu n'as pas fait tes entraînements et que tu as écouté la télé à la place d'aller t'entraîner, qu'est-ce que tu vas dire ? Tu vas dire « maudit, pourquoi je l'ai pas fait ? » [À] un moment donné, si on se donne des objectifs c'est aussi pour se donner des petits coups de pied dans le derrière [...] et se dire « je devrais donner un coup-là, je devrais y aller faire mon jogging si je veux atteindre mon objectif ». Donc, j'essaye toujours de sensibiliser [les enseignants], de les éduquer un peu à ne pas avoir peur de ça [le suivi des résultats] et de le voir comme un outil de motivation plutôt que de le voir comme un outil de coercition. (École des Montagnes, directeur)

Ainsi, l'enseignant est appelé à analyser sa propre performance au prisme des résultats, à se donner des cibles et à se questionner lorsque celles-ci ne sont pas atteintes pour, ultimement, apporter les corrections nécessaires à sa pratique. Cette demande d'autorégulation de l'enseignant à l'égard de sa performance est liée à la capacité technique de l'école et de la CS à connaître le degré d'efficacité de l'enseignant le plus régulièrement possible et de le faire savoir à ce dernier. Ce suivi repose sur un entrelacs d'outils statistiques couplés avec des jugements gestionnaires et des moments de « supervision pédagogique » (individuelle ou collective) des enseignants, qui sont autant de mises à l'épreuve de leur efficacité.

Le diagnostic gestionnaire est d'abord fondé (et par le fait même limité) par des outils de traitement statistique des données⁶ sur les performances des enseignants de l'école. Il s'agit de « prendre une photo » (École des Faubourgs, DA), de « forer » les données (de la traduction littérale de *data mining*), par le logiciel Lumix, afin de rendre visible, d'objectiver, certains problèmes :

C'est assez complet [Lumix], parce qu'on est capable de le forer par prof, par groupe [classe], par sexe, par compétence aussi ; il y a plusieurs compétences dans un programme, on est capable d'aller chercher les différentes compétences [pour une matière donnée]. (École des Montagnes, directeur)

6. Le principal outil de traitement et d'analyse des données en usage au moment de l'enquête se nomme Lumix (voir le chapitre 4). Pour rappel, ce logiciel conçu pour les gestionnaires scolaires (des CS ou des établissements) vise à les aider à répondre aux exigences de reddition de comptes de la GAR et, spécifiquement, de renseigner les outils contractuels à l'aide de « données objectives », soit diverses mesures de performances scolaires des élèves présentées de manière facilement comparable (sur une échelle pouvant aller de l'organisation à l'individu) et pouvant être associées à des « seuils » de performances identifiables en un coup d'œil. Enfin, Lumix permet de produire différentes représentations graphiques de ces comparaisons (de manière analogue à un tableur Excel) qui sont par la suite utilisées dans plusieurs des épreuves des deux dispositifs décrits dans cet article.

Lumix permet une *visibilisation*, une *commensuration* et une *comparaison des performances* de l'école et de ses enseignants. D'autres outils permettent de visualiser et de juger certaines *pratiques* des enseignants : par exemple, la comparaison des notes octroyées en classe et à l'épreuve externe, qui permet d'évaluer la sévérité relative des enseignants.

Bien je vous donne un exemple. La première étape (bulletin) de l'année scolaire vient de se terminer. Donc là, j'ai sorti justement tous mes taux de réussite pour chacun de mes groupes (= classes), et pour chacune des matières. Donc, moi ça me permet par la suite... de vérifier... (...) Mes groupes réguliers, qu'est-ce que ça donne ? Cela me permet d'aller comparer l'année précédente, également. Sommes-nous en hausse ou en baisse, par rapport aux différents indicateurs ? Et moi, cela me permet de faire des rencontres très précises avec les gens. (...) Je sors le nom des enseignants aussi rattachés à chacune des matières, (pour) voir : est-ce que c'est toujours le même enseignant qui est en difficulté année après année ? Est-ce que c'est un hasard ? Est-ce que c'est un effet cohorte ? (École des Chutes, directeur adjoint)

Les analyses statistiques sont alors associées à des outils de suivi pédagogique, mobilisés pour forger des solutions afin de répondre aux problèmes de performance mis en évidence. L'usage de savoirs expérimentiels et la rétroaction des acteurs, le « retour des équipes » est dès lors présenté comme un élément essentiel du dispositif par les directions afin d'associer les enseignants à la recherche de pistes d'amélioration. Ces suivis pédagogiques prennent dès lors la forme d'un « échange » ou d'une « discussion » collective où les directions tendent à induire un changement par la pression exercée par la comparaison et la mise en évidence d'écarts par rapport à une (bonne) pratique attendue.

Ainsi, dans ce dispositif, il y a construction de *nouvelles* épreuves de la qualité des enseignants, de leur grandeur. Ces épreuves s'appuient d'abord sur des comparaisons de données quantifiées. Les comparaisons chiffrées des résultats et des pratiques enseignantes permettent aux yeux des directions (et de certains enseignants) d'avoir un portrait plus « fiable », un inscripteur (au sens d'une visualisation probante) de leur « valeur » sur le plan de l'efficacité éducative. Ce qui se joue ici, c'est bien l'évaluation publique (par les directions, mais aussi par les adjoints, les conseillers pédagogiques et les pairs) des enseignants et par extension de la capacité de l'« équipe-école » à faire réussir.

Donc là on s'assoit département par département (groupes d'enseignants par matière). Puis on leur présente les résultats de leur département de façon plus

pointue (...) On regarde souvent l'évolution de nos taux de réussite dans le temps, d'année en année. Effectivement, est-ce que ça s'améliore, est-ce que c'est plus difficile ? (...). Donc les « profs » peuvent voir ça, c'est quoi les taux de réussite, où on en est rendu. Est-ce que le travail qu'ils ont fait avec nos conseillers pédagogiques a été payant ? Est-ce que cela a valu la peine ? (École des Faubourgs, directeur)

L'analyse et la discussion de ces résultats en « département » (réunion des enseignants d'une même discipline) constituent la seconde épreuve de ce dispositif. La *visibilisation* des résultats des élèves est en effet le point de départ d'une discussion visant à susciter une autorégulation et une auto-évaluation chez les enseignants et une recherche de solutions pour « remédier » aux problèmes de performance détectés. Sont particulièrement concernés les groupes d'enseignants qui enseignent dans des années et des matières où il y a sanction externe (les examens ministériels). Ces rencontres supervisées par les directeurs adjoints, avec ou sans la collaboration des conseillers pédagogiques, sont souvent amorcées à la demande du directeur d'établissement, preuve qu'il ne s'agit pas d'une initiative autonome « de l'équipe-école ».

La direction est toujours inquiète, pour la performance là, qu'on veuille réussir, que nous on se pose des questions (...) fait qu'ils vont présenter les résultats [le conseiller pédagogique en département], dans le but de se questionner, mais moi je pense que c'est important de toujours se remettre en question pour dire bon bien qu'est-ce que je peux faire pour améliorer, ce que je donne. (École des Montagnes, enseignant en mathématique)

Dans cette épreuve, il y a place pour la réflexion, pour des demandes d'information ou d'aide de la part des enseignants. Toutefois, cela doit se faire sans remettre en cause le format de l'épreuve, en particulier les conventions d'équivalence qui fondent les diagnostics de départ (par exemple, la convention que l'examen ministériel permet des comparaisons plus objectives que les notes données en classe) ou l'orientation pragmatique de sa finalité. Certains arguments des enseignants peuvent ainsi être considérés comme illégitimes.

On va te donner un coup de main, mais dis-moi tes besoins ; nous autres on va te donner des indices [des données chiffrées], mais continue de creuser, travaille avec un [conseiller pédagogique] puis analyse tes choses, tourne le miroir, arrête de dire que tes jeunes sont moins bons et qu'ils sont plus lâches [au sens de moins autodisciplinés]. Ils sont différents, ils ne sont pas plus lâches qu'avant, ils ne sont pas moins intelligents qu'on l'était. De chaque génération de profs on a entendu ça, fait qu'arrêtons ça, regardons nos pratiques, et sentons-nous

pas menacés, c'est normal, c'est un processus qui est normal. Ce qui est anormal c'est de ne pas se poser de questions, de ne pas se remettre en question. (École des Montagnes, directeur)

L'extrait montre bien qu'aux yeux des directions, il n'est plus possible pour l'enseignant de se décharger de sa responsabilité face aux résultats ou de refuser une remise en question de son travail. Il y a place pour de la réflexivité, mais peu de place pour une critique *sur* l'épreuve elle-même. Le registre de l'épreuve et son format circonscrivent donc la critique possible. De plus, dans les discussions, il semble y avoir une claire hiérarchisation des savoirs qui crée une asymétrie entre ceux-ci : un enseignant invoquant un savoir expérientiel (par exemple sur le « niveau » de sa classe) aura bien des difficultés à contester la validité d'une solution qui s'appuie sur les résultats présentés comme objectifs. Ceci est d'autant plus vrai quand, comme c'est le cas dans bien des établissements, ces résultats sont analysés par un conseiller pédagogique qui propose ensuite une solution dont « l'efficacité » est fondée sur la « recherche ». Ces outils sont donc porteurs d'éléments d'une confirmation de la réalité (des résultats) de l'école qui laisse bien peu de prise à une critique qui voudrait s'affranchir du discours de l'efficacité qu'ils mettent en acte. En cela, la « transparence » évoquée par le directeur ci-dessus concourt à intensifier la pression associée à cette épreuve.

En somme, cette épreuve d'évaluation et d'autorégulation du travail pédagogique agit bien sur le « noyau technique de l'école » (Meyer et Rowan, 1977), car elle permet : 1) d'affiner le diagnostic gestionnaire sur une matière menant à la sanction des études ; 2) de rendre visibles les bonnes et mauvaises pratiques et de les soumettre au jugement des pairs ; 3) d'élaborer et de valider un répertoire d'actions pédagogiques et de solutions pratiques afin de pallier les problèmes diagnostiqués. Dans cette optique, ce dispositif tend à instaurer une régulation instrumentale du travail enseignant : une gestion, encore partielle, de leur travail pédagogique qui peut en limiter l'autonomie professionnelle (voir le chapitre 6).

LE DISPOSITIF DE RÉGULATION CONTRACTUELLE DE L'ÉTABLISSEMENT

Paradoxalement, l'outillage formel de la GAR – le plan de réussite ou les Conventions de gestion et de réussite éducatives (CGRE) que doivent établir les établissements – n'est que peu présent dans la mise en acte effective du dispositif de régulation instrumentale. Surtout, le processus de contractualisation (entre l'école et la CS) et la reddition de comptes (à

la CS, mais aussi au « public ») n'apparaissent qu'en filigrane de ce premier dispositif. Les processus, les acteurs et les outils qui participent à la mise en place formelle des outils de la GAR au sein des établissements forment un second dispositif relativement autonome, qualifié de contractuel, en référence aux outils de contractualisation qui le composent.

Ce dispositif s'appuie d'abord sur un discours légal associé aux obligations (et aux droits) de l'établissement, et il est mis en œuvre par les acteurs institutionnellement liés aux outils réglementaires de la GAR (CGRE, rapport annuel, etc.). Les épreuves qui y sont associées sont souvent des épreuves de vérité – et pas seulement des épreuves de réalité –, où se construit une représentation de l'établissement orientée par une recherche rationnelle d'amélioration des résultats de l'établissement en fonction des objectifs négociés ou imposés par la CS. La construction pragmatique de cette rationalité est formalisée et ritualisée, dans la mesure où il s'agit surtout de traduire les intentions ou les pratiques effectives de l'établissement (notamment celles liées au premier dispositif) dans les argumentaires, les lexiques, les formats des outils formels et légaux associés à la GAR : « [la CGRE] est venue officialiser beaucoup les choses et nous met des attentes aussi qui sont égales d'une école à l'autre » (École des Montagnes, directeur). Ainsi, le lexique de la CGRE, les argumentaires justifiant la GAR, les outils statistiques ou pédagogiques proposés par la CS vont être mobilisés dans différents moments et rituels contribuant à fabriquer la CGRE. En fait, ces rituels contribuent ainsi à asseoir une rationalité formelle qui tourne autour des éléments discursifs, techniques et légaux de la gestion axée sur les résultats, rationalité formelle qui peut être découplée partiellement de la recherche de régulation instrumentale du travail des enseignants et des pratiques effectives et quotidiennes. Cependant, cette rationalité formelle n'est pas institutionnellement dépourvue de sens, car elle assure une fonction sémantique, celle de conforter une définition institutionnelle de l'établissement, qui couple rationalité « gestionnaire » (celle de la GAR) à d'autres discours et ressources institutionnelles déjà présents dans l'école. En ce sens, ces lieux et ces rituels organisationnels sont les lieux d'actualisation d'épreuves de vérité qui contribuent à (re)définir institutionnellement la réalité de l'établissement.

Ce travail de définition sémantique de l'école opère en fait par deux types d'épreuves de vérité : 1) des épreuves de légitimation institutionnelle (assemblée générale, approbation de la CGRE par le conseil

d'établissement⁷) ; 2) des épreuves de production/validation des termes du contrat dans divers comités consultatifs internes (définition des moyens et allocation des ressources au conseil de participation des enseignants, CPE).

Le premier type d'épreuves de vérité contribue à attester de la recherche par l'établissement d'une amélioration de sa performance. Par divers rituels organisationnels, il s'agit d'inscrire les pratiques en cours de l'école ou les initiatives de ses membres dans la rationalité formelle de la CGRÉ. Ce faisant, ce type d'épreuve vise à donner sens et valeur à l'action de l'établissement tant à l'interne (personnel de l'école) qu'à l'externe (parents et instances représentatives). Ces épreuves se jouent par exemple lors de l'assemblée générale de l'école, mais aussi dans d'autres activités publiques et lieux formels, où la *performance* de l'école et sa recherche active sont mises en avant.

En septembre, on la représente à tout le personnel (la CGRÉ). Donc en assemblée générale, j'ai représenté tous les moyens qui sont dans la convention de gestion. Donc on a redit aux gens c'était quoi nos priorités, sur quoi on allait travailler, puis cela expliquait aussi certaines ressources nouvelles dans l'école. Cela expliquait un petit peu certains changements dans l'école... (École des Chutes, directeur)

Ainsi, le rituel de la présentation des résultats permet de donner sens et de légitimer l'action de l'établissement, soit en énonçant l'efficacité des actions déjà entreprises lorsque les résultats sont présentés comme « bons », soit en canalisant la définition des « problèmes » mis en lumière par des résultats présentés comme faibles. L'assemblée générale (de l'école) ou la séance d'approbation de la CGRÉ par le conseil d'établissement sont donc des épreuves de vérité, qui contribuent à stabiliser la définition institutionnelle d'une école en quête de performance et d'amélioration.

Un second type d'épreuve de vérité est tourné vers les acteurs internes de l'établissement, en premier lieu les enseignants, et implique leur participation à divers comités (non décisionnels). Il en découle des rituels de participation qui confirment la performance comme mythe institutionnel, mais aussi la légitimité et l'existence d'une participation

7. La Loi sur l'instruction publique spécifie que chaque établissement scolaire doit être doté d'un conseil d'établissement composé de parents et d'enseignants. Il s'agit d'une instance démocratique qui définit formellement les grandes orientations de l'école. Il approuve les budgets, mais aussi les différents outils de la GAR (notamment le contenu de la CGRE).

de l'équipe-école dans la quête de performance et dans la performance de la rationalité formelle de la GAR.

Q : Est-ce qu'il y a des consultations de l'équipe-école ? Comment ça se passe dans votre école ?

R : Ici on le fait avec le comité de participation des enseignants, et on le fait en département aussi. Et ce qu'on fait, on établit nos soutiens pédagogiques (support avec du personnel spécialisé, orthopédagogue) en lien avec la convention de gestion. Ici, notre grosse difficulté, c'étaient les élèves de secondaire II et III. (...) Donc ça aussi, les enseignants, quand on leur vend le soutien pédagogique, on y va avec les résultats parce qu'on (se) dit qu'il est là le bogue, notre difficulté est là, il faut se servir de nos mesures d'appui pour les mettre là, afin d'augmenter ça (nos résultats). (École des Faubourgs, directeur)

Cependant, il est loin d'être sûr que ces rituels participatifs éteignent les critiques, et ce, pour deux raisons. D'une part, pour la plupart des enseignants, cette stratégie d'intéressement demeure très formelle. Les enseignants, tant sur le plan individuel que collectif, sont plutôt détachés de la production de la CGRÉ, qu'ils perçoivent comme une contrainte administrative, comme de la « paperasse », surtout chez ceux qui ne sont pas soumis à la pression directe d'un examen externe. Par ailleurs, les craintes d'un usage des données pour évaluer formellement les enseignants sont encore vives, même si le syndicat enseignant a obtenu des garanties dans la convention collective :

Parce qu'à chaque année, on fait une reddition de comptes aux membres du personnel, on présente les objectifs de la convention, je l'ai fait au conseil d'établissement du mois de novembre, et il y a un prof qui a levé la main en disant « M. le directeur, vous savez que les chiffres qui sont là... vous pouvez pas vous en servir hein pour évaluer les profs. » – « Non, c'est ça, on peut pas s'en servir, on le sait. » T'sais (les enseignants)... ils ont été marqués ici par ça (les oppositions syndicales aux conventions de gestion et aux « chiffres » à leur démarrage) ça a été plus difficile là. (École des Faubourgs, directeur)

La légitimation interne de cette définition institutionnelle est enfin relayée par des symboles et des rituels organisationnels célébrant les « bons coups » et les réussites de l'école, dont le destinataire est l'ensemble de la communauté scolaire (élèves compris). Un excellent exemple de ces rituels est la présence dans plusieurs écoles visitées d'œuvres d'élèves, de bannières et de slogans véhiculant des valeurs associées aux objectifs officiellement promus par ce dispositif. Ainsi, dans une école, on célèbre les bons résultats en maths de l'école (meilleurs de la CS!), on hisse une

bannière (octroyée par la CS) pour le souligner en présence d'élèves et d'enseignants et on attribue le mérite à *tous*.

Les redditions de comptes sont publiques, mais on ne diffuse pas tellement... Par contre, on fait la promotion beaucoup là où on a des succès. Je ne me vante pas de mes résultats d'histoire [qui sont problématiques]! Par contre, mes bannières de mathématiques, de sciences, eux autres sont exposées dans le hall d'entrée de l'école. (École des Montagnes, directeur)

Pour la direction, un tel événement revêt une dimension stratégique, car il permet à la fois de cristalliser l'importance d'un objectif (la réussite en math) et d'en attribuer la réussite à l'ensemble de l'équipe-école, tout en mettant une pression supplémentaire (formalisée par la reconduite de l'objectif en question dans la CGRÉ) afin que ce succès soit reproduit d'année en année.

Il est aussi important de noter que, dans ces épreuves de vérité, d'autres conceptions de la justice et des mythes institutionnels, constitutifs des définitions institutionnelles antérieures de l'école et de l'éducation sont présentes. Ainsi, le directeur qui incarne et performe localement par sa figure d'autorité l'institution scolaire peut mobiliser plusieurs registres pour inscrire la GAR dans une continuité institutionnelle. La redéfinition institutionnelle de l'établissement dans la logique formelle de la GAR peut être déclarée pertinente: 1) par sa capacité à mener *tous* les élèves vers une des formes de réussite légitimes (liées aux différents diplômes accessibles en fin de secondaire, selon les capacités et les aspirations de chacun), tout en répondant à leurs besoins d'usagers spécifiques (notamment en matière de santé et de sécurité); 2) par la participation et l'engagement de l'ensemble des acteurs la constituant, soudés sous la dénomination «d'équipe-école»; 3) par son caractère démocratique, sa perméabilité aux demandes des usagers et la transparence dont elle fait preuve. En cela, la redéfinition institutionnelle de l'établissement s'appuie sur divers biens communs associés à l'éducation en général et à l'institution-école, au-delà de la mise en avant de la recherche d'efficacité et de performance.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons étudié la traduction en actes de la GAR par trois écoles secondaires en nous centrant sur l'inscription de l'instrumentation de cette politique dans des dispositifs de régulation locaux. Deux dispositifs, distincts mais articulés, ont été mis au jour par l'analyse

empirique : un dispositif de régulation instrumentale du travail pédagogique des enseignants et un dispositif de régulation contractuelle.

Notre analyse a permis de montrer que l'interprétation et la traduction de cette politique engagent un travail de changement institutionnel de la part des directions d'école, si l'on entend par là le travail visant à infléchir ou à faire changer les routines et les pratiques existantes, à changer les institutions (règles, normes, catégories cognitives) qui contribuent à donner sens et stabilité à ces routines et à ces pratiques. Autrement dit, les directions cherchent à travailler (comme on travaille une pièce de métal) les arrangements institutionnels sous-tendant les pratiques, en particulier celles des enseignants.

Ce changement institutionnel s'appuie d'une part sur le dispositif de régulation instrumentale, qui permet de visibiliser les résultats des enseignants et des classes, de les comparer et ainsi de faire apparaître les « problèmes d'efficacité pédagogique » que les diverses équipes enseignantes doivent prendre en main. De plus, ce dispositif rend l'appel à leur « responsabilité professionnelle » incontournable et contribue à l'activer par un appel à leur réflexivité instrumentale et à leur disposition à améliorer leurs compétences. Ces nouvelles normes sont ainsi progressivement institutionnalisées et rendues plus effectives par ce dispositif managérial, son outillage, son discours de légitimation et les épreuves de réalité qu'il incorpore. Ainsi, le discours de responsabilisation appelle à la fois à l'équité et à l'efficacité pédagogique des enseignants, alors que la mise en place d'épreuves de réalité (basées sur des analyses statistiques ou des réunions d'accompagnement pédagogique) « confronte » aussi leur valeur professionnelle face à cette nouvelle norme de performativité (Ball, 2003). Les enseignants, même s'ils peuvent se dérober ou s'opposer partiellement à ce discours (voir les chapitres 6 et 7), se voient confrontés à un changement de critères d'évaluation de leur travail et de ses résultats. Ce changement est porté par le dispositif et les enseignants ont dès lors de la difficulté à contester sa légitimité, sa validité ou son efficacité.

Cependant, cette rationalisation et cet outillage accru qui permettent aux directions de faire une surveillance et un suivi plus serré des pratiques enseignantes et de réduire leur marge de manœuvre professionnelle au nom de la performance, ne constituent pas le seul travail de changement institutionnel en cours. La mise en acte du dispositif contractuel, bien qu'il soit enchâssé dans une forme de rationalité formelle, vue comme « de la paperasse » par certains enseignants, apparaît aussi porteuse d'une redéfinition partielle de mythes organisationnels de

référence. Les épreuves de vérité de ce dispositif réagencent le « projet » et le « contrat » de l'école dans des catégories cognitives et des orientations normatives qui discursivement valorisent et mettent en avant la quête collective de performance et d'amélioration de l'ensemble de « l'équipe-école », mais aussi de ses élèves. Cette définition institutionnelle de l'école autour de la performativité de tous se légitime en s'adossant à des finalités scolaires antérieures relativement consensuelles – promouvoir la réussite de chaque élève, encourager la persévérance, promouvoir un climat d'école apaisée – qui sont également promues au niveau gouvernemental (Dembélé *et al.*, 2013).

Notre analyse de l'instrumentation de la GAR et de ses usages, notre identification de l'inscription de ses outils dans des dispositifs de régulation permet ainsi de montrer par quels processus et mécanismes concrets un travail de (re)définition des arrangements institutionnels locaux se déploie et selon quelles orientations. Dans les chapitres suivants, nous allons prolonger l'analyse de ces dispositifs en explorant d'abord au chapitre 6 les attentes explicites des directions à l'égard des pratiques pédagogiques des enseignants, leurs effets sur l'autonomie professionnelle des enseignants, ainsi que les réponses pratiques de ces derniers à cette nouvelle régulation de leurs pratiques. Au chapitre 7, nous analyserons plus largement la manière dont les enseignants construisent le sens de ces dispositifs, et accordent (ou non) une légitimité à la GAR.

CHAPITRE 6

L'AUTONOMIE PROFESSIONNELLE DES ENSEIGNANTS À L'ÉPREUVE DE LA GESTION DE LA PÉDAGOGIE

La mise en œuvre de la GAR par les commissions scolaires québécoises contribue à un processus d'institutionnalisation d'une forme nouvelle de gestion de la pédagogie dans le système éducatif québécois (voir les chapitres 4 et 5). À la faveur de la GAR, les CS cherchent à étendre l'objet et à renouveler les formes et les outils de la gestion scolaire pour influencer de façon plus accentuée et plus centrale le travail pédagogique effectué dans et autour des classes. De plus, au sein même des écoles, deux types de dispositifs de régulation – instrumental et contractuel – contribuent à réguler et à coordonner les conduites des acteurs de l'école et à lui donner sens et stabilité (voir le chapitre 5). Cependant, la mise en œuvre de cette politique passe aussi par un travail de construction du sens de cette politique par les acteurs au niveau intermédiaire (CS) ou local (direction d'établissement). Ils en interprètent de façon plus ou moins fidèle les visées, la théorie de l'action et la normativité en fonction de contingences locales, mais aussi des ethos de ces agents de médiation (Spillane, Reiser et Gomez, 2002 ; 2006).

Nous avons déjà largement exploré la façon dont les cadres des CS envisagent le sens de la GAR (voir le chapitre 4). Ce chapitre se situe au niveau des acteurs des écoles ; il s'articule autour de deux questions : 1) dans quelle mesure la nouvelle gestion de la pédagogie engendre de nouvelles attentes institutionnelles de la part des directions qui affectent l'autonomie professionnelle des enseignants ; 2) quelles réponses les enseignants du secondaire développent face à ces attentes, compte tenu de leur contexte d'enseignement et de l'école où ils travaillent.

Nous étudierons ces demandes et ces attentes institutionnelles à partir des discours des équipes de direction des établissements, en nous demandant dans quelle mesure elles induisent des changements dans la définition de la professionnalité des enseignants et contribuent à redéfinir leur autonomie professionnelle, envisagée tant sous l'angle du pouvoir de décision que de l'autonomie de réflexion¹, deux dimensions clés du professionnalisme selon Elliot Freidson (2001) (voir le chapitre 2). Pour comprendre comment les enseignants répondent à ces attentes et à ces pressions institutionnelles, nous nous référerons de plus aux travaux de Coburn (2004). Elle propose de distinguer cinq modes de réponses des enseignants face à des attentes institutionnelles de changement de leurs pratiques pédagogiques. Répondront-ils aux demandes en les rejetant frontalement (rejet), en procédant à une forme de réponse qui n'affectera pas leur pratique réelle (découplage/réponse symbolique), en combinant plusieurs types de pratiques d'orientation différente pour répondre à des demandes en tension (structures parallèles), en les articulant à leur pratique existante sans changer leurs convictions et leurs cognitions de référence (assimilation), ou en transformant leurs pratiques et les conceptions qui les sous-tendent (accommodation) ? Sur le plan méthodologique, ce chapitre repose sur l'analyse qualitative de 20 entretiens d'enseignants et 8 agents de direction au sein de quatre écoles secondaires dans deux CS.

Dans ce chapitre, nous décrivons d'abord les demandes institutionnelles que les directions font aux enseignants dans le cadre de la GAR. Nous montrons que ces demandes affectent et réduisent l'autonomie de décision et de réflexion des enseignants dans plusieurs domaines de leurs pratiques pédagogiques quotidiennes (curriculum enseigné, évaluation des élèves, pratiques d'enseignement en classe), ce qui peut s'interpréter comme une tendance à leur déprofessionnalisation (Demailly et de la Broise, 2009 ; Freidson, 2001 ; Tardif, 2013), même si, au départ, on ne peut considérer les enseignants comme des professionnels au sens de la sociologie fonctionnaliste nord-américaine. Ensuite, nous montrerons que les réponses aux demandes institutionnelles révèlent autant des

1. L'autonomie de décision est un enjeu relatif au droit d'affirmer « son expertise, son propre contrôle de l'espace de professionnalité » (Lang, 1999, p. 37). Cette autonomie est dans les faits négociée en permanence avec les usagers, les cadres des organisations qui les emploient, mais aussi d'autres professionnels qui font partie de l'écologie de leur travail (Abbott, 1988). Elle est associée à une autonomie de réflexion, qui renvoie à une capacité de réflexion sur les finalités, le contexte, mais aussi sur les savoirs et les pratiques à mettre en œuvre dans le travail (Champy, 2009 ; Tardif et Lessard, 2002).

oppositions que des adhésions relatives. (Maroy, Mathou et Vaillancourt, 2017)².

INJONCTION AU CHANGEMENT DES PRATIQUES PÉDAGOGIQUES ET AUTONOMIE PROFESSIONNELLE

Pour les directions des écoles étudiées, la GAR implique une obligation de réflexivité de la part des enseignants. L'analyse des résultats et la définition d'objectifs doivent être relayées auprès des enseignants afin de générer l'amorce d'une réflexion sur leurs pratiques en relation avec un souci d'efficacité pédagogique. Cette attente se manifeste, chez toutes les directions, dans un discours où : 1) la réussite scolaire doit être la priorité des enseignants (et de l'ensemble des acteurs) ; 2) les enseignants sont tenus de « se questionner » et, le cas échéant, de revoir leurs façons de faire dans une logique d'amélioration continue. Cette approche les conduit à *encadrer l'autonomie de réflexion* des enseignants autour de la seule question de l'efficacité de leurs pratiques et constitue le soubassement de diverses demandes qui tendent à *réduire leur autonomie de décision*.

Une obligation de réflexivité instrumentale

Dans toutes les écoles étudiées, mais à des degrés variables, les enseignants doivent participer à des moments de réflexion individuelle ou collective sur leurs pratiques. Cette obligation de réflexivité s'inscrit dans une rationalité instrumentale. La réflexion se focalise sur l'efficacité de certaines pratiques, mais n'est pas suscitée sur des objets plus larges, par exemple sur les « valeurs » ou les finalités éducatives de l'école, sur la pertinence des outils ou des finalités des politiques. Ces moments se jouent lors de rencontres collectives par département (équipes-matières, par niveau ou interniveaux), lors de formations données par les conseillers pédagogiques, mais aussi lors des « supervisions pédagogiques individuelles », qui peuvent concerner plus rarement des enseignants dont les pratiques sont jugées problématiques.

Les écoles des Montagnes, des Chutes et des Faubourgs font partie de la CS du Nord, volontariste sur le plan de la gestion de la pédagogie. Les moments de réflexion collective entre enseignants y sont dès lors

2. Ce chapitre reprend et croise des éléments de deux de nos publications antérieures : Maroy, Mathou et Vaillancourt, 2017 et 2017a.

fréquents et, surtout, impliquent directement les équipes de direction et les conseillers pédagogiques. Les écoles des Chutes et des Faubourgs misent particulièrement sur ce modèle, notamment en associant la réflexivité collective à une démarche d'analyse statistique des résultats assez raffinée et en mettant l'accent sur la nécessité pour l'équipe de direction de s'investir dans le suivi et la « régulation » de la pédagogie et du travail des enseignants. La direction de l'École des Montagnes demeure plus prudente, car les enseignants résistent davantage à l'intervention de l'expertise externe des conseillers pédagogiques.

Par contre, à l'École des Champs – dépendante de la CS du Sud –, le couplage entre les cibles que l'école doit atteindre et les demandes formelles de réflexion collective aux enseignants est plus lâche. La direction communique les cibles à atteindre, transmet des attentes formelles concernant les rencontres des enseignants sur leurs pratiques, mais ne suit pas elle-même ces rencontres. Un « enseignant-relais » y est appelé à faire la liaison entre les « équipes enseignantes par matière » et les demandes de la direction. L'autonomie de réflexion des enseignants y est dès lors relativement préservée et moins encadrée, et l'usage des données est variable.

Ce travail de réflexivité collective s'appuie en grande partie sur l'usage d'outils statistiques et sur une stratégie centrale dans toutes les écoles investiguées : rendre visibles certains problèmes d'efficacité pédagogique par la comparaison des résultats. La précision et l'échelle de la comparaison varient sensiblement d'une école à l'autre : comparaison de l'école par rapport à la moyenne de la CS, des matières entre chacune des écoles de la CS, ou encore de différents enseignants de l'école dans la même année d'étude. Cette démarche entraîne une forme d'*accountability* bien particulière, collective ou individuelle. Les enseignants doivent minimalement rendre *intelligibles* et justifiables leurs pratiques aux yeux de tiers : leurs collègues, la direction, voire les parents (voir Ranson, 2003). Il ne s'agit pas ici d'une forme d'*accountability* dure assortie de menaces pour leur emploi, leurs salaires ou leurs avantages (Maroy et Voisin, 2014). Il s'agit davantage d'une demande de réflexivité sur leur efficacité, qui installe une mise à l'épreuve de leurs compétences professionnelles, lorsque leurs pratiques paraissent en deçà du standard de résultats, ou hors du champ de ce qui est prescrit ou légitime.

À la CS du Nord, le directeur de l'École des Montagnes souligne ainsi la nécessité de se confronter aux « chiffres », comparant différents résultats, afin que les enseignants « progressent ».

Ils les reçoivent mieux qu'avant, parce que j'ai essayé de les éduquer là-dessus, je disais « sentez-vous pas menacé, je ne suis pas là pour vous mettre à la porte, on n'est pas là pour juger si t'es bon ou pas ». Ce que je veux c'est que les gens cheminent, qu'ils progressent. (École des Montagnes, DÉ)

Les demandes de justifications prennent aussi la forme d'un questionnement ou d'un dialogue collectif sur les pratiques enseignantes. Un directeur adjoint encadre par exemple la réflexion, ce qui lui permet de « voir » les lacunes potentielles des enseignants relativement aux prescrits curriculaires.

Là (dans les discussions collectives), ils ne peuvent pas se cacher derrière des collègues, ou derrière une porte fermée, dans leur classe. Là, les discussions, ce qu'on entend, ce qu'on voit, nous amènent à faire des constats aussi. Tu sais : qui possède ses choses ? Qui patauge un peu dans ses choses ? Là on le voit concrètement. Donc, ça, c'est intéressant. (École des Chutes, DA)

Par ailleurs, dans toutes les écoles, les équipes de direction exercent un suivi individuel des résultats. Ce suivi peut engendrer une demande de justification auprès d'un enseignant. L'enseignant ciblé a généralement de la difficulté à atteindre les objectifs fixés ou ses classes présentent des écarts de résultats marqués par rapport à ses collègues : « *Si c'est récurrent, que mes résultats pour tel enseignant sont toujours en difficulté, je vais [le] cibler individuellement [...]* » (École des Montagnes, DA n. 1)

L'enseignant doit donner une explication valable au problème identifié et s'engager à modifier ses pratiques afin de le corriger. Cette explication pourra, le cas échéant, être relayée auprès des parents.

L'enseignante est suivie presque mois par mois par la direction adjointe responsable de sa supervision : on regarde ses examens, ses résultats. Avant la rencontre des bulletins, on fait sortir ses résultats parce qu'on sait qu'il y a beaucoup de parents qui vont aller la voir. (École des Faubourgs, DÉ)

Enfin, les tentatives des enseignants de se défausser sur des facteurs contextuels qui les dédouaneraient de « leurs responsabilités » sont disqualifiées. Les effets contextuels sont pris en compte, mais ils ne constituent pas un argument valable pour minorer l'effet enseignant.

[...] il y a les facteurs personnels [des élèves] qui peuvent jouer, il y a les facteurs cohorte. Il y a toutes sortes de facteurs, tu sais, il faut en tenir compte. [...] il ne faudrait pas [être centré] uniquement sur les résultats [...] [Mais] un peu parallèlement à ça, je ne suis pas le genre à accepter les excuses d'un enseignant

qui va se cacher derrière les multiples facteurs [externes], tu sais. (École des Chutes, DA)

Les limites à l'autonomie de décision des enseignants

La volonté des directions de limiter l'autonomie de décision des enseignants ressort clairement de nos analyses, particulièrement en ce qui a trait aux pratiques d'évaluation des élèves et à la couverture des programmes. L'autonomie de décision des enseignants en matière de pratique pédagogique en classe demeure par contre plus importante³.

Les demandes de changements sont aussi plus nombreuses et plus précises dans les écoles de la CS du Nord par rapport à l'École des Champs.

Les demandes liées aux pratiques d'évaluation

Les directions considèrent que les pratiques d'évaluation doivent être encadrées, puisqu'elles ont un lien direct avec les résultats des élèves, leur persévérance et l'obtention d'un diplôme. Les examens ministériels, incontournables pour l'obtention du diplôme, doivent dès lors devenir un étalon externe par rapport auquel ajuster les pratiques d'évaluation dans les classes. Dans toutes les écoles, les enseignants sont encouragés à concentrer leurs évaluations sur les éléments qui seront testés par les examens ministériels. De plus, les pratiques évaluatives ne doivent pas diverger des normes ministérielles d'évaluation. Par exemple, un directeur adjoint à l'École des Montagnes demande aux enseignants de cesser d'évaluer l'orthographe hors des épreuves spécifiquement réservées à l'écriture au nom des « balises ministérielles » à respecter.

De plus, les pratiques de corrections des enseignants doivent aussi se conformer aux standards ministériels. L'enseignant doit éviter qu'un écart se crée entre les notes obtenues par ses élèves en cours d'année et celles obtenues aux examens ministériels. Une bonne correction doit être « réaliste », donc mener à une note qui ne sera pas l'objet d'un ajustement du Ministère en fin d'année.

Enfin, il y a une pression exercée sur les enseignants afin qu'ils harmonisent entre eux leurs formats et leurs pratiques d'évaluation. Dans les écoles de la CS du Nord, les directions encouragent l'harmonisation

3. Cependant, elle peut indirectement être affectée par l'obligation de réflexivité; sans répondre à une injonction formelle, l'enseignant change ses pratiques après la mise en évidence d'une contre-performance.

des pratiques d'évaluation par le biais d'une autorégulation du collectif enseignant et par le recours à une formation sur les critères d'évaluation des épreuves ministérielles. À l'École des Champs, il est demandé aux enseignants d'instaurer des épreuves terminales communes (faites par les équipes matières) dans les niveaux et les matières où il n'existe pas d'examens ministériels.

Les demandes liées au contenu enseigné

Les demandes de conformité au programme (curriculum national) sont associées à la GAR, dans la mesure où cela permet de mieux préparer les élèves aux épreuves externes et de fournir des points de comparaison plus solides. Les choix didactiques des enseignants doivent donc se faire dans les limites du curriculum prescrit par le Ministère, précisé dans un outil appelé Progression des apprentissages (PDA), soit un complément au programme qui détaille, pour chaque année, dans chaque matière, les connaissances que les élèves doivent acquérir.

Dans les écoles des Montagnes, des Chutes et des Faubourgs, il y a une attente de conformité forte de l'enseignement à la PDA. Le respect de la PDA vise à éviter que certains aspects du programme soient ignorés ou insuffisamment traités à un moment ou un autre du parcours d'un élève, et ce, même si de tels apprentissages sont suggérés dans les manuels scolaires ou jugés importants par les enseignants.

De plus, les enseignants sont appelés à travailler collectivement afin de s'assurer que la progression didactique soit respectée. Le rôle des directions adjointes est d'assurer la mise en place de ce travail collectif :

Le suivi collectif, je le fais vraiment dans le cadre de ce [dont] je vous ai parlé tout à l'heure. Je pars vraiment de la Progression des apprentissages [...] pour s'assurer que chaque partie de matière soit vraiment vue au bon niveau, où est-ce que ça doit être vu. (École des Chutes, DA)

Pour les directions, la PDA doit favoriser la communication entre les enseignants afin de favoriser leur autorégulation à l'aune des contenus curriculaires prescrits.

Par ailleurs, les évaluations ministérielles ciblent explicitement une partie des contenus précisés dans la PDA pour chaque année d'études concernée. L'accent mis sur la performance des élèves aux évaluations ministérielles crée un impératif didactique pour les enseignants. Ainsi, les directions font des demandes d'abandon de pratiques d'enseignement

sur des objets qui ne sont pas jugés « nécessaires », car non prévus dans l'évaluation externe des élèves.

Les demandes liées aux pratiques pédagogiques en classe

Dans les théories de l'action associées aux politiques d'*accountability*, les pratiques pédagogiques sont centrales comme objet du changement visé (Fullan, 2007). Dans les faits, ces attentes de changement des pratiques pédagogiques sont présentes dans les conventions de gestion signées entre les écoles et les CS, puisque les « moyens » de ces conventions, censés améliorer la performance de l'école, concernent souvent les pratiques en classe. Cependant, paradoxalement, les demandes et les attentes des directions sont, à ce sujet, moins directes ou explicites et relèvent davantage d'un appel général au changement (notamment par la réflexion sur les résultats).

Dans de rares cas, les pratiques pédagogiques font l'objet de demandes explicites et formelles de la part des directions⁴. Il s'agit par exemple de relayer un modèle pédagogique promu par la CS, modèle censé améliorer la performance des élèves en lecture. C'est le cas dans toutes les écoles de la CS du Nord, les écoles des Montagnes et des Chutes, reprenant même une telle stratégie comme « moyen » d'atteindre un objectif de leur convention de gestion.

[Ce modèle] c'est quand même une orientation commission scolaire, par la bande on vient évaluer la lecture en secondaire II, on sait qu'avec [ce modèle] on est capable... on a de bons résultats. Par la bande, on est capable de changer des pratiques [des enseignants en classe]. (École des Faubourgs, DÉ)

Toutefois, les demandes associées aux pratiques pédagogiques sont majoritairement indirectes. La demande de réflexion sur les pratiques enseignantes implique, explicitement ou implicitement, une demande de changement de ces pratiques lorsque les résultats ne sont pas atteints. Souvent, cela équivaut à mettre en application les suggestions des conseillers pédagogiques ou à émuler les pratiques de leurs pairs (en ayant recours à des enseignants ressources) qui semblent porter ses fruits sur le plan de la performance scolaire, de la persévérance scolaire ou de la gestion de classe.

4. Bien que la liberté de choix pédagogique des enseignants soit inscrite dans la Loi sur l'instruction publique (art. 19), la CS peut faire une demande de changement de certaines pratiques pédagogiques enseignantes aux directions d'établissement.

DIVERSITÉ DES RÉPONSES PAR RAPPORT AUX DEMANDES DE CHANGEMENT

Nous avons identifié parmi les enseignants de notre échantillon trois grands types de réponses, élaborées en regroupant les catégories de Coburn. Le premier type de réponse relève d'une acceptation relative de la demande institutionnelle : les enseignants répondent aux injonctions en les articulant à leur pratique existante sans changer leurs convictions et leurs cognitions de référence. Le deuxième type de réponse le plus présent dans notre corpus est l'opposition relative aux demandes institutionnelles qui donnent lieu à des formes de rejet explicite et, dans une moindre mesure, à des formes de réponses symboliques ou de structures parallèles. Enfin, nous avons identifié un troisième type de réponse spécifique à notre corpus que nous qualifions de « renoncement », c'est-à-dire une forme de conformité subie qui ne relève ni de l'acceptation ni de l'opposition. Le tableau 7 présente la distribution relative des codages effectués dans l'ensemble de notre corpus.

Tableau 7. Répartition du codage selon les catégorisations des réponses enseignantes

TYPE DE RÉPONSE	FRÉQUENCE	TYPE DE RÉPONSE	FRÉQUENCE	%
1 : Accommodation	8	Acceptation relative	79	41 %
2 : Assimilation	70			
3 : Découplage/Réponse symbolique	17			
4 : Rejet	55	Opposition relative	82	42,5 %
5 : Structures parallèles	9			
6 : Renoncement	32	Renoncement	32	16,5 %

Les sous-sections suivantes abordent successivement chacun de ces trois types de réponses, en lien avec la dimension de l'activité pédagogique (contenus enseignés, travail et relations pédagogiques dans la salle de classe, évaluation) auxquelles elles se rapportent le plus souvent.

L'acceptation relative

Nous avons regroupé dans un premier type de réponses celles manifestant une forme de réception positive ou du moins d'acceptation relative des demandes institutionnelles. Ce type de réponse est associé aux demandes relatives au séquençage des contenus d'enseignement, aux demandes d'ajustement des pratiques d'évaluation par rapport aux

attentes du Ministère, et à une demande de réflexivité sur les résultats, trois aspects liés à une meilleure performance des élèves.

En ce qui concerne tout d'abord le domaine des *contenus du programme* à enseigner, nous constatons une demande des enseignants pour des repères précis quant à l'articulation du programme à leurs pratiques : « *c'est vital en français de savoir, c'est quoi, la matière que je couvre sur une année* » (École des Chutes, Français n. 2). La demande des directions d'appliquer la PDA rejoint donc assez bien leurs attentes ; elle est assimilée à leurs pratiques. Les enseignants y voient entre autres une façon d'augmenter les résultats de leurs élèves, puisqu'ils enseignent au plus près de ce qui sera exigé dans l'examen du Ministère.

Les enseignants disent « faire preuve de jugement » (École des Montagnes, Français n. 2) pour établir les priorités en matière de contenus d'enseignement, leur objectif ultime étant toujours la réussite de leurs élèves. Certains insistent sur le fait qu'ils sont à l'initiative de ces choix : « la demande, ça venait des enseignants » (École des Chutes, Math). La demande d'autorégulation collective adressée par les directions aux enseignants en ce qui a trait au séquençage d'une matière en fonction de la PDA est acceptée. Certains enseignants invoquent en effet une responsabilité du collectif enseignant et justifient les choix communs de couverture du programme :

[...] Si [notre équipe de français] est vraiment efficace là-dessus, c'est vraiment bien conçu, en tout cas on communique bien d'un niveau à l'autre, rendu en cinquième secondaire, si tout le monde travaille dans la même direction, on devrait être redoutables. (École des Chutes, Français n. 2)

En matière d'*évaluation*, les réponses de type assimilation se manifestent surtout concernant les demandes d'harmonisation des pratiques évaluatives. Les enseignants ne remettent pas en cause la prépondérance des étalons que deviennent, *de facto*, les examens du Ministère et leur importance dans la réussite des élèves. Il y a ici une acceptation d'une limitation de l'autonomie de décision en raison d'un souci de réussite des élèves aux examens. Ces demandes semblent donc relativement bien institutionnalisées et acceptées : « [...] on change les modes d'évaluation pour s'adapter au mode d'évaluation du Ministère » (École des Chutes, Math n. 1).

Dans le même esprit, des enseignants ont pris des initiatives afin de faire correspondre la pondération de leurs évaluations en classe à celle présente dans les examens du Ministère. Les attentes institutionnelles

sont ici incorporées à leurs conceptions et à leurs pratiques existantes, sans les modifier fondamentalement.

[...] Ce qu'on a essayé c'est, [d'une part], de travailler sur l'orthographe, l'usage grammatical. C'est le critère qui est le plus raté à l'examen, et, [d'autre part], de changer de pondération pour notre examen de grammaire. [...] C'est mon initiative là, parce que moi je veux que mes élèves réussissent [...] Puis, je mets beaucoup l'accent sur l'épreuve du Ministère, énormément. (École des Montagnes, Français n. 1)

Enfin, s'agissant du rapport des enseignants à l'*obligation de réflexivité*, on observe dans la majorité des cas une forte congruence entre les attentes normatives des directions et la façon dont les enseignants envisagent leur propre identité professionnelle : « c'est normal que je me questionne sur la réussite de mes élèves » (École des Faubourgs, Français n. 2). Les enseignants partagent le souci de la réussite de tous les élèves (au moins les leurs) et mettent un point d'honneur à rendre leurs pratiques plus efficaces.

[...] tu sais je veux dire moi tous mes résultats depuis que j'enseigne je veux que mes élèves réussissent c'est sûr, je m'évalue moi-même, par rapport à ça, c'est certain, mais, c'est sûr que ça [en parlant de l'évaluation externe] peut créer des problématiques. (École des Faubourgs, Math n. 2)

À l'École des Chutes, un enseignant explique même avoir changé de position par rapport à la GAR et valorise le questionnement sur les performances de leurs élèves qu'elle a induit. Il s'agit ici d'une forme d'« accommodation » de la demande institutionnelle, c'est-à-dire que l'intégration de la demande s'est accompagnée d'une transformation des croyances et des structures cognitives de l'enseignant.

Mais pourtant au début j'étais une des personnes qui [disaient] : [...] ils vont nous donner une prime au rendement des élèves ? Ça n'a aucun sens en éducation ces affaires-là. Moi au début, j'étais dans cette optique-là, puis plus les années passent, plus je vois : oui ça peut être utile. [...] Quand on s'assoit, puis on cherche des moyens, moi je pense qu'on peut être plus conscientisé. Puis qu'on est capable de trouver des façons de faire dans l'école qui peuvent aider nos jeunes là. Parce que je pense qu'on en a mis des moyens, puis je crois que ça marche, que ça fonctionne. (École des Chutes, Math n. 1)

La congruence et l'adhésion cognitive et normative aux attentes de la direction sont cependant loin d'être totales. Ainsi, sur le plan normatif, l'idéal de « réussite de tous » (et de persévérance de tous), fortement promu par la direction, est parfois adopté de façon ambiguë par les

enseignants. L'idéal d'une égalité des chances méritocratique et l'idée qu'il faut créer des conditions favorables à la réussite de tous (en donnant parfois plus de remédiation aux plus faibles, par exemple) sont en effet relativement présents. Néanmoins, cela ne signifie pas pour les enseignants que tous les élèves vont réussir ou atteindre le minimum d'acquis visés – la note de passage à l'examen ministériel. La réussite dépend aussi de l'effort et des aptitudes (variables) de ces derniers. L'argument peut se résumer de la façon suivante : nous les enseignants avons un travail à faire (mettre en place des mesures pour favoriser la réussite), mais l'élève a lui aussi un travail à fournir (faire les « efforts » et utiliser ces mesures). Autrement dit, la visée et les conditions de la réussite de tous peuvent parfois être entendues différemment selon les acteurs scolaires, qui peuvent l'associer à des référents normatifs distincts en matière de justice scolaire (égalité des acquis versus égalité des chances ; voir Crahay, 2012).

Nous observons donc une congruence partielle entre la vision des enseignants et celle des directions. Néanmoins, plusieurs désaccords, décalages ou malentendus cognitifs se manifestent par-delà cet accord partiel. On observe aussi de nombreuses pratiques dont le sens n'est pas partagé entre enseignants et directions. Nous abordons ce point dans la section qui suit.

Les oppositions

Des formes d'opposition plus ou moins explicites sont également très présentes dans notre corpus. Elles concernent principalement les demandes portant sur les pratiques pédagogiques ainsi que les demandes ayant trait au « niveau d'exigence » des pratiques d'évaluation. Concernant l'évaluation, les enseignants revendiquent souvent un niveau d'exigence (dans la correction) plus sévère que ce qui est préconisé par le message institutionnel. Certains parlent de « résistance », comme cet enseignant de mathématiques : « Tout ce qui me reste, c'est ma rigueur au niveau de la correction » (École des Montagnes, Math n. 1). Dans ce cas, les enseignants invoquent la réussite de leurs élèves pour justifier le maintien de ces pratiques de correction.

Je ne suis pas prêt à dire, bon bah OK ça je vais laisser passer certaines choses, je vais être moins exigeant pour augmenter mes résultats, si je tiens à ce qu'ils réussissent ces choses-là, c'est parce que je veux qu'ils soient capables de le faire. (École des Montagnes, Math n. 2)

La demande institutionnelle est alors rejetée ou elle est fortement découplée par rapport à la pratique effective. Ainsi, plusieurs enseignants, sans remettre en cause le principe d'ajustement de leurs notes par le Ministère, rejettent les demandes concernant une évaluation « réaliste » pendant l'année, car elles affectent leurs stratégies de mobilisation des élèves. Les directions voudraient en effet aligner leurs pratiques d'évaluation sur l'étalon des épreuves externes (du Ministère ou de la CS) et elles leur reprochent leur « sévérité » (risquant de démotiver et d'augmenter le décrochage, outre le fait qu'elle plombe les résultats moyens de l'école, basés sur les notes obtenues en cours d'année et pas seulement sur l'épreuve externe). Au contraire, les enseignants revendiquent cette sévérité, au nom justement d'une stratégie de « réussite » basée sur une conception relativement utilitariste des élèves (sensibles à leur notation) et sur une théorie pratique de ce qui affecte ou favorise leur motivation. D'où une résistance qu'ils justifient au nom de la progression et de la réussite effective de leurs élèves.

Parce que les résultats ne sont pas toujours forts dans l'année. Ça fait que [la direction] craint que les élèves se découragent, puis qu'ils abandonnent le cours. Mais étant donné que je suis conscient que je corrige plus sévèrement, ben je leur dis [aux élèves] de ne pas se décourager, puis, je leur explique, je leur rappelle régulièrement que l'objectif c'est que, si tu trouves ça dur, mais que tu réussis, quand tu vas arriver à l'examen du Ministère, tu devrais le trouver beaucoup plus facile. (École des Montagnes, Math n. 2)

On note également que dans des cas plus rares, les enseignants déclarent ouvertement avoir recours à des pratiques que nous pouvons caractériser de réponses symboliques, qui visent à découpler la demande institutionnelle et le cœur de leur pratique effective.

Ça c'est sûr, que la pression est très, très forte là. Moi, je fais partie des derniers là, qui traîne la patte. Puis je me fais pointer du doigt parce que... corriger avec les grilles... moi, je vais le FAIRE, mais j'adapte la grille à ma façon de corriger (rires) fait que... je triche un peu! [...] Et mon résultat va sûrement être plus sévère que l'autre prof qui corrigerait la même copie que moi parce que... c'est comme ça que je vois les choses. (École des Montagnes, Math n. 1)

On voit donc ici se dessiner un malentendu entre directions et enseignants (sur ce qu'est une gestion efficace de la « réussite » des élèves), par-delà un accord de surface sur l'objectif de réussite. Ce malentendu renvoie à une divergence – entre directions et enseignants – sur ce qui est considéré comme le référent pertinent au regard de la « réussite ».

D'une part, les directions envisagent la réussite de « tous les élèves » par le biais de certaines statistiques prépondérantes, soit les *taux moyens* de réussite à une épreuve ou les taux de diplomation de leur établissement. D'autre part, les enseignants se préoccupent en priorité de leurs élèves et envisagent la stratégie de « faire réussir » en référence à des personnes concrètes. Les résultats statistiques de toute l'école seront toujours secondaires par rapport à leur objet de préoccupation plus immédiat : « ma classe », « mes élèves ». C'est aussi la prise en compte du contexte particulier (de la composition de la cohorte d'élèves, des particularités des élèves), qui conduit plusieurs enseignants à prendre une distance à l'égard d'une réflexivité collective sur les résultats chiffrés, notamment quand elle s'accompagne d'une comparaison.

Concernant les *pratiques pédagogiques au sein de la classe*, la marge de manœuvre des enseignants semble permettre davantage de rejet explicite. À l'École des Montagnes, les enseignants expriment leur rejet très net de pratiques telles que le travail en équipe et la pédagogie de projet et revendiquent un enseignement magistral, des pratiques où l'élève s'entraîne seul, le préparant ainsi davantage aux examens du Ministère : « Moi les concepts, je les présente une fois. Puis le reste c'est magistral... ». (École des Montagnes, Histoire)

Ainsi, certaines des théories pédagogiques promues ou prescrites par la CS et la direction sont parfois purement et simplement rejetées. Cette non-congruence sur les croyances pédagogiques peut expliquer les tensions avec les conseillers pédagogiques.

Ma marge de manœuvre, elle est dans la manière dont je rends mon enseignement. J'enseigne mon programme comme je le souhaite, comme je le veux et je fais, pour l'instant, abstraction des suggestions qui ont pu m'être été faites par le conseiller pédagogique. (École des Champs, Histoire)

L'opposition aux demandes des directions peut également se traduire par des formes de structures parallèles, où l'enseignant juxtapose différentes approches pédagogiques pour répondre à des demandes en tension. Certains enseignants déclarent ainsi consacrer une partie du temps en classe au modèle d'enseignement efficace en lecture, tout en conservant leurs pratiques antérieures pour d'autres moments, établissant ainsi une sorte d'équilibre entre différentes priorités.

Le renoncement ou la conformité subie

Un troisième type de réponse a émergé de notre corpus. Il s'agit de réponses où l'enseignant « renonce » à une pratique qu'il juge souhaitable et met en place une pratique conforme à la demande institutionnelle sans modifier pour autant ses conceptions, ses valeurs. Cette conformité résulte de la contrainte, de formes de régulation qui imposent une action même si celle-ci est jugée illégitime. Le renoncement concerne en effet surtout des pratiques sur lesquelles pèsent à la fois la possibilité d'un contrôle *ex-post* par les résultats (donc possibilité de *visibilisation*), la demande de respect d'un outil prescriptif (par exemple la PDA) et enfin, une forte préoccupation organisationnelle (l'impératif de performance).

Nous observons ce type de réponse dans toutes les écoles de notre échantillon par rapport aux *contenus* à enseigner et, plus marginalement, par rapport à certaines pratiques d'évaluation, soit dans des domaines où nous avons identifié une forte perte d'autonomie de décision.

Les pressions institutionnelles concernant les *contenus d'enseignement* font partie des pratiques dont le sens n'est pas toujours partagé entre enseignants et directions. Certains enseignants expriment en effet des doutes quant aux limites des apprentissages préconisés par « le respect strict des programmes ». Tout en lui reconnaissant certains effets positifs, ils remettent en cause les effets de la PDA soit par rapport à un objectif plus général de la matière, soit par rapport à la relation pédagogique :

Bon, à court terme, ça fonctionne c'est merveilleux. C'est ça le but, qu'ils aient leur diplôme d'études secondaires, mais tu dis, est-ce que c'est la meilleure méthode ? [...] Est-ce qu'ils vont sortir en étant des citoyens aussi complets que si on n'avait pas à respecter ça ? C'est là que des fois t'as des bémols, ouais, je ne suis pas certain. (École des Chutes, Histoire)

Les enseignants renoncent alors à une pratique jugée souhaitable pour se conformer à la demande institutionnelle : « *J'aimais aller plus loin avec les élèves. [...] Puis là, bien, c'est tellement serré, puis tellement que, à un moment donné, on coupe là-dedans* » (École des Montagnes, Math n. 1). Quelle que soit la matière, le programme est beaucoup plus serré lors d'une année à sanction. Ainsi, cet enseignement d'histoire (École des Champs) dit être fortement contraint dans ses choix d'enseignement par les exigences de l'examen ministériel : « *Je suis complètement limité, la pression est énorme. [...] Je mets l'accent sur les probables questions à l'examen.* »

Dans ce contexte, les enseignants acceptent d'abandonner certains contenus, mais à contrecœur, conscients que leur enseignement devient davantage formaté par des exigences externes. Par exemple, un autre enseignant d'histoire déplore l'abandon de sorties éducatives. Ou encore, une enseignante de français en dernière année de secondaire (année d'examen) explique à regret ne voir la poésie qu'« en survol », puisque celle-ci, bien qu'elle soit au programme, ne fait pas l'objet d'une évaluation ministérielle.

À noter que certains enseignants affirment mettre l'accent sur les contenus évalués de leur propre initiative, pour que « [leurs] élèves réussissent ». Ici, le renoncement est étroitement lié à une forme d'autorégulation où l'enseignant établit une hiérarchie pragmatique des enjeux : il est important de voir la poésie afin de favoriser le développement des élèves, MAIS il est encore plus important que ces élèves réussissent leurs examens et puissent passer au niveau supérieur. Il ajuste donc ses pratiques en conséquence. Or, cette hiérarchie des enjeux crée une tension dans la vision de certains enseignants sur les finalités de leur métier :

Oui c'est beau qu'ils réussissent bien l'examen du Ministère, mais souvent c'est au détriment de la littérature, au détriment d'autre chose, donc jusqu'à quel point on enseigne pour l'évaluation, jusqu'à quel point on enseigne le reste des notions. (École des Faubourgs, Français n. 1)

Concernant certaines pratiques *évaluatives*, cette réponse apparaît plus spécifiquement liée aux enseignants de l'École des Montagnes. Ainsi, l'injonction de la direction les obligeant à abandonner l'évaluation de la qualité de la langue dans toutes les matières est interprétée comme une valorisation artificielle des résultats scolaires, symptôme d'une stratégie du « paraître » de la part de la CS, au détriment de l'apprentissage des élèves. Les enseignants sont malgré tout contraints de se conformer à la demande, car ces pratiques sont « visibles » et donc potentiellement objet de contrôle par les usagers et les directions.

Des réponses contrastées selon les écoles

Nous avons montré jusqu'ici les significations multiples que les demandes formelles ou les attentes normatives plus diffuses des directions pouvaient revêtir pour les enseignants, à l'occasion de la mise en œuvre de la GAR. Cette variété de significations se traduit par des réponses enseignantes qui prennent deux formes majeures et une forme mineure : une acceptation relative, une opposition relative et de façon plus mineure,

la forme d'un renoncement ou d'une pratique empêchée par les pressions institutionnelles exercées par la direction. Les réponses des enseignants aux pressions institutionnelles sont donc variées, mais aussi complexes dans leur signification individuelle, dans la mesure où souvent un même enseignant développe plusieurs types de réponses en fonction des demandes et des pressions institutionnelles auxquelles il est confronté et du type de pratique concernée.

Cependant, si l'on observe et l'on compare les réponses selon l'école (voir le tableau 8), on s'aperçoit que les réponses modales ou que les fréquences relatives de réponses varient significativement d'une école à l'autre. Les écoles des Montagnes et des Champs ont un plus fort pourcentage de « codage » des réponses de leurs enseignants dans la catégorie de l'opposition relative (respectivement 60 % et 48 %, contre 42,5 % pour l'ensemble des enseignants), alors que les écoles des Chutes et des Faubourgs ont comme catégorie de réponse la plus fréquente l'acceptation relative (52 % et 49 %, contre 41 % pour l'ensemble de l'échantillon).

Tableau 8. Fréquences des codes par catégorie de réponses, comparaison par école

	ACCEPTATION RELATIVE/ INTÉGRATION AUX PRATIQUES	REJET ET RÉPONSE SYMBOLIQUE	RENONCEMENT	TOTAL
École des Champs	12	15	4	31
	39 %	48 %	13 %	100 %
École des Montagnes	15	36	9	60
	25 %	60 %	15 %	100 %
École des Chutes	33	22	8	63
	52 %	35 %	13 %	100 %
École des Faubourgs	19	9	11	39
	49 %	23 %	28 %	100 %
Total	79	82	32	193
	41 %	42,5 %	16,5 %	100 %

Il y a donc aussi des dynamiques qui se jouent au niveau des écoles. Pour en développer l'intelligibilité, nous nous limiterons dans cette discussion à quelques hypothèses – alimentées par notre étude empirique. Ainsi, il nous semble que la variation des réponses des enseignants entre les écoles pourrait être éclairée par au moins trois éléments et conditions en interaction. Ces réponses sont influencées, d'une part, par les contextes

des établissements (leur population d'élèves, leur degré de performance, l'histoire de l'école) et, d'autre part, par les stratégies – plus ou moins directives ou participatives – adoptées par leur direction (et au-delà, par la CS) pour mettre en place la GAR, laquelle n'est pas indépendante des cultures et des identités des enseignants avec lesquels ils interagissent. Ainsi, la configuration des relations entre les acteurs des établissements pourrait être assez décisive dans l'interprétation des différences. On peut l'illustrer à partir des écoles étudiées.

Les écoles des Montagnes et des Champs présentent un fort pourcentage d'enseignants manifestant des formes d'opposition relative à la régulation des pratiques pédagogiques. Ces écoles sont toutes deux relativement favorisées et performantes. Par contre, les pressions et les stratégies de gestion de la pédagogie des directions y sont assez contrastées, et elles affectent de façon variable la zone d'autonomie de décision des enseignants, sur le plan individuel ou collectif.

L'école des Montagnes est ainsi relativement performante, mais sa direction cherche à introduire de façon progressive une logique de régulation collective des pratiques d'évaluation et un suivi plus scrupuleux de la PDA, gages des meilleures performances attendues par la CS du Nord qui, rappelons-le, est volontariste dans sa mise en œuvre de la GAR. Elle a donc une volonté d'intervenir dans le champ d'autonomie des enseignants. Les tensions y sont alors assez fortes entre enseignants et directions (notamment sur le plan syndical), et les enseignants développent souvent des réponses d'opposition à la GAR. La culture des enseignants y est d'ailleurs décrite par plusieurs interlocuteurs comme celle « d'irréductibles Gaulois » opposés au modernisme pédagogique incarné notamment par les conseillers pédagogiques, qui s'y aventurent rarement. La stratégie de la direction s'adapte à ces résistances, mais les suscite également, car elle touche effectivement à l'autonomie de décision des enseignants.

L'école des Champs est une école de la CS du Sud, moins offensive que la CS du Nord dans la mise en œuvre de la GAR. La direction intervient peu dans la zone d'autonomie professionnelle des enseignants quand il s'agit de mettre en œuvre la GAR. Elle joue sur une stratégie de cooptation d'enseignants relais, chargés de passer le message institutionnel, par exemple de convaincre et de mobiliser les enseignants de tendre vers l'harmonisation des pratiques d'évaluation. Par ailleurs, elle ne manifeste pas d'attentes particulières en matière de méthodes pédagogiques et ne renforce pas par son propre discours institutionnel les prescriptions

curriculaires du Ministère. Cette situation pourrait être liée, d'une part, au fait que l'école est déjà performante et partage selon certains interlocuteurs une « culture d'une bonne école » réputée dans la région et, d'autre part, que la direction est soucieuse, par sa stratégie participative, de ne pas heurter de front des enseignants attentifs, notamment sur le plan syndical, à préserver leur autonomie. Les oppositions relatives à la GAR – qui pourraient sembler paradoxales – jouent sans doute un rôle expressif et défensif visant à prévenir toute intrusion de la direction dans leur zone de compétence, ce qui a contribué à la prudence de la stratégie de mise en œuvre de la GAR dans cette école.

Les deux autres écoles de la CS du Nord – des Faubourgs et des Chutes – sont contrastées du point de vue de la population et des résultats. Faubourgs est au départ une école peu performante et défavorisée⁵, alors que des Chutes est à la fois performante et favorisée. Toutes deux sont par contre des écoles où les fréquences relatives de l'acceptation de la GAR sont les plus importantes (au-dessus de la moyenne de l'échantillon de codage) de la part des équipes enseignantes. Or cette situation va de pair, d'une part, avec une stratégie offensive de la direction en matière de gestion de la pédagogie, mais en même temps avec une capacité de la direction à instaurer dans les deux cas des formes de collaboration et de participation entre enseignants et directions.

L'école des Faubourgs dépend de la CS du Nord, qui y attend des améliorations substantielles de performances. Simultanément, la gestion de la pédagogie s'y développe par des initiatives volontaristes de la direction concernant le suivi des années d'études à problèmes ou des groupes d'enseignants par discipline sur la base des statistiques disponibles. Cette stratégie se développe cependant de façon fortement participative, la direction étant attentive à ce que, au-delà de la contrainte, la GAR devienne une « opportunité pour l'équipe-école ». La direction développe donc une logique d'action qui intervient dans la zone de juridiction et d'autonomie de l'équipe enseignante, mais avec son concours et son assentiment relatif. La logique est assez semblable à l'école des Chutes, à une différence près : les performances de l'école sont meilleures au départ, et l'école est plus favorisée.

5. Sa performance aux examens ministériels s'est cependant fortement améliorée au fil des années, avec la mise en œuvre de la GAR. Son caractère défavorisé est aussi associé à une forte proportion d'élèves aux besoins éducatifs particuliers.

Dans ces deux écoles, tout se passe donc comme si une stratégie de gestion de la pédagogie assez offensive avait été rendue légitime par une stratégie collaborative et participative des directions, qui ont réussi à désamorcer la résistance syndicale. Il en résulte des enseignants qui acceptent au moins partiellement la mise en place de la GAR et les limitations à leur autonomie de décision ou l'insistance sur la performance et la réflexivité performative.

CONCLUSION

La mise en œuvre de la GAR par les commissions scolaires et les établissements s'accompagne de diverses stratégies visant à faire évoluer les pratiques et les identités professionnelles enseignantes. Les enseignants sont soumis à une obligation (normative) de réflexivité sur l'efficacité de leurs pratiques. Parallèlement, les directions d'école cherchent, de façon plus ou moins directive ou participative, à «harmoniser» les pratiques enseignantes en ce qui a trait à la couverture des programmes et à l'évaluation des élèves, pour les rendre plus conformes et en améliorer le «rendement» sur le plan des évaluations externes du Ministère. Pour ce faire, les directions prennent appui sur des moyens de pression basés sur les prescriptions légales ou les comparaisons de performance scolaire. Ainsi, la GAR s'accompagne de diverses stratégies de gestion des pratiques pédagogiques des enseignants, qui tendent d'une part à grignoter leur autonomie de décision (sur le plan des pratiques de couverture de programme et d'évaluation) et à orienter de façon majeure leur réflexivité professionnelle sur la question de l'efficacité de leurs pratiques. En ce sens, on voit que la montée du pouvoir gestionnaire dans l'école s'accompagne d'un remaniement, d'une réduction et d'un encadrement accru de l'autonomie des enseignants en matière de couverture curriculaire et de pratiques d'évaluation. Cela confirme nombre d'études sur les pratiques d'*accountability* «dure» qui ont montré qu'elles tendaient à générer des formes de réduction curriculaire, de *teaching to the test*, mais aussi une forme de standardisation des pratiques en fonction de leur effet immédiat sur les résultats aux évaluations externes (Mons, 2009; Rozenwajn et Dumay, 2014). Cependant, les pratiques et les relations pédagogiques dans la classe restent relativement épargnées par cette tendance et ne sont touchées qu'indirectement par la promotion d'une réflexivité très orientée par la seule question de la performance scolaire.

Les réponses des enseignants à ces demandes se construisent de façon complexe et variée, en fonction du sens qu'ils donnent aux demandes

qui leur sont faites. Deux formes de réponses majeures (acceptation relative ou opposition relative aux demandes institutionnelles) cohabitent avec une réponse plus mineure, non thématisée par Coburn : le renoncement de l'enseignant à une pratique. Relativement aux demandes relatives à la couverture des programmes ou aux pratiques d'évaluation, ou à l'obligation de réflexivité sur l'efficacité de leurs pratiques, l'acceptation relative signifie que les enseignants tendent à ajuster leurs pratiques à ces demandes sans changer leurs systèmes de valeurs et de représentations (assimilation) parce qu'il y a en fait congruence partielle entre ces dernières et ces demandes institutionnelles. Plus rarement, les enseignants rapportent que leurs pratiques et leurs façons de voir ces demandes institutionnelles ont en fait évolué (accommodation). Par contre, des oppositions relatives par rapport à ces demandes sont aussi observables sous forme soit de rejet, soit de réponses symboliques/découplage. Cela concerne en particulier la demande d'ajustement du niveau d'exigences des pratiques d'évaluation. Nous avons vu aussi que lorsque les pressions de la direction sont fortes et contrôlables par des instruments de suivi (notamment statistiques), les enseignants peuvent aussi se conformer, à contrecœur, à telle ou telle demande institutionnelle (notamment de réduction du curriculum enseigné). Autrement dit, ils renoncent à une pratique, sans pour autant changer leurs cadres cognitifs et normatifs, ce qui ne va pas sans tensions identitaires.

Nous avons aussi souligné que les fréquences des réponses variaient selon les établissements. L'analyse des raisons de ces variations resterait à explorer davantage. Une constellation de facteurs semble en effet en interaction. À côté de l'incidence du contexte (historique, population d'élèves, performance de l'école, attentes de la CS), de l'éthos et de l'identité des acteurs (notamment enseignants), la dynamique et la configuration des relations entre direction et enseignants pourraient être à la fois source et résultat du sens conféré à la GAR, notamment du côté des enseignants. Autrement dit, nous proposons l'hypothèse selon laquelle les réponses des enseignants ne sont pas seulement attribuables aux relations entre leurs valeurs et leurs croyances individuelles, d'une part, et des pressions institutionnelles de l'autre, comme le thématise Cynthia Coburn. Ces réponses pourraient aussi être tributaires des configurations des relations entre les acteurs, de la dynamique et de la dialectique entre stratégies de la direction et réponses des enseignants. En effet, dans deux écoles observées, il semble y avoir une forme de cercle vertueux entre les stratégies participatives de la direction et l'adhésion partielle des enseignants à la GAR, ce qui a favorisé la capacité de la direction à développer une gestion

de la pédagogie assez interventionniste. À l'opposé, dans deux autres écoles, une configuration d'acteurs générant des tensions, voire des conflits, donne lieu à des stratégies variables de la direction par rapport aux désaccords manifestés par les enseignants. La prégnance de la GAR sur les pratiques enseignantes y semble aussi plus limitée. Ces différences entre écoles vont aussi se ressentir lorsqu'on aborde la question de la légitimité de la GAR aux yeux des enseignants, que nous abordons au chapitre suivant.

CHAPITRE 7

LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS EST-ELLE UNE POLITIQUE ACCEPTABLE POUR LES ENSEIGNANTS ?

Notre propos dans ce chapitre est d'analyser la manière dont les enseignants donnent sens à la mise en œuvre de la GAR dans leur école et dans leur CS. Plus précisément, quels types de légitimité accordent-ils ou non à la GAR, à ses finalités générales, à ses outils (conventions, évaluation externe, cibles, données statistiques), aux conditions locales de sa mise en œuvre, aux stratégies de gestion de la pédagogie déployées dans leur établissement, à leurs effets ? Nous nous appuierons à cet égard sur un cadre théorique néo-institutionnaliste, inspiré des travaux de Suchman (1995), utilisé par Hughes Draelants sur les enseignants belges (Draelants, 2009) et revisité en fonction d'un travail de recherche sur les enseignants primaires de quatre juridictions francophones (Yerly et Maroy, 2017).

Pour Suchman, la légitimité d'une organisation « *involve a generalized perception of assumption that organisational activities are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions* » (Suchman, 1995, p. 577). La légitimité est ainsi une dimension essentielle dans la genèse, le maintien ou l'institutionnalisation des pratiques sociales d'une organisation. Pour Suchman, de nouvelles pratiques s'instituent et se maintiennent lorsqu'elles acquièrent une légitimité pragmatique, morale et cognitive. Nous reprendrons et réélaborerons cette définition pour l'appliquer aux politiques de la GAR, aux discours, aux outils, aux stratégies et aux pratiques qui accompagnent sa mise en œuvre concrète. L'institutionnalisation de ces pratiques et de ces discours sera accomplie lorsqu'une triple légitimité se sera forgée aux

yeux des acteurs. Elle sera réalisée lorsque ces pratiques rejoignent au moins pour partie certains intérêts concrets des acteurs (légitimité pragmatique), lorsqu'elle est jugée appropriée au nom de leurs valeurs ou de leurs normes (sociales, professionnelles, morales, politiques ou religieuses) (légitimité morale), enfin lorsque ceux-ci y donneront sens en se référant (explicitement ou implicitement) aux catégories, aux théories de l'action, discours qui sous-tendent ou accompagnent la justification de ces pratiques. L'institutionnalisation est ainsi la plus profonde, lorsqu'un acteur voit une pratique ou une procédure de l'organisation comme « allant de soi », car il n'imagine aucune autre réalité possible et, lorsqu'il la valorise au nom d'un ou de plusieurs référentiels normatifs, liés à son ethos social, professionnel ou civique.

Sur le plan méthodologique, les analyses de la réception des politiques par les acteurs de terrain reposent souvent sur des sondages d'opinions (Faye, 2017). Notre approche est différente, dans la mesure où elle repose sur une analyse qualitative en profondeur d'entretiens semi-directifs, où la visée était de recueillir chez chaque enseignant la vision de son métier, sa perception de la GAR (finalités, outils) et de sa mise en œuvre dans son école. L'analyse qualitative permet en effet d'aller au-delà de la restitution et du comptage des énoncés explicites ou des opinions exprimées par des acteurs à propos de la GAR. Il s'agit, à travers une analyse compréhensive, de montrer comment ils définissent de façon contextualisée le sens de la mise en œuvre de la GAR (Perryman *et al.*, 2011). Dans quelle mesure les finalités de la GAR leur paraissent-elles légitimes sur un plan moral, cognitif et pragmatique ? À quel point considèrent-ils ses outils (notamment ses instruments de régulation cognitive) comme évidents ou convaincants sur un plan cognitif et appropriés sur un plan moral ? Comment voient-ils les effets des pratiques et des stratégies de gestion de la pédagogie dans leur école, sur le plan de leur pertinence pratique pour les finalités de la politique ou sur leurs effets collatéraux sur leur travail et l'école¹ ?

Avant de détailler les positionnements des enseignants relativement aux différentes facettes de la GAR, voyons d'abord comment les directions des écoles construisent le sens de cette réforme, car c'est bien évidemment d'abord par rapport à ce discours de leur direction que les enseignants situent et développent leur propre vision de la GAR.

1. Pour plus de détails sur l'approche méthodologique, voir le chapitre 2 et l'annexe 5.

LE DISCOURS JUSTIFICATEUR DES DIRECTIONS D'ÉCOLE

La mise en œuvre de la GAR dans les six écoles étudiées s'accompagne d'un discours justificateur, porté par les équipes de direction qui reprend tout ou partie du discours des CS (voir le chapitre 4). Ces discours insistent en fait sur les finalités assignées à la GAR et développent aussi ce qu'on peut appeler la théorie de l'action de la politique (Muller, 2005), soit le développement du « comment » la politique est censée réaliser ses finalités, l'explicitation des processus et des mécanismes par lesquels elle va atteindre les buts qu'elle vise.

Concernant les finalités de la GAR, l'accent est mis sur l'amélioration de la réussite de tous les élèves, en fonction des potentialités de chacun. De plus, la responsabilité individuelle et collective des enseignants est mise en avant par les directions : cette réussite est liée au travail de « l'équipe-école ». Il est illégitime pour les enseignants de renvoyer le problème aux élèves ou aux familles.

Ma vision par rapport à la réussite, ben c'est un peu la réussite de chacun, mais en même temps c'est d'être en mesure de pouvoir travailler avec chacun des jeunes, et que même l'élève qui a 50 ou 40, on doit lui donner des services et peut-être que lui va augmenter de 10 à 15 points. (...) Mais ce que je trouve intéressant aussi, ça implique pas juste l'enfant, ça implique l'équipe-école. C'est beau de dire « c'est l'enfant qui fait pas d'efforts », mais ça ramène à se questionner comme équipe-école, « qu'est-ce que je fais pour l'enfant, est-ce que j'ai tout fait encore ? ». [...] Mais t'sais, en travaillant par convention et en ayant des redditions de comptes ça implique qu'une équipe adhère et s'engage dans un processus. (CS du Nord, E13, DE)

L'accent est mis sur la préoccupation et la mobilisation de l'équipe-école par rapport aux résultats visés ; il faut dépasser la seule obligation de « moyens » et s'interroger « en équipe » sur ce qui « contribue » à l'atteinte des cibles.

Mais moi, dans mon milieu à moi où les taux de réussite, les taux de diplomation sont autour de 69-70 %, ben moi je me rendrai jamais à 83 % (NDA : la cible de la CS en 2020), faut être logique. (Mais) qu'est-ce que moi je peux faire, quelle est la contribution que nous on peut faire dans notre école pour atteindre l'objectif de la CS ? (...) On a un taux de réussite de 70 en français, on va au moins viser 75, on est d'accord avec ça ? Quels moyens on va prendre pour y arriver ? Et là on va mesurer où on en est. Et à force de faire ça avec mes enseignants, ils ont vu qu'on divaguait pas : OK, on n'a pas atteint 75 %, nos moyens étaient-ils les bons ? Moi j'ai des outils de reddition de comptes : est-ce que nos

moyens étaient les bons, oui, non, pourquoi, est-ce qu'on doit les modifier, les bonifier, ou en trouver d'autres tout simplement ? (CS du Nord, E14, Dé)

Il s'agit donc pour les directions d'école d'améliorer les performances (de façon « réaliste », en tenant compte de la situation de départ) et de trouver différents moyens pour mobiliser les équipes vers l'amélioration des résultats. Si les stratégies des directions se différencient de ce point de vue selon les contextes des écoles (favorisées ou non) et selon la configuration des acteurs et de leurs relations (plus ou moins tendues), il s'agit toujours de les impliquer et de responsabiliser individuellement et collectivement dans cette quête d'amélioration contextualisée.

Q. : Comment les enseignants réagissent-ils à ce processus des conventions, des suivis de résultats par LUMIX ?

R. : Bien je pense qu'ils se disent que c'est un mal nécessaire ! C'est ça qu'ils se disent : on n'a pas le choix, c'est une Loi, on est rendu là, on fait avec. Nous autres, ce qu'on essaie de leur dire c'est oui c'est vrai que c'est une Loi et on n'a pas le choix, mais les moyens qu'on prend pour atteindre (ce but) ça nous appartient par exemple, c'est ni le Ministère ni la CS qui vont nous dire quels moyens on va prendre. Donc là on a un pouvoir comme école, comme équipe, de le faire ensemble. C'est un petit peu plus comme ça qu'ils le voient ; quand c'est le temps de prendre des décisions, quand on leur dit que c'est en fonction de nos résultats, en fonction de la convention, c'est plus facile là, « c'est vrai, OK on va y aller ». C'est plus comme ça qu'on voit ça. (CS du Nord, Directeur, École des Faubourgs)

Comment les enseignants se situent-ils par rapport à ce discours de « responsabilisation » individuelle et collective des équipes enseignantes par rapport à la réussite de tous ? Autrement dit, dans quelle mesure attribuent-ils une légitimité cognitive, morale ou pragmatique aux visées et aux cibles que se donne leur école à travers la GAR ? Comment les conventions de gestion sont-elles perçues ? Comment voient-ils les « moyens » et les démarches proposées par les équipes de direction pour s'assurer que le fonctionnement de l'école et les pratiques des enseignants améliorent la réalisation des résultats ciblés ? Voici donc les questions que nous allons traiter dans la suite de ce chapitre, en commençant par faire état de l'analyse quantitative descriptive des occurrences de nos différentes catégories de codage dans les entretiens.

UNE POLITIQUE PLUTÔT ILLÉGITIME : L'ANALYSE QUANTITATIVE

Le codage a été basé sur les catégories dérivées de notre cadre théorique d'analyse. Ainsi, nous avons codé comme « légitimes » les énoncés qui manifestaient une acceptation justifiée ou des jugements positifs sur la mise en œuvre de la GAR. À l'inverse, nous avons codé comme « illégitimes » des arguments qui développaient une forme de critique, de jugement négatif à l'égard de la GAR en général, ou dans sa mise en œuvre dans son école. De plus, nous avons distingué (et parfois articulé) les jugements ou les arguments, selon le registre dominant, moral, cognitif ou pragmatique dans lequel il s'énonçait.

La majorité des codages des entretiens enseignants (64 %) est associée à des critiques ou à des aspects négatifs de la GAR (voir le tableau 9). De plus, si la GAR pose problème ou suscite l'adhésion, c'est davantage dans les registres cognitif (41 %) ou pragmatique (35 %) que dans le registre moral (24 %).

**Tableau 9. Croisement des occurrences des codages
« modalités » et « types » de légitimité**

TYPE DE LÉGITIMITÉ	PRAGMATIQUE	MORALE	COGNITIVE	TOTAL	
				EFF.	%
Légitime	76	34	96	206	35,8
Illégitime	123	102	144	369	64,2
Total	199	136	240	575	100
%	34,6	23,7	41,7	100	

Cette dominance d'énoncés illégitimes n'est pas ou peu associée aux caractéristiques individuelles des enseignants, soit de formation initiale, d'ancienneté dans l'enseignement ou de genre. Par contre, on observe une surreprésentation des modalités illégitimes chez les enseignants en histoire, en français ou en ECR par rapport à la moyenne, à l'inverse des enseignants de mathématiques (légèrement en deçà de la moyenne).

De plus, on constate des variations importantes des jugements selon l'école d'appartenance. Les enseignants des écoles des Montagnes, du Fleuve, des Prairies et des Champs émettent plus de jugements critiques par rapport à la GAR par comparaison aux enseignants des écoles des Chutes et des Faubourgs, qui émettent plus d'arguments en faveur

de la légitimité de la GAR (voir le tableau 10). Comme pour les « réponses » des enseignants par rapport aux attentes institutionnelles (voir le chapitre 6), on constate donc qu'une partie du rapport à la GAR se joue au niveau des établissements.

**Tableau 10. Croisement des occurrences des codages
« légitimité » selon l'école d'appartenance**

	ÉCOLE DES MONTAGNES		ÉCOLE DES CHUTES		ÉCOLE DES FAUBOURGS		ÉCOLE DU FLEUVE		ÉCOLE DES PRAIRIES		ÉCOLE DES CHAMPS		TOTAL	
	EFF	% C	EFF	% C	EFF	% C	EFF	% C	EFF	% C	EFF	% C	EFF	% C
Légitime	32	35	53	58	43	49	13	23	21	32	24	26	186	39
Illégitime	59	65	38	42	45	51	43	77	44	68	68	74	297	61
Total	91	100	91	58	88	49	56	23	65	32	92	26	483	39

ANALYSE QUALITATIVE: ENTRE ADHÉSIONS CONDITIONNELLES ET CRITIQUES *MEZZO VOCE*

Notre analyse qualitative a cherché à comprendre le sens donné à la GAR par les enseignants, en nous demandant dans quelle mesure les enseignants attribuent ou non une légitimité à la mise en œuvre concrète de la GAR dans leur école. Quel que soit le type d'énoncé, légitime ou illégitime, nous avons aussi codé la facette de la mise en œuvre concernée. S'agissait-il des *finalités* assignées par les directions ou les administrateurs scolaires de la CS à la mise en œuvre de la GAR dans les écoles et les pratiques de nos enseignants, des *outils* (ou moyens de divers types) mobilisés par l'école en lien avec la GAR (cibles, indicateurs, moyens identifiés dans la CGRE, données de Lumix), des *situations* où ces outils sont performés (suivi de la GAR par des directions ou CP en équipes matières, en supervision pédagogique individuelle, en comités ou en assemblées formelles, etc.) ou encore les *acteurs* associés (directions, CP et parents, par exemple).

Notre analyse du rapport à la GAR des enseignants s'est opérée en plusieurs temps. Après le codage de l'ensemble de notre corpus d'entretiens, nous avons classifié les enseignants en trois groupes, selon la prédominance du codage des catégories « légitimes » ou « illégitimes » pour chaque entretien individuel. Nous avons ainsi défini a priori des enseignants plutôt « critiques » ou « résistants » à cette politique, des enseignants plutôt « réceptifs », et enfin un groupe intermédiaire et majoritaire, où les occurrences des codes s'équilibraient. Cette stratégie visait à

accentuer a priori les contrastes entre enseignants dans leurs rapports à la GAR. Nous avons donc d'abord procédé à l'analyse des enseignants critiques et réceptifs, avant de vérifier dans la catégorie intermédiaire si nous observions d'autres postures enseignantes. En parallèle, nous avons croisé les codages des catégories susmentionnées avec les catégories identifiant soit les caractéristiques objectives des enseignants, soit les catégories cognitives et normatives au travers desquelles ils envisagent diverses facettes de leur métier (vision de la réussite, conception de la justice scolaire et responsabilité de l'enseignant, rapport aux savoirs, définition du périmètre de la professionnalité enseignante).

Nous commencerons donc par présenter le rapport des enseignants aux finalités de la GAR et leur conception de leur responsabilité à l'égard de la réussite des élèves. Nous continuerons par une présentation de leur rapport aux divers outils de la GAR et aux stratégies et pratiques effectives de mise en œuvre de la GAR dans leur école, en abordant successivement les conventions de gestion, la participation attendue des enseignants dans le dispositif, la quantification de l'éducation et l'usage des données chiffrées dans la pratique, la question des « moyens » associés à la GAR. Dans un troisième temps, nous aborderons les effets de la GAR, tant sur le travail individuel des enseignants que sur le climat de l'école dans son ensemble.

Des finalités consensuelles

Presque tous les enseignants de notre échantillon – même ceux qui sont les plus opposés à la GAR et à ses outils – adhèrent à une visée de « réussite des élèves ». Si ce vocable recouvre en fait une diversité de significations², de façon générale, cette visée de la GAR s'avère une finalité de l'école évidente que tous considèrent comme légitime (cognitivement et moralement), et qui donne sens à leur pratique de tous les jours.

-
2. Nous avons rencontré principalement deux conceptions. D'abord, une conception méritocratique où la réussite est étalonnée par rapport à des standards – par exemple, la note de passage – et dans laquelle une diversité des résultats est considérée comme « normale », car conditionnée par les « potentiels » différents et le travail effectivement fourni par les élèves ; ensuite, une conception humaniste où il faut ménager des formes variées de réussite, en fonction de critères et de standards faisant droit aux différences de goût, de talents ou de types de pratiques des élèves. Par ailleurs, nombre d'enseignants peuvent atténuer la dureté de la compétition méritocratique en soulignant l'importance du bien-être des élèves comme objectif éducatif, ou encore en valorisant davantage la progression dans les apprentissages plutôt qu'un seuil érigé en norme.

Est-ce que pour vous c'est important de faire réussir tous les élèves ? R. De faire réussir tous les élèves ? Oui, bah, c'est mon but premier... c'est mon rôle. [...] Oui, c'est très important, je ferais pas enseignant sinon. (École des Montagnes, Ens Hist)

Et vous comme enseignante, est-ce que vous considérez que c'est important de faire réussir l'ensemble de vos élèves ? R. Euh... oui, ben oui évidemment, ça c'est un peu mon travail, l'objectif c'est que le plus grand nombre réussisse ! (École des Faubourgs, Ens Fr1)

Le souci de la réussite est donc étroitement lié à leur ethos professionnel : ils sont là pour aider les élèves à réussir – individuellement ou collectivement.

Dès lors, les buts très généraux associés à la GAR comme augmenter la diplomation ou la qualification avant 20 ans, améliorer les performances scolaires en français ou en histoire, ne sont pas remis en question sur le principe. Ce n'est pas sous l'aspect des « buts de la ministre » qu'ils critiquent la GAR, sans pour autant que cette adhésion aux finalités ne la justifie pleinement comme dispositif de gouvernance.

Aujourd'hui on amène plus de monde au diplôme, puis il y a plus de monde au cégep et à l'université. Fais que c'est sûr que de faire réussir chacun de ces élèves-là, ça demande un changement de façons de faire. On n'a pas le choix, parce que on a toutes sortes d'élèves, puis on veut les emmener à la réussite, qui avant peut-être s'en allaient ailleurs là. Puis maintenant ils restent au régulier, parce que beaucoup de jeunes veulent avoir leur DES. Avant c'était pas comme ça. (École des Chutes, Ens Math1)

Quand ils sont rendus là en secondaire 5,... on essaie en tout cas de toutes les manières possibles de leur donner les outils pour qu'ils puissent aller chercher leur diplôme, mais on sait que parfois il y a certains élèves qui pourront pas cette année avoir leur diplôme, mais c'est ça notre rôle aussi, c'est de leur montrer quel autre chemin ils peuvent prendre pour aller chercher ce qu'ils auront besoin après. (École des Prairies, Ens ECR)

Si le nombre d'élèves en formation professionnelle est évoqué implicitement dans la citation précédente, ce but est beaucoup plus rarement cité. D'autres buts de la ministre sont parfois évoqués dans nos entretiens, comme la question de promouvoir un « environnement sain et sécuritaire » de l'école, finalité abordée positivement, mais de façon très secondaire.

En définitive, les finalités de la GAR sont légitimes cognitivement et moralement. En particulier, la réussite du plus grand nombre d'élèves aux examens ministériels ou dans d'autres voies scolaires, l'amélioration de leurs apprentissages sont des visées moralement souhaitables (au nom du bien des élèves, de la société et de leur ethos professionnel) et considérées comme allant de soi par les enseignants.

Une responsabilité limitée à l'égard de la réussite

Si tous les enseignants rencontrés considèrent la réussite de leurs élèves comme un « devoir moral et professionnel » attaché à leur métier et à leur ethos professionnel, de façon tout aussi générale, cette responsabilité est pour eux limitée. Ils sont en effet très nombreux à considérer que la réussite de leurs élèves dépend certes de leur engagement, de leur souci d'amélioration ou d'efficacité, mais que cette réussite dépend aussi de la responsabilité de l'élève (sa motivation, son travail) ou de ses parents (soutenant ou non son apprentissage), et plus généralement des conditions sociales, culturelles ou matérielles dans lesquelles vivent les élèves. Ils refusent une « obligation de résultats » décontextualisée, qui leur impute une responsabilité excessive sur les résultats de leurs élèves.

Est-ce que c'est important pour vous de faire réussir tous les élèves ? R. Bah IDÉALEMENT oui. C'est mon objectif premier, c'est d'essayer de faire réussir le plus possible, mais, t'sais, je leur donne des outils, c'est à eux autres à décider, qu'est-ce qu'ils font avec, est-ce qu'ils vont étudier, vont tu préparer pour l'examen. (École des Montagnes, Ens Math2)

Ben des fois tu peux avoir tout placé et mis en œuvre pour que l'élève puisse réussir, mais ça sera pas faisable parce que l'élève 1) veut pas réussir, 2) y'a le milieu familial qui va jouer aussi. On s'entend que si à la maison les études sont pas prônées, que tsé y n'ouvre pas un livre à la maison pis les parents disent rien. On a beau donner des devoirs, des exercices si y'a jamais rien qui est fait à la maison ben c'est sûr ça a un enjeu. Y'a... je pense que le niveau intellectuel de l'élève aussi, tsé à moment donné, on peut pas (rires), on peut pas y greffer un cerveau. (École du Fleuve, Ens Fr)

Pour certains enseignants, il faudrait que la responsabilité soit partagée avec les familles, voire la communauté locale, comme l'affirme cet enseignant d'histoire, qui reproche aux employeurs locaux d'engager trop de jeunes, ce qui nuirait à leur réussite.

On demandait 80 %, mais justement, on avait dit : ben nous à la limite, on signera (la convention) quand tous les intervenants du milieu seront prêts à

signer, que par exemple, les entreprises ici dans le coin n'engageront pas des jeunes à travailler 20 heures par semaine parce que ça nuit justement à l'intervention, que les familles vont s'impliquer dans la scolarité de leurs enfants, que... Ne serait-ce juste de s'intéresser à ce qu'ils font, de les encourager plutôt que de dire : ben occupe-toi de tes affaires, t'es assez grand. (École des Prairies, Ens Hist)

Aux yeux de plusieurs enseignants, leur responsabilité est aussi limitée par l'hétérogénéité des élèves et de leurs acquis au sein d'une même classe, ce qui ne leur permet pas de tous les amener à la note de passage, même si de nombreux soutiens existent ou un effort de différenciation pédagogique est mené. Cette hétérogénéité est parfois associée aux règles et aux politiques – de passage automatique – du Ministère, et donc aux politiques scolaires qui s'imposent à eux.

Ben oui évidemment, ça c'est un peu mon travail, l'objectif c'est que le plus grand nombre réussisse !

Q : Et est-ce que c'est possible ?

R. : Est-ce que c'est possible... (soupir), bien je suis peut-être un peu désillusionnée. Tout le groupe ? Je pense pas malheureusement, parce qu'ils n'arrivent pas nécessairement avec les acquis qu'ils devraient avoir ; t'sais c'est beau de faire de la différenciation, mais à un moment donné il y a des limites. [...] (École des Faubourgs, Ens Fr.)

Avec le système qu'on a au primaire qui donne une seule année de redoublement possible, j'ai des enfants qui sont assis dans ma classe [NDA : de secondaire 2 et qui ont redoublé en troisième primaire en raison du français] [...] quand il est devant moi en secondaire deux, ça se peut qu'il comprenne plus rien en mathématiques depuis qu'il est en troisième année primaire. [...] J'arrive pas à leur enseigner les contenus qui sont dans la progression des apprentissages du ministère de l'Éducation du secondaire deux. J'y arrive pas. Je dois refaire du primaire, je dois consolider les bases de façon vraiment... c'est pas juste une petite consolidation sur le coin d'un bureau qui fait en sorte qu'après on peut continuer, je dois créer des ateliers de remédiation. (École des Faubourgs, Ens Math 1)

En définitive, si les finalités de la GAR ne sont pas contestées, les enseignants interrogés ne sont donc pas disposés à prendre toute la responsabilité de la réussite de leurs élèves. C'est une responsabilité qui doit être partagée, avec les élèves, leurs familles, et plus largement les communautés locales. De plus, les politiques du Ministère ou de la CS peuvent de leur point de vue générer plus d'entraves à la réussite que de

bénéfices. À cet égard, l'apport des outils de la GAR pour contribuer à la réussite de leurs élèves est loin de faire autant d'unanimité que ses finalités. En effet, le tableau change assez radicalement dès lors qu'on aborde les dispositifs et les outils de la GAR et leur rapport à sa théorie de l'action, soit le discours justificateur mobilisé par les directions ou CP, qui précise comment ses outils et leur mise en œuvre sont censés produire les bénéfices attendus.

Les outils et la mise en œuvre de la GAR: qu'est-ce qui est légitime et illégitime ?

Si l'on interroge les enseignants sur l'ensemble des outils de gestion de la pédagogie décrits dans les chapitres précédents, la légitimité (cognitive, morale ou pragmatique) qui leur est accordée par nos répondants est plutôt faible, même si les enseignants ont rarement des vues univoques et non nuancées. La majorité de nos répondants ($n = 21$) ont des rapports plutôt ambivalents relativement à la GAR (Yerly et Maroy, 2017), même si certains enseignants ont des positions plus tranchées et sont soit plus nettement « réceptifs » ($n = 4$) ou à l'opposé « critiques » ($n = 5$) à l'égard de la GAR.

Nous allons d'abord examiner le rapport des enseignants aux outils contractuels (conventions de gestion) et aux dispositifs participatifs qui ont conduit à leur élaboration. Nous analyserons ensuite le rapport aux « cibles » et aux outils statistiques d'évaluation ou de « monitoring » des résultats (définition des cibles et usage des données statistiques), bref tous les outils qui participent d'une quantification de l'éducation (Desrosières, 2008). En troisième lieu, nous discuterons leur vision des « moyens » associés à la GAR, qu'ils soient ceux des conventions ou plus largement les ressources (humaines, pédagogiques, budgétaires) qui favorisent la réalisation des objectifs de la GAR. Nous aborderons enfin le vécu de la GAR, de ses effets perçus, que ce soit sur le plan individuel (leur rapport personnel aux pratiques d'accompagnement pédagogique ou de reddition de comptes) ou sur celui de l'établissement dans son ensemble (climat de l'école).

Les conventions de gestion : des outils bureaucratiques déconnectés et peu connus

Les outils de planification ou contractuels – plans de réussite, conventions de gestion et de réussite – sont d'abord relativement peu connus par les enseignants. Ils en ont entendu parler en assemblée générale – une fois l'an – mais ils connaissent assez peu les différents moyens

associés, sauf s'ils ont participé de plus près à leur élaboration dans les comités de participation des enseignants (CPE). Pour la plupart des enseignants, ce sont des outils de gestion qui les concernent peu, n'affectent pas directement ou consciemment leur pratique enseignante, et sont souvent réduits à une « cible de réussite », voire à de la « paperasse » bureaucratique dont doivent se charger les équipes de direction ou la CS, à la différence du « projet éducatif » plus approprié.

C'est des beaux papiers puis des beaux documents... dont on a pas besoin nous autres pour faire fonctionner une école et la faire avancer là. Comme enseignant, moi, comme enseignant,... ça appartient plus aux directions d'école. (École des Montagnes, Ens Math E1)

Mon Dieu convention de gestion... plan de réussite (qu'est-ce que c'est) ? Il me semble... j'ai juste un chiffre en tête. C'est qu'à une certaine époque... il y avait un objectif global d'atteindre 80 % de taux de réussite. C'est pas mal ça la convention. [...] On nous a déjà expliqué qu'est-ce que c'est. On a eu de la paperasse sur ça... (École des Prairies ens Hist)

Tout ce que je sais c'est que le projet éducatif euh, c'est à peu près aux trois ans, le projet éducatif, normalement, donc ça fait quelques années qu'il a été fait, euh, c'est supposé refléter nos VALEURS, particulières de l'école. Le reste, j'en ai AUCUNE espèce d'idée. Je sais que la convention de gestion c'est des trucs de la commission scolaire, avec des chiffres, c'est très chiffré qu'ils demandent d'augmenter de tant le taux de réussite, pffff, ça fait très longtemps qu'on a pas vu ces documents-là, je pourrais même pas vous dire quels sont les chiffres, les objectifs, ou, j'en ai AUCUNE espèce d'idée. (École des Montagnes, E6, EnsFr 2)

On constate cependant que dans les écoles des Chutes et des Faubourgs, les enseignants sont plus au courant et font des liens plus clairs avec leur travail d'enseignant³ :

(la convention de gestion de réussite éducative, le plan de réussite) On les a vus ensemble dans des assemblées générales, on a discuté de qu'est-ce qui avait été réussi par rapport à l'année passée. On a vu les grands axes pour chacun des axes, moi je vous épargnerai tous les libellés de moyens puis d'objectifs qu'on s'est donnés là... (École des Chutes, Ens FR 1)

3. Lorsqu'on fait une recherche textuelle du terme, le terme apparaît beaucoup plus fréquemment parmi les entretiens des enseignants des écoles des Chutes et des Faubourgs.

Une participation plus ou moins substantielle et satisfaisante

Les directions s'attachent à stimuler, voire à exiger la « participation » des enseignants dans une réflexion sur la manière d'améliorer les performances de l'école en général, ou de certaines années ou matières d'étude. Cette mobilisation de la participation est sollicitée notamment dans des comités formels (comme le CPE), mais aussi dans des réunions d'équipe en « département » avec l'aide des conseillers pédagogiques. La participation formelle est (jugée de façon) assez variable selon les écoles et la configuration des relations entre acteurs qui y prévaut. Il s'agit souvent – pour ceux qui n'y sont pas impliqués directement – de demandes assez formelles concernant les moyens de la GAR, manifestant une préoccupation gestionnaire qui n'est pas directement utile, pour eux, voire porteuse de risques. En tout cas, il s'agit plutôt d'une préoccupation des directions et des CS qui ne relèvent pas de leurs « compétences directes ». Pour nombre d'enseignants, la convention de gestion est une imposition tant sur le plan des objectifs « irréalistes » que des moyens adoptés pour les atteindre : « ça vient pas de nous autres ».

En général, (nous) les profs on s'en fiche pas mal. La convention de gestion et de réussite éducative, ça nous passe en général un peu par-dessus la tête. Parce que ça vient d'ailleurs, ça vient pas de nous autres, pis ça vient pas des gens du milieu. T'sais, on demande jamais assez aux profs ce qu'ils veulent, comment qu'ils voient les choses. Pis là, on t'impose des affaires qui sont pas nécessairement réalistes. T'sais t'imposer des objectifs qui sont pas toujours réalistes à moment donné... viens, tu peux pas imposer des choses comme ça.

Q. : Fais que les moyens qui sont inscrits dans le plan de réussite dans la convention de gestion...

R. : Y'a ben des profs qui s'en fichent pas mal. [...] En général nous autres, quand on voit ça pis qu'ils nous amènent ça là, on fait regarde... On met ça là, merci bonjour pis, voilà on passe à autre chose, on fait à notre tête, comme on veut, comme on pense que c'est mieux de faire. [...] La plupart des profs pensent comme moi là. Je veux dire, je suis pas le seul là.

Q. : Ah non ça, j'en doute pas, mais... il y a quand même un comité de participation enseignante (CPE) dans cette école qui a son mot à dire sur les choix des moyens ou des contributions de l'école ?

R. : Ouais, un CPE oui. Ben y'est pas décisionnel. (École du Fleuve, ens Math)

Pour d'autres enseignants, plus impliqués dans les comités formels, on constate des variations selon qu'ils jugent que le processus de

participation est ou non substantiel et authentique. Au fond, il y a une demande de participation, mais elle est, selon les écoles, plus ou moins déçue ou rencontrée selon le processus réel de mise en œuvre. Dès lors, les jugements sur la légitimité de la participation sont très contrastés selon les écoles.

Ainsi, dans l'école des Montagnes, un enseignant « résistant » critique la mise en œuvre dans son école, qui prend insuffisamment en compte les « besoins d'en bas ».

On vient pas voir ce qu'il faut avant : voir les besoins, puis après ça on va travailler sur des documents, puis implanter un système, ou une réforme ou quoi que ce soit, en ayant tenu compte des besoins d'en bas avant. Je suis pas sûr qu'on marche de la bonne façon. Parce que sinon, on serait pas mal moins réticents au changement si on était venu tâter un peu plus le terrain, puis si on tenait compte un peu plus de nos commentaires, puis des consultations. Parce que des fois ils le font. C'est pour ça je vous dis que des fois c'est bidon. On vient, on a l'impression qu'ils CONSULTENT, il va se passer quelque chose, puis la quand... (rires)... quand ça arrive là, c'est pas ça du tout. Ça a jamais été la recommandation qu'on a fait. Puis c'est ça qui nous arrive, puis après ça ils nous disent qu'on a été consultés. (École des Montagnes, ens Math)

Dans l'école des Champs, un enseignant d'histoire et représentant syndical décrit le rôle du CPE comme une sorte de « garde-fou » permettant de limiter les marges de manœuvre de la CS et de la direction de l'école. De l'autre côté, il évoque des consultations générales des enseignants (sur des options à prendre dans la convention de gestion/plan de réussite), comme très limitées et sans beaucoup d'enjeux.

Oui, y a des consultations, ils vont nous envoyer des consultations, dire voici ce qu'on vous présente, si des fois ils ont des tiraillements entre une ou deux options, ils vont nous le présenter. Le défaut de ce qu'on voit, à chaque année, c'est... on reçoit ça le 15 du mois et remettez-moi ça pour le 19. [...] La dernière fois, je veux pas dire de bêtises, mais je vais vous donner une proportion, on est une école de 130 enseignants et 2 000 élèves, y a neuf personnes qui ont répondu... [...] Les gens le reçoivent à la dernière minute, on leur demande de faire ça pressés, les gens sont plus ou moins intéressés parce qu'ils savent, de toute façon, qu'au bout de la ligne, on va le mettre sur la tablette. (École des Champs, Ens Hist et syndicaliste)

Par contre, à l'école des Chutes, plusieurs enseignants relatent une méfiance de départ à l'égard des conventions de gestion et de leurs cibles, méfiance qui s'est progressivement estompée lorsqu'ils ont expérimenté

que la recherche collective de solutions et de moyens d'amélioration de la réussite s'est révélée efficace pour l'école dans son ensemble. Ainsi, un enseignant de math, réticent au départ, voit avec le recul un bénéfice à la dynamique des conventions de gestion. Il souligne à plusieurs reprises que ce bénéfice résulte de la réflexion collective qu'elle suscite (voir l'usage à plusieurs reprises d'un pronom personnel au pluriel, « nous », « notre école »).

Q. : Cette convention de gestion et de réussite, de manière concrète, qu'est-ce que ça a changé au fonctionnement de l'école ?

*R. : C'est dur de dire si c'est un lien direct, mais je vous dirais, on va essayer d'être le plus honnête possible. Je vous dirais que, au début c'était mal accepté. Moi c'est comme ça, ma perception. Tu sais, les gens avaient peut-être peur en général de se faire évaluer, puis ça les profs là-dessus on est hyper sensible. [...] Mais en même temps, ça **nous** a permis, moi je crois, à un moment donné de regarder notre école, puis de dire : **notre école** c'est quoi, comment on fait pour garder **nos** élèves, comment on fait pour attirer la clientèle, comment on fait pour les faire réussir ? Moi je trouve que ça **nous** a amenés à réfléchir. Mais pourtant au début, j'étais une des personnes qui était : ah non, ils vont commencer à vouloir, tu sais ils vont nous donner une prime au rendement des élèves ? Ça n'a aucun sens en éducation ces affaires-là. Faque moi ça me faisait, au début, j'étais dans cette optique-là. Puis plus les années passent, plus je vois : oui ça peut être utile. Parce que... quand on s'assoit, puis on cherche des moyens, moi je pense qu'on peut être conscientisés plus, puis qu'on est capables de trouver des façons de faire dans l'école qui peuvent aider nos jeunes là. Parce que je pense qu'on en a mis des moyens, puis je crois que ça marche, que ça fonctionne. (École des Chutes, E5, Ens Math1)*

L'implication des enseignants dans des groupes de réflexion par département pour améliorer les pratiques pédagogiques ou proposer de nouveaux moyens dans la convention de gestion est aussi vue positivement par les enseignants les plus « réceptifs » à la GAR. C'est particulièrement vrai dans les écoles des Chutes et des Faubourgs, où les relations entre la direction et les enseignants sont perçues comme bonnes, et où les enseignants se disent « consultés » et écoutés.

(Dans la convention de gestion) je regarde beaucoup le taux de réussite en français là, c'est certain que je vais dans ma discipline, et puis ce qui est proposé là, on l'a proposé, c'est nous qui avons été consultés pour savoir qu'est-ce qu'on peut faire en français pour améliorer les résultats. Donc c'est sûr qu'on est volontaire là.

Q. : Vous sentez que les mesures qui sont à mettre en place ici, les fameux moyens, ça vient des enseignants ?

R. : Oui... Oui, oui, tout à fait. Ça vient des enseignants. C'est pas quelque chose qui a été lancé comme ça puis... (École des Faubourgs, E3, Ens Fr2)

En définitive, beaucoup d'enseignants – à distance des comités formels – ne considèrent pas le dispositif d'élaboration des conventions comme émanant significativement des enseignants. Cependant, les perceptions sont très contingentes aux écoles d'appartenance. Clairement, à l'École des Faubourgs et des Chutes, la participation collective des enseignants à la définition des « moyens » (pédagogiques, organisationnels) d'amélioration de l'efficacité pédagogique est perçue comme significative et positive, alors qu'elle est considérée comme « biaisée » ou « bidon » dans les autres écoles.

La quantification de l'éducation : controverses et contestations de sa pertinence

Comme on l'a souligné aux chapitres 4 et 6, la GAR fait une part belle à une instrumentation statistique (basée sur une infrastructure de données – Lumix, GPI – alimentées par divers organismes – Ministère, GRICS, CS, écoles) qui est mobilisée dans les CS ou les écoles pour construire leurs conventions de gestion, mais aussi en suivre les résultats, argumenter la reddition de comptes aux parents ou à la CS, et enfin, pour faire au sein même de l'école des « diagnostics » probants des problèmes d'apprentissage dans diverses matières ou années d'étude ou des « écarts » à combler par rapport à certaines cibles. L'ensemble de cette instrumentation contribue à la quantification de l'éducation, soit le fait « d'exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres » (Desrosières, 2008, p. 10). Cette quantification alimente aussi la « *datafication* » de l'éducation⁴ (Williamson, 2017). Il s'agit de développer divers indicateurs quantifiés des objectifs poursuivis, permettant dans la suite, au niveau des écoles et des CS, d'étayer des diagnostics et, le cas échéant, de faire diverses hypothèses causales sur les « causes » des échecs ou des problèmes. Comme l'a montré la sociologie de la quantification (Desrosières, 2008), il ne faut pas prendre

4. Cette dernière « *refers to the transformation of different aspects of education (such as test scores, school inspection reports, or clickingstream data from an outline course) into digital data. Making information about education into digital data allows it to be inserted into databases, where it can be measured, calculations can be performed on it, and through which it can be turned into charts, tables and other forms of graphical presentations.* » (Williamson, 2017, p. 5).

ces « mesures » ou ces inférences pour de simples « reflets » d'une réalité préexistante, elles sont au contraire le résultat d'une construction sociale qui va, d'une part, permettre la réalisation des mesures⁵, et d'autre part, contribuer à constituer et définir ce dont il s'agit quand on parle de « réussite » scolaire, de « bonne école », d'un enseignant « performant », de problèmes d'échec ou de décrochage scolaire. Il est donc évidemment crucial de se demander comment les enseignants se situent par rapport à cette instrumentation quantifiée de la GAR et de se demander s'ils se fient ou non aux procédures de quantification, aux mesures faites, aux indicateurs choisis, ou aux raisonnements et hypothèses qui en dérivent sur le plan de l'évaluation de l'efficacité éducative. Autrement dit, à quel point les jugent-ils ou non légitimes d'un point de vue cognitif, moral ou pragmatique ?

La légitimité d'une évaluation quantifiée et standardisée des acquis des élèves

La quantification de l'éducation a préexisté à la GAR, notamment à travers l'existence d'une notation chiffrée dans les bulletins et les examens ministériels⁶. De façon générale, cette notation chiffrée fait l'objet d'une adhésion cognitive et morale parmi nos répondants, en particulier quand elle dérive des résultats des examens ministériels. La plupart des enseignants reconnaissent la légitimité morale des examens ministériels dans la mesure où les élèves sont soumis à une égalité de traitement par des questions identiques (sauf pour les élèves disposant d'un plan d'intervention). Ils ne remettent pas non plus en cause leur fiabilité cognitive générale du point de vue de la mesure des capacités des élèves.

Oui, oui, je crois en cette espèce d'évaluation peut-être standardisée... même s'il y a des élèves... avec justement les élèves dyslexiques et tout ça, ils ont droit à leurs outils. [...] oui, oui, je, je n'enlèverais pas l'examen ministériel. Je trouve ça important et ça vient, ça vient donner aussi du sérieux au cours. (École des Prairies, Ens Hist)

-
5. Selon Desrosières, il faut distinguer la « mesure » de la « quantification » (Desrosières, 2008) ; « le verbe quantifier est employé ici dans un sens large : exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres. En revanche, l'idée de mesure, inspirée de l'épistémologie traditionnelle des sciences de la nature, implique que quelque chose existe sous une forme déjà mesurable selon une métrologie réaliste, comme la hauteur de la Tour Eiffel » (p. 10).
 6. Cette notation chiffrée a d'ailleurs fait l'objet de nombreux débats publics au Québec au moment des changements politiques du « bulletin » au tournant des années 2000. Ce point n'a pas été abordé dans notre enquête (voir notamment Mathou, 2019).

Q. : Qu'est-ce que vous pensez des examens du Ministère et de cette idée de faire des examens communs, est-ce que c'est une bonne idée ? R. : C'est une bonne idée, le fait aussi que ce soit évalué au Ministère, je pense que c'est ça. Par souci d'équité, on sait justement qu'à ce moment-là les gens peuvent pas modifier les notes. (École des Champs, Ens Fr)

Dès lors, pour beaucoup d'enseignants, comparer ces résultats entre écoles, entre CS est légitime cognitivement et moralement, d'autant plus qu'ils ne remettent pas non plus en question la modération⁷ des notes locales des élèves par le Ministère (même s'ils la craignent), car elle œuvre aussi pour une équité des évaluations.

Cependant, pour un enseignant de math « résistant », la standardisation ne va pas assez loin. Pour lui, ces chiffres des examens du Ministère ne sont pas assez fiables, car ils reflètent autant la variation des correcteurs que celle des performances des élèves. Dès lors, les comparaisons des écoles (dans le cadre de la GAR) sont douteuses et peu fiables, même quand il s'agit des examens du Ministère.

[Si] on parle de politique, de gouvernance axée sur les résultats. C'est beau ça, mais, c'est gros là, puis si on veut le faire comme il faut, il faut que ça soit valide fidèle, puis pour que ça le soit, ben il faut que ça soit par exemple les mêmes gens qui corrigent les mêmes examens là. [...] Puis même les examens du Ministère, on peut dire... « bien on prend les résultats du Ministère puis c'est fiable ». Mais non, parce que c'est des profs (différents) qui corrigent ces examens du Ministère-là de façon générale. (École des Montagnes, Ens Math)

Bref, les enseignants reconnaissent une légitimité morale, cognitive et pragmatique aux évaluations standardisées centrales, et on y reviendra, ils se méfient des possibilités des écoles ou des CS de manipuler les notes localement.

Cette adhésion à l'usage de la quantification à des fins d'évaluation (certificative ou diagnostique) des acquis des élèves ne signifie pas pour autant qu'ils acceptent l'usage de la quantification à des fins de « gestion axée sur les résultats ».

7. Majoration/minorisation par le Ministère des notes des élèves aux évaluations locales, en fonction des résultats des élèves à l'examen ministériel.

La faible légitimité de la quantification pour améliorer les résultats : les « chiffres » contre l'humain, la complexité et la singularité

Les enseignants ne sont en rien des incondtionnels des cibles quantifiées et de l'usage des données chiffrées pour orienter l'action des établissements ou améliorer leurs pratiques pédagogiques. Ainsi, nombre d'enseignants – un peu moins les enseignants en mathématiques – avouent leur non-familiarité avec les chiffres et affirment surtout qu'ils travaillent avec des « humains », des élèves particuliers, qu'ils connaissent de près. Dès lors, pour une partie d'entre eux, ces « chiffres » (en particulier les cibles de résultats) ne leur semblent pas nécessaires pour viser et améliorer la réussite.

Mon but premier OUI, c'est faire réussir tous les élèves, ou le plus d'élèves possible, euh, c'est pour ça des fois que mettre un objectif chiffré (avec la GAR), je le comprends pas toujours, parce que mon travail c'est de faire réussir le plus d'élèves possible. (École des Montagnes, Ens Fr 2)

Les raisons de cette prudence, voire méfiance des enseignants à l'égard de la quantification de la gestion de la réussite et de l'évaluation des résultats et des pratiques sont plurielles et se conjuguent parfois dans les mêmes entretiens.

Une logique « industrielle », réductrice des finalités éducatives

La première raison, évoquée par plusieurs enseignants comme dans la citation suivante, est que les finalités de l'école québécoise dépassent la seule instruction, mais sont aussi de l'ordre de la socialisation à la société et de l'éducation de la personnalité. Dès lors, les indicateurs de réussite sont incomplets et ne devraient pas porter seulement sur des améliorations des apprentissages cognitifs.

Moi je suis pas de cette philosophie-là, un peu industrielle, de l'éducation, je dois vous avouer, je la partage pas vraiment là. [...] Mais nous autres ici on travaille avec des humains, puis on, on veut leur réussite, on veut qu'ils soient des meilleures personnes, que lorsqu'ils sortent du secondaire, ce soient des citoyens libres, intelligents, instruits, qui sont capables d'aller plus loin dans la société puis de vivre leur vie de citoyen. (École des Faubourgs, Ens Usoc)

L'arbitraire de cibles « fixes »

Concernant les apprentissages cognitifs, notamment ceux qui sont évalués par les examens ministériels ou repris dans les cibles de la convention de gestion, une autre critique régulière porte sur la délimitation d'un

« seuil » quantitatif à atteindre (cible). Pour beaucoup d'enseignants, ce « niveau » à atteindre ne peut être le seul étalon de la réussite; ils développent en fait une conception contextualisée et dynamique de la réussite (scolaire) vue comme une *progression* dans les apprentissages de tous les élèves, chacun à leur niveau, en fonction de leur point de départ.

C'est sûr quand ils nous ont présenté ça au départ avec des chiffres là vraiment on voulait avoir tant de pourcentage d'élèves en réussite, bah en fait c'était vraiment des chiffres très très précis, moi je suis pas très bonne en mathématiques puis les chiffres et moi c'est deux là. Mais, à l'époque quand on a reçu ça, qu'il fallait tant d'élèves qui obtiennent leurs diplômes, etc. C'était plus ou moins bien reçu. Pas parce qu'on était pas d'accord avec augmenter le taux de réussite, euh, de diplomation. Au contraire on y croit vraiment, sinon on ferait pas ce métier-là, je crois. Mais on avait de la difficulté à mettre des chiffres sur des humains, hein. [...] Maintenant on peut mettre des moyens mais on peut y aller dans le qualitatif, sans que ce soit, comment je dirais, (avec) des chiffres bien précis, je pense qu'on peut aller vers, tendre à. C'est important... (École des Faubourgs, Ens Fr2)

Cette critique a été reprise par les syndicats enseignants. Dans toutes les écoles de la CS du Nord qui ont été étudiées (comme dans d'autres CS), les syndicats enseignants ont fait pression pour que la CS abandonne des cibles « fixes » et tienne compte seulement d'une progression. Cette critique a d'ailleurs été prise en compte dans la CS, qui a rapidement abandonné des cibles au sens strict pour privilégier la quête d'une « progression mesurable » sur divers indicateurs. La CS du Sud a également pris la même voie de façon plus informelle.

Nous, ici, comme milieu, toute la partie CHIFFRÉE... des conventions de gestion dans les milieux, on ne voulait rien savoir. Parce que ce que la commission scolaire voulait nous faire marquer, c'était des pourcentages de réussite, des augmentations en termes de pourcentages ou de points. Nous on dit : tendre vers une augmentation, on accepte ça, parce que c'est ce à quoi on travaille. Mais de nous le chiffrer, on ne veut rien savoir, et cela a été une action pour laquelle on a été très très très... Je dirais qu'il y a eu des années où la convention, elle n'était pas signée par le conseil d'établissement. (École des Chutes, Ens Fr2)

Des données incomplètes, des inférences causales discutables

Une autre raison de la prudence des enseignants à l'égard des démarches de quantification tient au fait que pour mesurer les apprentissages et leurs problèmes dans leur école ou CS, les données ne sont pas

complètes ou suffisamment « représentatives » de la réalité contextualisée des classes et des élèves. Ainsi, les données quantifiées associées à la gestion par les résultats sont peu légitimes cognitivement, car elles ne révèlent qu'une partie de la réalité : elles font l'impasse sur la « qualité » des élèves d'une cohorte à l'autre. Dès lors, il paraît imprudent de faire des inférences causales, alors que l'on n'a pas tenu compte de certains facteurs de la réussite, comme l'implication des élèves dans les cours. D'ailleurs, certaines de ces données existent (au niveau des directions des écoles) mais ne sont pas utilisées (absences des élèves, par exemple).

(Les stats de résultats présentées) ça tient pas compte de la qualité des élèves que t'as devant toi et c'est beau de dire, cette année, y a eu seulement 74 % de réussite ou 80 ou 90 % de réussite... encore une fois, on revient au problème d'une cohorte à l'autre, ils ont pas la même qualité d'élèves. Et des chiffres, c'est bête, mais... les statistiques, ça montre ce qu'on veut bien montrer. Le plus important reste caché... et la qualité d'élèves, (on) te le montre pas. Jamais dans un examen d'histoire par exemple – cette année on a 72 % de taux de réussite au lieu de 76 habituellement – ce sera écrit à côté, cette année la cohorte était particulièrement difficile. Ça c'est un manque, sinon les chiffres qu'est-ce qu'ils peuvent te montrer ? Ah oui, ils pourraient te montrer combien d'élèves ont fait l'examen mais ont eu plus de 10 ou 20 ou 30 % d'absence au cours... mais ils ont quand même eu droit à l'examen. [...] On a les données mais on les met pas. (École des Champs, Ens Hist et syndicaliste)

Beaucoup d'enseignants développent des points de vue proches de ce délégué syndical sans les élaborer au même degré, en disant seulement que la maîtrise des données et des relations de causalité avec des « humains » n'est pas celle « des choses », et que l'éducation n'est pas identique au domaine de l'industrie. Les chiffres permettent d'alerter sur des problèmes sans qu'on maîtrise parfaitement les relations de cause à effet.

OK, des chiffres dans une industrie quand on veut avoir un taux réussite de je sais pas moi, si je fais des plywood, puis je veux qu'ils soient tous quatre par huit, puis, là si, je veux que ma chaîne de montage soit parfaite, ou qu'il n'y ait pas de personnes qui se blessent ou quoi que ce soit, je trouve, ça a sa place. Mais nous autres ici on travaille avec des humains, [...]. (École des Faubourgs, Ens Usoc)

Des indicateurs manipulables

Enfin, une autre critique de la quantification (à la fois technique, mais aussi morale) concerne l'opportunisme (potentiel) des comportements de notation, tant des enseignants que des directions. La pression

à la progression, sans autres conditions et mesures d'accompagnement, risque de produire des formes de « nivellement par le bas ». Les injonctions des directions à améliorer les résultats peuvent en effet parfois déboucher sur des risques de dérive, de triche ou de laxisme dans les corrections de la part des enseignants.

Selon moi, ce ne sera pas honnête, si on y arrive (à la cible demandée). On ne peut pas arriver à ça honnêtement, sans baisser nos exigences, sans (hésitation) diminuer notre... notre rigueur dans la correction. (École des Montagnes, Ens Math)

[Un objectif] qui met de la pression pour certains enseignants sûrement, ceux-là de français surtout, de mathématiques, tous ceux qui sont (ont un examen) ministériels, qui pourraient être amenés à niveler par le bas pour ne pas se faire taper sur la tomate [...]. (École des Faubourgs, Ens Histoire)

D'un autre côté, d'autres enseignants reprochent aux directions soit de manipuler directement les notes qu'ils ont données, soit de pousser les enseignants à être plus souples ou à revoir leurs critères d'évaluation (voir *infra*, les pressions dérivées de la concurrence).

Pour accéder aux cours d'été il faut qu'un élève ait 51 %. Fais que s'il a 48, 45 %, ben ça se peut que la direction demande de changer la note de l'élève, mais nous on a le mot d'ordre à l'école (du syndicat) de ne pas changer la note de l'élève, que si la direction veut la changer, que c'est ELLE qui va avoir à la changer directement... Nous, on change pas les notes de nos élèves [...]. (École du Fleuve, Ens Fr)

Le dispositif de la GAR et son contexte (de concurrence entre écoles, de demande de comptes de la hiérarchie) conduirait ainsi à « vicier » la notation et à rendre dès lors les indicateurs de réussite peu fiables. Le souci de satisfaire aux exigences de la convention de gestion et aux attentes de la CS (et au-delà du Ministère) conduirait (notamment à l'école des Montagnes et des Champs) à une pression des directions sur les enseignants pour les inciter à être moins exigeants dans les évaluations (ou à resserrer leurs pratiques autour des balises du Ministère – voir le chapitre 6). Cette manipulation potentielle des données de résultats les amène donc à jeter un regard circonspect sur les statistiques des écoles, pour des raisons à la fois cognitives et morales. Les données chiffrées et agrégées sont des formes d'artefact qui paraissent « réelles » (car chiffrées), mais sont en fait biaisées.

On essaie de modifier de façon un peu tragique la situation, justement, avec des grilles qui sont plus louses, pour faire la démonstration qu'on avait fait

des transformations puis que les moyennes (des élèves) sont plus hautes. C'est pas une façon, selon moi, de corriger le tir puis d'améliorer... On améliore RIEN. On a des meilleurs résultats, ça nous fait une belle jambe, ça paraît bien... et... le bien paraître est TRÈS important dans les commissions scolaires. Dans les écoles... BIEN paraître... faut que ça PARAISSSE bien. Donc, est-ce que c'est RÉEL, nos améliorations ? Ou si c'est juste beau, puis on le voit sur papier : « Ah, on est rendus à 82 POUR CENT de MOYENNE, puis on avait 78 il y a deux ans, bravo ! » On se pète les bretelles, mais... c'est-tu vrai ça là ? Ou bien si c'est juste parce qu'on a changé une façon de fonctionner, qui est peut-être... moins exigeante. (École des Montagnes, Ens Math)

On retrouve ainsi chez certains enseignants des critiques morales de la GAR qui rejoignent les dérives du NGP dénoncées dans la littérature. Les acteurs de terrain tentent de « jouer avec le système » pour sauver leurs intérêts (Hood, 2006). Ces stratégies rendent alors caduque toute la théorie de l'action de la GAR, tant sur le plan cognitif (cela n'amène pas une réelle amélioration) que sur le plan moral (cela va à l'encontre des valeurs de vérité ou d'authenticité associées à leur conception de l'école et du métier).

Des cibles peu utiles pour orienter la pratique dans la classe

Les données de résultats ont aussi des limites, car elles font l'impasse sur les singularités des élèves ou ne concernent pas assez les élèves de leurs classes : ces résultats privilégient les « moyennes » (de l'école ou la CS) et échouent dès lors à nourrir une pratique enseignante tenant compte des individualités des élèves et de leur chemin singulier vers la réussite.

Moi je vais donner un exemple. J'ai coaché 12 ans en natation de compétition. Puis souvent, les parents me parlaient des autres nageurs des autres clubs, puis je les connaissais même pas. Moi, ce qui m'intéressait, c'était mes nageurs dans mon groupe. Juste pour faire un parallèle. Donc moi, que la moyenne... mettons que la moyenne de l'examen de la commission scolaire c'est 85 %, PUIS J'aurais eu 79. OK peut-être. Moi je considère que mon travail, je l'ai fait correctement, puis quand je regarde tous les résultats de tous mes élèves, à chaque fois que je fais un examen, je fais une rétroaction, j'essaye de voir, est-ce que le résultat que j'ai eu là, il est valable, il est correct, j'essaye d'apporter des correctifs au fur et à mesure. (École des Chutes, Ens Hist)

Ainsi, il peut y avoir un décalage entre les résultats statistiques présentés par les directions comme indicateurs de réussite et ce que les enseignants considèrent de leur point de vue comme des réussites. Dès

lors, les cibles paraissent illégitimes sur le plan pragmatique, au sens où elles apportent peu à l'enseignant dès lors qu'il s'agit d'orienter ses pratiques d'enseignement vers la réussite de « ses » élèves dans leur contexte particulier. En effet, certains enseignants orientent leurs pratiques d'enseignement en fonction des possibilités réelles de progression des élèves et non de la cible.

Au niveau des chiffres, de la note de passage qui est de 60 %, c'est sûr que ça c'est pas une réussite. Puis au niveau d'une direction d'école qui regarde les chiffres, (elle ne) me dira pas : « Wow bravo ta moyenne de groupe est de 42, c'est super. » Mais tsé on compose notre structure de cours avec les élèves qu'on a. On ne peut pas dépasser les capacités de l'élève. À un moment donné, on adapte ce qu'on peut faire, on ne peut pas aller au-delà... Donc la réussite pour moi ça passe par, « est-ce que l'élève y'a cheminé pis évolué ? ». Oui. Bon ben qu'est-ce qu'on peut faire d'autre maintenant ? (École du Fleuve, Ens Fr)

De plus, certaines voies de solution choisies par les directions pour améliorer les chiffres de façon homogène et indépendante d'une prise en compte des singularités des élèves et de ce qui les motive sont également disqualifiées au nom d'une expérience et d'une connaissance fine de leurs élèves par les enseignants. Un professeur de math de l'école des Faubourgs est particulièrement explicite à cet égard, faisant valoir une conception différenciée de la réussite selon les élèves, dont il appréhende les capacités de façon plus fine que les données statistiques. Dès lors, il s'oppose à des mesures jugées trop générales, comme viser la réussite au sens d'atteindre la note de passage pour tous.

Q. : Pour l'ensemble de ces élèves, assez différents, est-ce que c'est important de tous les faire réussir ?

R. : Bien si on parle de réussir ayant soixante pour cent, non... Mais, réussir, c'est-à-dire d'atteindre leurs propres objectifs en maximisant leurs potentiels, maximiser leurs potentiels – c'est ma phrase que j'utilise dans ma classe tout le temps – la réponse c'est oui. J'ai un exemple [...], j'ai un élève de maths de trois, [...] elle a eu trente-huit pour cent en maths de deux, je l'ai en maths de trois, donc si on me demande de lui donner soixante à la fin d'année ou si on me demande que mon objectif c'est qu'elle ait soixante à la fin d'année, je pense qu'on déroge un peu de mon objectif. Mon objectif cette année avec elle, c'est d'avoir une belle année, qu'elle se fasse plaisir en maths, qu'elle fasse des apprentissages, [...] mon but c'est que l'an prochain elle reprenne, qu'elle réussisse. Dans ce cas-ci, d'avoir soixante pour cent c'est impossible. [...] pour moi, mon objectif c'est qu'elle décroche pas de l'école, elle aime l'école, elle apprécie

les mathématiques, et puis du deuxième coup (en redoublant son année) qu'elle réussisse. (École des Faubourgs, Ens Math)

Le manque ou l'inadéquation des moyens

Au-delà des limites des outils de quantification de l'éducation, une autre critique assez répandue de la mise en œuvre de la GAR dans leur école est relative à l'insuffisance ou à l'inadéquation des moyens mis en place pour aider les enseignants à réaliser les objectifs de réussite visés. Ici, la critique n'est pas seulement cognitive à l'égard de la GAR, elle est pragmatique et morale⁸. Elle est notamment associée à un sentiment de pression accrue sur leur travail.

*Mais en gros, pour ce qui est de la réussite chiffrée, nous on s'en fout des chiffres. Dans le fond, ce qu'on a en tête, c'est faire notre possible, mettre en place tout ce qu'on peut pour que les élèves qui veulent réussir, qui peuvent réussir, puissent réussir. **Pour le reste, plus ça va, moins on est soutenu pour y arriver. C'est pas juste moins on est soutenu, c'est plus ils vont nous en demander**, plus ils vont nous mettre d'élèves qui ne devraient pas être dans des classes ordinaires, ils vont gonfler les groupes. Par exemple, mes groupes particuliers, au départ, on s'était entendu pour maximum 22 élèves par groupe, l'année passée, j'avais deux groupes de 28 élèves, avec des cas absolument pas possibles. (École des Champs, Ens Fr)*

*J'ai été déléguée syndicale principale dans les années où ils ont implanté les conventions de gestion et ces choses-là... Euh... Je reste avec certaines idées ou certaines réticences, ou... certaines vigilances... Le plan stratégique, dans son détail, moi... Pfff! [...] Et de manière générale, c'est généralement, ce que j'en ai compris, **c'est faisons plus avec moins**... [...] Moi, j'ai vraiment senti, depuis quatre/cinq ans, une CHARGE, un POIDS qui ÉTAIT LÀ avant, qui existait, mais... ce n'était pas toujours quantifié, regardé, euh... Tu sais, on ne le sentait pas comme on le sent maintenant. (École des Chutes, Ens Fr2)*

Cette critique du manque de moyens n'est cependant pas partagée par tous. Certains enseignants (des écoles des Chutes et des Faubourgs, notamment) jugent que les conventions ont permis de définir des moyens plus efficaces (pour améliorer la réussite des élèves). Les enseignants (École du Fleuve_ECR; École des Faubourgs_Histoire) légitiment de manière pragmatique les objectifs et les moyens associés aux conventions

8. Cette critique a été aussi favorisée par la période de notre enquête empirique dans les écoles, marquée par un contexte de restriction budgétaire des moyens des écoles (2014-2015).

de gestion, car ils sont en lien direct avec leur pratique existante. De ces objectifs découlent des gains (soutien, TIC ou autre) qui peuvent directement être mis à profit par ces enseignants.

[...] dans notre pratique de tous les jours, les mesures qu'ont été mises en place sont en lien direct avec ça (les objectifs de la convention) que ce soit pour les mesures de soutien, que ce soit pour l'encadrement, le volet plus de la vie étudiante, ou, euh, toutes ces choses, toutes ces mesures-là, mais sont toutes directement en lien avec ça là. (École des Faubourgs, Ens Hist)

Les effets ressentis de la GAR sur le travail enseignant et le climat de l'école

Nous allons terminer cette présentation du sens donné à la GAR par les enseignants en examinant les effets perçus de la GAR. Nous montrerons d'une part comment la plus ou moins grande légitimité associée à la GAR a une incidence sur leur rejet, leur évitement ou leur appropriation des outils de la GAR dans leur pratique et leur travail individuel. Autrement dit, comment la GAR et sa légitimité ont une incidence sur leur rapport individuel à leur travail et à l'école. D'autre part, nous aborderons les effets perçus (positifs ou négatifs) sur l'école comme entité collective, sur le climat des relations à l'interne et à l'externe.

Des appropriations contrastées des dispositifs de gestion de la pédagogie : entre évitement et usage critique

Comment les enseignants perçoivent-ils et réagissent-ils aux stratégies et aux dispositifs de gestion de la pédagogie qui leur sont proposés/imposés? Deux types de réponses se dégagent. Une partie des enseignants tend à juger cette stratégie de gestion de la pédagogie comme plutôt illégitime, conduisant à un sentiment de pression (en matière de charge de travail, de responsabilité excessive) voire de perte de confiance dans sa compétence et son autonomie professionnelle. Ils développent alors des tactiques de retrait ou d'évitement des conséquences de la GAR. Une autre partie, à l'opposé, juge que certains dispositifs de réflexivité mis à leur disposition sont des possibilités d'améliorer leurs pratiques et la réussite des élèves. À l'instar du discours des directions, ils n'opposent donc pas ces dispositifs de gestion de la pédagogie avec leur professionnalisme et leur autonomie professionnelle. Néanmoins, ces derniers enseignants peuvent valoriser une réflexivité (individuelle et collective) accrue, sans pour autant accepter aveuglément la logique de quantification de la GAR ou juger légitime toute forme de pression ou de reddition de comptes.

Sentiment de pression et stratégies de retrait ou d'évitement de la GAR

Chez une partie des enseignants – plutôt résistants ou au mieux ambivalents à l'égard de la GAR – la conception dominante d'une responsabilité limitée dans la réussite des élèves les conduit à disqualifier (moralement et cognitivement) les attentes de réussite comme irréalistes, voire comme contre-productives (pour le bien des élèves). Cet irréalisme des cibles ou des demandes des CS (parfois aussi associées à celles des directions) sape pour eux la légitimité cognitive du discours légitimateur de la GAR et de sa théorie de l'action (les évaluations des résultats comme possibilités d'amélioration collective des pratiques d'enseignement).

[...] que quelqu'un me dise, ben faudrait que tu montes ça à quatre-vingt-quinze pour cent, parce qu'idéalement ce serait cent pour cent, mais on ne peut pas, on fait du mieux qu'on peut, on essaie de faire avec les moyens qu'on a évidemment, mais c'est toujours d'atteindre le plus haut niveau de réussite, mais c'est IRRÉALISTE de croire ça, on travaille avec des êtres humains, on n'est pas dans une entreprise où faut augmenter le chiffre d'affaires, tu sais des fois j'ai l'impression qu'on est passé à une entreprise qui faut vendre les produits absolument, là puis là cette année il faudrait augmenter de vingt pour cent. (École des Montagnes, Ens Fr2)

(Concernant les cibles) Tsé y'a du monde qui sont plus stressés avec ça. Moi c'est... tu veux me mettre une cible de 90, ça sera pas atteignable. On peut réussir à, on peut jaser longtemps, mais... (rires) y'a des choses qui sont pas, qui sont pas réalistes dans ce qu'on demande. (École du Fleuve, Ens Fr)

Cette non-légitimité de la mécanique de la GAR augmente si les enseignants ont le sentiment que cela accentue la surcharge de travail, ce qui renforce leur critique morale de la GAR, au nom d'un sentiment d'injustice et de non-reconnaissance de leur contribution. On leur impute une responsabilité excessive sur les résultats de leurs élèves et ces enseignants vivent mal ces pressions sur un plan expérientiel et identitaire, car elles sont aussi vécues comme une forme de déni de leur engagement (moral et professionnel) envers leurs élèves, une critique aussi parfois de leur professionnalisme et une remise en cause de leur autonomie professionnelle.

Les conventions de gestion au départ c'est sûr que on a l'impression de travailler très très fort pour la réussite des élèves, et lorsqu'on nous demande plus... on peut le prendre difficilement dans le sens bah, qu'est-ce que vous voulez que je fasse de plus ? (École des Faubourgs, Ens Fr2)

Il y a vraiment eu il y a 3-4 ans, on sentait cette volonté de nous rendre 100 % responsables de la réussite de l'élève. Alors, euh là ça, ça... ça, je n'aimais pas ça. Ça, je n'aimais pas ça parce que c'est... euh on fabrique pas de la saucisse, on ne fabrique pas des boulons. Si on veut être plus productif à fabriquer des boulons, on achète une meilleure machine, on augmente la cadence et voilà. On travaille avec des êtres humains. (École des Prairies, Ens Histoire)

Qu'est-ce qui caractérise un professionnel ? Les directions d'école nous disent jusqu'à plus soif, vous êtes des professionnels. Qu'est-ce qu'un médecin, qu'est-ce qu'un avocat, qu'est-ce qu'un ingénieur ? C'est quelqu'un qui est autonome... alors si effectivement nous sommes professionnels, nous sommes à même de déterminer les moyens les plus appropriés pour faire en sorte de maximiser la réussite de nos élèves. Qu'on cesse de vouloir... s'ingérer là-dedans. (École des Champs, Ens Hist)

Q : Est-ce que vous vous avez l'impression justement que ce contrôle statistique des résultats des élèves, est-ce que ça peut contraindre votre autonomie de professionnelle, en tant qu'enseignante ? R. : Hum moi je pense que oui. Tsé si on nous oblige d'avoir des, des moyennes fixes ou d'avoir des buts comme ça, c'est sûr que ça vient jouer sur le, le jugement quand on a à mettre une note à un élève. (École du Fleuve, Ens Fr)

Ces enseignants vont dès lors développer diverses tactiques de réponse à ces pressions. Certains vont développer des formes de retrait par rapport aux dispositifs proposés, d'autres s'y conformer en façade, ou encore se laisser tenter par des manipulations des notes s'ils sont directement menacés par la surveillance des résultats des directions. Nous n'avons trouvé qu'un seul enseignant se déclarant ouvertement en « résistance » par rapport à la GAR.

Les enseignants peuvent d'abord essayer de tirer leur épingle du jeu de la GAR, en se « mettant à l'abri » des « radars de la direction » et en se préservant de s'impliquer dans la dynamique collective d'amélioration de l'école. Une première concrétisation de cette stratégie implique de rester performant individuellement avec ses élèves, d'avoir de bons résultats aux examens ministériels en s'investissant dans son travail en classe, mais en minimisant les investissements externes dans l'école.

Moi ce que j'aime dans l'enseignement c'est les élèves. Quand je suis en classe là, ça va très bien. Ce que j'aime pas c'est tout le TOUR... Tout ce qui y a AUTOUR... Toutes les demandes qui nous arrivent, soit des parents, soit de la direction, ferais-tu ça (marmonne : voulant signifier la contestation), bah

tout ça, bon c'est tout ça...qui devient un peu tannant. (École des Montagnes, Ens Fr1)

Cette solution n'est évidemment accessible qu'aux enseignants dont les résultats sont bons, ce qui leur permet de se mettre en retrait par rapport à la GAR. Elle permet en particulier de limiter ses investissements par rapport à un changement de ses pratiques pédagogiques en refusant d'aller aux formations (non obligatoires), en refusant ou en esquivant les dialogues avec les CP, ou en restant en retrait dans les dispositifs de participation formels.

Cet après-midi, c'est une réunion sur la progression des apprentissages. On a ça à chaque année. On sort de dlà, et puis on a perdu notre temps, encore, en tout cas, selon moi là. Y en a qu'aiment ça se réunir là. Mais alors, cet après-midi j'ai volontairement décidé de prendre congé. Je pense qu'on est quatre à avoir fait là. (École des Montagnes, Ens Fr1)

Cette stratégie de retrait est évidemment moins légitime et accessible pour d'autres enseignants, dont les résultats sont structurellement ou conjoncturellement problématiques au regard des normes attendues. Une façon alors d'éviter la dynamique de remise en question et les stratégies d'amélioration de la pédagogie des directions consiste alors à jouer avec le système en développant des formes de manipulation des évaluations, en étant relativement laxiste et « nivelant par le bas » les exigences à l'égard des apprentissages des élèves, même si plusieurs se défendent de le faire dans leurs propres pratiques⁹.

[...] très souvent, les professeurs ont tendance à vouloir augmenter leurs moyennes pour éviter justement qu'on vienne (les rencontrer). Donc souvent les moyennes sont plus fortes, en disant « j'aurais pas de problème, les moyennes sont fortes ». Alors c'est sûr, c'est souvent ce qu'on entend comme discours. Alors est-ce que les gens vont vouloir augmenter leurs notes pour avoir la paix, c'est-à-dire ne pas avoir toujours quelqu'un dire « bah là comment ça se fait que t'as pas fait, pis pourquoi ta moyenne elle est comme ça ». Bon. Fait que peut-être pour éviter ça, je sais que y a des personnes qui peuvent aller jusqu'à dire « moi je vais m'organiser pour que ce soit fort, pis comme ça j'ai pas de problème ». Ça ça se parle, ça se dit. (École des Montagnes, Ens Fr2)

9. Les enseignants avec des examens ministériels sont moins tentés par ce laxisme dans les évaluations, dans la mesure où leurs notes en classe peuvent être soumises à la modération du Ministère (minoration ou majoration de leurs notes, en fonction des résultats de leurs élèves aux examens ministériels). De plus, les directions d'école cherchent à limiter ces modérations du Ministère (voir le chapitre 6).

Une troisième est de se conformer aux demandes de la direction et d'accepter les préconisations de la direction ou des conseillers pédagogiques, sans pour autant y adhérer (voir la stratégie d'assimilation évoquée au chapitre 6).

(Si mes élèves n'avaient pas de bons résultats) Je le sentirais [une pression liée aux objectifs], puis là je ferais plus, je regarderais plus ces choses-là, et puis, je ferais plus, la CP serait plus souvent ici pour m'assurer que je respecte ce que la commission scolaire veut, pis ce que le Ministère veut, mais pour l'instant, moi j'ai l'impression que ça va bien... en trois... mes élèves passent bien. (École des Montagnes, Ens Histoire)

Plus rarement, des postures de résistance ouverte sont affichées par certains enseignants, qui peuvent s'adosser soit sur leur ancienneté et leur statut dans l'école, soit sur le fait qu'ils se jugent eux-mêmes comme des « grandes gueules » dans leur établissement.

(On me dit) « Jacques, tu es trop sévère (dans tes évaluations) ou... tu sais... peut-être qu'il faudrait que tu te tournes vers les nouvelles façons de fonctionner puis... ». Fait que cette pression-là, moi c'est sûr que je la ressens... la pression est peut-être moins forte sur quelqu'un comme moi, qui a trente ans d'expérience, puis... peut-être là on y va un peu plus poliment. Mais avec les plus jeunes [...]. On (la direction) veut les mouler comme il faut tout de suite, pas perdre le contrôle. (École des Montagnes, Ens Math1)

Mais ce sont des discours creux, ce sont des formules managériales... c'est du marketing scolaire, c'est plastique, complètement artificiel. Ce sont des raisonnements qui émanent du milieu économique, ce sont les mêmes raisonnements. Ce n'est pas mon rôle de me conformer. L'atteinte des objectifs de... c'est moi, en tant que professionnel, qui va, le temps aidant, voir, constater en corrigeant les examens ministériels – qui dans mon cas, valent 50 % du résultat final – si je suis à ma place ou pas, si les choses s'améliorent ou pas, si j'ai des choses à modifier ou pas. J'ai personnellement, je le dis humblement, les ressources pour moduler mes approches, pour m'adapter... davantage au monde technologique, à l'utilisation du Net, etc. Faire en sorte que l'élève évolue dans un milieu sécuritaire, I don't give a shit... C'est pas mon problème. Il y a des gardiens de sécurité ici, je suis prof. On veut l'imputabilité, on veut nous mettre tout sur les épaules, moi je résiste. (École des Champs, Ens Hist)

Appropriation critique et logique professionnelle réflexive

Une autre partie des enseignants, s'ils peuvent vivre une certaine pression liée à la recherche de pratiques performantes, peut à l'opposé

trouver une légitimité morale et cognitive aux dispositifs de visibilisation quantifiée des résultats, et à la mise en place de dispositifs d'accompagnement et de suivi pédagogique, car la logique d'amélioration des pratiques et des résultats des dispositifs de la GAR sont cohérents avec leurs objectifs personnels. Autrement dit, pour ces enseignants, la GAR peut être vécue comme en congruence avec le développement de leur professionnalisme, de leurs compétences et logiques d'action en situation, et au moins dans une certaine mesure avec leurs valeurs et leur ethos professionnel. Ces enseignants plus « réceptifs » à la GAR ne sont ainsi pas opposés à une confrontation aux résultats effectifs de leurs pratiques pédagogiques sur la base de données quantifiées, dans la mesure où cela participe d'une visée de réflexivité (individuelle et collective) pour améliorer les choses.

« C'est normal, à mon sens c'est normal qu'on, que je me questionne sur la réussite de mes élèves » ; [...] Q : On vous demande des explications sur vos notes de cette année ? R. : Oui, tout à fait. Oui, oui, oui, oui... Ça c'est nouveau. Depuis la convention de gestion, on a à expliquer davantage. [...] (Et si les résultats baissent) Moi-même je vais essayer de voir. Ils ont pas besoin (de me demander). Moi-même j'étais capable de faire en sorte là, qu'on va trouver des solutions. (École des Faubourgs_E3_Ens Fr2)

Pour ces enseignants, l'usage des données a aussi une légitimité pragmatique, car ils trouvent ces données utiles pour améliorer leurs pratiques enseignantes, ce qui signifie aussi, en amont, qu'ils leur confèrent une légitimité cognitive comme « reflet » plus ou moins fidèle de la réalité des apprentissages.

L'an passé... on a eu un taux de réussite qui était un petit peu plus bas, à l'examen du Ministère (en français). On ne parle pas d'une grosse situation d'échec, mais... [...] Fait qu'on a demandé à la CP, justement : « Heille, c'est quel critère¹⁰ qui était le pire ? » Pis ça, elle nous l'a présenté, c'est notre critère 5, c'est orthographe et grammaire. On a une lacune à cet endroit-là. Il faut travailler ça. Elle nous l'a présenté... (...), elle reçoit les résultats de toutes les écoles, euh... [...] Puis elle est capable de redécouper, et de dire : « À chaque critère, il y a un taux de réussite à tel endroit, euh... [...] Bien j'aime ça, moi, le savoir, parce que justement, en début d'année, quand je dis à mes élèves : Hey là, l'année passée, ils ont réussi avec tant de pour cent, on va essayer de faire encore mieux », tout ça, euh... Souvent, je vais aller voir la CP, je vais lui

10. Il s'agit des critères d'évaluation du Ministère, qui correspondent aux différentes compétences évaluées dans chaque matière.

dire : « Hey, dès que tu as les résultats, sors-moi ça. » (École des Chutes, Ens Fr2)

Cependant, ces enseignants plutôt « réceptifs » à la GAR en général ont également des critiques à faire à l'égard de la mécanique chiffrée de la GAR. Certains, prêts à se questionner et à changer leurs pratiques pédagogiques si nécessaires, sont – comme on l'a déjà vu *supra* – aussi critiques de « cibles » fixes, un peu arbitraires (illégitimité cognitive).

De plus, si ces enseignants sont disposés à se confronter à leurs résultats, à réfléchir à leurs pratiques, et si nécessaire à les changer pour améliorer les résultats des élèves, il faut cependant que ce soit dans une démarche de partenariat qui implique des aides de la direction et évite des pressions négatives. Il faut à l'opposé laisser place à la démarche de questionnement et de recherche d'amélioration de l'enseignant. Ces enseignants rejoignent en fait les promoteurs d'une « *accountability* intelligente » (Normand et Derouet, 2011).

Reddition de compte, oui, mais en mettant en place les moyens, puis qu'on nous aide en fait, puis après ça, on peut se rasseoir puis vérifier tout ça (ensemble). Moi ma reddition de comptes je vois ça comme ça. Je vois ça comme un partenariat : (vous la direction) mettez nous de l'aide, des ressources, puis formez-nous, euh, c'est important, mais... ne voyez pas ça nécessairement comme... je dirais « le côté, si vous avez pas atteint tel objectif, on va... t'sais, avec des conséquences ». Mais ça (une approche sanctionnante), à mon sens, c'est inutile... tout simplement. (École des Faubourgs, Ens Fr2)

Les effets sur l'établissement : comparaison des résultats et compétition interne et externe

Quels sont alors les effets perçus de la GAR sur l'école dans son ensemble aux yeux des enseignants ? Il faut à cet égard distinguer, mais aussi articuler leurs perceptions des stratégies externes des écoles, et celles du climat interne. Plusieurs enseignants font en effet des liens entre la GAR et la compétition des écoles sur un marché scolaire. Sans dire que la GAR accentue la compétition, ils remarquent que les écoles ou les CS développent des stratégies d'affichage, de construction d'images externes de l'école, pour se positionner sous un jour favorable sur ce marché.

Parce qu'on... maintenant vous savez qu'on vend nos écoles (rires) mais on fait beaucoup de promotion, je veux pas dire vendre, c'est peut-être pas... On fait beaucoup de promotion des écoles. Donc le projet éducatif sert à la promotion de l'école [...], parce que nous on est en compétition c'est sûr avec des écoles

privées tout près. Q. : Vous le ressentez ça ? R. : Énormément. C'est fort, entre le programme d'éducation internationale et le privé, la bataille est forte... (École des Chutes, Ens Math1)

Ces stratégies externes de positionnement sur le marché sont parfois dénoncées du point de vue moral par certains enseignants comme des stratégies inappropriées pour des écoles qui ont des missions plus nobles.

Les trois missions fondamentales, telles que décrites dans la LIP, dès les années 1960, étaient bien éduquer, socialiser et qualifier. Dans l'ordre. Et de plus en plus, c'est l'approche utilitaire, néo-libérale (qui prédomine). Nous sommes ici de plus en plus au service de l'entreprise. Je le caricature à peine. Et c'est absolument contraire à mon état d'esprit. En tant que professeur des sciences sociales, je suis ici pour développer le sens critique de mes élèves, je ne suis pas ici pour leur instiller des raisonnements qui sont du même acabit que ceux que l'on retrouve dans l'entreprise privée, avec pour seules perspectives ou avec pour perspectives prioritaires la recherche du profit, le rendement, le rendement. (École des Champs, Ens Hist)

Plus souvent, elles sont prises au mieux comme un mal nécessaire, mais elles sont perçues comme négatives par les conséquences qu'elles produisent à l'interne de l'école. En effet, cette quête d'image externe positive notamment pour les parents et le public (mais aussi pour la hiérarchie de tutelle) est illégitime quand elle renforce la pression et pèse sur le travail des enseignants ou quand elle affecte le climat des relations internes entre collègues.

Y a une pression qu'est plus grande. Euh, on ne se cachera pas qu'on est dans un milieu, où, maintenant, l'École c'est une entreprise qu'on doit vendre là. Parce que les écoles privées, les écoles publiques, donc on a comme une PERFORMANCE à livrer là, et, euh, ça, c'est sûr que ça joue aussi. L'image est importante. (École des Montagnes, Ens Fr1)

Plus largement, pour certains, la GAR conduit à un changement de climat de l'école entre collègues : plus de pression sur certains, mais aussi un climat de peur, où les enseignants sont moins francs ou développent des ruses ou des stratégies de résistance pour pallier la pression (manipulation des chiffres, fermeture des classes et refus des « soutiens » en classe).

Q. : Toute cette opération de convention et de demande de compte sur les résultats, est-ce que ça affecte le climat de l'école, les relations des enseignants à la direction ?

R. : Oui. Oui, oui parce que c'est ça, parce qu'il y en a qui sentent ça comme une immense pression, il y en a pour qui vraiment c'est de se sentir coincer, de se sentir observé... il y en a que ça bouscule énormément, à tort ou à raison. Là c'est à eux d'en juger, mais oui, donc ça a changé des choses au niveau du climat, le mode paranoïa un peu que je parlais tantôt là, oui, des gens qui se méfient un peu plus, qui parlent peut-être moins librement ou franchement. Ou des commentaires au début comme, tu vas voir je vais leur arranger ça moi, mes taux de réussite, tu sais. On en a entendu, aussi des « ils viendront pas », des fermetures de portes tu sais parce que là, en soutien on pourrait être deux dans ta classe. Non, tu viendras pas dans ma classe, tu viendras pas voir ce qui se passe. (École des Faubourgs, Ens Math 1)

Ces pressions sont exercées par les situations de comparaison des résultats entre groupes classes, mais peuvent aussi advenir lors de supervisions pédagogiques plus individuelles, parfois déclenchées par des plaintes de parents, parfois à l'initiative des équipes de direction associées aux conseillers pédagogiques. Si nous avons vu que des enseignants (plutôt réceptifs) n'y voient qu'une occasion de se questionner pour améliorer leurs pratiques, d'autres, plus nombreux, y voient négativement une surveillance accrue de leurs pratiques et une forme de pression (soit pour l'obtention de bonnes « notes » par leurs élèves, soit en faveur d'un changement de leurs pratiques).

Q. : Vous pensez qu'ils (l'équipe de direction) analysent quand même les résultats de chaque enseignant de manière détaillée ?

R. : Oui, quand même, oui. Pis ils comparent aussi entre les enseignants. Faire un petit peu de manipulation aussi... ce qui fait que certains enseignants ou enseignantes qui vont eux-mêmes trafiquer leurs résultats pour pas trop se faire taper sur la tête. Ça se fait en français, parce que justement en plus, ils disent, de toute façon en 5^e secondaire, ils vont rattraper pour les lacunes... (École des Champs, Ens Fr)

Je suis arrivée en même temps que la direction qui est là depuis 5 ans comme moi. C'est sûr que moi je vois que le climat a changé tsé. J'ai l'impression que c'est pas tant la personne qui a changé, c'est vraiment les objectifs qui sont donnés par la direction de la commission scolaire. Dire tsé ben ton école doit produire, une certaine école doit... Moi j'ai l'impression que c'est ça là, parce que pourquoi mettre de la pression sur les enseignants, pourquoi vouloir tant que tout le monde réussisse ? Tsé quand que l'élève n'a pas les capacités ou a pas le... Ça arrive là. (École du Fleuve, Ens Fr)

Ces logiques de comparaison et de pression à la performance sont fortement dénoncées, si des présentations publiques des résultats peuvent mettre en question des collègues, ce qui conduit à mettre à mal une norme implicite de collégialité et de coopération, par ailleurs revendiquée par les directions quand ils en appellent au travail de collaboration de l'équipe-école pour la réussite.

Je suis, personnellement, toujours très mal à l'aise avec ça (les présentations des résultats en assemblée générale en lien avec la convention de gestion), parce qu'il y a des matières – moi, français, on est généralement deux/trois profs par niveau... Tu sais, on n'est pas capable de dire : « C'est Pierrette, c'est Ginette que cela n'a pas bien été. » Mais les matières où il n'y a juste qu'un enseignant pour tous les niveaux. Bien là, tu peux voir que des niveaux vont bien, des niveaux vont moins bien. [...] J'ai beaucoup de malaise à ce que cela cible des personnes, et souvent, c'est ce que cela fait. (École des Chutes, Ens Fr)

Il y a deux ans, j'ai parlé à la directrice générale. [...] J'ai essayé de lui faire comprendre que certaines gens, dans cette école notamment, pouvaient éprouver éventuellement certains problèmes, voire (deviennent) dépressifs, parce que... la direction jouait à celui qui pisse le plus loin. Parce qu'on se regarde les uns les autres. C'est tout à fait, encore une fois l'entreprise privée. Ça devrait pas être comme ça en enseignement, pas à mon avis en tout cas. (École des Champs, Ens Hist)

Enfin, selon certains enseignants, ces stratégies d'image peuvent conduire des directions scolaires à des formes de pression sur les notes, pour « bien paraître » dans les tableaux comparatifs de résultats de la commission scolaire.

Oui, ça m'est pas arrivé à moi, mais je sais que c'est arrivé l'année passée à d'autres enseignants. Clairement là, ils se sont fait demander d'augmenter la moyenne. [...] Ben là... je pense que les directions veulent que leur école soit en réussite aussi, parce que quand ils se font le gros tableau avec chaque école qui sont en réussite... c'est sûr que je pense que ça a une importance pour chaque direction. Je pense qu'ils veulent bien paraître au niveau de la commission scolaire là. (École du Fleuve, Ens Fr)

CONCLUSION

Si les extraits de nos entretiens codés comme « illégitimes » prévalent quantitativement dans notre échantillon, nous avons mis en avant que nos répondants étaient rarement totalement opposés à la GAR

($n = 5$) ou en sa faveur ($n = 4$). La majorité des enseignants développent en effet des jugements ou des raisons de trouver la GAR illégitime qui se combinent à certains aspects légitimes. Néanmoins, la tonalité d'ensemble reste critique. Il est clair que les enseignants interrogés n'adhèrent pas sans conditions ni réserves à la mise en œuvre de la GAR. Si les finalités nobles qui la justifient – la réussite de tous, l'amélioration des acquis des élèves, l'augmentation de la diplomation – font consensus car elles rejoignent leur ethos professionnel, la stratégie d'amélioration des performances par les principaux outils de la GAR sont surtout les principaux sujets à controverse. Les enseignants n'adhèrent pas vraiment à la gestion de la pédagogie que la GAR implique.

Tout d'abord, les conventions de gestion sont souvent perçues comme des initiatives externes qui leur imposent des cibles relativement arbitraires et sont « l'affaire » des directions ou de la CS. La définition des moyens – et les dispositifs participatifs mis en place pour en convenir – font l'objet de jugements plus contrastés selon les enseignants et leur école d'appartenance : dans les écoles des Chutes et des Faubourgs – plus réceptives à la GAR en général –, les enseignants y voient des bénéfices pour leurs pratiques et les élèves, alors que dans les autres écoles, la participation est perçue comme un faux-semblant qui explique pour partie la faible adhésion à la dynamique d'amélioration proposée.

Ensuite, les outils de quantification (cibles, indicateurs, monitoring statistique des résultats de l'école ou des groupes-classes) qui amène à appréhender les réalités et les processus éducatifs sous forme de nombres plutôt que de mots sont beaucoup moins légitimes. Tout d'abord, de façon générale, les enseignants ne sont pas familiers avec les « chiffres » (sauf les enseignants en math) et les ressentent comme une réduction de la complexité des élèves et des situations, ou des finalités multiples de l'éducation. Ensuite, certains mettent en cause leur pertinence cognitive et pragmatique : les données chiffrées reflètent très imparfaitement les réalités (de l'école, de leur classe ou de la singularité de tel élève) et surtout ont une utilité (plus ou moins) limitée pour orienter ou améliorer leurs pratiques en classe. Enfin, sur le plan cognitif et moral, les inférences causales qu'elles permettent ne sont pas toutes recevables, notamment si elles font l'impasse sur des variables cachées, conduisant à une imputation excessive de responsabilité de la réussite des élèves sur les épaules des enseignants.

La plupart des enseignants soulignent aussi la pression qu'elle représente, mais certains la rejettent ou s'arrangent par diverses réponses

(repli sur sa classe, conformisme de façade, manipulation des notes) pour y échapper. D'autres enseignants, par contre, s'approprient plus volontiers, mais de manière critique, la dynamique collective et réflexive que les stratégies de gestion de la pédagogie de leurs directions mettent en place pour améliorer les résultats.

La question du manque de moyens suffisants est aussi un sujet majeur et consensuel de critique pour tous les enseignants interrogés : au minimum, les plus disposés à s'approprier la dynamique de réflexivité individuelle et collective amorcée par la GAR demandent que cela se fasse en leur donnant des aides et des soutiens ; d'autres soulignent qu'en définitive, la mise en œuvre de la GAR consiste à leur demander toujours plus, sans leur en donner les moyens.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Notre analyse de la politique de Gestion axée sur les résultats (GAR) au Québec entre 2002 et 2017 s'est ancrée dans une approche multiscalaire, dynamique et dialectique de sa trajectoire, depuis sa conception et son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre sur le terrain des commissions scolaires (CS) et des écoles secondaires, et sa réception par les enseignants. Notre hypothèse de départ était que la GAR participe d'une entreprise de changement institutionnel, une réforme des modalités de régulation institutionnelle du système scolaire québécois. Des formes de régulation « post-bureaucratique » inspirées de la doctrine de la nouvelle gestion publique (NGP) et de modèles de *performance-based accountability* (soit une régulation par les résultats) expérimentées ailleurs en Amérique du Nord, s'installaient à travers diverses modifications législatives de la Loi de l'instruction publique québécoise. Nous posons ainsi trois questions de recherche principales : 1) Quels sont les processus et médiations, les acteurs et les institutions qui conditionnent et orientent la trajectoire de la GAR ? 2) Quels changements institutionnels sont visés, promus, enclenchés par les orientations de la GAR et sa mise en œuvre par les CS et les directions d'établissements ? 3) Comment les enseignants répondent-ils aux attentes institutionnelles de leurs directions et CS et dans quelle mesure considèrent-ils la mise en œuvre de la GAR comme légitime ?

Dans cette conclusion, nous revenons sur nos principaux résultats, tant sur le plan de l'enquête empirique que sur le plan de l'apport théorique de notre travail, en les mettant en dialogue avec quelques topiques majeures de la littérature scientifique sur ces questions. Nous aborderons aussi la question plus normative de savoir si la GAR est une politique efficace et légitime.

QUATRE RÉSULTATS CLÉS DE L'ENQUÊTE

Traduction néo-statiste de la nouvelle gestion publique et renforcement de la régulation verticale du système

La trajectoire de la GAR est tributaire d'un contexte de mondialisation économique et de la montée d'un discours transnational poussant à la réforme de la gouvernance des systèmes scolaires, en instaurant des formes de responsabilisation et de reddition de comptes sur les résultats, inspirées de la NGP et des expériences canadiennes ou états-uniennes de *performance-based accountability* (voir le chapitre 1). Cependant, ces modèles et ces exemples – notamment ontarien – ont fait l'objet de traductions et de bricolages cognitifs ou politiques qui résultent conjointement des rapports de force entre les acteurs (partis politiques, mais aussi groupes d'intérêt du secteur) et de la prise en compte des freins et des verrous institutionnels, sur le plan juridique ou normatif. Il en a dérivé une orientation plutôt néo-statiste de la GAR conduisant dans un premier temps (jusqu'en 2016) à surtout renforcer le pouvoir de régulation verticale de l'État sur le système (en particulier les CS), tant par des moyens réglementaires que par des outils de suivi et de régulation cognitive des pratiques et des résultats des principales organisations du système (voir le chapitre 3). Par ailleurs, jusqu'en 2016, le rapport de forces politiques et institutionnelles a plutôt conduit à préserver une structure du système à trois paliers et à garder les institutions d'une démocratie scolaire locale représentative (élections scolaires), qui au moins formellement ou symboliquement pouvaient jouer comme contrepoids partiel au renforcement de la régulation centrale, même si tous la reconnaissent comme « malade ». Dans la dernière période (le PL86 en 2016), ce renforcement de l'État se poursuit, mais il est aussi de plus en plus conjugué avec un renforcement du pouvoir des parents, d'une part par leur poids comme usagers directs des services scolaires dans les instances de décision ou de consultation (au niveau local ou de la CS), d'autre part par leur latitude de choix d'école qui s'étendent (Loi 40 en 2020). Cette tendance, déjà présente depuis les EGE et la loi 180 à la fin des années 1990, se renforce et devient aussi plus explicite et revendiquée dans le discours politique depuis l'avènement récent du gouvernement de la Coalition Avenir Québec. Dès lors, la traduction néo-statiste de la NGP pourrait se combiner avec une version néo-libérale, valorisant explicitement le renforcement de la concurrence entre les établissements scolaires privés et publics comme moyen d'amélioration des résultats, alors qu'elle était seulement tolérée dans les faits, mais déniée sur le plan du discours auparavant.

Le rôle clé des médiations des CS et de l'instrumentation

Les CS (et au-delà les directions d'école) jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de la GAR (voir le chapitre 4). On a observé plusieurs convergences dans les stratégies de mise en œuvre des outils de la GAR, qui résultent de plusieurs conditions d'isomorphisme. Outre l'influence mimétique des expériences et des politiques de la province voisine de l'Ontario, ces convergences sont liées au rôle coercitif des lois, aux ethos et croyances normatives des administrateurs et des cadres scolaires, mais aussi à des organismes et à des acteurs experts qui ont produit et diffusé des outils de quantification et d'évaluation statistique des écoles (notamment les indicateurs, les plateformes numériques comme Lumix). L'entreprise de changement des modes de régulation des établissements et du travail des enseignants se concrétise ainsi avec des outils proches : outils de gestion prévus par la loi (conventions et plans), outils statistiques et numériques, outils de participation et de mobilisation pédagogique. Elle est défendue avec des justifications voisines : le bénéfice supposé de la quantification, la croyance dans les effets positifs de la transparence et de la comparaison des résultats pour accentuer la responsabilisation ; les vertus de la participation collective pour susciter la réflexivité et l'amélioration de l'efficacité des pratiques. Cette adhésion cognitive et normative des cadres scolaires à la théorie de l'action de la GAR est favorisée par leurs formations initiales et le rôle actif de leurs organes de représentation professionnelle dans la diffusion de l'ontologie de la GAR. En outre, ces acteurs ont un intérêt pragmatique à la mettre en place, car *de facto* cela accroît leur connaissance et leur pouvoir sur ou dans les écoles.

L'analyse de l'instrumentation locale de la GAR (voir le chapitre 5) montre en effet qu'elle s'inscrit dans des dispositifs locaux de régulation. En nous inspirant librement de Foucault et de Boltanski, nous avons mis au jour deux dispositifs – distincts, mais articulés au sein des écoles étudiées – alliant des outils, des discours, des acteurs et des épreuves : un dispositif contractuel et un dispositif instrumental de régulation de la pédagogie. Lors de divers rituels organisationnels (assemblées générales, CPE, comité d'établissement, rapports d'évaluation, dépliants de présentation des écoles), le dispositif contractuel élabore des épreuves de vérité qui contribuent à institutionnaliser un nouveau lexique¹ et de nouvelles références normatives qui, tendanciellement, amènent à redéfinir

1. Objectifs mesurables, contrats, moyens et ressources, cibles, pratiques « probantes », données objectives versus perceptions subjectives, « forer dans les données », etc.

(cognitivement et institutionnellement) la réalité de ce que doit être l'établissement : soit un établissement « mobilisé » (Dupriez, 2002) qui construit, sous le leadership de son équipe de direction, un « système de production » (Maroy, 2009) efficace des apprentissages clés de ses élèves, attestés par des outils d'évaluation quantifiés. Par ailleurs, ces épreuves de vérité se conjuguent à diverses épreuves de réalité, dans des dispositifs de régulation pédagogique du travail des enseignants : des comparaisons de résultats des différents groupes-classes constituent en fait des épreuves où se joue la valeur (pédagogique) des enseignants ou des écoles, de leurs départements ou de leurs années d'études. Leur « grandeur », pour reprendre les termes de Boltanski et Thévenot (1991), se joue désormais surtout à l'aune de leur capacité contributive aux productions et aux résultats visés. Ainsi, à la faveur de l'instrumentation locale de la GAR s'opère un changement institutionnel dans les CS et les écoles, une redéfinition cognitive et normative des référents qui devraient les guider. En même temps, il se développe une rationalisation accrue de l'éducation qui conduit à la mise en place d'une gestion des pratiques pédagogiques et une redistribution des expertises et des pouvoirs dans l'école. Cette rationalisation est largement appuyée sur l'instrumentation de la GAR, ses outils numériques de quantification, ses outils managériaux et pédagogiques de mobilisation et d'appel à la participation des « équipes-écoles ». La rationalisation ne dérive donc pas seulement des seuls outils du management (plans ou conventions), mais aussi de leur synergie avec des outils proprement pédagogiques (comme les communautés d'apprentissage professionnelles), et bien sûr d'une extension de la quantification de l'éducation et de l'usage des données d'évaluation des acquis à des fins de gestion de l'école.

Gestion de la pédagogie, autonomie professionnelle et transformations des professionalités

Au Québec, la montée en puissance symbolique d'un langage managérial et économique pour penser le fonctionnement des écoles et définir les personnels et leurs pratiques a été sinon créée, du moins renforcée par la mise en œuvre de la GAR. Comme on l'a déjà signalé au chapitre 4, la préoccupation de la performance et de l'efficacité des écoles avait déjà été introduite dans les débats sur les politiques scolaires durant les années 1990 ; un vocabulaire teinté de *managérialisme* était déjà présent, voire institutionnalisé dans les milieux de l'administration scolaire, s'agissant de penser le rôle de leadership des directions scolaires,

de s'inquiéter du rendement et de la performance des écoles ou de la satisfaction de leur clientèle (Pelletier et Charron, 1998 ; Brassard, 2000 et 2006 ; Lessard et Levasseur, 2007). Les logiques de mise en œuvre de la GAR par les CS étudiées et son instrumentation statistique ou pédagogique viennent cependant outiller davantage le rôle de leaders pédagogiques attendu des directions ; autrement dit, le changement sémantique et les attentes institutionnelles de voir les directions se préoccuper de pédagogie et pas seulement d'administration tendent à se traduire dans les pratiques effectives grâce aux dispositifs instrumentaux de la GAR.

Par voie de conséquence, les relations entre directions et enseignants se transforment et deviennent plus asymétriques, dans la mesure où les directions ont davantage de moyens de pression et de légitimation pour appuyer leurs demandes d'amélioration des performances auprès des enseignants, notamment par la potentielle visibilisation statistique des pratiques et de leur efficacité, par le soutien des conventions et de la légitimité légale et bureaucratique qui les accompagne (voir les chapitres 5 et 6). Autrement dit, la gestion de la pédagogie au Québec n'est pas seulement une inflexion technique du travail des directions et des administrateurs scolaires ; elle connote un changement des relations sociales et de pouvoir entre ces derniers et les enseignants. Par ailleurs, les conseillers pédagogiques, avec des modalités variables selon les écoles, deviennent des experts pédagogiques en appui des visées de performance des directions d'école et des CS, plutôt que des ressources au service des demandes autonomes des enseignants.

En nous appuyant sur les travaux de la sociologie des professions de Freidson (2001), nous avons montré que le développement de cette gestion rapprochée des pratiques pédagogiques affecte le travail des enseignants et réduit leur autonomie professionnelle (voir le chapitre 6). Au nom de la réussite du plus grand nombre d'élèves, mais aussi pour réaliser leur propre mandat de direction d'école, les chefs d'établissements attendent de leur équipe-école et de leurs enseignants à titre individuel une réflexivité sur la base d'une confrontation « en miroir » aux résultats de leurs élèves par référence aux cibles de performance visées. Cette réflexivité est cependant de nature instrumentale, car elle est circonscrite, focalisée sur la pertinence et sur l'efficacité des pratiques, sans possibilité de remise en cause critique, significative du cadre cognitif et normatif des dispositifs de régulation qui la suscitent. L'autonomie de réflexion des enseignants, constitutive de leur autonomie professionnelle selon

Freidson, est donc singulièrement cadrée, d'une part par les instruments de quantification sur la base desquels se construisent les « diagnostics », d'autre part par le filtrage des « solutions » (notamment pédagogiques) proposées pour y faire face par le tamis des experts en pédagogie. Les directions considèrent aussi légitime de limiter ou de cadrer l'autonomie de décision des enseignants – autre dimension clé du professionnalisme selon Freidson –, dans le domaine de l'évaluation, de la couverture des programmes, voire plus rarement dans le domaine des pratiques en classe.

En définitive, on constate un grignotage de l'autonomie professionnelle des enseignants et une limitation de ce que Abbott (1988) nomme la juridiction d'un groupe professionnel, soit ici le domaine de compétences des enseignants. Conjointement, c'est l'expertise et le « savoir d'expérience » enseignant qui se voient de plus en plus minorés au profit des connaissances dérivées de la recherche en éducation et diffusées par les conseillers pédagogiques. Ces transformations des professionnalités, de la division du travail et des relations entre professionnels dans les écoles ne signifient pas pour autant qu'elles soient achevées, développées au même degré partout et parfaitement institutionnalisées ; des oppositions collectives (sur le plan syndical surtout ; Maroy et Vaillancourt, 2014) demeurent et sont plus ou moins actives localement. De plus, cette institutionnalisation est aussi fragilisée par la faible légitimité de la GAR aux yeux des enseignants.

Légitimité de la GAR et réponses des enseignants

La mise en œuvre de la GAR et de son instrumentation est loin d'être complètement légitime et de susciter l'adhésion chez tous les enseignants individuellement (voir le chapitre 7). La question de la légitimité de la GAR et de la mise en œuvre de son instrumentation au niveau local a été problématisée à partir des travaux institutionnalistes de Suchman (1995), qui envisage la légitimité sous trois facettes : morale, pragmatique et cognitive.

Presque tous les enseignants interrogés partagent les finalités de la GAR formulées en matière de réussite de « tous les élèves », ou en tout cas du plus grand nombre possible. La visée de réussite s'impose comme une évidence cognitive, valorisée moralement, ancrée dans leur identité professionnelle. La finalité ultime de la GAR est donc partagée de même que les principaux buts de la politique ministérielle, comme l'augmentation de la diplomation, la diminution du décrochage et l'amélioration des performances aux examens ministériels. Néanmoins, aux yeux des

enseignants, il est aussi clair que la responsabilité (morale) de cette réussite ne peut leur être totalement imputée, car elle est tributaire d'une diversité de facteurs et de conditions à la fois externes et internes à l'école, conditions qui leur échappent au moins partiellement (depuis les ressources et le rapport des familles à l'école jusqu'aux décisions politiques de la CS ou du MÉQ).

Cependant, les instruments et les théories de l'action sous-jacents à la GAR sont beaucoup plus controversés et leur légitimité est beaucoup plus faible, surtout sur le plan cognitif et pragmatique. Mis à part quelques enseignants clairement opposés ou, au contraire, réceptifs à la GAR, la majorité est relativement ambivalente à l'égard de l'instrumentation de la GAR et des attentes institutionnelles qui en dérivent de la part des directions d'école. Ainsi, les conventions de gestion sont le plus souvent tolérées comme une contrainte ministérielle incontournable, que les enseignants connaissent mal et qui reste l'affaire des directions ou des CS. La quantification de la réalité scolaire que les instruments de la GAR développent considérablement – les cibles, les tableaux comparatifs entre individus, années d'étude, matières, écoles, CS – fait l'objet de réserves ou de critiques nombreuses sur plusieurs plans. Les « chiffres » et les opérations de calcul statistique sont d'abord illégitimes *cognitivement* s'ils sont réducteurs des complexités et des singularités de leurs situations professionnelles quotidiennes (et de celles de leurs élèves), *moralement* s'ils sont générateurs d'une imputation excessive de responsabilité sur leurs épaules, et enfin *pragmatiquement*, lorsqu'ils s'avèrent en définitive peu utiles pour informer ou aider leur propre pratique d'enseignant. Enfin, même chez les enseignants les mieux disposés à l'égard de la GAR, le manque de moyens, les pressions (en matière de travail supplémentaire) ou le sentiment de défiance à leur égard sont dénoncés. L'appel à leur participation dans la définition des moyens ou la recherche d'améliorations des pratiques est jugé par contre de façon plus variable selon les écoles d'appartenance, tantôt comme un faux-semblant, tantôt comme une vraie plus-value.

Face au nouveau contexte généré par l'instrumentation de la GAR (visibilisation d'une partie de leurs pratiques, évaluation quantifiée de leur « grandeur » dans l'ordre de l'efficacité pédagogique) et aux attentes institutionnelles explicites des équipes de direction, quelles sont alors les stratégies de réponse des enseignants ? En nous référant aux travaux de Coburn, nous avons montré au chapitre 6 que les enseignants manifestent soit des formes de rejet ou de contournement des demandes qui leur sont

faites (rejet des attentes, réponse symbolique ou réponses parallèles ; environ 40 % des codages) attestant d'une posture d'opposition relative à la GAR, sans que cela signifie des résistances ouvertes et manifestes, présentes chez une très faible minorité d'enseignants seulement. Une posture d'acceptation relative se manifeste à l'opposé dans des réponses sous forme d'assimilation ou d'accommodation des demandes institutionnelles (environ 40 % des codages). Enfin, le renoncement ou l'abandon contraint de pratiques pédagogiques valorisées, par ailleurs, a aussi un poids significatif dans nos codages des réponses (20 %).

Ainsi, on ne peut pas parler d'une attitude homogène des enseignants sur le plan de leurs engagements et de leurs réponses pratiques aux dispositifs de régulation de la GAR. Par-delà la légitimité faible de l'instrumentation et de la mise en œuvre de la GAR aux yeux de la majorité des enseignants, nous avons aussi souligné que certains enseignants – plus réceptifs et favorables à la GAR – s'impliquent plus volontiers dans des dispositifs participatifs de réflexion collective sur les améliorations des pratiques, car cette réflexivité leur semble en phase avec leur conception de leur métier. Ces enseignants considèrent comme légitime et normal que leur professionnalisme s'évalue à l'aune des résultats de leurs élèves, même s'ils attendent qu'on leur en donne des conditions favorables (ressources et moyens suffisants et adaptés, contexte de travail sans pression indue). D'autres enseignants, à l'opposé, vont plutôt chercher à éviter ces implications collectives, jugées peu utiles et lourdes, en cherchant soit à afficher des résultats individuels favorables (parfois en relâchant les exigences sur les élèves) qui les mettent à l'abri des demandes de justification des directions, soit plus rarement, à les rejeter explicitement. Plus rares sont les enseignants ouvertement et explicitement résistants à la GAR.

PERTINENCE D'UNE APPROCHE MULTISCALEAIRE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE

Dans notre recherche, nous avons analysé la trajectoire de la GAR en l'ancrant dans l'histoire et dans le contexte scolaire et politique du Québec. Nous avons appréhendé la mise en œuvre de cette politique en défendant une approche multiniveau. D'un point de vue plus théorique et méthodologique, quels sont en définitive les avantages et les limites de l'approche théorique adoptée ? Permet-elle des avancées sur le plan de la connaissance ? Son intérêt nous semble d'une triple nature.

L'analyse multiscalaire et diachronique nous semble d'abord fructueuse, sinon facile à mettre en œuvre, pour cerner les processus de médiation et de traduction qui jouent entre le transnational et le national. Ainsi, nous avons bien montré au palier central de la fabrication de la politique que l'on ne pouvait réduire l'élaboration de la GAR à l'importation et à la diffusion sans filtre du discours néo-libéral transnational. En effet, il y a des processus de traduction, de bricolage et des dépendances aux institutions et aux décisions antérieures qui modulent et médiatisent la circulation des idées de la nouvelle gestion publique, qui la greffent à des problématisations anciennes de la question scolaire (l'enjeu de la réussite, de la démocratie scolaire, de la centralisation/décentralisation de sa gouvernance) et prennent en compte les spécificités des institutions scolaires locales (la place de la démocratie scolaire représentative locale et des CS). Par ailleurs, les configurations fluctuantes des rapports entre les forces politiques ou les acteurs du secteur scolaire conditionnent le contenu de l'action publique et les récits qui la justifient. Si on a pu observer un discours renforçant la régulation verticale du système par l'État en laissant sa structure relativement intacte – discours dominant dans un premier temps entre 2000 et 2015 –, il a toujours été contesté par un récit d'action publique plus minoritaire au départ, mais qui a vu son poids s'affirmer durant la dernière période. Ce dernier défend un renforcement de la logique de concurrence locale et du poids des parents, et plaide pour une conversion importante de la fonction des structures des CS au niveau intermédiaire, au profit du centre et des établissements. Ainsi, les dynamiques des acteurs au niveau central ont pu conduire dans un premier temps à tempérer l'influence d'un discours néo-libéral avant de le renforcer en fin de période. À la différence des théories de l'isomorphisme et des convergences inter-nationales (Meyer *et al.*, 1997), l'analyse de la trajectoire de la politique peut mettre en évidence les différences sociétales ou régionales et souligner les sources institutionnelles, cognitives ou politiques de tendances spécifiques des politiques dans ce contexte de mondialisation (Maroy et Pons, 2019).

L'analyse multiscalaire de la trajectoire d'une politique est ensuite utile pour capter les tensions et les médiations entre le national et les autres niveaux d'actions régionaux ou locaux. Au niveau intermédiaire et local, notre enquête montre bien que les effets institutionnels et organisationnels de la GAR ne sont actualisés et mis réellement en acte que par la médiation des CS. Les dirigeants des CS sont d'importants entrepreneurs du changement des modes de régulation du système et ils enclenchent une dynamique qui ne résulte pas seulement de l'obligation

légale. La signification et les visées pragmatiques de la politique sont liées à la façon dont les administrateurs et les cadres des CS se sont approprié la GAR et lui ont donné sens, en fonction de plusieurs influences : leur ethos professionnel, l'influence ontarienne, la circulation des outils et des idées favorisées par des organisations professionnelles ou des experts. Par ailleurs, l'analyse des médiations de la politique a permis de souligner les différences d'intensité de la gestion de la pédagogie, résultat de logiques d'action différentes selon les CS.

Si la mise en œuvre effective de la GAR et ses effets de changement des régulations du système doivent beaucoup aux médiations du palier intermédiaire, la réception de la GAR par les enseignants, la manière dont ils construisent le sens de la politique et de ses instruments contribue à l'opposé, on l'a vu également, à en fragiliser la légitimité et dès lors l'institutionnalisation. Cette dernière est loin d'être achevée, dans la mesure où l'instrumentation et la mise en œuvre de la GAR restent peu légitimes cognitivement et pragmatiquement pour les enseignants.

En définitive, la prise en compte de plusieurs niveaux d'action publique et l'analyse de la trajectoire d'une politique comme la GAR permet de prendre distance avec les référentiels et les discours dominants qui la sous-tendent au niveau national et transnational. C'est en considérant les conditions et les intérêts qui influencent la problématisation des questions scolaires en amont de la politique, en analysant les sources et le fil du bricolage évolutif des solutions mises en place, en interrogeant les logiques locales et les acteurs qui procèdent à sa mise en œuvre, que l'analyse des politiques éducatives puisse prendre distance avec les cadres institutionnels ou normatifs existants, frayer de nouveaux possibles en questionnant les institutions et les intérêts existants, ou les effets – intentionnels ou non – produits par la GAR. Cette posture théorique permet de ne pas limiter l'analyse des politiques éducatives à une approche focalisée sur les « solutions » de « problèmes » déjà définis par les autorités scolaires ou politiques, une approche réductrice qui risque de réduire le champ du possible et du pensable dès lors qu'il s'agit de penser et d'évaluer cette politique. Autrement dit, il s'agit de déployer une vraie sociologie de l'action publique qui, d'une part, analyse les rapports sociaux et les intérêts multiples impliqués par le déploiement de la GAR comme entreprise de changement institutionnel et, d'autre part, met au jour les changements des balances du pouvoir et du savoir qu'elle enclenche entre les acteurs en jeu. Cette approche est, à nos yeux, un instrument méthodologique pour prendre distance avec l'ordre existant et une voie pour

favoriser un changement significatif de l'école et des politiques scolaires, inspiré par des valeurs simultanément démocratiques, sociales et émancipatrices.

LA GAR, UNE POLITIQUE EFFICACE ET LÉGITIME ?

Pour terminer ce livre et cette conclusion, nous discutons plus normativement de la gestion axée sur les résultats, en précisant au lecteur que de telles questions impliquent bien entendu des dimensions axiologiques et des jugements normatifs de notre part, qui restent discutables.

Dans quelle mesure peut-on considérer la GAR comme une politique efficace et légitime, une politique à poursuivre ? Est-elle d'abord une politique défendable au regard de son efficacité instrumentale ? En d'autres mots, a-t-elle des effets positifs sur les résultats des élèves, en termes d'efficacité ou d'équité, en regard des objectifs officiellement poursuivis ? Ces effets sont-ils très différents de ceux observés sur les systèmes « à forts enjeux » ? (Mons, 2009). Comme on l'a rappelé en introduction, les méta-analyses nord-américaines sont plutôt prudentes sur des effets positifs de l'*accountability* sur l'augmentation des scores des élèves ou sur la réduction des écarts entre différents groupes « forts » et « faibles » (Lee, 2008). Deuxièmement, la GAR est-elle défendable au regard de ses effets inattendus ou collatéraux, notamment sur le métier enseignant et les acteurs de l'école ? Affecte-t-elle aussi la nature même de l'éducation et, dès lors, sa qualité ? Peut-elle dès lors être considérée comme légitime ou défendable ?

Une politique efficace ?

Disons d'emblée que nous ne pouvons dégager de notre recherche un constat robuste sur la réalisation des objectifs de la GAR en matière d'équité/efficacité – l'amélioration du taux de diplomation de l'ensemble de la population québécoise, la réduction du décrochage parmi certains groupes (garçons, milieux défavorisés, HDAA, etc.). Une telle évaluation de ces politiques devrait en effet faire l'objet d'une étude en soi qui va bien au-delà de l'objectif de notre recherche et s'avérerait d'ailleurs difficile à réaliser, notamment au Québec, car cela suppose d'isoler en toute rigueur l'effet propre de la politique, en contrôlant tous les autres facteurs qui

peuvent jouer sur les indicateurs de réussite scolaire². Néanmoins, une évaluation de l'efficacité de cette politique peut être tentée à partir des données descriptives officielles, en précisant qu'elle n'est qu'indicative puisque basée sur des données « brutes », sans variables de contrôle.

Les études statistiques descriptives du Ministère (MÉQ, 2017) attestent sans doute d'une augmentation des taux de diplomation et de qualification et d'une baisse tendancielle du décrochage du système scolaire public québécois, tant pour les filles que pour les garçons. Pour les cohortes d'élèves inscrites dans des écoles publiques secondaires de 2002 à 2009 et suivies pendant 7 ans par le Ministère, le taux d'obtention d'un diplôme dans un délai de 7 ans augmente de 71, de 9 % (cohorte de 2002, suivie jusqu'en 2008-2009) à 80,1 % (cohorte de 2009, suivie jusqu'en 2015-2016), avec un écart entre les sexes qui diminue légèrement (de 10 à 8,6 points). L'analyse descriptive des performances des CS de notre champ d'études montre des résultats analogues pour le décrochage ou les taux de diplomation et de qualification après *cinq* années de secondaire, avec des variations selon les CS (voir les graphiques 4 et 5 dans l'annexe 6). On pourrait conclure, sur la base de ces indicateurs, que la GAR a des effets positifs sur la réussite des élèves et qu'elle est dès lors efficace, puisque le taux de diplomation et de qualification augmente entre 2008 et 2015, et que le taux de décrochage diminue.

Une telle conclusion semble cependant un peu hâtive, et ce, pour deux raisons au moins. La première est liée à la fiabilité et au choix des indicateurs d'obtention de diplômes sanctionnant la réussite. La seconde à la différence d'appréciation selon qu'on choisit, comme base de jugement, l'évolution de la diplomation ou l'évolution des performances des élèves aux examens ministériels.

Concernant les indicateurs de diplomation et de qualification, il faut noter que sur la période d'intérêt (2000-2015), de nouveaux types de qualification ont été créés (certificats de formation à des métiers

2. Annelise Voisin (2018) tend à montrer dans sa thèse que l'efficacité des systèmes d'*accountability* est très discutable, une fois tenues en compte plusieurs variables de contrôle (dépenses publiques, stratification sociale dans la société et stratification du système scolaire lui-même). En effet, en comparant 59 juridictions canadiennes et européennes à partir du Pisa 2012, elle montre que les différentes composantes instrumentales des systèmes d'*accountability* ne covariaient pas de façon significative ni avec les scores moyens des élèves, ni avec divers indicateurs d'inégalités (des chances ou des résultats). Cependant, dans les systèmes à forts enjeux, basés surtout sur la logique des incitatifs financiers aux enseignants, ce type de politique apparaît associé à moins d'efficacité scolaire et à des inégalités de résultats entre les élèves, même en tenant compte des variables de contrôle.

semi-spécialisés (CFMS) et formation préparatoire au travail (CFPT) en 2007-2008). Ils expliquent une partie de l'augmentation des taux de diplomation et de qualification susmentionnés (3 points sur 8, entre les cohortes 2002 et 2009, selon le MÉQ, 2017). D'autre part, si on isole seulement les évolutions de l'obtention d'un diplôme d'enseignement secondaire (DES ou DEP) dans les écoles publiques après 5 ans seulement (indicateur plus restrictif de la réussite, privilégié par l'Institut du Québec ; voir Homsy et Savard, 2018), on constate une relative stabilité de ce taux entre 2008 (65 %) et 2015 (64 %), avec une baisse de ce taux entre 2011 et 2013. Ainsi, on le voit, selon l'indicateur retenu (après 5 ans ou 7 ans, en prenant en compte ou non l'obtention de qualifications au-delà des diplômes), l'évaluation des progressions des performances du système public peut être jugée positive ou plus mitigée.

Surtout, deuxième raison, les résultats moyens aux épreuves ministérielles pour l'ensemble des CS publiques (et pour les CS étudiées) ne semblent pas s'améliorer entre 2005 et 2017 : selon les années, les moyennes oscillent entre 68 et 72 %, les taux de réussite fluctuent sans progresser (71,4 % en 2005 et 72 % en 2017 par exemple) (voir les tableaux 11 et 12 dans l'annexe 6). Ainsi, la baisse du décrochage scolaire et l'augmentation des taux de diplomation et qualification après 7 ans dans les écoles publiques ne signifient pas forcément que les apprentissages et les acquis des élèves s'améliorent (au moins dans les matières concernées par les épreuves ministérielles, français, mathématiques, histoire et sciences). Il est donc difficile à partir de ces seules évolutions descriptives de conclure aux effets positifs de la politique ni de certifier que les améliorations des indicateurs de diplomation seraient attribuables à une amélioration des pratiques et des efforts pédagogiques des équipes-écoles, comme la théorie de l'action de la GAR l'avance.

De plus, notre analyse qualitative montre qu'il existe des pratiques d'adaptation stratégique des CS, des écoles et des enseignants aux nouvelles attentes de réussite. Ainsi, les pratiques de bachotage (*teaching to the test*) ou la manipulation des notes sont rapportées par plusieurs enseignants dans nos entretiens. Sans évidemment pouvoir attester de la fiabilité de ces comptes rendus qualitatifs, il faut cependant remarquer qu'ils rejoignent les dénonciations publiques par les organisations syndicales enseignantes de l'augmentation de la « tricherie » aux examens

ministériels ou de manipulation de notes par les commissions scolaires³. Ces pratiques opportunistes pourraient aussi expliquer partiellement certaines améliorations des indicateurs de diplomation et de qualification, sans pour autant qu'on puisse définitivement arguer que la qualité de l'enseignement se soit améliorée. On rejoint là plusieurs des constats établis dans les systèmes de responsabilisation et de reddition de comptes à forts enjeux (Rozenwayn et Dumay, 2014).

S'agissant des effets de la GAR sur les pratiques pédagogiques elles-mêmes, notre recherche a aussi montré qu'il y a une tendance à la réduction curriculaire des pratiques enseignées, dans la mesure où les directions d'école et les CS étudiées cherchent à mieux suivre et contrôler si les enseignants suivent les prescriptions ministérielles en matière curriculaire, s'ils orientent leur enseignement en fonction des compétences visées aux examens, s'ils adoptent les critères et le niveau d'exigence de ces mêmes évaluations ministérielles (voir les chapitres 4 à 6). Cette réduction curriculaire – constatée aussi dans les systèmes à forts enjeux (Au, 2007) – est considérée par certains enseignants – et plus largement par d'autres acteurs du débat public – comme une forme de perte de qualité de l'éducation donnée par les écoles publiques, dans la mesure où d'autres objectifs pédagogiques sont délaissés, comme pour un enseignant d'histoire, le développement de la citoyenneté au bénéfice de meilleures connaissances sur les jalons de l'histoire du Québec.

Une politique légitime ?

Qu'en est-il à présent de la légitimité de la GAR ? Doit-on la recommander du fait qu'elle serait en passe de s'institutionnaliser, d'être acceptée et acceptable pour les acteurs du milieu scolaire, même si son efficacité reste discutable ? Notre recherche ne peut ici non plus donner de réponses définitives à cette question. En effet, tous les acteurs n'ont pas été touchés par l'enquête, et de façon significative, nous n'avons pas interrogé les usagers du système, les élèves ou les parents. De plus, notre champ d'études qualitatif n'a pas la validité externe d'un sondage représentatif des acteurs enseignants ou cadres de l'école. Cependant, l'enquête qualitative compense cette limite par la validité interne, la richesse et la

3. Voir par exemple <www.lapresse.ca/debats/chroniques/patrick-lagace/201704/24/01-5091574-maquillages.php>; <www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/education/201704/27/01-5092521-des-notes-modifiees-a-linsu-des-profs.php>; <www.journaldemontreal.com/2017/04/27/la-manipulation-des-resultats-des-eleves-denoncee>.

fiabilité du matériau recueilli par entretiens. C'est donc une réponse prudente que nous développerons sur ce point.

Un résultat peut cependant être clairement dérivé de notre recherche. D'un côté, les administrateurs de CS et leurs cadres ou les équipes de directions d'école considèrent la GAR comme légitime pour l'essentiel, tant sur le plan de ses finalités que sur celui de ses outils et de sa théorie de l'action. Certes, certains interlocuteurs ont souligné plus que d'autres les limites de certains outils statistiques ou même, parmi les conseillers pédagogiques, d'aucuns ont émis quelques doutes. Néanmoins, la tonalité dominante était de chercher à institutionnaliser la GAR dans la routine des écoles et des CS, car il s'agissait selon eux d'un mode de gestion positif et efficace pour les élèves. D'un autre côté, les enseignants sont beaucoup plus réservés, surtout quant à la légitimité cognitive et pragmatique des outils de la GAR et de sa théorie de l'action : la quantification de l'éducation générée peut heurter une logique professionnelle de proximité avec leurs élèves, la logique de comparaison et de contrôle diffus entraîner un sentiment de non-reconnaissance, voire de peur, la pression à la réussite sans aide ou ressources suffisantes peut susciter des sentiments de non-respect et la tentation de réponses opportunistes. Cependant, nous avons souligné que les finalités de la GAR étaient pour l'essentiel partagées par les enseignants, et que les stratégies plus ou moins participatives associées à sa mise en œuvre avaient plus ou moins de crédit à leurs yeux. En bref, même si beaucoup d'enseignants restent ambivalents, la légitimité de la GAR reste très faible, au mieux conditionnelle, quand elle ne suscite pas clairement le rejet, notamment parmi les enseignants les plus proches des organisations syndicales.

Nous pouvons en conclure que la GAR reste une politique contestée, controversée sur le terrain, une politique qui distancie les groupes professionnels au sein des écoles et des CS, dans la mesure où leur perception de la légitimité de cette politique reste très nettement contrastée selon leur fonction, même si les oppositions ouvertes (syndicales notamment) ont baissé d'intensité dans plusieurs CS étudiées, avec le temps. Autrement dit, la GAR n'est pas une politique consensuelle qui favorise une coopération forte ou harmonieuse, une politique qui pourrait renforcer la cohésion et la coopération, alors même que paradoxalement, les stratégies de mise en œuvre officielles en appellent à la « participation » des enseignants au sein de « l'équipe-école ».

Bref, on peut arguer que cette politique pourrait renforcer la distance entre enseignants et cadres scolaires, ne fût-ce qu'en raison de

leur perception contrastée de cette politique. Cette tendance risque d'être renforcée en raison de ses effets sur la place et la valorisation du métier d'enseignant. Grâce à l'instrumentation de la GAR et à la quantification accrue de la réalité scolaire, les directions et les CS ont plus de ressources pour visibiliser et comparer le contenu et l'efficacité du travail des enseignants, et ainsi réduire l'incertitude et l'asymétrie de l'information qui permettait aux enseignants d'échapper aux pressions hiérarchiques. Par ailleurs, le savoir d'expérience, les connaissances contextualisées des enseignants sur leurs élèves et leur classe sont de plus en plus mis en balance avec les savoirs experts ou les connaissances statistiques issus de l'instrumentation de la GAR. C'est donc bien toute une distribution du pouvoir et du savoir, entre enseignants, administrateurs scolaires et experts pédagogiques, qui évolue avec la mise en œuvre de la GAR, par-delà les variations de son actualisation selon les écoles et les enseignants. C'est d'ailleurs, à notre sens, cette tendance objective qui sous-tend la faible légitimité de l'instrumentation et de la mise en œuvre de la GAR aux yeux des enseignants. Le bilan de la GAR est plutôt négatif pour les enseignants, car elle renforce *de facto* le pouvoir des directions à leur endroit. Si cette perte de pouvoir et d'autonomie enseignante conduisait à une amélioration de qualité éducative et à une diminution des inégalités, elle pourrait être défendue dans le débat démocratique sur l'école. Cependant, comme on l'a vu, ces effets positifs de la GAR sur les résultats des élèves sont loin d'être avérés.

La GAR ne nous semble donc pas une politique légitime au sein des écoles, même si on devrait sans doute, pour achever notre tableau, pouvoir tenir compte de la vision des élèves et des parents. À l'évidence, d'autres recherches devraient donc approfondir l'analyse à cet égard, tant sur la question de l'efficacité de la GAR en regard de ses objectifs proclamés que sur l'adhésion des usagers à son égard. Finalement, nous souhaiterions insister sur un autre aspect et effet inaperçu de la GAR. Nous avons mis en évidence une croyance assez répandue parmi les cadres scolaires (dans les écoles et les CS) dans son efficacité. Cette conviction – qui pourrait être une croyance dans la mesure où elle n'est pas confirmée par une analyse objective jusqu'ici – pourrait avoir un effet pervers : celui de penser que la réduction des disparités de résultats entre élèves dépend surtout de l'efficacité d'établissements autonomes, de la mobilisation et de la responsabilisation des équipes au niveau des établissements ou des CS. Ce faisant, on ne porte pas attention à des évolutions parallèles qui risquent de miner tant l'efficacité que l'équité du système québécois. Ainsi, la multiplication des « projets particuliers » au sein des écoles du secteur

public, la différenciation et la stratification croissantes de l'offre scolaire au sein ou entre écoles, la concurrence accrue entre écoles (encouragées par la Loi 40) tendent à remettre en cause des caractéristiques structurelles du système – l'intégration de son curriculum, la faible ségrégation inter-établissement du point de vue scolaire et socioculturel – dont la littérature scientifique ne cesse de rappeler les effets positifs tant en matière d'efficacité que d'équité (Lessard, 2019 ; Maroy et Kamanzi, 2017 ; Marcotte-Fournier *et al.*, 2016).

En d'autres mots, il ne faudrait pas que la croyance dans l'efficacité de la GAR – parmi les décideurs politiques et les administrateurs scolaires – rende invisibles d'autres facteurs d'inefficacité et des inégalités scolaires. Or, on peut se demander si le discours valorisant, d'une part, l'autonomie des établissements et, d'autre part, le poids des parents en leur sein ne risque pas d'accentuer la fragmentation du système éducatif et au-delà des inégalités croissantes de conditions de scolarisation entre les écoles. Une politique comme la GAR ne pourra pas compenser ces inégalités et la croyance dans son efficacité pourrait en occulter les sources. Autrement dit, toute l'efficacité et l'équité d'un système ne reposent pas sur « l'effet établissement » (Thrupp, 2002).

En conclusion, d'un point de vue normatif, la GAR n'est sûrement pas une politique définitivement institutionnalisée, d'une part car elle est plutôt illégitime aux yeux des enseignants, même si à l'opposé, les directions et les cadres scolaires y adhèrent nettement plus. D'autre part, son efficacité du point de vue de ses objectifs affichés reste aussi soumise à discussion et n'en favorise donc pas non plus la légitimation. Si, de façon superficielle, on pourrait conclure qu'elle augmente les performances (en matière de diplomation), on ne peut pas de façon rigoureuse départager l'effet propre de la GAR d'autres facteurs d'influence.

Au terme de cette enquête et de façon plus subjective, la GAR nous semble en définitive une politique dont les effets négatifs tendent à déborder les effets supposés d'amélioration des apprentissages et de réussite des élèves. Elle n'est pas légitime aux yeux des enseignants, son efficacité est discutable et ses effets indésirables sont importants. Si elle séduit les administrateurs scolaires et les directions d'établissement car elle met en avant la nécessité de leur leadership pédagogique, ce terme un peu « enchanté » cache selon nous une visée beaucoup plus prosaïque d'accentuation d'une gestion technique et instrumentale d'une institution scolaire, ramenée au statut de système de production des apprentissages des élèves (Maroy, 2009). Le prix à payer est de réduire l'autonomie

enseignante, sans pour autant que l'amélioration des résultats ne soit indiscutablement au rendez-vous. De plus, elle tend à valider une vue purement technicienne de leur métier. Elle tend à institutionnaliser des catégories cognitives et normatives, qui consacrent une rationalisation instrumentale de l'éducation, alors que dans le quotidien des pratiques, les questions des moyens ne peuvent jamais être totalement dissociées des fins, à rebours de ce que voudrait le discours gestionnaire. La pratique éducative n'est pas réductible à une rationalisation instrumentale, car une dimension axiologique est toujours inextricablement logée dans les gestes professionnels les plus anodins et quotidiens de l'action éducative (Biesta, 2009).

Si la récente Loi 40 vient d'être passée à l'Assemblée nationale « sous le bâillon », faut-il pour autant clore le débat au sujet de la gestion axée sur les résultats dans le milieu éducatif et la société québécoise ? Si ce livre peut inciter à le rouvrir et contribuer à son alimentation, il aura atteint un de ses objectifs.

ANNEXES

ANNEXE 1 – LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS

CAP	Communauté d'apprentissage professionnelle
CÉ	Conseil d'établissement
CP	Conseiller pédagogique
CPar	Convention de partenariat
CECM	Commission des écoles catholiques de Montréal
CGRÉ	Convention de gestion et de réussite éducative
CMEC	Conseil des ministres de l'Éducation du Canada
CRCPE	Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives
CS	Commission scolaire
CSS	Centre de service scolaire
CSDM	Commission scolaire de Montréal
DA	Directeur adjoint
DÉ	Direction d'établissement
DES	Diplôme d'enseignement secondaire
DG	Directeur général
DGA	Directeur général adjoint
FGA	Formation générale des adultes
FP	Formation professionnelle
GAR	Gestion axée sur les résultats
GPO	Gestion par objectifs (GPO)
GRICS	Société de gestion du réseau informatique des commissions scolaires

IMSE	Indice du milieu socio-économique
ISFR	Indice du seuil de faible revenu
LIP	Loi sur l'instruction publique
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
MÉQ	Ministère de l'Éducation du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté (MRC)
New AGE	New Accountability and Governance in Education
NGP	Nouvelle gestion publique
PEI	Programme d'éducation internationale
PL	Projet de loi
PNE	Personnel non enseignant
PR	Plan de réussite
PS	Plan stratégique
SÉ	Services éducatifs
SG	Secrétaire général
SIAA	Stratégie d'intervention agir autrement
TED	Troubles envahissants du développement
TRCP	Table régionale de coordination pédagogique
UdM	Université de Montréal

ANNEXE 2 – LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET GRAPHIQUES

Tableau 1.	Trois logiques de régulation par les résultats	44
Tableau 2.	Les formes de réponses des enseignants (adapté de Coburn, 2004)	76
Tableau 3.	Design général de l'étude de la gestion axée sur les résultats	81
Tableau 4.	Le design du champ d'études	85
Tableau 5.	Présentation des écoles étudiées	87
Tableau 6.	Cibles de la convention de partenariat 2013-2016 de la CS	137
Tableau 7.	Répartition du codage selon les catégorisations des réponses enseignantes.....	191
Tableau 8.	Fréquences des codes par catégorie de réponses, comparaison par école.....	199
Tableau 9.	Croisement des occurrences des codages « modalités » et « types » de légitimité	209
Tableau 10.	Croisement des occurrences des codages « légitimité » selon l'école d'appartenance	210
Tableau 11.	Évolution des taux de diplomation et de qualification selon les CS (en pourcentage)	268
Tableau 12.	Évolution de la moyenne aux épreuves uniques de 2005 à 2017 (en pourcentage).....	271
Tableau 13.	Évolution du taux de réussite des CS aux épreuves uniques (en pourcentage)	272
Tableau 14.	Évolution des écarts des taux de réussite aux épreuves uniques des CS par rapport à celui du secteur public (en points; source MEES, nos calculs)	273
Figure 1.	Chronologie des principales lois relatives à la GAR et genèse de ses outils principaux	103
Figure 2.	Traducteurs et processus de traduction de la NGP au Québec .	110
Figure 3.	Les relations entre projets, plans, conventions, objectifs mesurables et acteurs selon le MÉQ	123
Graphique 1.	Évolution des taux de diplomation et de qualification pour les 4CS.....	269
Graphique 2.	Évolution des taux de décrochage (en pourcentage)	270
Graphique 3.	Taux de réussite aux épreuves ministérielles.....	271
Graphique 4.	Évolution des écarts des taux de réussite aux épreuves uniques des CS par rapport à celui du secteur public	273

ANNEXE 3 – ÉCHANTILLON DES ENTRETIENS DANS LES 4 CS

CS1 du Sud			CS2 de l'Est			CS3 de l'Ouest			CS4 du Nord		
Codes d'entretien (Nvivo)	Fonction		Codes d'entretien (Nvivo)	Fonction		Codes d'entretien (Nvivo)	Fonction		Codes d'entretien (Nvivo)	Fonction	
CS1_E1_Pres_ConsCom	Présidente des Commissaires	1	CS2_E10_Pres_ConsCom	Président du conseil des commissaires	1	CS3_E1_Coord_ServEdu_Adapt	Coordonnatrice en adaptation scolaire et aux services éducatifs complémentaires	1	CS4_E1_Pres_ConsCom	Président du conseil des commissaires	1
CS1_E2_DG	Directrice Générale (2 parties)	1	CS2_E13_VPres_ConsCom	Vice-président du conseil	1	CS3_E2_Coord_ServEdu_Eval	Coordonnateur en enseignement général et en évaluation et sanction des études	1	CS4_E2_DGA_Admin	DGA Affaires administratives	1
CS1_E3_Dir_RH	Directeur au service des ressources humaines	1	CS2_E1_Pres_CC_HDAA	Président du comité consultatif des élèves HDAA	1	CS3_E3_Dir_ServEdu	Directrice du service des ressources éducatives jeunes et adultes	1	CS4_E4_DG	Directeur Général	1
CS1_E4_DGA	Directeur Général Adjoint	1	CS2_E4_Dir_Cpar	Directrice comité parents	1	CS3_E4_Dir_ServEdu&DE_FP	Ancienne directrice de centre de FP Nouvelle directrice des services éducatifs	1	CS4_E3_Dir_ServEdu	Directeur des services éducatifs	1
CS1_E5_DGA	Directeur Général Adjoint	1	CS2_E14_DE1	Membre du comité consultatif des élèves HDAA + directrice d'école primaire	1	CS3_E5_CP2_FR_ServEdu	CP français au secondaire	1	CS4_E9_Dir_ServTech	Directeur service technologie (production des données)	1
CS1_E6_DE	Directrice de l'école Magdeleine	1	CS2_E6_Pres_ConsCom_CE	Présidente du comité exécutif	1	CS3_E6_CP2_Math_ServEdu	CP maths au secondaire	1	CS4_E11_Coord_ServEdu	Coordinatrice service éducatif (ex-CP)	1
CS1_E7_DirAdj_ServEdu	Directrice adjointe services éducatifs, responsable CP	1	CS2_E11_DG	Directeur général (2 entretiens)	1	CS3_E7_CP_Eval_ServEdu	CP évaluation au primaire et au secondaire	1	CS4_E8_Coord_ServEdu	Coordonnatrice aux services éducatifs	1
CS1_E9_CP2_EduPhy_ServEdu	CP Secondaire	1	CS2_E9_DGA_ServEdu	Directrice Services éducatifs jeunes + DGA	1	CS3_E8_Pres_ConsCom_CE	Président du comité exécutif	1	CS4_E5_DGA_ServEdu	DGA Services éducatifs	1
CS1_E10_RS	Représentant syndical FSE	1	CS2_E3_DirAdj_Adapt	DA adaptation scolaire	1	CS3_E9_Com_Cpar	Commissaire parents	1	CS4_E6_CP2_FR_ServEdu	CP Français secondaire	1
sous total		10	CS2_E12_DirAdj_ServEdu	Directeur adjoint au service de l'enseignement	1	CS3_E10_Pres_ConsCom	Président du conseil des commissaires	1	CS4_E7_CP2_Math_ServEdu	CP Math secondaire	1
			CS2_E8_DGA	Directeur général adjoint - Services	1	CS3_E11_Dir_RH	Directeur du service des ressources humaines	1	CS4_E12_CP1_ServEdu	CP primaire	1
			CS2_E5_Dir_RH	Directrice du service des ressources humaines	1	CS3_E12_AD_JT	Analyse à la direction service des ressources informatiques	1	CS4_E10_CP_Primaire	CP primaire	1
			CS2_E2_Dir_Orga_JT	Directeur des services des technologies et de l'organisation	1	CS3_E13_DG	Directeur général	1	CS4_E13_DE1	Direction établissement primaire	1
			CS2_E7_SecGen	Secrétaire générale	1	CS3_E14_DGA	Direction générale adjointe	pas d'audio	CS4_E14_DE2	Direction établissement secondaire	1
			CS2_E15_Sec_AD	Secrétaire de gestion à l'analyse des données (2 parties)	1	CS3_E15_RS	Représentant syndical FAE	non	CS4_E15_SecGen	Secrétaire général	1
			CS2_E16_CP_US	CP univers social	1	sous total		14	CS4_E16_Pres_Cpar	Président du comité de parent	1
			CS2_E17_CP_Eval	CP évaluation	1				CS4_E17_RS	Représentant syndical FSE	1
			CS2_E18_CP2_FR	CP français secondaire	1				sous total		17
			CS_E19_Coordo_Fp	Coordo FP-FGA	1						
			CS2_E20_RS	Représentant syndical FAE	1				Total général		61
			sous total		20						

ANNEXE 4 – CARACTÉRISTIQUES MORPHOLOGIQUES DES 4 CS ÉTUDIÉES EN 2014¹

	POP.	QUALIF. GÉOG.	EFFECTIF ÉLÈVES PRIMAIRE	EFFECTIF ÉLÈVES SECOND.	EFFECTIF ÉTABL. PRIMAIRE	EFFECTIF ÉTABL. SECOND.	ISFR	RANG ISFR	IMSE	RANG IMSE	MOY. E.U.	TR E.U.	%DIPL.
CS du Sud	191942	Rural/Semi-rural/ Urbain	11842	7286	38	13	10,04	3	9,73	4	70,6	83,7	58,2
CS de l'Est	140663	Rural/Semi-rural/ Urbain	7984	5338	35	7	11,4	4	13,5	6	71,8	87,1	63,1
CS de l'Ouest	340323	Urbain/ péri-urbain	8383	5940	23	4	15	6	11,75	5	69,9	82,4	59
CS du Nord	225897	Urbain/ péri-urbain	11601	7370	36	10	12,85	5	7,04	2	73,4	90	61,4

1. Données de 2014. Légende du tableau: Pop. = Population estimée; Qualif. géo. = Qualification géographique; R = Rural; SR = Semi-rural; U = Urbain; Prim. = Primaire; Sec. = Secondaire; ISFR = Indice du seuil de faible revenu; IMSE = Indice du milieu socio-économique; E.U. = Épreuves uniques; Moy. E.U. = Moyenne de la CS aux épreuves uniques; TR. E.U. = Taux de réussite aux épreuves uniques; % Dipl. = Taux de diplomation et de qualification (5 ans après le début du secondaire); Pub = Ensemble secteur public; Priv = Ensemble secteur privé; Qc = Ensemble Québec

ANNEXE 5 – CARACTÉRISTIQUES DES ENSEIGNANTS ET DES DIRECTIONS D'ÉTABLISSEMENTS INTERROGÉS

Caractéristiques de l'échantillon des enseignants		Écoles	CS	Expérience	Formation	Matières	Niveaux	Andenneté dans l'école	Sanction des études	Tâches autres	Fillières	Délinquance en école	Concurrence dans l'école
CS4	Ecole1_E1_Ensmath1	Ecole 1 des Montagnes	CS du Nord	20 ans +	Bac enseignement	Mathématiques	Sec 2	20 ans +	Non	Ens. Ressource	Sport-étude	4/ Faible	25-27 %
CS4	Ecole1_E2_Ensfist1	Ecole 1 des Montagnes	CS du Nord	10-15 ans	Bac enseignement	Histoire	Sec 3	7-10 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	4/ Faible	25-27 %
CS4	Ecole1_E4_Ens_Fr1	Ecole 1 des Montagnes	CS du Nord	15-20 ans	Bac enseignement	Français	Sec 5	7-10 ans	Oui	Aucune	Aucune (régulier)	4/ Faible	25-27 %
CS4	Ecole1_E6_Ensfir2	Ecole 1 des Montagnes	CS du Nord	10-15 ans	Bac enseignement	Français	Sec 5	10-15 ans	Oui	Aucune	Aucune (régulier)	4/ Faible	25-27 %
CS4	Ecole1_E7_Ensmath2	Ecole 1 des Montagnes	CS du Nord	10-15 ans	Bac enseignement	Mathématiques	Multiniveau 2e cycle	10-15 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	4/ Faible	25-27 %
CS4	Ecole1_E9_Ensdapt1	Ecole 1 des Montagnes	CS du Nord	Non assignée	Bac enseignement	Adaptation scolaire	Non assignée	Non assignée	Non	Aucune	Aucune (régulier)	2/ Faible	25-27 %
CS4	Ecole1_E3_Ensfist	Ecole 2 des Chutes	CS du Nord	15-20 ans	Bac enseignement	Histoire	Non assignée	10-15 ans	Oui	Aucune	PEI	2/ Forte	13-15 %
CS4	Ecole1_E5_Ensmath1	Ecole 2 des Chutes	CS du Nord	20 ans +	Bac autre	Mathématiques	Sec 4	20 ans +	Oui	Aucune	PEI	2/ Forte	13-15 %
CS4	Ecole1_E6_Ensmath2	Ecole 2 des Chutes	CS du Nord	15-20 ans	Bac enseignement	Mathématiques	Non assignée	10-15 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	2/ Forte	13-15 %
CS4	Ecole1_E7_Ensfir1	Ecole 2 des Chutes	CS du Nord	10-15 ans	Bac enseignement	Français	Multiniveau 2e cycle	7-10 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	2/ Forte	13-15 %
CS4	Ecole1_E8_Ensfir2 (2)	Ecole 2 des Chutes	CS du Nord	10-15 ans	Bac enseignement	Français	Sec 2	7-10 ans	Non	Rep. syndical	Aucune (régulier)	2/ Forte	13-15 %
CS4	Ecole1_E9_Ensdapt1	Ecole 2 des Chutes	CS du Nord	Non assignée	Bac enseignement	Adaptation scolaire	Non assignée	Non assignée	Non	Aucune	Aucune (régulier)	2/ Forte	13-15 %
CS4	Ecole1_E2_Ensfir1	Ecole 3 des Faloibourgs	CS du Nord	7-10 ans	Bac enseignement	Français	Multiniveau 1er et 2e cycle	10-15 ans	Oui	Aucune	Aucune (régulier)	2/ Moyenne	28-30 %
CS4	Ecole1_E3_Ensfir2	Ecole 3 des Faloibourgs	CS du Nord	20 ans +	Bac enseignement	Français	Sec 5	20 ans +	Non	Aucune	Aucune (régulier)	2/ Moyenne	28-30 %
CS4	Ecole1_E4_Ensfir3	Ecole 3 des Faloibourgs	CS du Nord	10-15 ans	Bac ens. + bac autre	Histoire	Sec 3	1-3 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	2/ Moyenne	28-30 %
CS4	Ecole1_E5_Ensmath1	Ecole 3 des Faloibourgs	CS du Nord	Non assignée	Bac enseignement	Mathématiques	Non assignée	7-10 ans	Non	PPS	Aucune (régulier)	2/ Moyenne	28-30 %
CS4	Ecole1_E7_Ensdap1	Ecole 3 des Faloibourgs	CS du Nord	Non assignée	Bac enseignement	Adaptation scolaire	Non assignée	Non assignée	Non	Aucune	Aucune (régulier)	2/ Moyenne	28-30 %
CS4	Ecole1_E8_Ensmath2	Ecole 3 des Faloibourgs	CS du Nord	10-15 ans	Bac enseignement	Mathématiques	Multiniveau 2e cycle	10-15 ans	Oui	Aucune	Aucune (régulier)	2/ Moyenne	28-30 %
CS1	Ecole1_Ens ECR	Ecole 4 du Fleuve	CS du Sud	15-20 ans	Bac enseignement	ECR	Multiniveau cycle	15-20 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	3/ Moyenne	16-18 %
CS1	Ecole1_EnsFR	Ecole 4 du Fleuve	CS du Sud	10-15 ans	Bac enseignement	Français	Multiniveau cycle	5-7 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	3/ Moyenne	16-18 %
CS1	Ecole1_EnsMath	Ecole 4 du Fleuve	CS du Sud	20 ans +	Bac enseignement	Mathématiques	Sec 2	10-15 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	3/ Moyenne	16-18 %
CS1	Ecole1_ECR	Ecole 5 des Prairies	CS du Sud	15-20 ans	Non assignée	ECR	Multiniveau 2e cycle	10-15 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	8/ Faible	19-21 %
CS1	Ecole1_Ens FR, n1	Ecole 5 des Prairies	CS du Sud	20 ans +	Bac enseignement	Français	Sec 5	15-20 ans	Oui	Aucune	Non assignée	8/ Faible	19-21 %
CS1	Ecole1_Ens FR, n2	Ecole 5 des Prairies	CS du Sud	15-20 ans	Bac enseignement	Français	Multiniveau cycle	5-7 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	8/ Faible	19-21 %
CS1	Ecole1_Ens hist	Ecole 5 des Prairies	CS du Sud	15-20 ans	Bac enseignement	Histoire	Multiniveau 1er et 2e cycle	10-15 ans	Oui	Aucune	Aucune (régulier)	8/ Faible	19-21 %
CS1	Ecole1_Ens math, n1	Ecole 5 des Prairies	CS du Sud	20 ans +	Bac ens. + 2e cycle	Mathématiques	Multiniveau cycle	3-5 ans	Non	Ens. Ressource	Aucune (régulier)	8/ Faible	19-21 %
CS1	Ecole1_Ens math, n2	Ecole 5 des Prairies	CS du Sud	15-20 ans	Bac enseignement	Mathématiques	Multiniveau cycle	10-15 ans	Non	Aucune	Aucune (régulier)	8/ Faible	19-21 %
CS1	Ecole1_Ens ECR	Ecole 6 des Champs	CS du Sud	10-15 ans	Bac ens. + bac autre	ECR	Multiniveau 2e cycle	3-5 ans	Non	Entraîneur	Aucune (régulier)	3/ Forte	22-24 %
CS1	Ecole1_Ens Fr	Ecole 6 des Champs	CS du Sud	15-20 ans	Bac enseignement	Français	Multiniveau 2e cycle	15-20 ans	Oui	Aucune	Aucune (régulier)	3/ Forte	22-24 %
CS1	Ecole1_Ens Hist	Ecole 6 des Champs	CS du Sud	15-20 ans	Bac ens. + bac autre	Histoire	Sec 4	10-15 ans	Oui	Aucune	Aucune (régulier)	3/ Forte	22-24 %
CS1	Ecole1_Ens Math	Ecole 6 des Champs	CS du Sud	10-15 ans	Bac ens. + bac autre	Mathématiques	Sec 4	10-15 ans	Oui	Rep. syndical	Aucune (régulier)	3/ Forte	22-24 %
CS1	Ecole1_Ens Math 2	Ecole 6 des Champs	CS du Sud	10-15 ans	Bac ens. + bac autre	Mathématiques	Sec 4	10-15 ans	Oui	Ens. Ressource	Aucune (régulier)	3/ Forte	22-24 %
CS1	Ecole1_Ens Syndic/histoire	Ecole 6 des Champs	CS du Sud	20 ans +	Bac autre	Histoire	Sec 5	20 ans +	Non	Rep. syndical	Aucune (régulier)	3/ Forte	22-24 %

Caractéristiques des directions interrogées

CODE DE L'ENTRETIEN	SEXE	FORMATION	ANCIENNETÉ DANS LA FONCTION DE DIRECTION	CS	EXPÉRIENCE PROF. DANS L'ENSEIGNEMENT	ÉCOLE
CS4_Ecole1_E8_DA2	Féminin	Bac enseignement	3-5 ans	CS4 du Nord	10-15 ans	École 1
CS4 du Sud_Ecole1_E5_DA1	Masculin	Bac ens. + 2 ^e cycle	3-5 ans	CS4 du Nord	10-15 ans	École 1
CS4_Ecole1_E3_DÉ	Masculin	Bac autre + 2 ^e cycle	10-15 ans	CS4 du Nord	15-20 ans	École 1
CS4_Ecole2_E1_DÉ	Masculin	Bac autre + 2 ^e cycle	10-15 ans	CS4 du Nord	15-20 ans	École 2
CS4_Ecole2_E4_DA	Masculin	Bac ens. + 2 ^e cycle	7-10 ans	CS4 du Nord	15-20 ans	École 2
CS4_Ecole3_E6_DA	Masculin	Bac ens. + 2 ^e cycle	5-7 ans	CS4 du Nord	15-20 ans	École 3
CS4_Ecole3_E1_DÉ	Masculin	Bac enseignement	10-15 ans	CS4 du Nord	20 ans +	École 3
CS1_E6_DÉ	Féminin	Bac ens. + 2 ^e cycle	3-5 ans	CS1 du Sud	15-20 ans	École 6
CS4_Ecole7_E14_DÉ	Masculin	Bac autre + 2 ^e cycle	7-10 ans	CS4 du Nord	20 ans +	École 7
CS4_EcolePrim8_E13_DÉ	Masculin	Bac enseignement	10-15 ans	CS4 du Nord	15-20 ans	École 8 primaire

ANNEXE 6 – ÉVOLUTION DES INDICATEURS DES RÉSULTATS DES 4 CS2

Nous présentons un portrait statistique descriptif des résultats des 4 CS étudiées. Ces données portent sur les variables suivantes : les taux de diplomation et de qualification, ainsi que les taux de décrochage, les performances (moyennes et taux de réussite) des CS aux épreuves uniques. L'objectif est aussi de voir comment ces variables ont évolué de 2006 à 2017. L'évolution de ces données est comparée aux résultats de l'ensemble de l'école publique québécoise. Les sources sont des tableaux ou des documents publiés par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) sur les variables d'intérêts.

Taux de diplomation et de qualification

Nous nous centrons ici sur la proportion d'élèves ayant obtenu, avant l'âge de 20 ans, leur premier diplôme ou qualification 5 ans³ après leur entrée au secondaire dans les commissions scolaires francophones. Ainsi, pour la période d'observation, les taux de diplomation et de qualification de 2006 correspondent à la cohorte de 2001, et ceux de 2017 à la cohorte de 2012. Par ailleurs, ce premier diplôme sera comptabilisé dans les statistiques de l'école où l'élève a fait sa première année de secondaire (voir la méthodologie du MEES).

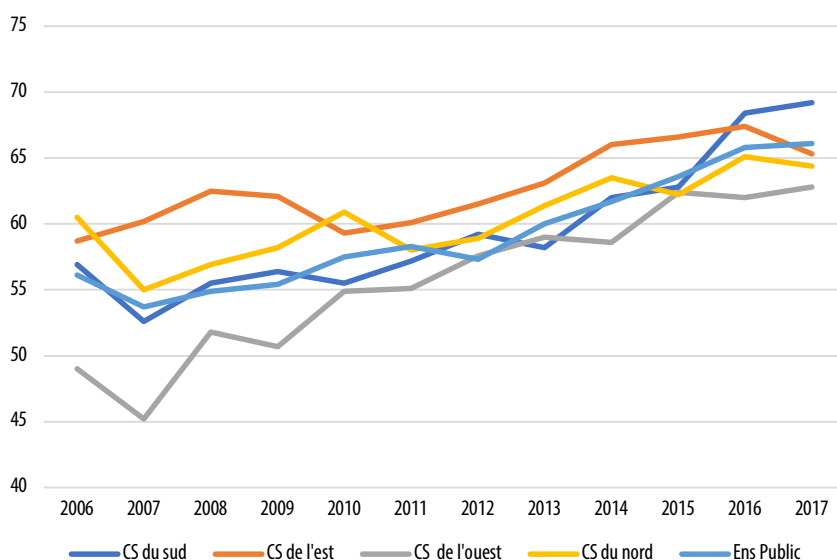
Tableau 11. Évolution des taux de diplomation et de qualification selon les CS (en pourcentage)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CS du Sud	56,9	52,6	55,5	56,4	55,5	57,2	59,2	58,2	62	62,8	68,4	69,2
CS de l'Est	58,7	60,2	62,5	62,1	59,3	60,1	61,5	63,1	66	66,6	67,4	65,3
CS de l'Ouest	49	45,2	51,8	50,7	54,9	55,1	57,6	59	58,6	62,4	62	62,8
CS du Nord	60,5	55	56,9	58,2	60,9	58	58,9	61,4	63,5	62,2	65,1	64,4
Public	56,1	53,7	54,9	55,4	57,5	58,3	57,3	60	61,7	63,6	65,8	66,1
Privé	82,6	83,7	85,2	85,2	85,4	86,5	87	87,4	87,6	87,1	88,4	89
Province	61	59,4	60,6	61	62,9	63,8	63,3	65,9	67,3	68,7	70,8	71,2

Source : MEES⁴

2. Cette annexe a été établie avec la collaboration de Michel S. Diatta.
 3. Les documents du MEES fournissent aussi les taux de diplomation après 6 et 7 ans et après 7 ans.
 4. <www.education.gouv.qc.ca/references/tx-solrtypercherchepublicationtx-solrpublicationnouveaute/resultats-de-la-recherche/detail/article/diplomation-et-qualification-au-secondaire>.

Graphique 1. Évolution des taux de diplomation et de qualification pour les 4CS



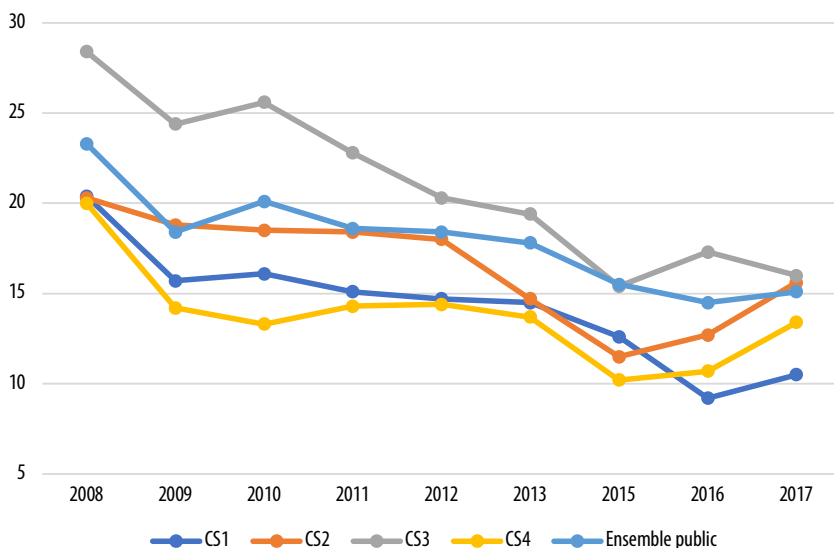
L'analyse laisse voir une croissance continue des taux pour l'ensemble des CS. Toutefois, les taux de qualification et de diplomation de toutes les CS sont généralement en dessous de la moyenne provinciale, sauf pour la CS2 de l'Est pour la période allant de 2007 à 2009.

Taux de décrochage

Le taux de décrochage ou taux annuel de sorties sans diplôme ni qualification parmi les sortants en formation générale des jeunes « représente la part des élèves qui ont quitté le secondaire une année donnée, alors qu'ils n'avaient aucun diplôme ni aucune qualification, parmi l'ensemble des élèves sortants du secondaire en Formation Générale des Jeunes » (MEES, 2020). L'analyse montre une baisse relativement continue des taux de décrochage sur la période d'observation, et ce, pour toutes les CS, mais avec des tendances variables. Cette baisse est plus importante (comparaison entre le taux au début et à la fin de la période d'observation) à la CS3 de l'Ouest (12,4 points de %) suivie de CS1 du Sud (9,9 points de %), alors que c'est la CS2 de l'Est qui a fait moins de progrès de ce point de vue. Toutefois, on note une inversion de la courbe et une hausse du

taux de décrochage pour les CS2 de l'Est et CS4 du Nord durant les deux dernières années.

Graphique 2. Évolution des taux de décrochage (en pourcentage)



Source : MEES⁵.

Moyennes et taux de réussite aux épreuves uniques⁶

Ces indicateurs concernent les secondaires 4 et 5. Une analyse séparée de la moyenne et du taux de réussite pour la période allant de 2005 à 2017 permet de voir un mouvement uniforme pour les moyennes et les taux (fortes hausses en 2009, 2010 et 2011, puis chute marquée en 2012 avant de renouer avec la hausse de 2013 en 2016, pour encore connaître une baisse en 2017) pour l'ensemble des CS, l'ensemble du public. Étant donné le caractère uniforme de l'évolution de ces indicateurs, les variations pourraient s'expliquer par différents facteurs, notamment

5. <www.education.gouv.qc.ca/references/indicateurs-et-statistiques/indicateurs/taux-de-sorties-sans-diplome-ni-qualification-parmi-les-sortants-en-formation-generale-des-jeunes>.
6. Les données agrégées (taux et moyenne de réussite globaux) ne sont pas disponibles pour l'année 2015. Toutes les données suivantes proviennent du MEES, <www.education.gouv.qc.ca/references/tx-solrtyperecherchepublicationtx-solrpublicationnouveau/resultats-de-la-recherche/detail/article/resultats-des-epreuves-uniques-de-juin>.

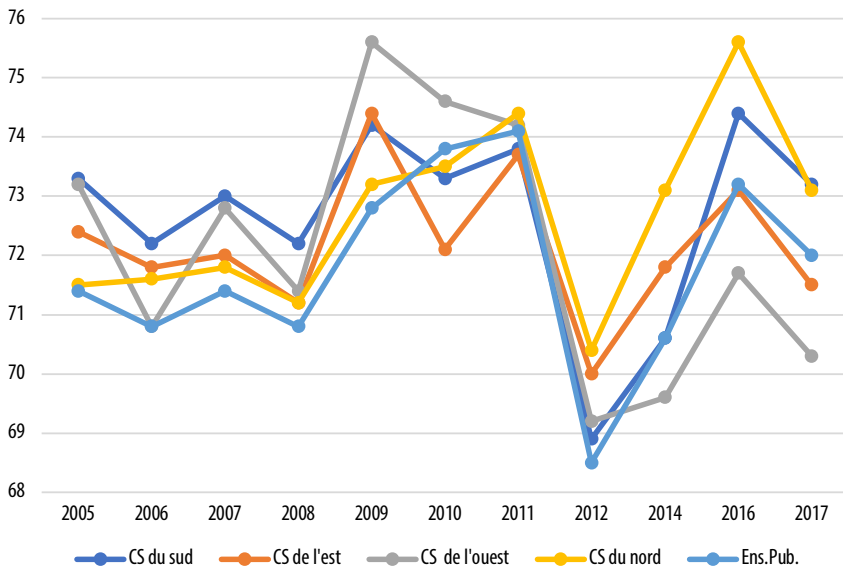
le degré de difficulté des épreuves, des changements ou la révision des modalités ou des critères d'évaluation, entre autres. Il convient aussi de souligner que les CS étudiées sont généralement autour de la moyenne de réussite provinciale, malgré quelques faibles écarts. Ainsi, on peut dire que les écarts de performances entre les CS et selon la moyenne restent faibles.

Tableau 12. Évolution de la moyenne aux épreuves uniques de 2005 à 2017 (en pourcentage)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2016	2017
CS du Sud	73,3	72,2	73	72,2	74,2	73,3	73,8	68,9	70,6	74,4	73,2
CS de l'Est	72,4	71,8	72	71,2	74,4	72,1	73,7	70	71,8	73,1	71,5
CS de l'Ouest	73,2	70,8	72,8	71,4	75,6	74,6	74,2	69,2	69,6	71,7	70,3
CS du Nord	71,5	71,6	71,8	71,2	73,2	73,5	74,4	70,4	73,1	75,6	73,1
Ens. pub.	71,4	70,8	71,4	70,8	72,8	73,8	74,1	68,5	70,6	73,2	72

Source : MEES ⁷ (N. B. : Les données pour les années 2013 et 2015 sont manquantes.)

Graphique 3. Taux de réussite aux épreuves ministérielles



7. <www.education.gouv.qc.ca/references/tx-solrtyperecherchepublicationtx-solrpublicationnouveau/resultats-de-la-recherche/detail/article/resultats-des-epreuves-uniques-de-juin>.

Pour ce qui est du taux de réussite aux examens ministériels (% des élèves ayant des moyennes supérieures à la note de passage de 60 %), la comparaison permet de voir qu'à ce niveau également, les écarts de performance entre les CS ne sont pas importants.

Tableau 13. Évolution du taux de réussite des CS aux épreuves uniques (en pourcentage)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CS du Sud	84,6	83,6	85,6	85,4	89,6	91,5	91,6	81	84,7	83,7	85,7	89,7	88,4
CS de l'Est	82,7	83,4	84	82,2	86,6	88,5	89,2	83,5	85,4	87,1	86,7	88,5	85,6
CS de l'Ouest	82	78,8	83,2	80,8	87	92,4	90,3	83,1	82,2	82,4	76,1	84,4	82,9
CS du Nord	81	82,4	82,2	82,6	86	92,9	94,3	85,2	86,4	90	88,9	92,2	88,6
Ens. public	80,6	80,6	81,8	81,6	85,6	91,7	91,8	80,1	83,4	83,9	87,2	89,8	85,8

Source : MEES⁸.

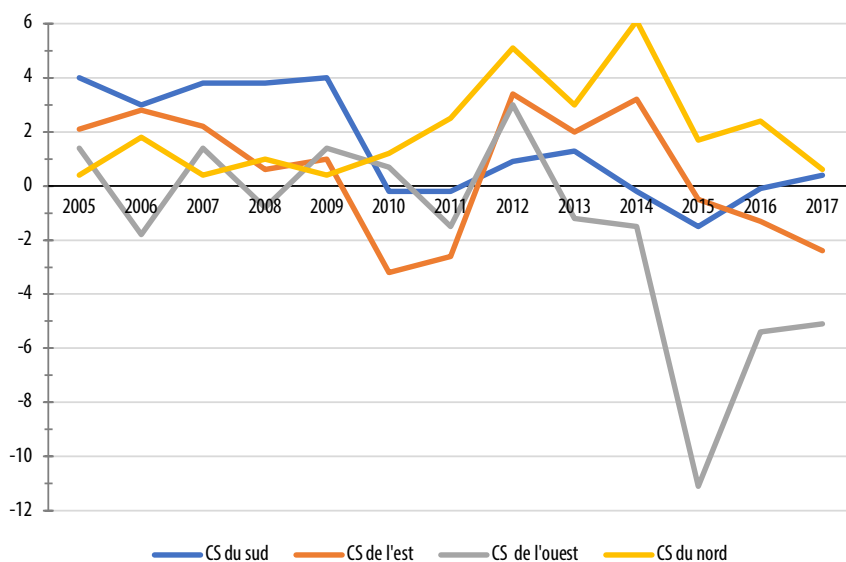
Comme nous l'avons annoncé plus haut, les écarts des taux de réussite des CS par rapport au secteur public donnent une image plus précise de leurs performances. Ainsi, seule la CS4 du Nord a un taux qui se maintient au-dessus du taux moyen du secteur public tout au long de la période d'observation. La CS2 de l'Est, encore une fois, bien qu'elle soit la moins favorisée, se distingue de façon assez importante en se maintenant au-dessus du taux de l'ensemble du public de 2005 à 2009 et de 2012 à 2014, avant de passer en dessous pour le reste de la période d'observation. Pour ce qui est de la CS3 de l'Ouest, après une évolution en dents de scie, oscillant entre des performances positives et des performances négatives d'une année à l'autre, on note que l'écart avec le secteur public s'agrandit de façon considérable en 2015 (- 11 points de %) avant de se ramener autour de - 5 points de % pour les 2 dernières années de l'étude. De façon plus précise, c'est la CS3 de l'Ouest qui enregistre les performances les plus faibles de 2015 à 2017. Au vu donc de ces tendances, on peut dire que l'effet de l'indice de défavorisation n'est pas très net sur les performances des écoles. D'autres facteurs interviennent sans doute comme médiateurs dans cette dynamique.

8. <www.education.gouv.qc.ca/references/tx-solrtyperecherchepublicationtx-solrpublicationnouveau/resultats-de-la-recherche/detail/article/resultats-des-epreuves-uniques-de-juin>.

Tableau 14. Évolution des écarts des taux de réussite aux épreuves uniques des CS par rapport à celui du secteur public (en points ; source MEES, nos calculs)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CS du Sud	4	3	3,8	3,8	4	-0,2	-0,2	0,9	1,3	-0,2	-1,5	-0,1	0,4
CS de l'Est	2,1	2,8	2,2	0,6	1	-3,2	-2,6	3,4	2	3,2	-0,5	-1,3	-2,4
CS de l'Ouest	1,4	-1,8	1,4	-0,8	1,4	0,7	-1,5	3	-1,2	-1,5	-11,1	-5,4	-5,1
CS du Nord	0,4	1,8	0,4	1	0,4	1,2	2,5	5,1	3	6,1	1,7	2,4	0,6

Graphique 4. Évolution des écarts des taux de réussite aux épreuves uniques des CS par rapport à celui du secteur public



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Adler, P. (1987). Automation et qualifications : nouvelles orientations. *Sociologie du Travail*, 3.
- Akrich, M., Callon, M. et Latour, B. (2006). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris : Mines Paris Les presses.
- Anderson, S. E. et Jaafar, S. B. (2006). *Les politiques d'éducation en Ontario : 1990-2006. Analyse et impacts des politiques scolaires canadiennes sur le personnel scolaire (sous-projet 2 du projet de recherche « L'évolution actuelle du personnel de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire au Canada », financé par le CRSH)*. Toronto : Institut d'études pédagogiques de l'Ontario. Université de Toronto.
- Apple, M. W. (2004). Creating Difference : Neo-Liberalism, Neo-Conservatism and the Politics of Educational Reform. *Educational Policy*, 18(1), 12-44. doi:10.1177/0895904803260022
- Archambault, J., Lapointe, P. et Dumais, F. (2012). Les cycles d'apprentissage du primaire dans les plans stratégiques des commissions scolaires québécoises. *Éducation et francophonie*, 40(1), 138-159. Récupéré de <www.erudit.org/fr/revues/ef/2012-v40-n1-ef0137/1010150ar.pdf>.
- Au, W. (2007). High-stakes Testing and Curricular Control : A Qualitative Metasynthesis. *Educational Researcher*, 36(5), 258-267.
- Ball, S. J. (1993). What is Policy ? Texts, Trajectories and Toolboxes. *Discourse*, 13(2), 10-17.
- Ball, S. J. (1997). Policy Sociology and Critical Social Research : A Personal Review of Recent Education Policy and Policy Research. *British Educational Research Journal*, 23(3), 257-274.
- Ball, S. J. (1998). Big Policies/Small World : An Introduction to International Perspectives in Education Policy. *Comparative Education*, 119-130.
- Ball, S. J. (2003). *Class Strategies and the Education Market*. Londres : Routledge Falmer.
- Ball, S. J. (2003a). The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity. *Journal of Education Policy*, 18 (2), 215-228.

- Ball, S. J. (2008). New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education. *Political Studies*, 56(4), 747-765. doi:10.1111/j.1467-9248.2008.00722.x
- Barrère, A. (2006). *Sociologie des chefs d'établissement*. Paris : Presses universitaires de France.
- Bauman, Z. (2013). *La vie liquide*. Paris : Fayard.
- Beck, U., Giddens, A. et Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization : Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford, Calif. : Stanford University Press.
- Berger, P. et Luckmann, T. (1996). *La construction sociale de la réalité*. Paris : Armand Colin.
- Bernstein, B. (dir.) (1977). *Class, Codes and Control. Volume 3. Towards a Theory of Educational Transmissions*. Londres : Routledge et Kegan Paul.
- Bessette, L. et Boutin, G. (2010). Impact de la « nouvelle » gouvernance sur la gestion des établissements d'enseignement. *Revue de l'Association francophone internationale de recherche scientifique en éducation*, (4), 49-59.
- Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, 126(6), 26-37.
- Bezes, P. (2012). État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France dans les années 1970. *Actes de la recherche en sciences sociales* (193), 16-37.
- Bezes, P. et Le Lidec, P. (2010). Ce que les réformes font aux institutions. Dans J. Lagroye et M. Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution* (p. 75-101). Paris : Belin.
- Bezes, P. et Le Lidec, P. (2010b). Ordre institutionnel et genèse des réformes. Dans J. Lagroye et M. Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution* (p. 55-73). Paris : Belin.
- Biesta, G. (2009). Good Education in an Age of Measurement : On the Need to Reconnect with the Question of Purpose in Education. *Educ Asse Eval Acc*, 21(33-46).
- Boltanski, L. (2008). Institutions et critique sociale. Une approche pragmatique de la domination. *Tracés. Revue de Sciences Humaines* (08 Hors-Série), 17-43.
- Boltanski, L. (2009). *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*. Paris : Gallimard.
- Boltanski, L. et Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.
- Bourdieu, P. (1966). La transmission de l'héritage culturel. Dans *Le partage des bénéfices* (p. 384-421). Paris.
- Bourgault, J. (2004). La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats : leçons tirées de l'expérience québécoise. *Revue française d'administration publique*(1), 109-128.

- Bourgeois, E. et Nizet, J. (1995). *Pression et légitimation*. Paris : Presses universitaires de France.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. doi:10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967.
- Boxenbaum, E. et Jonsson, S. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. Dans R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby et K. Sahlin (dir.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 78-97). Londres : Sage.
- Boyer, R. (2015). *Économie politique des capitalismes : théorie de la régulation et des crises*. Paris : La Découverte.
- Boyer, R. et Durand, J. P. (1993). *L'après-fordisme*. Paris : Syros.
- Brassard, A. (2000). L'institutionnalisation du champ d'études de l'administration de l'éducation : une analyse critique de l'expérience québécoise. *Revue française de pédagogie* (130), 15-28. doi:10.2307/41201541
- Brassard, A. (2006). L'évolution de la gestion scolaire depuis les années 1950. *Le Point en administration scolaire*, 8(4), 25-27.
- Brassard, A. (2007). *La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006)*. Montréal : FQDE.
- Brassard, A. (2008). *Examen critique du projet de loi 88 amendant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives*. Non publié.
- Brassard, A. (2009). Le projet de loi 88 : ses implications sur l'autonomie de l'établissement et sur les relations entre les échelons du système. *Le Point en administration de l'éducation*, 11(3), 11-14.
- Brassard, A. (2014). La commission scolaire comme lieu de gouvernance autonome (1959 à 2013) ? *Télescope*, 20(2), 17-34.
- Brassard, A. et Brunet, L. (1983). *Centralisation-Décentralisation. Étude des modèles organisationnels* (vol. 116). Montréal : Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal.
- Brassard, A., Brunet, L., Corriveau, L., Pépin, R. et Martineau, G. (1986). *Les rôles des directions d'école au Québec : 2ème partie. L'exercice des rôles et l'efficacité organisationnelle*. Montréal : Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal.
- Brassard, A., Lusignan, J. et Pelletier, G. (2013). La gestion axée sur les résultats dans le système d'éducation préscolaire, d'enseignement primaire et secondaire du Québec : du discours à la pratique. Dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la*

- performance. Les politiques de régulation par les résultats* (p. 141-156). Bruxelles : De Boeck.
- Brassard, A., Lusignan, J. et Pelletier, G. (2013). La gestion axée sur les résultats dans le système éducatif du Québec : du discours à la pratique (chap. 7). Dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats : trajectoires nationales, usages locaux* (p. 141-156). Bruxelles : De Boeck.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur. *Revue française de pédagogie*, 43-55.
- Brown, P., Lauder, H., & Ashton, D. (2008). Education, Globalisation and the Future of the Knowledge Economy. *European Educational Research Journal*, 7(2), 131-156.
- Burns, T. et Köster, F. (dir.) (2016). *Governing Education in a Complex World*. Paris : OECD Publishing.
- Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la Baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique*, 36, 169-208.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton (NJ) : Princeton University Press.
- Carnoy, M., Elmore, R. et Siskin, L. (2003). *The New Accountability: High Schools and High-stakes Testing*. New York : Routledge.
- Carnoy, M. et Loeb, S. (2002). Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-state Analysis. *Educational Evaluation & Policy Analysis*, 24(4), 305-331.
- Castel, R. (2003). *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris : Seuil.
- Castel, R. (2009). *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*. Paris : Seuil.
- CEQ (1991). *Réussir l'école, réussir à l'école*. Québec : Centrale de l'enseignement du Québec.
- Champy, F. (2009). *La sociologie des professions*. Paris : Presses universitaires de France.
- Chiapello, E. et Gilbert, P. (2013). *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. Paris : La Découverte.
- Clark, D. (2002). Neoliberalism and Public Service Reform : Canada in Comparative Perspective. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 35(4), 771-793, <www.jstor.org/stable/3233289>.
- Coburn, C. E. (2001). Shaping Teacher Sensemaking : School Leaders and the Enactment of Reading Policy. *Educational Policy*, 19(3), 476-509.
- Coburn, C. E. (2004). Beyond Decoupling : Rethinking the Relationship Between the Institutional Environment and the Classroom. *Sociology of Education*, 77(3), 211-244. doi:10.1177/003804070407700302

- Collerette, P. (2010). *La gestion axée sur les résultats en milieu scolaire. Fondements et défis de mise en œuvre. Document de réflexion*. Université du Québec en Outaouais.
- Commission des États généraux sur l'éducation (1996). *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996 : rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires : rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation*. Québec.
- Conseil des ministres de l'éducation du Canada (1993). *La Déclaration de Victoria 1993. Déclaration conjointe. Orientations futures des ministres de l'Éducation (Canada) (CMEC)*. Repéré à <https://cmec.ca/39/Publication.html?year=1993>
- Conseil des ministres de l'éducation du Canada (1999). *Déclaration de Victoria 1999. Déclaration Ministérielle conjointe. Priorités communes en éducation à l'aube du XXIème siècle. Orientations futures du CMEC*. Repéré à [ps://cmec.ca/39/Publication.html?search=déclaration de victoria](https://cmec.ca/39/Publication.html?search=déclaration%20de%20victoria)
- Conseil des ministres de l'éducation du Canada (2008). *L'éducation au Canada – Horizon 2020. Déclaration conjointe ministres provinciaux et territoriaux de l'éducation*. Conseil des ministres de l'éducation du Canada. Repéré à <https://cmec.ca/39/Publication.html?year=2008>
- Corbo, C. (2002). *L'éducation pour tous : une anthologie du Rapport Parent*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Crahay, M. (dir.) (2012). *L'école peut-elle être juste et efficace ? De l'égalité des chances à l'égalité des acquis*. (2 éd.). Bruxelles : de Boeck.
- D'Arrisso, D. (2013). *Pressions et stratégies dans la formation professionnelle universitaire : le cas de la formation des directions d'établissement scolaire du Québec (1988-1989 à 2008-2009)*. (Thèse de doctorat en sciences de l'éducation). Université de Montréal, Montréal, <<http://hdl.handle.net/1866/10219>>.
- D'Arrisso, D. et Lessard, C. (2009). Vers une convergence pancanadienne des politiques éducatives ? Une analyse des agents et des mécanismes à l'œuvre. *Revue canadienne d'éducation*, 32 (1), 1-32.
- Dale, R. (1999). Specifying Globalization Effects on National Policy: A Focus on the Mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1 - 17, <www.informaworld.com/10.1080/026809399286468>.
- Dale, R. (2006). From Comparison to Translation : Extending the Research Imagination ? *Globalisation, Societies and Education*, 4(2), 179-192, <<http://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&CSC=Y&NEWS=N&PAGE=fulltext&D=eric3&AN=EJ818077>>.
- Dale, R. (2015). Conjunctions of Power and Comparative Education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 45(3), 341-362. doi:10.1080/03057925.2015.1006944
- Darling-Hammond, L. (2004). Standards, Accountability, and School Reform. *Teachers College Record*, 106(6), 1047-1085. doi:10.1111/j.1467-9620.2004.00372.x

- Datnow, A. (2006). Connection in the Policy Chain. Dans M. I. Honig (dir.), *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting Complexity* (p. 105-122). Albany: SUNY Press.
- Davis, G. F., Mc Adam, D., Scott, W. R. et Zald, M. N. (dir.) (2005). *Social Movements and Organization Theory*. Cambridge (Ma), Cambridge University Press.
- Delvaux, B., et van Zanten, A. (2006). Les établissements scolaires et leur espace local d'interdépendance. *Revue française de pédagogie* (156), 5-8.
- Demailly, L. (2011). Les nouveaux managements et la question de l'autonomie professionnelle. *L'Information psychiatrique*(87), 467-474.
- Demailly, L. et de la Broise, P. (2009). Les enjeux de la déprofessionnalisation. Études de cas et pistes de travail. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 4 <<http://socio-logos.revues.org/2035>>.
- Dembélé, M., Goulet, S., Lapointe, P. et Deniger, M.-A. (2013). Perspective historique de la construction du modèle québécois de gestion scolaire axée sur les résultats. Dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance : Les politiques de régulation par les résultats : trajectoires nationales, usages locaux*. DeBoeck.
- Deniger, M.-A. (2012). Les politiques québécoises d'intervention en milieux scolaires défavorisés : regard historique et bilan critique. *Revue française de pédagogie. Recherches en éducation* (178), 67-84.
- Derouet, J.-L. (1992). *École et Justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux ?* Paris : Métailié.
- Desrosières, A. (2008). *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*. Paris : Presses de l'École des Mines.
- Diamond, J. B. et Spillane, J. P. (2004). High-stakes Accountability in Urban Elementary Schools: Challenging or Reproducing Inequality? *Teachers College Record*, 106(6), 1145-1176.
- DiMaggio, P. J. et Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Doray, P., Prévost, J. G., Delavictoire, Q., Moulin, S. et Beaud, J. P. (2011). Usages des statistiques et actions publiques: les politiques de lutte contre le décrochage scolaire au Québec. *Sociologie et sociétés*, 43(2), 202-221.
- Draelants, H. (2009). *Réforme pédagogique et légitimation. Le cas d'une politique de lutte contre le redoublement*. Bruxelles : De Boeck.
- Dubet, F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris : Seuil.
- Dubet, F. (2004). *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?* Paris : Seuil.
- Dumay, X. et Dupriez, V. (dir.) (2009). *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre*. Bruxelles : De Boeck Université.

- Dumay, X. et Maroy, C. (2014). Trajectoire de la réforme de l'inspection en Belgique francophone. *Revue française de pédagogie*, 186 (janvier-février-mars), 47-58.
- Dunn, W. N. et Miller, D. Y. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo Weberian State : Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review* (7), 345-358.
- Dupriez, V. (2002). Entre tradition et transformations, que révèle l'analyse des établissements scolaires ? Dans C. Maroy (dir.), *L'enseignement secondaire et ses enseignants*. Bruxelles : De Boeck.
- Dupriez, V., Orianne, J.-F. et Verhoeven, M. (dir.) (2008). *De l'école au marché du travail, l'égalité des chances en question*. Berne : Peter Lang.
- Durkheim, E. (2006). *Éducation et sociologie* (9^e éd.). Paris : Presses universitaires de France.
- Duru-Bellat, M. (2009). *Le mérite contre la justice*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Dutercq, Y., Gather-Thurmer, M. et Pelletier, G. (dir.) (2015). *Le leadership éducatif*. Bruxelles : De Boeck.
- Ebersold, S. (2010). Idéologie de la réussite, réinvention des institutions et reconfiguration du handicap. *ALTER, European Journal of Disability Research*, 4, 318-328.
- Edge, K., Jantzi, D. et Leithwood, K. (1999). *Educational Accountability: The State of the Art*. International Network of Innovative School Systems (INIS) : Bertelsmann Foundation Publishers.
- Ehrenberg, A. (1998). *La fatigue d'être soi : dépression et société*. Paris : O. Jacob.
- Elias, N. (1991). *La société des individus*. Paris : Fayard.
- Elmore, R. F. (2007). *School Reform from the Inside Out. Policy, Practice and Performance*. Cambridge (Mass) : Harvard Education Press.
- Faye, P. W. (2017). *Analyse des opinions et des perceptions des enseignants et des directeurs d'établissement sur l'implantation de la gestion axée sur les résultats dans les établissements scolaires québécois (thèse de doctorat)*. (Doctorat, Université Laval, <<https://corpus.ulaval.ca/jspui/handle/20.500.11794/28175>>).
- Figlio, D. et Loeb, S. (2011). School Accountability. Dans E. A. Hanushek, S. Machin et L. Woessmann (dir.), *Handbooks in Economics* (Vol. 3, p. 383-421). The Netherlands : North-Holland.
- Fortier, I. (2010). La « réingénierie de l'État », réforme québécoise inspirée du managerialisme. *Revue française d'administration publique* (4), 803-820.
- Foucault, M. (1994). *Dits et écrits II*. Paris : Gallimard.
- Fouilleux, È. (2000). Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune. *Revue française de science politique*, 50(2), 277-306.

- Freeman, C. et Soete, L. (1994). *Work for All or Mass Unemployment? Computerized Technical Change into the 21st Century*. Londres : Pinter Publishers.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic*. Cambridge (UK) : Polity.
- Frenay, M. et Maroy, C. (2004). *L'école, six ans après le décret « Missions ». Regards pluridisciplinaires sur les politiques scolaires en Communauté française de Belgique*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain.
- Fullan, M. (2000). The Return of Large-Scale Reform. *Journal of Educational Change*, 1(1), 5-27. doi:10.1023/a:1010068703786
- Fullan, M. (2007). *The New Meaning of Educational Change* (4th ed.). New York : New York : Teachers College Press.
- Fullan, M. (2009). Large-scale Reform Comes of Age. *Journal of Educational Change*, 10(2), 101-113. doi:10.1007/s10833-009-9108-z
- Fullan, M. (2010). Positive Pressure. Dans A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan et D. Hopkins (dir.), *Second International Handbook of Educational Change* (p. 119-130). Dordrecht : Springer.
- Fullan, M., Rincon-Gallardo, S. et Hargreaves, A. (2015). Professional Capital as Accountability. *Education Policy Analysis Archives*, 23(15), 1-17.
- Gather Thurler, M., Pelletier, G. et Dutercq, Y. (2015). Leadership éducatif? [Educational Leadership]. *Recherche & formation*, 78(1), 95-109. <www.cairn.info/revue-recherche-et-formation-2015-1-page-95.htm>, <www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=REFO_078_0095>.
- Gauchet, M. (1995). L'école à l'école d'elle-même. Contraintes et contradictions de l'individualisme démocratique. *Le Débat*, 192(5), 55-86.
- Gauthier, M. et Simon, L. (2008). *La formation à la gestion d'un établissement d'enseignement. Les orientations et les compétences professionnelles*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Giddens, A. (1987). *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*. Paris : Presses universitaires de France.
- Giddens, A. (1994). *Les conséquences de la modernité*. Paris : L'Harmattan.
- Gingras, Y. (2003). Idées d'universités. Enseignement, recherche et innovation. [University Ideas]. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 148(3), 3-7. doi:10.3917/arss.148.0003
- Gravelle, F. (2015). Être dirigeant scolaire à l'heure d'une gouvernance axée sur les résultats au Québec... situation qui peut épuiser... *La recherche en éducation* (13), 5-20.
- Gunter, H. M., Grimaldi, E., Hall, D. et Serpieri, R. (dir.) (2016). *New Public Management and the Reform of Education*. Londres : Routledge.

- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School*. New York: NY Teachers College Press.
- Hallinger, P. (2003). Leading Educational Change: Reflections on the Practice of Instructional and Transformational Leadership. *Cambridge Journal of Education*, 33(3), 329-352. doi:10.1080/0305764032000122005
- Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Galès, P. (dir.) (2012). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris: Les Presses de SciencePo.
- Hanushek, E. et Wößmann, L. (2007). The Role of Education Quality for Economic Growth *Policy Research Working Paper 4122*. Washington, DC: World Bank.
- Hardy, C. et Maguire, S. (2008). Institutional Entrepreneurship. Dans R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin et R. Suddaby (dir.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 198-217). Los Angeles Londres New Delhi Singapour: SAGE.
- Hargreaves, A., Lieberman, A., Fullan, M. et Hopkins, D. (dir.) (2010). *Second International Handbook of Educational Change. (Part 1 & 2)*. Dordrecht, Heidelberg, Londres, New York: Springer.
- Harris, D. N. et Herrington, C. D. (2006). Accountability, Standards, and the Growing Achievement Gap: Lessons from the Past Half-Century. *American Journal of Education*, 112(2), 209-238, <www.jstor.org/stable/3566872>.
- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 55(1), 113-132.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-analyses Relating to Achievement*. Londres et New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Hickox, M. et Moore, R. (1992). Education and Postfordism: A New Correspondance? Dans P. Brown et H. E. Lauder (dir.), *Education for Economic Survival. From Fordism to Postfordism ?* (p. 95-116). Londres: Routledge.
- Homsy, M. et Savard, S. (2018). *Décrochage scolaire au Québec: dix ans de surplace, malgré les efforts de financement*, <www.institutduquebec.ca>.
- Honig, M. I. (2004). The New Middle Management: Intermediary Organizations in Education Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 26(1), 65-87. doi:10.2307/3699504
- Honneth, A. (2000). *La lutte pour la reconnaissance*. Paris: Cerf.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. (1995). The «New Public Management» in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2), 93-109.

- Hood, C. (2006). Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*, 66(4), 514-521. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00612.x
- Jaafar, S. B. et Anderson, S. (2007). Policy Trends and Tensions in Accountability for Educational Management and Services in Canada. *Alberta Journal of Educational Research*, 53(2), 207-227.
- Jepperson, R. et Meyer, J. W. (2011). Multiple Levels of Analysis and the Limitations of Methodological Individualisms. *Sociological Theory*, 29(1), 54-73. doi:10.1111/j.1467-9558.2010.01387.x
- Kalberg, S. (2010). *Les idées, les valeurs et les intérêts. Introduction à la sociologie de Max Weber*. Paris: La Découverte/MAUSS.
- Kellerhals, J., Lalive d'Épinay, C. et Bawin-Legros, B. (1987). *La représentation de soi: études de sociologie et d'ethnologie*. Genève: Département de sociologie, Université de Genève.
- Krüger, M. et Scheerens, J. (2012). Conceptual Perspectives on School Leadership. Dans J. Scheerens (dir.), *School Leadership Effects Revisited. Review and Meta-analysis of Empirical Studies* (p. 1-30). Dordrecht: Springer.
- Lang, V. (1999). *La professionnalisation des enseignants. Sens et enjeux d'une politique institutionnelle*. Paris: Presses universitaires de France.
- Lapointe, P. et Archambault, J. (2014). Regards sur la gestion éducative des directions d'établissement d'enseignement primaire au Québec (chap. 3). Dans M. Garant et C. Letor (dir.), *Encadrement et leadership. Nouvelles pratiques en éducation et formation* (p. 35-42). Bruxelles: DeBoeck Supérieur.
- Lapointe, P. et Brassard, A. (2018). La conciliation des pressions internes et externes dans la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats par des directions d'établissement d'enseignement. *Education et francophonie*, 46(1), 162-178, <www.erudit.org/en/journals/ef/2018-v46-n1-ef03734/1047141ar>.
- Lapointe, P., Garon, R., Dembélé, M. et Tessier, C. (2008). *Analyse descriptive des plans stratégiques des commissions scolaires du Québec*, <www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/politiques_orientations/analyse_descriptive_plans_strategiques_CS_QC.pdf>.
- Lapointe, P., Garon, R., Dembélé, M. et Tessier, C. (2012). Les plans stratégiques des commissions scolaires du Québec: regard sur la mise en application d'un dispositif de régulation intermédiaire dans un système éducatif. *Mesure et évaluation en éducation*, 35(1), 1-26. doi: 10.7202/1024767ar
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Lascoumes, P. et Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.

- Laval, C., Vergne, F., Clément, P. et Dreux, G. (2012). *La nouvelle école capitaliste*. Paris : La Découverte.
- Leclerc, M. (2012). *Communauté d'apprentissage professionnelle. Guide à l'intention des leaders scolaires*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Lee, J. (2008). Is Test Driven External Accountability Effective Synthesizing the Evidence from Cross State Causal Comparative and Correlational Studies. *Review of Educational Research*, 78(3), 608-644.
- Leithwood, K. (2001). School Leadership in the Context of Accountability Policies. *International Journal of Leadership in Education*, 4(3), 217-235, <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eric&AN=EJ632459&site=ehost-live>>.
- Leithwood, K., Fullan, M. et Watson, N. (2003). *The Schools we Need: A New Blueprint for Ontario*. Toronto (ON) : OISE, University of Toronto.
- Leithwood, K. et Jantzi, D. (2006). Transformational School Leadership for Large-scale Reform: Effects on Students, Teachers, and their Classroom Practices. *School Effectiveness and School Improvement*, 17(2), 201-227. doi:10.1080/09243450600565829
- Lessard, C. (2006). La « gouvernance » de l'éducation au Canada : tendances et significations. *Éducation et sociétés*, 18(2), 181-200. doi:10.3917/es.018.0181
- Lessard, C. (2019). Égalité des chances et stratification dans le champ scolaire : quid de l'équité du système d'éducation ? *Éthique en éducation et en formation. Les dossiers du GREE*, 6, 41-61.
- Lessard, C. et Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives : la mise en œuvre*. Paris : Presses universitaires de France.
- Lessard, C. et Desjardins, P. D. (2010). Les commissions scolaires québécoises : des acteurs stratégiques attentifs à leur environnement. Dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement dans les politiques éducatives* (p. 101-114). Paris Bruxelles : De Boeck.
- Lessard, C. et Gosselin, G. (2007). *Les deux principales réformes de l'éducation du Québec moderne*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Lessard, C., Henripin, M., Larochelle, M., Cournoyer, É. et Carpentier, A. (2007). *Inventaire des politiques d'éducation au Québec portant sur l'enseignement primaire et secondaire de 1990 à 2006 : analyse et impacts des politiques scolaires canadiennes sur le personnel scolaire (Projet 2)*. Montréal : Chaire de recherche du Canada sur les métiers de l'éducation, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal.
- Lessard, C. et Levasseur, L. (2007). L'école publique généraliste est-elle en train de voir sa vocation transformée ? *McGill Journal of Education (Online)*, 42(3), 337-353.

- Lessard, C. et Meirieu, P. (2008). *L'obligation de résultats en éducation : évolutions, perspectives et enjeux internationaux* (2^e éd.). Bruxelles : De Boeck Université.
- Levasseur, L. (2006). Décentralisation et concurrence dans le système d'éducation québécois et leurs effets sur le travail des enseignants. *Formation et pratiques d'enseignement en questions*, 5, 15-28, <www.revuedeshp.ch/pdf/vol-5/01_levasseur.pdf>.
- Levasseur, L. et Bédard, M. (2018). Neoliberalism and New Public Action in Education in Québec. Changes in Primary School Culture and Teacher Identities ? (chap. 18). Dans R. Normand, M. Liu, M. Carvalho, D. Oliveira et L. LeVasseur (dir.), *Education Policies and the Restructuring of the Educational Profession* (p. 259-271). UK : Springer.
- Levin, B. (2010). How to Change 5000 Schools. Dans A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan et D. Hopkins (dir.), *Second International Handbook of Educational Change* (p. 309-322). Dordrecht : Springer.
- Lindberg, S. I. (2013). Mapping Accountability : Core Concept and Subtypes. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 202-226. doi:10.1177/0020852313477761
- Lingard, B. (2006). Globalisation, the Research Imagination and Deparochialising the Study of Education. *Globalisation, Societies and Education*, 4(2), 287-302, <<http://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&CSC=Y&NEWS=N&PAGE=fulltext&D=eric3&AN=EJ818085>>.
- Lingard, B. et Rawolle, S. (2011). New Scalar Politics : Implications for Education Policy. *Comparative Education*, 47(4), 489-502. doi:10.1080/03050068.2011.555941
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York : Russel Sage Foundation.
- Macbeath, J. et Mortimore, P. (2001). *Improving School Effectiveness*. Buckingham & Philadelphia : Open University Press.
- Mahoney, J. et Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change : Ambiguity, Agency, and Power*. New York : Cambridge University Press.
- Malen, B. (2006). Revisiting Policy Implementation as a Political Phenomenon. Dans M. I. Honig (dir.), *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting Complexity* (p. 83-105). Albany : SUNY Press.
- Marcotte-Fournier, A., Bourdon, S., Lessard, A. et Dionne, P. (2016). Une analyse des effets de composition du groupe-classe au Québec : influence de la ségrégation scolaire et des projets pédagogiques. *Éducation et sociétés*, 38(2), 139-155.
- Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : Presses universitaires de France.

- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Sociologie et sociétés*, 40(1), 31-55.
- Maroy, C. (2009). Enjeux, présupposés et implicites normatifs de la poursuite de l'efficacité dans les systèmes d'enseignement. Dans X. Dumay et V. Dupriez (dir.), *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre* (p. 209-224). Bruxelles : De Boeck Universités.
- Maroy, C. (dir.) (2013). *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*. Bruxelles/Paris : de Boeck.
- Maroy, C. (2017). Régulation des systèmes éducatifs (entrée). Dans A. Van Zanten (dir.), *Dictionnaire de l'éducation* (2^e éd., p. 734-739). Paris : Presses universitaires de France.
- Maroy, C. (2018). Nouvelles figures du « social » et reconfigurations de la normativité scolaire. *Raisons éducatives*, 1(22), 277-294.
- Maroy, C. (2018b). La place déclinante de la critique dans la sociologie de l'école au Québec ? Hypothèses et pistes de réflexion. *Cahiers de recherche sociologique*, 64(Hiver 2018), 227-242.
- Maroy, C., Brassard, A., Mathou, C., Vaillancourt, S. et Voisin, A. (2016). *La mise en œuvre de la politique de gestion axée sur les résultats dans les commissions scolaires au Québec. Médiations et mécanismes d'institutionnalisation d'une nouvelle gestion de la pédagogie*, <www.crcpe.umontreal.ca/publications/autres.html>.
- Maroy, C. et Demailly, L. (2004). Les régulations intermédiaires des systèmes éducatifs en Europe. Quelles convergences ? *Recherches sociologiques*, 35(2), 5-24.
- Maroy, C. et Doray, P. (2008). Présentation « les nouvelles politiques d'éducation et de formation ». *Sociologie et sociétés*, XL(1), 11-29.
- Maroy, C. et Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue française de pédagogie*, 130, 73-87.
- Maroy, C. et Dutercq, Y. (2017). Introduction : Le travail et le professionnalisme enseignants face aux politiques de responsabilisation : introduction à la problématique. Dans Y. Dutercq et C. Maroy (dir.), *Professionnalisme enseignants et politiques de responsabilisation* (p. 13-32). Bruxelles : De Boeck.
- Maroy, C. et Kamanzi, P. C. (2017). Marché scolaire, stratification des établissements et inégalités d'accès à l'université au Québec. *Recherches sociographiques*, LVIII(3), 579-600. doi:10.7202/1043466ar
- Maroy, C. et Mangez, C. (2011). La construction des politiques d'évaluation et de pilotage du système scolaire en Belgique francophone : nouveau paradigme politique et médiation des experts. Dans G. Felouzis et S. Hanhart (dir.), *Gouverner l'éducation par les nombres ? Usages, débats et controverses* (p. 53-76). Bruxelles/Paris : De Boeck.

- Maroy, C., Mathou, C. et Vaillancourt, S. (2017). La « gestion axée sur les résultats » au cœur de l'école québécoise : l'autonomie professionnelle des enseignants sous pression. Dans Y. Dutercq et C. Maroy (dir.), *Professionnalisme enseignants et politiques de responsabilisation* (p. 13-32). Bruxelles : De Boeck.
- Maroy, C., Mathou, C. et Vaillancourt, S. (2017a). Les enseignants québécois à l'épreuve de la « gestion axée sur les résultats ». Une étude qualitative dans quatre établissements secondaires. *Revista de Sociología de la Educación (RASE)*, 11(4), 539-557. doi:10.7203/RASE.10.9906
- Maroy, C., Mathou, C., Vaillancourt, S. et Voisin, A. (2013). *La trajectoire de la « Gestion axée sur les résultats » au Québec : récits d'action publique, intérêts des acteurs, et médiations institutionnelles dans la fabrication d'une politique éducative*, www.crcpe.umontreal.ca/publications/autres.html.
- Maroy, C., Mathou, C., Vaillancourt, S. et Voisin, A. (2014). La construction de la politique de « Gestion axée sur les résultats » au Québec : récits d'action publique et trajectoire de la politique *Éducation comparée/Nouvelle série*, 12, 45-69.
- Maroy, C. et Pons, X. (dir.) (2019). *Accountability Policies in Education. A Comparative and Multilevel Analysis in France and Quebec*. Basel : Springer.
- Maroy, C., Pons, X. et Dupuy, C. (2017). Vernacular Globalisations : Neo-statist Accountability Policies in France and Quebec Education. *Journal of Education Policy*, 32(1), 100-122. doi:10.1080/02680939.2016.1239841
- Maroy, C. et Vaillancourt, S. (2013). *Les syndicats enseignants face à la nouvelle gestion publique dans le système éducatif québécois : une analyse des discours sur la scène politique*. Papier présenté au Colloque international en éducation du CRIFPE : Enjeux actuels et futurs de la formation et de la profession enseignante, Montréal.
- Maroy, C. et Vaillancourt, S. (2019). L'instrumentation de la nouvelle gestion publique dans les écoles québécoises : dispositifs et travail de changement institutionnel. *SociologieS [En ligne]*, (Dossiers, Le changement institutionnel, mis en ligne le 27 février 2019). Repéré à <http://journals.openedition.org/sociologies/10075>
- Maroy, C. et Voisin, A. (2013). Les transformations récentes des politiques d'*accountability* en éducation : enjeux et incidences des outils d'action publique. *Educação & Sociedade*, 34(124), 881-901.
- Maroy, C. et Voisin, A. (2014). Une typologie des politiques d'*accountability* en éducation : l'incidence de l'instrumentation et des théories de la régulation. *Éducation comparée/Nouvelle série* (11), 31-58.
- Martens, K. (2007). How to Become an Influential Actor : The « Comparative Turn » in OECD Education Policy. Dans *Transformations of the State and Global Governance* (p. 40-56). Londres : Routledge.

- Mathou, C. (2019). Réformes par compétences et gouvernance par les résultats : mouvements convergents ou en tension ? Le cas du Renouveau pédagogique au Québec. *Éducation et sociétés*, 43(1), 155-169. doi:10.3917/es.043.0155
- Mazouz, B. (2008). *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- McDermott, K. A. (2007). «Expanding the Moral Community» or «Blaming the Victim»? The Politics of State Education Accountability Policy. *American Educational Research Journal*, 44(1), 77-111.
- MÉQ (1992). *Chacun ses devoirs, plan d'action sur la réussite éducative*. Québec : Ministère de l'Éducation.
- MÉQ (1997b). *Prendre le virage du succès plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*. Québec : Ministère de l'Éducation.
- MÉQ (2003). *Les nouvelles dispositions de la Loi sur l'instruction publique*. Québec : Ministère de l'Éducation.
- MÉQ (2017). *Diplomation et qualification par commission scolaire au secondaire. Édition 2017*. Québec : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, <www.education.gouv.qc.ca>.
- Meyer, J. et Rowan, B. (1977). Institutionalized Organisations : Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J. et Scott, W. R. (dir.) (1983). *Organisational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills, Londres, New Delhi : Sage Publications.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M. et Ramirez, F. O. (1997). World Society and the Nation-State. *The American Journal of Sociology*, 103(1), 144-181, <www.jstor.org/stable/2782801>.
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*. Paris et Montréal : Éditions d'organisation et Éditions Agence d'Arc.
- Molénat, X. (2006). *L'individu contemporain : regards sociologiques*. Auxerre : Éditions Sciences humaines.
- Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris : Presses universitaires de France.
- Mons, N. (2009). Effets théoriques et réels des politiques d'évaluation standardisée. *Revue française de pédagogie* (169), 99-139.
- Mons, N. (2013). Évaluation standardisée des élèves et inégalités scolaires d'origine sociale : discours théoriques et réalité empirique. Dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats* (p. 33-49). Bruxelles : De Boeck.
- Mons, N. et Dupriez, V. (2010). Les politiques d'accountability. *Recherche et formation*, 65, 45-60.

- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-208.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187.
- Mundy, K., Green, A., Lingard, B. et Verger, A. (dir.) (2016). *The Handbook of Global Education Policy*. Chichester, Uk : Malden, MA Wiley Blackwell.
- Nizet, J. et Pichault, F. (1995). *Comprendre les organisations : Mintzberg à l'épreuve des faits*. Montréal et Paris : Gaëtan Morin.
- Normand, R. (2006). L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire. *Revue française de pédagogie*, 154, 33-43.
- Normand, R. et Derouet, J.-L. (2011). Évaluation, développement professionnel et organisation scolaire. *Revue française de pédagogie*, 174(janvier-février-mars), 5-20.
- OCDE (dir.) (1989). *L'éducation et l'économie dans une société en mutation*. Paris : OCDE.
- OCDE (1996). *Apprendre à tout âge*, <<http://books.google.fr/books?id=Sw49mgEACAAJ>>.
- OCDE (2010). *L'éducation, un levier pour améliorer la santé et la cohésion sociale*. doi : 10.1787/9789264086333-fr
- OCDE (2010b). *PISA 2009 Results : What Makes a School Successful ? Resources, Policies and Practices* (Vol. IV). Paris : OECD Publishing.
- OCDE (février 2016). Professionnalisme des enseignants. *L'enseignement à la loupe* (14), 4.
- OCDE (2002). *Governing for Results*. Paris : PUMA.
- OCDE (1995). *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris : PUMA/OECD.
- OCDE (2011). School Autonomy and Accountability: Are they Related to Student Performance ? *PISA in focus* (2011/9 (October)), 1-4.
- Olssen, M. et Peters, M. A. (2005). Neoliberalism, Higher Education and the Knowledge Economy: From the Free Market to Knowledge Capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313-345, <www.informaworld.com/10.1080/02680930500108718>.
- OQRE (2013). *Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), 2012. Faits saillants des résultats des élèves de l'Ontario*. Repéré à [https://www.eqao.com/fr/tests/evaluations-nationales-internationales/PISA/Docs de communication/PISA-faits-saillants-resultats-ontario-2012.pdf](https://www.eqao.com/fr/tests/evaluations-nationales-internationales/PISA/Docs%20de%20communication/PISA-faits-saillants-resultats-ontario-2012.pdf)
- Orton, J. D. et Weick, K. E. (1990). Loosely Coupled Systems : A Reconceptualization. *The Academy of Management Review*, 15(2), 203-223. doi:10.2307/258154

- Ozga, J. (2009). Governing Education Through Data in England: From Regulation to Self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149-162.
- Ozga, J. et Grek, S. (2012). Governing Through Learning. School Self-Evaluation as a Knowledge-based Regulatory Tool. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 43(2), 35-52.
- Palier, B. et Surel, Y. (2005). Les trois I^a et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32. doi:10.3917/rfsp.551.0007
- Pelletier, D., Colletette, P. et Turcotte, G. (2015). Les pratiques de gestion des directions d'école secondaire sont-elles liées à la réussite des élèves? *Canadian Journal of Education*, 38(1), 1-23.
- Pelletier, G. (2015). Entre pilotage par les résultats et leadership participatif : enjeux, défis et avatars de l'encadrement des réseaux scolaires au Québec (chap. 2). Dans Yves Dutercq, M. G. Thurler et G. Pelletier (dir.), *Le leadership éducatif. Entre défi et fiction* (p. 37-49). Bruxelles : De Boeck.
- Pelletier, G. (2016). Les commissions scolaires québécoises et les chemins de traverse : bilan et enjeux d'une gouvernance composite en mouvement (chap. 11). Dans P. Doray et C. Lessard (dir.), *50 ans d'éducation au Québec* (p. 175-188). Montréal-Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Pelletier, G. (2018). Le leadership éducatif et la gouvernance des systèmes éducatifs : un regard pluriel. *Le leadership éducatif et la gouvernance des systèmes éducatifs : un regard pluriel*, 46(1), 1-10, <www.acelf.ca/c/revue/pdf/EF-46-1_complet-web_vf.pdf>.
- Pelletier, G. et Charron, R. (1998). *Diriger. En période de transformation*. Montréal : Éditions Afides.
- Perryman, J., Ball, S., Maguire, M. et Braun, A. (2011). Life in the Pressure Cooker – School League Tables and English and Mathematics Teachers' Responses to Accountability in a Results-Driven Era. *British Journal of Educational Studies*, 59(2), 179-195. doi:10.1080/00071005.2011.578568
- Pierson, P. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford : Oxford University Press.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Poirel, E. et Yvon, F. (2012). Le leadership distribué : l'épreuve des réformes éducatives. *Éducation et francophonie*, 40(1), 94-118, <www.erudit.org/en/journals/ef/2012-v40-n1-ef0137/1010148ar/abstract>.
- Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform : A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

- Pons, X. et Van Zanten, A. (2007). Knowledge circulation, regulation and governance, Deliverable 4 Litterature Review Project KnowandPol (p. 9-38). Brussels: 6th FPRD EU
- Pont, B. (2008). *Améliorer la direction des établissements scolaires : politiques et pratiques*. Paris: OCDE.
- Potvin, M. (2014). Diversité ethnique et éducation inclusive : fondements et perspectives. [Ethnic Diversity and Inclusive Education : Foundations and Perspectives]. *Éducation et sociétés*, 33(1), 185-202. doi:10.3917/es.033.0185
- Potvin, M., Magnan, M.-O. et Larochelle-Audet, J. (2016). *La diversité ethnoculturelle, religieuse et linguistique en éducation : théorie et pratique*. Anjou, Québec: Fides Éducation.
- Powell, W. W. et Colyvas, J. A. (2008). Microfoundations of Institutional Theory. Dans R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby et K. Sahlin (dir.), *The Sage Handbook of Organisational Institutionalism* (p. 276-298). Londres: Sage.
- Power S., Edwards T., Whitty G. et V., W. (2003). *Education and the Middle Class*. Buckingham et Philadelphia: Open University Press.
- Proulx, J.-P. (2007). La genèse des États généraux sur l'éducation. Dans G. Gosselin et C. Lessard (dir.), *Les deux principales réformes de l' éducation du Québec moderne : témoignages de ceux et celles qui les ont initiées*. Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval.
- Radaelli, C. M. (2000). Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne. *Revue française de science politique*, 50(2), 255-276.
- Ranson, S. (2003). Public Accountability in the Age of Neoliberal Governance. *Journal of Education Policy*, 18(5), 459-480. doi:10.1080/0268093032000124848
- Reynaud, J.-D. (2004). *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale* (3^e édition): Paris: Armand Colin.
- RIES (dir.) (2020). Réformer l'éducation (Vol. 83): *Revue internationale d'éducation de Sèvres*.
- Robert, B. (2007). Les politiques scolaires de compensation en France et aux États-Unis. *Revue internationale de politique comparée*, 14(3), 437-448.
- Rocher, G. (2004). Un bilan du Rapport Parent: vers la démocratisation. *Bulletin d'histoire politique*, 12(2), 117-128.
- Rose, N. (1991). Governing by Numbers: Figuring Out Democracy. *Accounting Organizations and Society*, 16(7), 673-692.
- Rozenwajn, E. et Dumay, X. (2014). Les effets de l'évaluation externe sur les pratiques enseignantes: une revue de la littérature. *Revue française de pédagogie* (189), 105-137.

- Sahlberg, P. (2016). The Global Educational Reform Movement and Its Impact on Schooling. Dans K. Mundy, A. Green, B. Lingard et A. Verger (dir.), *The Handbook of Global Education Policy*, John Wiley & Sons.
- Saint-Germain, M. (2013). *Étude des divergences entre le temps de travail réel et le temps de travail souhaité chez les directions membres de la FQDE*. Gatineau: Fédération québécoise des directions d'établissements d'enseignement. Repéré à <https://fqde.qc.ca/publications/recherches/>
- Saussez, F. et Lessard, C. (2009). Entre orthodoxie et pluralisme, les enjeux de l'éducation basée sur la preuve. *Revue française de pédagogie*, 168 (juillet-septembre), 111-136.
- Saussier, S. et Yvrande-Billon, A. (2007). *Économie des coûts de transaction*. Paris: La Découverte.
- Savard, D., Larouche, C., Laferrière, T., Lapointe, C. et Viau-Guay, A. (2012). *Rapport de recherche – Les Conventions de partenariat dans le système d'éducation québécois: une évaluation pansystémique de l'implantation et des effets*, <<https://pdfs.semanticscholar.org/bfa5/730727e1a2c8ed57c92b23c65c070d0b45a6.pdf>>.
- Scheerens, J. (dir.) (2012). *School Leadership Effects Revisited. Review and Meta-analysis of Empirical Studies*. Dordrecht: Springer.
- Schön, D. A. (1994). *Le praticien réflexif: à la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*. Montréal: Éditions Logiques.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis*: Sage, Thousand Oaks, CA.
- Secrétariat du Conseil du Trésor (2002). *Modernisation de la gestion publique: guide sur la gestion axée sur les résultats*. Gouvernement du Québec
- Spillane, J., Reiser, B. J. et Reimer, T. (2002). Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research. *Review of Educational Research*, 72(3), 387-431.
- Spillane, J. P., Diamond, B., Burch, P., Hallett, T., Jita, L. et Zoltners, J. (2002b). Managing in the Middle: School Leaders and the Enactment of Accountability Policy. *Educational Policy*, 16(5), 731-762. doi:10.1177/089590402237311
- Spillane, J. P. (2004). *Standard Deviation: How Schools Misunderstand Education Policy*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Spillane, J. P. (2012). Data in Practice: Conceptualizing the Data-Based Decision-Making Phenomena. *American Journal of Education*, 118(2), 113-141. doi:10.1086/663283
- Spillane, J. P. (2012). Data in Practice: Conceptualizing the Data-Based Decision-Making Phenomena. *American Journal of Education*, 118(2), 113-141. doi:10.1086/663283

- Spillane, J. P. et Burch, P. (2006). The Institutional Environment and Instructional Practice: Changing Patterns of Guidance and Control in Public Education. Dans H.-D. Meyer et B. Rowan (dir.), *The New Institutionalism in Education* (p. 87-102). Albany: State University of New York Press.
- Spillane, J. P., Parise, L. M. et Sherer, J. Z. (2011). Organizational Routines as Coupling Mechanisms: Policy, School Administration, and the Technical Core. *American Educational Research Journal*, 48(3), 586-619. doi:10.2307/27975303
- Spillane, J. P., Reiser, B. J. et Gomez, L. M. (2006). Policy Implementation and Cognition. The Role of Human, Social, and Distributed Cognition in Framing Policy Implementation. Dans M. I. Honig (dir.), *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting Complexity* (p. 47-64). Albany: State University of New York Press.
- Spillane, J. P., Reiser, B. J. et Reimer, T. (2002). Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research. *Review of Educational Research*, 72(3), 387-431. doi:10.3102/00346543072003387
- Steiner-Khamsi, G. et Waldow, F. (dir.) (2012). *World Yearbook of Education 2012. Policy Borrowing and Lending in Education*. Londres et New York: Routledge.
- Streeck, W. et Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Tardif, M. (2013). *La condition enseignante au Québec du XIX^e au XXI^e siècle : une histoire cousue de fils rouges : précarité, injustice et déclin de l'école publique*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Tardif, M. et Lessard, C. (2002). *Le travail enseignant*. Bruxelles: De Boeck Université.
- Taylor, C. (1998). *Les sources du moi. La formation de l'identité moderne*. Paris: Seuil.
- Thrupp, M. (2002). *School making a difference : let's be realistic!* Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
- Thrupp, M. et Willmott, R. (2003). *Educational Management in Managerialist Times. Beyond the Textual Apologists*. Philadelphia: McGraw-Hill Education.
- UNESCO et Fundação Calouste, G. (2002). *L'éducation tout au long de la vie : défis du vingt et unième siècle*. Paris: Unesco.
- van Zanten, A. (2009). *Choisir son école. Stratégies familiales et médiations locales*. Paris: Presses universitaires de France.
- van Zanten, A. (2011). *Les politiques d'éducation* (2^e édition). Paris: Presses universitaires de France.

- Verger, A. et Curran, M. (2014). New Public Management as a Global Education Policy: Its Adoption and Re-contextualization in a Southern European Setting. *Critical Studies in Education*, 1-19. doi:10.1080/17508487.2014.913531
- Verger, A., Parcerisa, L. et Fontdevila, C. (2018). The Growth and Spread of Large-scale Assessments and Test-based Accountabilities: A Political Sociology of Global Education Reforms. *Educational Review*, 71(1), 5-30.
- Veselý, A. (2013). Accountability in Central and Eastern Europe: Concept and Reality. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 310-330. doi:10.1177/0020852313477762
- Voisin, A. (2018). *Systèmes d'accountability basés sur la performance – types, logiques instrumentales et effets sur l'efficacité et l'équité scolaires des systèmes éducatifs d'Europe et du Canada. Une étude comparative à partir des données PISA 2012*. Ph. D., Université de Montréal.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M. et Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.
- Williamson, B. (2017). *Big Data in Education: The Digital Future of Learning, Policy and Practice*. Londres: Sage Publications.
- Wößmann, L. (2007). International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability: A Review. *Peabody Journal of Education*, 82(2-3), 473-497, doi: 10.1080/01619560701313176
- World Bank (2011). *Making Schools Work. New Evidence on Accountability Reforms*. World Bank Publications.
- Yerly, G. et Maroy, C. (2017). La gouvernance par les résultats est-elle un mode de régulation de l'école légitime aux yeux des enseignants? Une enquête qualitative dans 4 systèmes scolaires. *Revue française de pédagogie*, 198, 93-108.

L'ÉCOLE QUÉBÉCOISE À L'ÉPREUVE DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

SOCIOLOGIE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE NÉO-LIBÉRALE

Inspirée de la nouvelle gestion publique, la politique de gestion axée sur les résultats (GAR) a changé profondément la gouvernance du système scolaire québécois en renforçant le pouvoir du ministère de l'Éducation sur les commissions scolaires (CS) et leurs écoles.

Combinant l'étude des débats parlementaires, l'exploitation des statistiques disponibles et l'analyse d'une centaine d'entreviens approfondis auprès d'enseignants, d'administrateurs et de cadres scolaires, ce livre propose une analyse mult niveau de la trajectoire et de la mise en œuvre de cette politique dans quatre CS. Quelle vision les acteurs scolaires ont-ils de cette politique? Quels changements organisationnels, institutionnels et professionnels produit-elle dans les CS et les écoles? Avec quelles médiations et quelle instrumentation? Cette politique est-elle légitime et efficace? L'analyse montre que la GAR renforce le pouvoir des CS et des directions, car elle permet une gestion plus suivie de la pédagogie et une surveillance des pratiques des enseignants. Son efficacité reste discutable et sa légitimité faible parmi les enseignants, car la logique managériale et quantifiée de la GAR remet en question leurs conceptions de l'éducation et grignote leur autonomie professionnelle.

Christian Maroy est sociologue, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives (2010-2017). Il est professeur titulaire honoraire, associé au Département d'administration et fondements de l'éducation de l'Université de Montréal et membre du Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante (CRIFPE). Il est aussi professeur émérite de l'UCLouvain.



COLLECTION FORMATION ET PROFESSION

Éducation

Illustration de couverture : iStockphoto



Presses de l'Université Laval
pulaval.com