Introduction

Le développement des politiques d'*accountability* et leur instrumentation dans le domaine de l'éducation : une perspective franco-canadienne.

Présentation du dossier

Yves Dutercq
Centre de recherche en éducation de Nantes,
Université de Nantes,
France

Christian Maroy
Université de Montréal,
Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives

Les contributions de ce dossier visent à décrire les instruments de l'action publique (IAP) en éducation le plus couramment requis ces dernières années au Canada et en France (contrat ou convention, projet, évaluation externe, indicateurs, etc.) dans le cadre de politiques recherchant la performance et voulant répondre aux nécessités de l'imputabilité et de la reddition de comptes[1]. Pour ce faire nous

1 Le dossier est issu d'un double symposium franco-canadien. Le premier, organisé par Christian Maroy, s'est tenu en mai 2012 à Montréal dans le cadre des rencontres de l'ACFAS et a bénéficié de

considérons les politiques du point de vue des processus et mécanismes par lesquels elles contribuent à faire évoluer des institutions qui participent à la structuration des systèmes éducatifs. En particulier, nous estimons que les politiques qui servent de cadre de référence aux procédures et dispositifs étudiés, la Gestion axée sur les résultats (GAR) pour le Québec et le Canada de façon générale, la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) et la contractualisation en éducation pour la France, cherchent à promouvoir une nouvelle instrumentation de l'action publique, qui relève de la catégorie générique de l'*accountability* (au sens de la régulation institutionnelle par les résultats), ce qui conduit à déconstruire d'anciens arrangements institutionnels ou parfois à ne pas les remettre en cause et à se superposer à eux.

Regarder comme des « entreprises de changement institutionnel » les politiques et ceux qui les promeuvent ou les servent, c'est considérer qu'ils visent à changer l'une ou l'autre dimension des institutions (Draelants, 2009). En effet les institutions peuvent être analysées, à la suite de Scott (1995), comme constituées de trois dimensions principales : une dimension *réglementaire* (règles formelles), une dimension *normative* (normes et valeurs régulatrices), une dimension *cognitive* (schèmes de pensée, catégories et systèmes de représentation). Ces dimensions sont non seulement prises pour acquises par les acteurs mais encore inscrites dans la conception de divers outils de gestion ou d'action publique. Les chercheurs accordent une importance plus ou moins grande à telle ou telle de ces dimensions en fonction de leur attache disciplinaire et de leur paradigme de référence. Ainsi les économistes ont-ils plutôt tendance à insister sur la dimension réglementaire et utilitaire, en raison du poids des processus explicites de régulation qu'elle suppose, tandis que les sociologues privilégient les dimensions normative et cognitive. Et parmi les sociologues on trouve également des nuances : les

l'aide financière du CRSH dans le cadre de son programme de Chaires de recherche du Canada ; le second, organisé par Yves Dutercq, s'est déroulé en juin 2013 à Nantes dans le cadre des Journées scientifiques de l'Université de Nantes, avec le soutien du Conseil régional des Pays de la Loire, de Nantes métropole et de l'Université de Nantes.

fonctionnalistes classiques, de Durkheim à Parsons, ont beaucoup insisté sur l'obligation sociale que détermine le système de normes et de valeurs et qui contraint l'action des individus ; les néo-institutionnalistes, sans méconnaître l'importance des conditions objectives, font valoir que l'interprétation en diffère d'un acteur à l'autre et que c'est ce qui prime, d'où la nécessité mais en même temps la difficulté à construire un cadre de sens commun (dimension cognitive). Dans les faits, il faut reconnaître que les trois dimensions, réglementaire, normative et cognitive, sont le plus souvent combinées, l'une paraissant plus déterminante que l'autre selon les processus et dispositifs (Draelants & Maroy, 2007).

De notre point de vue, les politiques de gestion par les résultats conduisent à changer certaines institutions constitutives des systèmes éducatifs (français, québécois, canadiens, etc.) à travers une succession d'étapes et de jalons. D'une part, les étapes correspondant à ce que Ball (1997) a défini comme la « trajectoire de la politique » peuvent alors être référées aux différentes dimensions de ces institutions. D'autre part, les changements ou les non changements opérés au cours du temps doivent être identifiés au niveau de ces mêmes dimensions. Il est ainsi possible qu'un changement règlementaire ne s'accompagne d'aucun changement sur le plan cognitif ou normatif ou l'inverse. Par ailleurs, le rythme de changement de ces différentes dimensions peut varier, de même que leurs mécanismes et médiations. Enfin les politiques sont aussi des entreprises de « promotion » de nouvelles institutions, par exemple de nouveaux instruments de régulation institutionnelle comme l'*accountability* qui nous paraît le plus mobilisé aujourd'hui dans l'action publique et tout spécialement en éducation, y compris d'un point de vue avant tout discursif et rhétorique (Dutercq, 2003 ; voir aussi l'article de Xavier Pons dans le dossier qui suit).

L'*accountability* sera donc également au cœur de ce dossier, avec l'objectif de clarifier une notion aux définitions polysémiques. Le terme anglo-saxon d'*accountability* est d'abord et de longue date, dans nos sociétés modernes démocratiques et dans le discours contemporain, une notion politique qui renvoie à la responsabilité des élus et des gouvernements de rendre des comptes aux citoyens à la

lumière des actions entreprises (Kogan, 1988 ; Bovens, 2006). Par ailleurs, les administrations publiques (notamment celle de l'éducation) doivent rendre compte devant le pouvoir exécutif[2].

Cette acception restreinte et politique de l'*accountability* s'est étendue au fur et à mesure que, depuis les années 1950, l'Etat a accru son intervention dans le domaine des politiques sociales. Ainsi s'est-elle élargie à l'idée que les organismes publics dans une société démocratique doivent être responsables de leurs actes vis à vis des usagers afin de prévenir les abus de pouvoir, d'accroître l'efficacité et la qualité de la prestation de service public (Vesely, 2011, p. 5).

De façon plus large encore, cette notion renvoie à l'idée qu'un acteur social doit « répondre » de son comportement, qu'il existe une obligation sociale de devoir faire « un compte rendu » (*account*) de ses actions et de ses effets, bref de leur donner sens et d'en être responsable vis-à-vis d'autrui. En ce sens large « 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 » (Ibidem ; voir aussi Ranson, 2003).

Cette notion élargie prend un essor particulier au sein de la littérature scientifique et des politiques publiques dans les années 1980, parallèlement à l'influence de la doctrine « protéiforme » du *New Public Management* (nouvelle gestion publique) (Bézes, 2005) qui place l'*accountability* au cœur de ses principes (Dutercq, 2000 ; Mons, 2009). Telle que mobilisée depuis la fin des années 1990, l'*accountability* fait alors souvent référence à un ensemble de procédures techniques et organisationnelles favorisant l'évaluation de l'action et la reddition de comptes à une autorité hiérarchique ou à différents acteurs à la lumière des résultats des actions entreprises. En outre des mécanismes de choix entre prestataires de la part des usagers, des dispositifs

---

[2] Kogan (1988, p. 25) définit les relations de reddition de compte de la façon suivante : « *accountability can be defined as a condition in which individual role holders are liable to review and the application of sanctions if their actions fail to satisfy those with whom they are in an accountability relationship* »

d'information forçant des formes de transparence (par ex. sur la localisation du dépôt de déchets toxiques), la promotion de l'étalonnage (*benchmarking*) sont considérées comme de nouvelles formes d'*accountability* des prestataires (publics ou privés) d'un service vis-à-vis des usagers/citoyens (Ingram & Schneider, 2006, p 182).

Fort utilisé dans la littérature anglo-saxonne, ce terme d'*accountability* ne trouve pas de traduction littérale en français où, selon les contextes discursifs, le terme est traduit par reddition de compte, responsabilisation ou responsabilité, imputabilité ou redevabilité, notions qui revêtent chacune des connotations différenciées (plutôt administrative, politique, morale ou comptable selon les cas) et n'englobent pas de manière pleine et entière la complexité de cette notion. Il est dès lors délicat de choisir de façon exclusive un de ces termes pour traduire le terme anglo-américain[3]. L'*accountability* n'en demeure que davantage un concept polysémique qui recouvre en fait des conceptions différentes bien que fréquemment associées.

Vezély (2011, p. 5-6), reprenant entre autres les travaux de Bovens (2006), en distingue trois :

> 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)

> The term is sometimes used in a broad sense, as different types of mechanisms (both external and internal) for controlling and ensuring quality in public institutions and for making them sensitive to the citizens' demands (such mechanisms may include the market, transparency, trust etc.). Unfortunately, both the first and the second meanings of the accountability are too general and ambiguous

> Third, the term "accountability" is used in the narrower sense, as a kind of social relation between two actors in which one actor (an individual or

3 Nous préférons dès lors garder le terme anglo-américain

an institution) answers for his actions to the other actor who has the right to judge those actions, demands corrections and, if necessary, imposes sanctions.

On peut par ailleurs brièvement retracer quelques figures de la reddition de comptes telles qu'elles se sont déployées dans le domaine de l'éducation dans les dernières décennies. En effet, depuis les années 1970, nombre de systèmes éducatifs ont mis en place des dispositifs visant à encadrer le travail des enseignants et des administrateurs scolaires, à contrôler les contenus d'enseignement et à mesurer les performances des élèves. La littérature permet de distinguer différentes formes organisationnelles anciennes de l'*accountability* en partant des relations de reddition de compte (de qui ? à qui ?) et des principes normatifs qui sous-tendent ces relations (Kogan, 1988 ; Leithwood *& al*., 1998 ; Leithwood & Earl, 2000).

Dans un système d'*accountability*, inscrit dans un régime de régulation bureaucratico-professionnel (Maroy, 2008) relativement centralisé, la forme dominante consiste dans une reddition de comptes aux échelons supérieurs, selon un schéma hiérarchique et bureaucratique fondé sur des outils légaux, règlementaires ou budgétaires, qui peut se prolonger jusqu'au niveau local. Ce modèle de contrôle public « hiérarchique » (Kogan, 1988) a pu se combiner de façon variable à différentes tentatives visant à « décentraliser » tout ou partie de l'autorité publique. Ainsi a-t-elle pu cohabiter avec une approche de l'*accountability*, que Leithwood *&* Earl (2000) qualifient de « managériale » par le fait qu'elle implique « *systematic efforts to create more goal-oriented, efficient and effective schools by introducing more rational administrative procedures* » (p 14). Dans une logique visant à développer « l'autonomie des établissements », le pouvoir du chef d'établissement de demander des comptes à l'ensemble du personnel de l'établissement peut dès lors être accru, même si lui-même doit aussi rendre des comptes aux niveaux hiérarchiques supérieurs. Dans d'autres contextes, l'autonomie des établissements a pu aller de pair avec une augmentation du pouvoir collectif local exercé soit par les professionnels eux-mêmes (*professional accountability*), soit par des communautés locales qui sont « parties prenantes » et partenaires de l'école - en particulier les représentants collectifs des parents (*community based accountability;* Leithwoood *& al.*, 2000, p. 5).

Loin de disparaitre, ces relations « anciennes » d'*accountability* changent de sens et de portée du fait d'un ensemble d'instruments d'action publique, plus ou moins nouveaux, qui viennent se superposer aux dispositifs existants, sous l'influence de la nouvelle gestion publique. Nous plaiderons que c'est à travers les instruments qu'elles mettent en place que se dévoilent la substance et le sens des politiques d'*accountability* : dès lors que l'Etat - ou plus généralement la puissance régulatrice - demande des comptes aux instances territoriales et locales sur leur performances et leurs résultats, les instruments requis (indicateurs, évaluation des résultats, contrats, plans d'action, rapports sur les performances, conséquences individuelles ou collectives en termes de soutien ou de contrôle) sont élaborés, gagnent en validité et s'institutionnalisent. Cette acception de l'*accountability* la déconnecte de sa définition classique, à la manière de ce que déjà Carnoy (Carnoy & Loeb, 2002, Carnoy & al., 2003) a tenté de faire. En effet, si le principe de la reddition de compte est ancien, l'*accountability* est de plus en plus aujourd'hui suspendue à des résultats.

Sur le plan théorique, nous ferons une distinction entre instrument et outil, en nous référant au travail de Lascoumes et Le Gallès dans *Gouverner par les instruments* (2004) mais en essayant de donner plus d'assise au concept d'IAP et de le déployer à des fins d'analyse des évolutions récentes et concordantes de l'action publique en éducation dans divers espaces nationaux. Pour ces deux auteurs, « un instrument d'action publique est 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 » (Lascoumes & Le Gallès 2004, 13). Il faut comprendre qu'un instrument (par exemple, les évaluations externes des acquis des élèves) est un type d'institution sociale, au sens où il est socialement construit et contribue à son tour à stabiliser des formes d'interactions sociales, qui se concrétise dans des techniques et des outils particuliers et variables, au point qu'on peut le considérer comme une panoplie d'outils. Dans ce cas une politique serait quant à elle une configuration d'instruments, comme le signale la notion de

design policy utilisée par Xavier Pons (2010) quand il décrit la genèse de la politique de pilotage par les résultats.

Ainsi peut-on assimiler à des outils la lettre de mission destinée aux responsables territoriaux de l'enseignement primaire en France (cf. l'article de Sylvie Cuculou et Yves Dutercq dans ce dossier), de même que les standards curriculaires, les tests que les enseignants doivent faire passer à leurs élèves en Ontario ou encore les groupes de travail d'enseignants autour des *Teaching Learning Critical Pathways* (parcours ou cycles d'apprentissage) (cf. l'article de Steve Anderson). En revanche, les statistiques produites par les grands organismes centraux (cf. l'article de Pierre Doray *et al.*), le partenariat interinstitutionnel (cf. l'article de Pierre-Yves Bernard et Christophe Michaut) ou la promotion de « l'éducation basée sur les données probantes » (EBP) par le Conseil canadien sur l'apprentissage (cf. l'article de Frédéric Saussez *et al.*) seraient davantage des instruments. Les exemples étudiés dans le dossier d'articles accréditent enfin l'idée qu'une politique d'*accountabilty* se spécifie par une configuration d'instruments, dont la nature, le mode d'articulation et l'importance relative peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une période à l'autre (cf. l'article de Christian Maroy & Annelise Voisin). Ainsi, en Ontario (voir l'article d'Anderson) l'instrumentation de la politique d'*accountability* articule de façon étroite des outils standardisés sur le plan du curriculum, de l'évaluation externe et de la reddition de compte, mais aussi des dispositifs collaboratifs entre enseignants sur les méthodes d'enseignement, étroitement couplées à des données sur les résultats de leurs élèves. On assiste à un couplage d'obligations règlementaires, de mécanismes de support (administratif, financier), d'outils d'information statistique très fins, avec la responsabilisation morale et professionnelle des enseignants sur les résultats à atteindre encouragés par les districts et chefs d'établissements.

L'ensemble des contributions analyse de manière comparative les orientations politiques (paradigme, référentiel, principes) auxquelles ces outils et instruments sont attelés dans chaque espace national, les traductions effectives en termes de dispositifs mis en place, la manière dont ils sont utilisés et leurs effets sur les acteurs de l'éducation (responsables, enseignants, parents et parfois élèves), spécialement au

niveau méso (territoire, municipalité, district, circonscription, zone) et au niveau micro (établissement d'enseignement). Le dossier porte enfin une attention particulière aux tensions apparues entre ces différents outils et instruments à la mesure de leur traduction, de leur mise en œuvre et de leur usage.

Le premier article de Christian Maroy et Annelise Voisin vise à mettre en évidence la diversité des politiques d'*accountability*, à partir d'une catégorisation sur la base de l'incidence de l'instrumentation qu'elles requièrent et des théories de la régulation qui les sous-tendent. Les auteurs constatent que, depuis le début des années 1990, les responsables de l'éducation mettent en place dans chaque pays des objectifs et des batteries d'indicateurs nationaux sur lesquels ils s'appuient pour piloter le système, mieux réguler le fonctionnement des établissements d'enseignement ou des entités intermédiaire de gestion scolaire (districts, commissions scolaires, inspections académiques, zones scolaires). Par ailleurs, des procédures d'évaluation des résultats des établissements, et indirectement du travail des enseignants, se construisent, accompagnés de mécanismes plus ou moins pressants de reddition de compte sur leurs résultats. Ces évolutions font que l'école est de plus en plus soumise à une obligation de performance qui prend des formes plus ou moins exigeantes d'un espace national à l'autre : il s'agit, dans les pays anglo-saxons, d'une *accountability* « dure », tandis que les pays d'Europe continentale se contentent d'un pilotage « doux » et que le Québec privilégie une gestion axée sur les résultats.

Si l'*accountability* est devenue un mot d'ordre international, elle varie fortement selon les contextes, déployant une diversité d'outils d'action publique et d'arrangements institutionnels, qui de ce fait caractérisent des politiques nationales qui restent diversifiées. Les auteurs proposent une typologie de ces politiques à partir des outils d'action publique déployés pour les mettre en place (alignement des outils et enjeux), mais aussi des théories de régulation mobilisées et implicites au déploiement de ces outils (conception de l'acteur sur lequel porte la régulation et médiations de l'action de régulation). C'est donc l'analyse de l'instrumentation de la politique qui, selon les auteurs, permet de mieux cerner les enjeux sociopolitiques de ces

« nouvelles » politiques d'*accountability,* qui se déploient selon quatre logiques idéal-typiques : reddition de comptes dure, reddition de comptes néobureaucratique, reddition de compte et responsabilisation réflexives, responsabilisation douce.

Xavier Pons, dans l'article suivant, s'interroge sur l'archéologie et le sens du pilotage par les résultats en éducation en France, illustrant ainsi la variabilité et les spécificités nationales des politiques d'*accountability*. Après avoir souligné les difficultés de trouver dans le cas français un équivalent strict à la notion anglophone d'*accountability* et au programme québécois de Gestion axée sur les résultats, l'auteur étudie en particulier la notion, essentiellement administrative, de « pilotage par les résultats ». L'article se fonde sur un important corpus de documents constitué de dépêches de presse, de revues professionnelles et institutionnelles, de recueils de textes officiels et d'un état de la littérature scientifique nationale mais encore d'entretiens conduits auprès de responsables éducatifs nationaux et académiques. L'analyse de ce corpus fait ressortir que la notion de pilotage par les résultats apparaît au début des années 2000 et qu'elle est conçue essentiellement comme un triptyque instrumental, liant projet, contrat et établissement, qui formalise et rationalise *a posteriori* des dynamiques de réforme et d'instrumentation produites de façon plus ou moins autonome au cours des périodes précédentes. La trajectoire de ce triptyque s'est peu à peu infléchie faisant varier le sens du même vocable en fonction des configurations d'action publique à l'œuvre. Cette entrée par les évolutions et les ambivalences de l'instrumentation discursive et règlementaire d'une politique de gouvernance par les résultats permet ainsi de mettre en évidence une traduction de diverses doctrines transnationales (*New Public Management*, (*New*) *Accountability*, *Evidence-based Policy*) bien différente de celle effectuée au Québec et d'interroger les caractéristiques du changement institutionnel en France (notamment sa dimension rhétorique), voire l'existence même d'une réforme institutionnelle en la matière. Pour Xavier Pons le pilotage par les résultats fonctionne avant tout comme une rhétorique du discours officiel français contemporain, cherchant à faire évoluer les pratiques des acteurs au nom d'une obligation morale et professionnelle sans participer d'une réforme institutionnelle pleinement rationnelle et intentionnelle.

L'article de Pierre Doray, Quentin Delavictoire et Alix Lefebvre-Dugré s'intéresse à l'usage des statistiques dans le pilotage de l'action publique en éducation, postulant qu'il participe à une institutionnalisation des politiques de la réussite. Par ailleurs il cherche à montrer que le tournant néolibéral des années 1990 n'a pas conduit à un effacement de l'Etat dans la guidance des politiques éducatives mais à un repositionnement qui passe par le recours à des instruments de contrôle de l'action publique empruntés à la nouvelle gestion publique.

Les auteurs s'appuient pour leur démonstration sur le cas des réformes menées au Québec depuis les années 1990, qui ont conduit à une transformation des cadres institutionnels régissant l'action éducative. En cohérence avec les incitations de la nouvelle gestion publique, la lutte contre le décrochage scolaire et l'amélioration de la réussite scolaire sont devenues des axes majeurs des politiques éducatives. Les plans de réussite constituent ainsi un des principaux dispositifs mis en œuvre depuis 2000 par les commissions scolaires (responsables de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire) et les collèges d'enseignement général et professionnel (établissements postsecondaires non universitaires qui dispensent des programmes techniques et des programmes d'accès à l'université). Ces plans comportent un diagnostic de la situation du cégep en matière d'abandon et de réussite scolaires qui doit orienter les actions et les moyens programmés pour améliorer la persévérance scolaire. Pour aider à la production du diagnostic, le ministère a mis à la disposition de chaque cégep un ensemble de statistiques, élargissant leur accès à ce type d'informations.

L'appropriation du dispositif au sein des collèges locaux est progressive. Il suscite d'abord un accueil très mitigé des membres du personnel des établissements d'enseignement mais gagne par la suite de plus en plus d'adeptes sous l'effet de l'infléchissement de la politique du ministère dont la conception des plans de réussite évolue vers un instrument de suivi et d'aide plus que d'obligation de résultats, mais aussi de l'apprentissage local de l'usage des données. L'article met ainsi en lumière combien le recours à des instruments, comme la production et la diffusion des statistiques destinées à

soutenir la mise en œuvre des politiques de la réussite scolaire, structure à distance le travail dans les établissements et fonctionne donc comme un nouveau mode de régulation de l'action locale par le Centre que les auteurs qualifient de Néo-étatisme.

Selon Pierre-Yves Bernard et Christophe Michaut, qui signent l'article suivant, l'un des grands objectifs de la stratégie « Europe 2020 » est de réduire le taux d'abandon scolaire (qui s'élevait à 14,4 % en 2009) à moins de 10 % d'ici l'année 2020, en particulier dans les pays d'Europe du Sud (Espagne, Portugal, Turquie) fortement touchés par ce phénomène. La Commission européenne invite les pays à mettre en place des mesures de prévention, d'intervention et de compensation, en favorisant les échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres, ce qui suppose l'engagement de multiples acteurs institutionnels aux niveaux national, régional et local. Les auteurs ont, à partir de là, mené une recherche sur les effets des politiques de traitement du décrochage scolaire sur ce qu'ils repèrent comme le principal instrument de ces politiques : les partenariats institutionnels. Leur travail s'intéresse d'une part à l'expérimentation d'un logiciel de suivi des élèves en situation de décrochage, d'autre part à l'évaluation d'un groupe européen d'échange de pratiques (Eurocités). Pierre-Yves Bernard et Christophe Michaut, après avoir constaté que la politique de lutte contre le décrochage scolaire favorise la constitution de réseaux interinstitutionnels, s'appuient sur un matériau constitué de l'observation de réunions d'échange et d'entretiens réalisés auprès de responsables de structures éducatives, scolaires ou d'insertion professionnelle pour identifier certains facteurs et freins à la constitution de ces réseaux. La dynamique d'instauration des partenariats dépend, entre autres, du degré de décentralisation des systèmes éducatifs, des cultures professionnelles des acteurs impliqués et de la pertinence des outils techniques visant à repérer le décrochage. Sur cette base, les auteurs identifient trois configurations du partenariat : la première s'inscrit dans une logique administrative et cherche la réparation, la seconde est dans une logique territoriale et vise la prévention de proximité, la troisième obéit à une logique de coéducation et est orientée vers la prévention structurelle. C'est dire combien, au-delà des mots d'ordre communs et de la recherche de

cohérence internationale ou, au moins, européenne pour ce qui concerne le cas étudié, l'étude fine des instruments similaires qui répondent à une même politique publique révèle des outils de mise en œuvre divers qui renvoient à des choix différents et à des traditions nationales propres, témoignant d'une harmonisation très relative.

Frédéric Saussez et ses collègues s'intéressent dans la contribution suivante à l'introduction au Canada d'un instrument d'une politique d'Education basée sur la preuve (EBP, traduction du concept américain d'*Evidence-based Education*, EBE), le Conseil canadien sur l'apprentissage (CCA) fondé en 2004 dans le cadre de la mise en œuvre de la politique budgétaire du gouvernement fédéral. Les auteurs rappellent que, de façon générale, cette notion de preuve ou de données probantes désigne des méthodes, des pratiques, des outils à l'efficacité éprouvée méritant dès lors, aux yeux de différentes catégories d'acteurs, d'être érigés en modèle d'action et de s'inscrire dans le répertoire des pratiques en vigueur au sein d'un cercle professionnel. De ce point de vue, le CCA constitue un observatoire pertinent du fonctionnement d'un nouvel instrument de l'action publique, en lien notamment avec la façon dont il contribue à reformater les représentations de différentes catégories d'acteurs à propos de différents problèmes concrets posés par l'éducation de populations en situation précaire en promouvant des solutions pratiques spécifiques. L'article resitue la mise en place du CCA dans un contexte politique international en éducation d'*accountability*, particulièrement actif aux Etats-Unis et en Angleterre (Saussez & Lessard, 2009). Le mandat du Conseil canadien a été traduit en différentes initiatives tout comme les évaluations formatives et sommatives de son fonctionnement, qui aboutissent à une interprétation spécifique de l'enjeu de l'EBP et éclairent la façon dont il matérialise certains choix de gouvernance. En particulier, les recommandations qui émanent du CCA se présentent comme des suggestions d'amélioration des pratiques alors qu'aux Etats-Unis elles sont de nature normative voire prescriptive. Le CCA fournit des outils de réflexion aux différentes utilisateurs et laisse aux destinataires une faculté de discussion et de contextualisation, se présentant comme une version douce de l'EBE et donc de la politique d'*accountability.*

Pour les auteurs, si, dans le champ de l'éducation, la notion de données probantes s'est imposée dans le discours de différentes catégories d'acteurs collectifs (politiques, professionnels de l'intervention éducative, chercheurs, etc.), notamment dans la lutte pour la réussite scolaire des populations à risques, elle demeure ambivalente et dépend de la position sociale, des intérêts et des valeurs défendues parc chacun de ces acteurs.

La contribution de Sylvie Cuculou et Yves Dutercq signale à son tour les ambiguïtés et réinterprétations des politiques nationales de régulation par les résultats. Les auteurs rappellent pour cela que la France a inscrit la stratégie de la performance comme modalité décisive des changements à effectuer, notamment au regard de la réussite scolaire des élèves. Depuis la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF), votée en 2001 par le Parlement français, divers indicateurs ont été mobilisés en vue de mesurer la qualité, l'efficacité et l'efficience du service public d'éducation à ses différents échelons, du national au local. Pour accompagner les orientations de la politique éducative et poursuivre l'effort attendu par le Projet annuel de performance, les missions des inspecteurs du premier degré ont été redéfinies et précisées par une circulaire de 2009. La lettre de mission, qui fixe des objectifs à leur action professionnelle et la contractualise, illustre un processus de responsabilisation de l'ensemble des cadres éducatifs français selon le principe de « gouvernance rénovée » des académies. Les auteurs analysent donc cette lettre de mission comme un outil de pilotage de la politique éducative française et de ses résultats au regard de la performance attendue et ce, jusqu'au niveau local de la circonscription dont sont chargés les inspecteurs du premier degré.

D'une politique éducative pensée au niveau national à son application au niveau local, des textes sont produits aux différents échelons éducatifs. Dans ce processus de réécriture, l'article cherche à identifier dans quelle mesure le sens des textes fondateurs est revisité. D'un côté, dans un contexte de développement de la culture du résultat, l'égalité des chances, valeur éducative maintenue active dans les deux dernières lois d'orientation de 1989 et de 2005, se limite davantage à une rhétorique progressivement écartée au profit

d'injonctions plus significatives sur les résultats à obtenir, que les infléchissements récents consécutifs au changement politique de mai 2012 remettent peu en cause : on assisterait alors à l'émergence d'un scénario éducatif mettant en tension, tout en cherchant à les combiner, les valeurs caractérisant l'école républicaine et les décisions politiques prises pour obtenir les résultats attendus. D'un autre côté, l'outil étudié de la lettre de mission, par son caractère strictement confidentiel, témoigne de la nature encore résolument illusoire d'un pilotage du système fondé sur l'absence d'articulation entre les outils déployés et sur la négation de toute forme d'évaluation de l'efficacité de l'action menée comme de reddition de comptes. C'est dire, en écho avec la thèse de Xavier Pons, que la politique d'*accountability* à la française ne s'affranchit pas d'un monde structuré par le paradigme bureaucratique et peinant à s'ouvrir à toute forme de management public fondé sur l'autonomie collective, la complémentarité des compétences et la priorité donnée à une régulation de nature cognitive.

Stephen Anderson s'interroge sur ce qu'il reste de l'individualisme enseignant dans une époque où règnent les politiques d'*accountability*. L'auteur part pour cela de l'idée que les normes et pratiques individualistes des enseignants ont été mises en question ces dernières années par les études qui ont montré une meilleure efficacité pour les élèves d'un enseignement fondé sur la collaboration mais aussi par l'instauration d'une politique ontarienne d'accountability particulière. Elle combine d'une part des dispositifs divers mais fortement alignés les uns par rapport aux autres qui visent à définir les objectifs, moyens et résultats de l'action pédagogique : standards curriculaires, cibles de performance, manuels et outils pédagogiques, standards de référence, tests externes standardisés ; d'autre part, des attentes formelles de plans et de pratiques de progression de la part des écoles et de leurs enseignants sont exprimées par des dispositifs de soutien sur le plan administratif, statistique et pédagogique. Un accent particulier est mis sur un travail collaboratif continu entre enseignants, appuyé sur des données sur les performances des élèves. L'article s'appuie sur une enquête par questionnaires, observations et entretiens réalisée dans des écoles élémentaires d'Ontario (Canada) pour montrer combien les enseignants canadiens sont désormais tenus par les normes que fixent

les programmes d'enseignement provinciaux et les attentes de justification des choix effectués par les écoles en matière d'apprentissage des élèves (contenus, méthodes, regroupements, etc.) rapportés à leur rendement mesuré par des tests normalisés. Ce nouveau mode de régulation du travail enseignant soulève des questions capitales quant au sens de l'expertise professionnelle des enseignants car il fonde la mesure de la qualité de leur travail sur la base d'une reddition comptes essentiellement rapportée à la performance (*performance-based accountability*). La conséquence en est principalement l'alignement des stratégies d'enseignement pour répondre aux objectifs prescrits et aux évaluations normalisées des performances des élèves. Les pratiques des enseignants varient peu d'une école à l'autre mais leur efficacité dépend surtout de la capacité des responsables d'écoles et de districts à mobiliser les enseignants au service de ces objectifs et à rendre cohérentes les actions entreprises.

En définitive, la mise en perspective de ces analyses des instrumentations des politiques d'*accountability* conduit à plusieurs constats et questions, qui mériteraient des approfondissements dans des recherches ou rencontres ultérieures.

Le premier constat est la présence manifeste des catégories discursives du management dans tous les contextes éducatifs étudiés, qu'ils soient français ou canadiens, québécois ou ontariens (par exemple : projets, contrats, évaluations, plans stratégiques ou de réussite, performances, cibles, résultats et des vocables officiels comme « gestion axée sur les résultats » ou « pilotage par les résultats »). On peut évidemment y voir la trace de ce qu'il est convenu d'appeler la nouvelle gestion publique, mais comme Xavier Pons le souligne, ces termes sont parfois mobilisés de longue date. On doit aussi ajouter que, pénétrant dans l'univers de l'école ou de l'enseignement supérieur, ces catégories se mixent avec des rhétoriques et des lexiques plus familiers et parfois plus acceptables par les responsables éducatifs et les enseignants : réussite pour tous, égalité des chances, accessibilité, lutte contre l'échec et le décrochage, amélioration de la persévérance scolaire etc. Néanmoins, ces termes pourraient *ipso facto* faire l'objet de glissements sémantiques, eu égard notamment à la proximité entre certains éléments des lexiques de l'innovation pédagogique et de la logique managériale du projet.

Un deuxième constat, est que par-delà ce travail discursif qui tend à donner un air de famille à toutes ces politiques, il ne faut pas sous-estimer leurs différences qui se donnent à voir dans leur instrumentation effective. Le percevoir implique des descriptions détaillées des outils effectivement mobilisés, utilisés, acceptés dans les situations éducatives respectives, de comprendre leur articulation, leur degré de (non) « alignement » ou de « standardisation », à l'échelle d'un niveau ou d'un territoire d'enseignement. Cela suppose également de dégager la ou les logiques de régulation plus ou moins cohérentes ou contradictoires qui les orientent pratiquement.

C'est bien ce qui ressort des descriptions des situations françaises et canadiennes faites dans ce dossier. D'une part, la situation décrite pour la France par Cuculou & Dutercq ou Pons, conjugue un nouveau discours et de nouveaux outils de la « gouvernance rénovée de l'éducation » supposés renforcer les capacités d'amélioration de la performance du système (lettre de mission, contrat…) avec un appel à la « responsabilisation » morale et professionnelle de tous les acteurs sur les objectifs de réussite scolaire ; cependant, compte tenu de la prégnance et de la résilience institutionnelle des régulations bureaucratiques dans le système, il reste un doute quant à la capacité de ces nouveaux outils et de cette nouvelle gouvernance à effectivement affecter les pratiques et la performance du système, d'une part parce qu'ils n'auraient pas beaucoup de conséquences concrètes pour les acteurs, d'autre part parce qu'ils restent peu congruents entre eux. D'autre part, la situation décrite en Ontario par Stephen Anderson révèle une logique d'*accountability* qui repose sur une très forte articulation d'outils structurant les pratiques pédagogiques locales (standards curriculaires, évaluations externes, outils pédagogiques, indicateurs de suivi statistiques de réussite) et d'un suivi attentif des résultats des écoles ou des pratiques pédagogiques en leur sein, le tout associé à des soutiens institutionnels mais aussi des dispositifs de collaboration très focalisés sur les performances. On assiste donc, d'un côté, à une logique de responsabilisation morale et professionnelle qui s'entremêle à une logique qui reste principalement bureaucratique, de l'autre, à un renforcement considérable de la capacité des autorités éducatives à

réguler les pratiques au sein de l'école, en couplant de forts instruments formels de reddition de compte sur les résultats et des outils de responsabilisation et de réflexivité des professionnels sur les résultats de leurs actions pédagogiques.

La situation au Québec pourrait être intermédiaire, au moins au niveau des Cegeps décrit par Doray et collègues. D'un côté, une instrumentation statistique développée se conjugue avec des plans de réussite sur lesquels les établissements et les enseignants doivent rendre des comptes, démontrant ainsi un fort outillage technique de la politique de réussite au niveau collégial. De l'autre, l'appropriation de ces outils statistiques par les personnels des collèges suppose qu'ils aient pu les ajuster, les négocier pour les rendre à la fois plus fiables, plus pertinents et plus acceptables. Cette latitude a dès lors permis un réel élargissement de la responsabilisation des acteurs sur les résultats des élèves, même si les controverses ne sont pas éteintes notamment parmi les enseignants. On pourrait ainsi avancer, assez classiquement, que l'appropriation de cette réforme n'a été possible qu'à partir du moment où les acteurs locaux ont pu l'ajuster en fonction de leurs contextes propres (voir à ce sujet Honig, 2006)[4].

Ces constats transversaux, et d'autres qui n'ont pu être mis de l'avant, soulèvent alors des questions qui resteront ouvertes, mais qui sont lourdes d'enjeux pour l'avenir de ces politiques, leur légitimité et leur efficacité dans les différents contextes éducatifs étudiés, français ou canadiens.

Tout d'abord, ne faut-il pas s'interroger non seulement sur les finalités, mais aussi surtout sur les logiques réellement opérantes au travers de ces politiques ? Dans les deux types de contextes nationaux, les politiques sont justifiées par la nécessité d'améliorer l'efficacité moyenne des systèmes, mais aussi par leur efficacité à l'endroit des

4 Néanmoins, dans le cas étudié, cet ajustement a été aussi favorisé parce que les indicateurs de résultats des établissements portent surtout sur des évaluations internes aux collèges (réussite ou échec d'un cours, obtention du diplôme), sans l'existence d'indicateurs basés sur les résultats à des tests externes standardisés, comme il en existe aux niveaux de l'enseignement primaire et secondaire. La situation pourrait être différente au Québec à ces niveaux (voir Brassard et coll., 2012).

populations qui, de longue date, tendent à échouer ou à décrocher, que ce soient des enfants de catégories sociales défavorisées, les garçons (au Québec en particulier) ou certains enfants de migrants ou de groupes issus de l'immigration. Bref l'équité ou l'égalité des chances, la réussite de toutes et tous sont des finalités légitimatrices fortes de ces politiques d'*accountability*. Un tel vocabulaire et de telles valeurs, familiers du monde éducatif, aident à légitimer ces politiques. Cependant, on peut se demander si d'autres tendances dans les politiques éducatives, qui vont dans d'autres directions, ne risquent pas de conditionner leurs logiques opérantes et leurs effets : ainsi, au Québec comme en France, n'assiste-t-on pas à une diversification accrue de l'offre scolaire, à la segmentation des publics, des écoles ou des secteurs privés ou publics d'enseignement ? Au Québec la « gestion axée sur les résultats » concerne seulement l'enseignement public épargnant l'enseignement privé, nettement moins contraint dans sa reddition de compte et ses pratiques. Ces tendances à la différenciation du système qui cohabitent avec les politiques d'*accountability* risquent de contribuer aux inégalités de résultats des différents groupes sociaux, indépendamment d'un éventuel gain d'efficacité dans les établissements ou classes les plus défavorisés, à un niveau d'enseignement élémentaire. Dès lors, les politiques de « lutte au décrochage » de réussite de tous, ne sont-elles pas, dans les faits, moins des politiques de lutte contre les inégalités que des politiques visant au mieux à limiter ou combattre l'exclusion sociale et professionnelle de groupes « à risque » ?

Ensuite, en se mettant dans une posture de *policy design*, quel dosage des instruments choisir, si on accepte le principe de ces politiques, leur bien-fondé comme voie d'amélioration des résultats et de la performance des systèmes, notamment en faveur d'une plus grande réussite de tous. A cet égard, les articles de ce dossier ne donnent pas de réponse univoque. D'une part, les voies choisies semblent fort dépendantes des contextes politiques et des contraintes institutionnelles des systèmes. De l'autre, les sensibilités des acteurs jouent aussi. Ainsi, les enseignants ontariens ont le sentiment d'avoir une autonomie professionnelle réelle et acceptent la politique d'*accountability* alors que l'étude d'Anderson montre une forte tendance à la standardisation de leurs pratiques sur le « quoi

enseigner », mais aussi une « réflexivité » encadrée (par une visée de résultats) sur le plan du « comment enseigner » ; un tel constat serait-il imaginable en France ? Le tableau dressé par Maroy et Voisin, pour typer les « logiques » et médiations par lesquelles on pense par ces politiques améliorer l'efficacité d'un système permet de ce point de vue de clarifier les « modèles » envisageables et leur acceptabilité potentielle par les acteurs. En définitive, il semble que ce dosage devra frayer sa voie propre dans chaque contexte national, en fonction d'une transaction à opérer entre conditions d'efficacité des outils, mais aussi de leur légitimité et leur appropriation par les acteurs de terrain. Du point de vue de l'efficacité, la logique de « responsabilisation douce » des politiques d'*accountability* à la française suscite des doutes bien qu'elle paraisse acceptable pour partie des acteurs. A l'inverse, les politiques ontarienne et québecoise, par-delà leurs différences, semblent avoir été globalement acceptées dans les contextes éducatifs investigués ; elles sont « effectives » au sens où elles sont réellement mises en œuvre, mais la question de leur capacité d'améliorer l'efficacité et l'équité des segments d'enseignement concernés reste ouverte.

L'incidence de ces outils sur le type de professionnalisme enseignant est enfin un dernier enjeu clé associé à ces politiques. La réception plus ou moins facile de ces politiques est sans doute ici aussi à chercher du côté de l'histoire singulière des systèmes et de la formation de leur corps enseignant et de leur définition du professionnalisme. Cette dimension du questionnement n'a pas été abordée dans le présent dossier mais mériterait sûrement de plus amples recherches comparées aux différents niveaux du système. Par ailleurs, les questions du type d'autonomie morale et professionnelle des enseignants, de la nature et de la place de leur expertise dans le contour futur des établissements et des pratiques d'enseignement/apprentissage sont assurément cruciales. On peut ainsi se demander si les politiques d'*accountability* ne battent pas en brèche le professionnalisme enseignant, quelle qu'en soit la version nationale. L'enjeu porte alors sur le type de professionnalisme enseignant que ces politiques risquent de générer : veut-on développer une définition managériale du professionnalisme, un professionnalisme étroit suspendu à la capacité à atteindre les objectifs

qui ont été assignés (ce qui suppose une expertise et une relative autonomie de moyens, l'enseignant devenant en fait une sorte de technicien de l'enseignement) ou bien un professionnalisme plus large, vocationnel dirait Elliot Freidson, qui implique en plus un jugement éthique, une autonomie de réflexion et de jugement, ménageant une latitude face aux décisions ou choix de l'autorité organisationnelle ou des usagers, notamment si ces choix heurtent fortement les jugements du professionnel, du point de vue technique ou éthique (Champy, 2009 ; Freidson, 2001 ; Maroy, 2011)

Références bibliographiques

BALL, S. J. (1997). Policy Sociology and Critical Social Research: a personal review of recent education policy and policy research. British Education Research Journal, *23*(3), 257-274.

BEZES, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management. *Informations sociales,* 126, p. 26-37

BOVENS, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers* (EUROGOV), No. C-06-01 (January 16, 2006).

BRASSARD, A., LUSIGNAN, J., & 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.

CARNOY, M., ELMORE, R., SISKIN, L. (2003). *The New Accountability: High Schools and High Stakes Tests*. New York: Rouledge Farmer

CARNOY, M. & LOEB, S. (2002). Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis. *Educational Evaluation & Policy Analysis, 24*(4), 305-331.

CHAMPY, F. (2009). *La sociologie des professions*. Paris : Presses universitaires de France.

DRAELANTS, H. (2009). *Réforme pédagogique et légitimation. Le cas d'une politique de lutte contre le redoublement*. Paris/Bruxelles: De Boeck.

DRAELANTS, H., MAROY, C., & MANGEZ, E. (2007). Litterature review KNOWandPOL Deliverable 4/report 4 « Institutional Change and Public Policy : Analysis Models useful in defining the role of knowledge ». Louvain-la-Neuve: Université catholique de Louvain / GIRSEF.

DUPRIEZ, V. & MONS, N. (2011). Les politiques d'accountability. Du changement institutionnel aux transformations locales. *Education comparée,* 5, 7-16.

DUTERCQ, Y. (2000) Administration de l'éducation : nouveau contexte, nouvelles perspectives. Note de synthèse. *Revue française de pédagogie*, 130, 143-170.

DUTERCQ, Y. (2003). Autonomie des établissements et gouvernement local de l'éducation. In Tapie-Grime M. (coord.) *Les recompositions locales des formes de l'action publique*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques sociales.

FREIDSON, E. (2001). *Professionalism. The third logic*. UK-Cambridge : Polity Press.

HONIG, M. I. *New Directions in Education Policy Implementation*. SUNY Press.

INGRAM, H & SCHNEIDER, A.L. (2006). Policy Analysis for Democracy, in Moran, M., Rein, M., Goodin, R.E., *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford : Oxford University Press (169-189).

KOGAN, M. (1988). *Education Accountability. An analytic Overview*. London: Hutchinson.

LASCOUMES, P. & LE GALES, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Les Presses de Sciences Po.

LEITHWOOD, K., EDGE, K. & JANTZI, D. (1999). *Educational accountability : the state of the art*. Gütersloh : Bertelsmann Foundation Publishers

LEITHWOOD, K., & Earl, L. (2000). Educational Accountability Effects: An International Perspective. *Peabody Journal of Education, 75*(4), 1-18.

MAROY, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Sociologie et sociétés, 40*(1), 31-55.

MAROY, C. (2011). Accountability et confiance dans l'institution scolaire. *Education comparée, 5*, 127-154.

MONS, N. (2009). Effets théoriques et réels des politiques d'évaluation standardisée. *Revue française de Pédagogie*,169, 99-139.

PONS, X. (2010), *Évaluer l'action éducative* Paris : PUF.

RANSON, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy, 18*(9), p. 459-80

SAUSSEZ, F. & LESSARD, C. (2009). Entre orthodoxie et pluralisme, les enjeux de l'éducation basée sur la preuve. *Revue Française de Pédagogie*, 168, 111-136.

SCOTT, W. R. (1995). *Institutions and Organizations.* London : SAGE Publications.

VESELY, A. (2011). Conceptual and Methodological Challenges for Comparative Accountability Research: The view from Central and Eastern Europe. Working paper for workshop Researching Accountability: Conceptual and Methodological Challenges European Studies Centre, St Antonys' College, Oxford University 16-17th December 2011