Introduction

Les politiques d'*accountability*

Du changement institutionnel aux transformations locales

Vincent DUPRIEZ[1]
Université Catholique de Louvain,
Belgique

Nathalie MONS[2]
Université de Paris-Est,
Marne-la-Vallée,
France

Problématique

Les politiques d'*accountability* ne sont plus une nouveauté. Dès la fin des années 80, elles apparaissent comme une tendance, d'abord locale, des politiques éducatives nord-américaines, avant d'être consacrées à travers la politique fédérale de *No child Left Behind* (2001). A vrai dire, derrière ce terme très général d'*accountability*, il serait précieux de distinguer une grande diversité de politiques. Dans certains cas, les dispositifs mis en place visent principalement à harmoniser les objectifs d'un système éducatif (dans le cas des États-Unis, à l'échelle

1 Professeur en Sciences de l'éducation à l'Université Catholique de Louvain
2 Maître de conférences en sociologie, université de Paris-Est Marne-la-Vallée, laboratoire UMR LATTS

d'un État le plus souvent) et à soumettre l'ensemble des élèves à une même épreuve externe d'évaluation. Dans la majorité des États américains, ces politiques sont toutefois plus larges et s'appuient sur les résultats des élèves aux épreuves externes pour produire, à l'échelle des établissements, un rapport de ce que les élèves maîtrisent. Le plus souvent, dans le but d'isoler la valeur ajoutée apportée par les écoles, ces résultats bruts des élèves sont par ailleurs pondérés soit en fonction de leur origine socioculturelle, soit en tenant compte d'une mesure préalable des acquis scolaires. Sous des modalités très diverses, une telle information est alors utilisée dans le but d'encourager ou au contraire de sanctionner les établissements, en fonction du score qu'ils ont obtenu. En bref, de tels dispositifs visent explicitement à responsabiliser les autorités des établissements en leur communiquant des indicateurs liés au « résultat » de leur travail, et en espérant qu'une telle information, assortie éventuellement de récompenses ou de sanctions, soit susceptible d'enclencher un processus d'amélioration de la qualité du travail au sein des établissements.

D'un point de vue théorique, mais aussi pragmatique, il importe de distinguer à la suite de Harris et Herrington (2006) des logiques de *market-based accountability* versus des logiques de *government-based accountability*. La première correspond à l'hypothèse selon laquelle, ce sont les parents des élèves en tant que « consommateurs avertis », qui exerceront, bien davantage que les autorités éducatives, une pression sur les écoles défaillantes conduisant à l'amélioration des pratiques. Dans les systèmes éducatifs qui s'appuient, ne fût-ce que partiellement, sur une telle logique, on peut dès lors observer des dispositifs tels que les *League tables* dont l'objectif est de communiquer aux familles des évaluations de la performance des écoles, fondées sur les mesures externes des acquis des élèves. Une telle logique suppose également que les parents aient la possibilité de choisir leur école, ce qui leur permet dès lors de se retirer des écoles qui demeureraient incapables d'améliorer leurs pratiques et leurs résultats. La *government-based accountability* correspond à une situation où la pression sur les écoles est principalement portée par les autorités publiques à travers des agents de régulation intermédiaire tels que les inspecteurs ou les conseillers pédagogiques.

Sur le plan théorique également, rappelons que de telles logiques de responsabilisation des établissements scolaires sont apparues presque

en même temps que les discours et réformes sensibles à l'autonomie locale des écoles. Les plaidoyers en faveur du *school-based* management ou du *site-based* management sont évidemment largement compatibles avec les politiques de responsabilisation. Tandis que les uns insistent sur un processus de responsabilisation des acteurs locaux, les autres tentent de faire valoir la plus-value associée à une gestion locale des établissements scolaires (Dupriez, 2002).

Bien entendu, de telles évolutions dans la gouvernance des systèmes éducatifs ne sont pas uniquement observables aux États-Unis. C'est en particulier dans les autres pays anglo-saxons qu'elles peuvent être le plus clairement identifiées : au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Grande-Bretagne. Avec dans ces trois derniers pays, une présence plus forte qu'aux États-Unis d'une logique de *market-based accountability* eu égard au principe de libre-choix de l'école qui prévaut dans ces systèmes éducatifs.

Mais une revue comparatiste, telle que celle qui accueille ce numéro, ne manquera pas de relever à quel point l'univers de l'*accountability* est également extrêmement présent dans des régions où à vrai dire de véritables politiques d'*accountability* ne sont pas en œuvre. Dans le monde francophone notamment, à l'exception dans une certaine mesure du Québec plus perméable aux évolutions de ses voisins anglo-saxons, nous n'identifions pas aujourd'hui de véritables dispositifs de responsabilisation des écoles, avec récompenses et/ou sanctions, comparables aux politiques nord-américaines. Mais la référence à l'*accountability* est cependant pleinement présente, sous des formes très diverses et parfois sous un schéma de cohabitation avec des dispositifs de régulation bureaucratiques, davantage centrés sur les procédures à respecter.

En bref, il est clair aujourd'hui qu'une telle conception de la gouvernance des systèmes éducatifs est patente dans nombre de pays et est relayée par des organismes internationaux qui la présentent comme une forme de gouvernance moderne, alliant de manière optimale un contrôle des pouvoirs public avec l'autonomie des entités locales.

Parallèlement à cette présence massive et croissante de l'*accountability* et de ses attributs (les multiples références aux standards, aux tests, à l'évaluation…), il vaut la peine de constater la

présence relativement modeste de travaux de recherche sur de telles politiques éducatives. Avec Elmore (2004), il faut d'ailleurs souligner à quel point ces politiques de responsabilisation véhiculent une « théorie de l'action » extrêmement simple, voire simpliste. Croire en l'*accountability*, c'est croire que le développement de mesures externes des acquis des élèves accompagnées d'un feedback auprès des écoles et/ou des parents est un facteur-clé d'amélioration du travail pédagogique. Mais d'un point de vue théorique en tout cas, une telle croyance est extrêmement pauvre. Elle fait l'impasse sur toute une série de processus intermédiaires qu'il conviendrait d'identifier afin de rendre compte des médiations en présence entre les dispositifs externes et les changements dans les pratiques pédagogiques. Car nous ne savons in fine pas grand-chose sur ces processus médiateurs et ce qui les déclenche, ni, plus globalement, sur la réception par les professionnels de l'enseignement de telles politiques.

L'effet de ces politiques, comme l'ont suggéré Harris et Herrington (2006) et Carnoy et Loeb (2002), est-il du simplement à la présence d'une mesure externe des acquis des élèves ? Ou est-il lié au feedback globalisé communiqué aux écoles ? Et la capacité de changement est-elle plus grande dans un contexte de liberté de choix de l'école, qui met objectivement les établissements en situation de concurrence pour attirer les familles ? Quoi qu'il en soit, que se passe-t-il dans les écoles et dans les classes en contexte d'*accountability* ? En particulier que se passe-t-il dans les écoles dont les résultats semblent insuffisants et qui deviennent donc la cible de ces politiques ? Sait-on aujourd'hui pourquoi et comment ces établissements réagissent à un rapport qui questionne la qualité du travail mené ? A-t-on pu identifier des dispositifs d'*accountability* plus favorables à la mise en œuvre du changement ? Ou des conditions locales, liées à la culture d'école ou au rôle du chef d'établissement, qui faciliteraient la mise en œuvre d'un processus d'amélioration du travail pédagogique ? Ou, au contraire, la recherche invite-t-elle à beaucoup de réserves par rapport aux effets escomptés de ces politiques et dispositifs ?

Mais de telles questions dépassent largement les enjeux organisationnels et le repérage des dispositifs les plus propices aux changements souhaités. Nous devons en effet considérer que les évolutions en cours dans les modalités de gouvernance de l'école sont également révélatrices d'une évolution de l'école et de son programme institutionnel (Dubet, 2002). Comme l'illustrent deux des contributions

à ce dossier (Helgoy et Homme ; Maroy), la multiplication des dispositifs de mesure et de contrôle, la place des familles appelées à peser plus lourdement sur les pratiques éducatives locales et la multiplication des dispositifs de différenciation de l'offre pédagogique sont en train de transformer une institution construite sur une relative homogénéité de valeurs et de normes, incarnées par un corps professionnel (les enseignants) dont la légitimité reposait a priori sur leur formation, leur identité et leur éthique professionnelle. De ce point de vue, la plupart des dispositifs d'*accountability* doivent dès lors être saisis comme des ruptures avec une situation de confiance a priori dans l'institution et comme des tentatives de rendre plus transparent le travail des opérateurs scolaires, invités à faire la preuve de leurs compétences.

Ces diverses problématiques demeurent à nos yeux peu traitées et souvent mal documentées dans la littérature scientifique. Elles sont pourtant cruciales si l'on veut comprendre la nature et l'influence des politiques de responsabilisation des écoles et des personnels de l'enseignement. C'est précisément l'objectif de ce dossier que de rendre compte de recherches menées dans différents pays autour de telles questions. A travers les articles présentés, nous n'esquiverons pas la question de l'effet des politiques d'*accountability* sur les apprentissages des élèves ; ce sera l'objet du premier texte. Mais, tous les autres articles de ce dossier ont pour objectif de rendre compte de la diversité des dispositifs d'*accountability* (en France, au Canada, aux États-Unis, dans les pays scandinaves et en Angleterre) et d'analyser la perception et la « réception » de ceux-ci par différents types d'acteurs, en particulier les enseignants et les chefs d'établissement. L'objectif central de ce dossier est dès lors de contribuer à une compréhension des processus liés à l'implantation et à l'appropriation de telles politiques.

Nous ne prétendons pas, loin de là, proposer à l'issue de ce dossier une vue globale sur la question. Nous ne pensons d'ailleurs pas qu'il soit possible aujourd'hui d'en proposer une tant ces politiques contrastées s'inscrivent en même temps dans des environnements institutionnels, politiques et culturels eux-mêmes contrastés. Mais, fidèles à la tradition de l'éducation comparée, nous avons sollicité de chacun de nos auteurs qu'ils prennent le temps de situer le contexte du ou des systèmes éducatifs étudiés afin de permettre aux lecteurs de mettre en relation les politiques analysées avec l'environnement

dans lequel elles se déploient. Car tout travail de globalisation, s'il veut identifier davantage que des convergences parfois superficielles, devra prendre le temps de saisir la diversité des contextes, terreau d'une diversité de politiques et d'interprétations locales de celles-ci.

Contributions

Jaekyung Lee, professeur à la State University of New York, est un chercheur peu connu dans le monde francophone. Spécialiste de l'analyse quantitative des politiques éducatives et de leurs effets, il est l'auteur de plusieurs articles très remarqués, notamment dans Educational researcher (2002), Review of Educational Research (Lee, 2008) ou encore Journal of Education Policy (Lee, 2010). Dans sa contribution à ce dossier, Lee rend compte de ces recherches antérieures et il résume les résultats d'une récente méta-analyse réalisée à partir des recherches menées dans les différents Etats américains : les effets des politiques d'*accountability* sur le niveau moyen des élèves sont modestes et leur capacité à réduire l'écart entre élèves blancs et noirs n'est pas démontrée, affirme-t-il. A la suite de ce résultat, Lee propose ensuite une synthèse critique des recherches nord-américaines sur les politiques d'*accountability* en éducation, en attirant l'attention sur les combinaisons possibles entre des approches centrées sur les inputs et des approches centrées sur la performance, de même que la tension entre les dispositifs externes d'*accountability* et les perspectives d'une *accountability* plus interne aux établissements, à ses yeux de nature davantage professionnelle.

La contribution de Régis Malet fait clairement apparaître la diversité des politiques d'*accountability* derrière l'apparente homogénéité des réformes éducatives dans la plupart des pays occidentaux. Les modalités de construction de ces politiques et les moyens déployés pour leur mise en œuvre varient en effet considérablement d'un pays à l'autre, en référence à des modèles politico-administratifs propres à chaque pays. Le projet de ce texte est d'illustrer cette diversité de politiques, ancrées dans des contextes culturels et institutionnels spécifiques, à partir d'une comparaison entre l'Angleterre et les États-Unis. L'analyse proposée dans cet article fait ainsi ressortir la place très différente réservée dans ces deux contrées aux autorités intermédiaires, dans les récentes réformes du pilotage de l'école. Elle

fait aussi apparaître des stratégies très contrastées d'intervention face à la question des qualifications des enseignants.

La contribution de Juliette Verdière débute par une brève description des outils d'évaluation des établissements scolaires en France. Le lecteur non habitué au système éducatif français y découvrira un environnement institutionnel caractérisé par une tradition d'appareillage statistique et par la présence, depuis longtemps déjà, d'indicateurs quantitatifs relatifs aux performances des établissements scolaires. Mais, contrairement aux pays anglo-axons, l'usage de ces indicateurs est plutôt modeste et dans la grande majorité des cas, des performances faibles d'un établissement n'entraînent guère de conséquences importantes pour celui-ci. Juliette Verdière s'appuie ensuite sur diverses enquêtes menées dans l'Académie de Lille pour analyser la perception et l'usage de ces outils d'évaluation par les chefs d'établissements et les enseignants. Elle montre alors comment les indicateurs de résultats font l'objet d'un usage stratégique par les chefs d'établissement qui les utiliseront comme une ressource, mobilisatrice ou culpabilisatrice, dans leur rapport avec les enseignants. Les enseignants interrogés manifestent par contre, quel que soit leur statut, une position face à ces instruments qui oscille entre l'indifférence et l'hostilité.

Pierre-David Desjardins et Claude Lessard proposent pour leur part une approche comparée des politiques d'imputabilité en Ontario et au Québec. Après avoir souligné une relative convergence pancanadienne des politiques en la matière, les auteurs s'attachent à exposer les spécificités de telles politiques dans ces deux provinces. A partir d'une enquête menée auprès de directions d'écoles, ils veillent ensuite à rendre compte de la réception de ces politiques par les acteurs de l'école. Il semble, d'après leurs analyses, que les acteurs scolaires et les parents de la province d'Ontario ont, bien davantage que ceux du Québec, accepté les dispositifs d'imputabilité et appris à vivre avec des indicateurs de performance des écoles. Au Québec, les dispositifs et indicateurs mis en place par l'autorité publique se heurtent à la présence active d'une entité privée, l'Institut Fraser, qui diffuse de manière « agressive » un palmarès des écoles qui vient surtout exacerber la concurrence entre les écoles publiques et privées, dont le recrutement social plus favorable s'accompagne de performances plus élevées. Dans ce contexte, les outils et les dispositifs d'imputabilité sont perçus par de nombreux acteurs comme des

instruments, au service d'un marché scolaire, qui pénalisent injustement les écoles accueillant des élèves plus défavorisés.

C'est également à un exercice de comparaison que se livrent Ingrid Helgoy et Anne Homme, mais la comparaison porte ici sur deux systèmes éducatifs, la Norvège et la Suède. Pour des lecteurs non scandinaves qui avons parfois tendance à considérer comme très semblables ces systèmes éducatifs d'Europe du Nord, cet article a l'intérêt de mettre en évidence certaines de leurs spécificités tout en proposant une analyse dont l'objectif est d'explorer les relations entre les politiques d'imputabilité et le professionnalisme enseignant. Les auteurs y exposent comment le système suédois a évolué vers une logique qualifiée de *nouveau professionnalisme*, caractérisée par une large autonomie *individuelle* des enseignants, relativement autonomes dans la définition de leurs pratiques, mais responsables des effets de ces choix face aux élèves, à leurs parents et aux autorités éducatives. Dans un tel environnement, la confiance envers l'institution scolaire repose moins qu'avant sur une confiance a priori envers l'institution et ses professionnels, et davantage sur des dispositifs explicites et souvent standardisés qui sont appelés à accroître la transparence du système. Le système éducatif norvégien semble pour sa part être resté plus proche de la logique professionnelle traditionnelle : la profession enseignante comme *entité collective* bénéficie d'une reconnaissance relativement forte reposant sur son identité, son éthique et la formation de ses professionnels ; cette reconnaissance lui permet de peser sur la définition des politiques éducatives. Individuellement, les enseignants bénéficient de moins d'autonomie dans la définition de leurs pratiques, mais ils ne sont pas non plus individuellement responsables des apprentissages de leurs élèves. Certes, le système éducatif norvégien a évolué vers plus de transparence et d'évaluation, le pouvoir des parents s'accroit également. Mais, les réponses des enseignants à ces évolutions tendent à privilégier (avec succès) le maintien d'un projet éducatif fondé sur la définition traditionnelle du professionnalisme, avec un pouvoir fort des enseignants à l'échelle nationale et des pratiques locales fortement encadrées par ces prescriptions nationales.

Dans sa contribution à ce dossier, Christian Maroy reprend et déploie la question de la confiance telle qu'elle se pose aujourd'hui dans le champ scolaire, traversé par des politiques d'*accountability*. Après avoir rappelé l'origine politique du terme d'*accountability* (dont

la signification n'est donc pas strictement managériale et/ou organisationnelle), il présente une brève synthèse des théories de la confiance, avant de proposer une lecture des politiques récentes d'*accountability*, comme des manifestations potentielles de méfiance envers les enseignants. A ses yeux, la plupart des dispositifs actuels de responsabilisation dans le champ scolaire se concentrent sur des dimensions gestionnaires et technocratiques, en mobilisant un présupposé d'acteurs mutuellement stratégiques et opportunistes. Ils font de la sorte l'impasse sur la responsabilité morale et politique des acteurs scolaires, qui ne peut reposer uniquement sur des indices d'efficacité. Il suggère, au contraire, dans la perspective de refonder la confiance des citoyens dans l'école comme institution politique, de réaffirmer les consensus normatifs autour de l'école, comme fondement d'une responsabilisation politique des acteurs scolaires.

Références bibliographiques

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

DUBET, F. (2002). *Le déclin de l'institution*, Paris, Le Seuil

DUPRIEZ V. (2002). Entre traditions et transformations, que révèle l'analyse des établissements scolaires ? In Maroy C. (Ed.), *L'enseignement secondaire et ses enseignants*. Bruxelles, De Boeck, 55-90.

ELMORE, R.F. (2004). *School Reform from the Inside Out: Policy, Practice, and Performance*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.

HARRIS, D.N., & Herrington, C.D. (2006). Accountability, Standards, and the growing achievement gap: lessons from the past half-century. *American Journal of Education*, 112, 209-238.

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.

LEE, J. (2010). Trick or Treat: New Ecology of Education Accountability System in the USA. *Journal of Education Policy*, 25(1), 73-93.