Éducation comparée / nouvelle série, n°5, pp. 83-106

Les politiques d'imputabilité en Ontario et au Québec

Le point de vue des directions

Pierre-David Desjardins
Claude Lessard
CRIFPE,
Université de Montréal,
Québec, Canada

RÉSUMÉ

Cet article porte sur la manière dont les politiques d'imputabilité sont reçues par les directions d'école des villes canadiennes de Toronto (Ontario) et Montréal (Québec). Trois dimensions de la réception des politiques sont analysées: la perception de la légitimité des dispositifs de reddition de comptes; les usages des outils d'évaluation; et la perception des effets que ces dispositifs et ces outils ont eu sur le travail des directions d'école. Suivant Harris et Herrington (2006) qui distinguent les logiques de market-based et de governement-based accountability, il ressort de l'analyse que les deux provinces se situent aux confluents de ces deux mécanismes mais d'une manière différente. Le Québec s'avère plus porté vers le market-based accountability et éprouve de la difficulté à implanter un dispositif de reddition de comptes basé sur des standards fixés par l'État. À l'opposé, en Ontario, la government-based accountability agit comme contrepoids à la market-based accountability, légitimant les actions des directions tant auprès des acteurs que des clientèles.

MOTS CLÉS

Reddition de comptes, direction d'école, réception des politiques, régulation marchande, Québec, Ontario

ABSTRACT

This paper looks at how accountability policies are perceived by the school principals of Toronto (province of Ontario) and Montreal (province of Québec). Three dimensions of policy response are analyzed: the perceived legitimacy of accountability mechanisms, the use of such assessment tools, and thz perceptions of the effects that these devices and tools have had on the work and workload of high schools principals. Following Harris and Herrington (2006) that distinguish the logics of market-based and accountability-based governance in education, the study shows that both provinces are situated on the edge of these two mechanisms, but in different ways. Among other conclusions, evidences shows that Québec province is more inclined towards market-based accountability, with pressure coming from a school ranking produced by a non-governmental think tank, and had face difficulties implanting an standard-based accountability device set by the state. In contrast, the Government-based accountability, in Ontario, acts as a counterweight to the market-based accountability that enables school principals to steer clear of additional pressure coming from parents and enrollment fluctuations.

KEYWORDS

Accountability, principals, policy reception, market-based governance, Québec, Ontario

Introduction

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, au cours des deux dernières décennies, les différentes provinces canadiennes, responsables de l'enseignement sur leur territoire, ont élaboré et mis en œuvre des politiques éducatives dont la finalité était l'amélioration de la qualité de l'éducation. Suivant les tendances internationales, ces politiques ont mis l'accent sur l'imputabilité des acteurs et la reddition de comptes de leurs actions auprès des parents d'élèves et des autorités politiques, l'évaluation uniforme et continue des apprentissages des élèves, divers dispositifs de soutien et de contrôle

de l'enseignement visant à en optimiser l'efficacité, et une certaine ouverture du «marché scolaire».

L'Alberta a montré la voie, suivie de l'Ontario avec sa «Révolution du bon sens», la Colombie-Britannique, puis un peu plus tard le Québec. On peut parler d'une «tendance» ou d'une convergence pancanadienne des politiques en cette matière (D'Arrisso & Lessard, 2009; Lessard & Brassard, 2006). Dans la plupart de ces provinces, la mise en place de ces politiques a donné lieu à des affrontements avec les fédérations syndicales des enseignants.

Nous centrons ici notre attention sur les deux provinces du centre du Canada, l'Ontario et le Québec, les plus populeuses et abritant deux métropoles: Toronto et Montréal. Le Québec est composé d'une majorité francophone et d'une minorité anglophone, et l'Ontario d'une majorité anglophone et d'une minorité francophone. Leurs systèmes éducatifs présentent des similitudes au plan de la gouvernance (une structure à trois paliers: ministère, commission scolaire et établissement), ainsi que des différences significatives (l'enseignement privé est plus développé et soutenu par l'État au Québec, le libre choix de l'école y est plus grand et moins régulé qu'en Ontario). Si le discours idéologique qui fonde les politiques est le même, les manières diffèrent: l'Ontario a centralisé son curriculum et s'est doté d'un système d'évaluation uniforme des apprentissages, alors que le Québec, déjà centralisé à cet égard, a tenté d'accroître l'autonomie et l'imputabilité des établissements.

Nous nous intéressons à la manière dont les politiques d'imputabilité sont reçues par les directions d'école de Toronto et Montréal. Dans une première partie, nous présentons et discutons les politiques d'imputabilité en Ontario et au Québec, leurs visées, leurs principaux éléments et leur mise en œuvre. Dans une seconde partie, trois dimensions sont analysées: 1) la perception de la légitimité des dispositifs de reddition de comptes avec lesquels les directions d'école doivent composer; 2) les usages qu'elles font des différents outils d'évaluation ; et 3) la perception des effets que ces dispositifs et ces outils ont eu sur leur travail.

Considérations méthodologiques

La banque de données est composée de deux blocs d'entrevues différents. Le premier bloc contient des entrevues effectuées dans le cadre de l'Enquête pancanadienne sur l'évolution du personnel scolaire au Canada (Teachcan.ca). Ces entrevues (15 à Toronto et 23 à Montréal) ont été réalisées entre 2003 et 2005 auprès de directions d'école et de directions adjointes. Le deuxième bloc d'entrevues a été complété à l'hiver 2009 à Montréal (8) et à Toronto (9) auprès de directions d'écoles et de surintendants de commissions scolaires. Cet article ne propose pas une analyse longitudinale des deux moments de l'enquête. Les blocs sont complémentaires et traités simultanément.

Les politiques d'imputabilité en Ontario et au Québec

Les politiques ontariennes

Le système éducatif ontarien a subi depuis le milieu des années 90 les impacts du mouvement de centralisation du curriculum et de l'évaluation des apprentissages, visant une standardisation du contrôle *ex post* des résultats. Ce mouvement prend son élan à partir de l'élection d'un gouvernement conservateur en 1995. Celui-ci vote la Loi 160 dite omnibus (Anderson & Ben Jaafar, 2003) qui impose des examens standardisés, un contrôle plus serré des budgets des commissions scolaires, un curriculum plus centralisé et uniforme, la publication des résultats par écoles, ainsi que l'obligation pour les enseignants de se perfectionner et de renouveler leur permis d'enseignement auprès d'un ordre professionnel (*Ontario College of Teachers*). Celui-ci fut mis sur pied par le gouvernement afin de mieux assurer et contrôler la qualité des enseignants (Davies & Quirke, 2007). Le développement professionnel continu des enseignants devient une condition du renouvellement du permis d'enseigner, obligeant ainsi les enseignants à rendre des comptes devant l'ordre professionnel de la mise à jour de leurs compétences professionnelles.

Un dispositif institutionnalisé de reddition de comptes

Dès 1996, pour garantir l'atteinte des normes de qualité à l'échelle du système, une instance chargée de contrôler cette approche basée sur les résultats a été créée: l'Office pour la qualité et la reddition de comptes en éducation (OQRE) [1] . Son mandat est d'évaluer la qualité de l'éducation et l'atteinte des objectifs provinciaux (Anderson & Rodway, 2009). Le gouvernement prévoyait que la reddition de comptes des établissements, informée par les données produites par l'OQRE, entraînerait des échanges plus ciblés et une communication plus précise entre les parents et le personnel de l'école. La reddition de comptes au niveau de l'établissement était vue comme un moyen pour l'école d'entrer en conversation avec les parents et la communauté. On espérait que les écoles utiliseraient les résultats des évaluations pour élaborer et mettre en œuvre des plans d'action concertés avec les parents (Earl & Torrance, 2000). La reddition de comptes servait ainsi d'interface publique et de mécanisme de maintien et d'amélioration de la légitimité des actions menées par l'établissement. Cependant, les effets attendus ne se sont pas produits dès le départ. L'information produite a plutôt circulé à l'interne parmi les enseignants et les directions, alors que les parents restaient à l'écart, recevant l'information par courrier, sans qu'ils ne soient intégrés dans une discussion sur les manières appropriées d'améliorer la réussite des élèves.

L'OQRE ne publie pas les résultats des écoles sous la forme d'un classement. Elle les met plutôt en rapport avec une moyenne provinciale dans les différentes matières du curriculum, et des données contextuelles permettent de mieux comprendre ces résultats. Il est aussi possible pour un parent de consulter les résultats de son enfant et de le situer par rapport aux autres élèves. L'OQRE valorise des indicateurs autres que quantitatifs ou de performance, suggérant fortement aux visiteurs de son site (tant les parents que le personnel scolaire) de ne pas se contenter des seuls indicateurs de réussite aux examens standardisés, mais de porter aussi une attention aux autres indicateurs, notamment aux indicateurs socio-économiques et contextuels.

1 L'Office pour la Qualité et la Reddition de compte en Éducation

L'élection en 2003 d'un gouvernement libéral, a mené à la création d'un secrétariat relevant du ministère de l'Éducation de l'Ontario, chargé de fournir de l'aide et du soutien aux commissions scolaires et aux écoles qui éprouvaient des difficultés à atteindre les objectifs de réussite qu'elles s'étaient fixés et ceux fixés par l'État (Anderson & Rodway, 2009). La création de cet organisme (*Le Secrétariat de la littératie et de la numératie*), est un indice clair de l'obligation pour les écoles et les districts (les commissions scolaires ontariennes) de rendre compte publiquement de leur performance, selon les indicateurs de réussite des élèves par école aux examens provinciaux standardisés et selon les taux de diplomation. Les standards à atteindre y sont fixés pour chaque discipline et chaque niveau d'enseignement, de façon à permettre un pilotage précis du système scolaire dans sa totalité.

Une reddition de comptes aux multiples visages

L'Ontario s'est donc doté de dispositifs –l'OQRE, le secrétariat, l'ordre professionnel — et d'outils – des bases de données accessibles par internet pour le personnel scolaire, les parents et la société civile en général, un portfolio témoignant du développement professionnel des enseignants – de reddition de comptes de la qualité des apprentissages des élèves pris un à un, agrégés par établissements, par districts scolaires, par disciplines, et à l'échelle de la province. Alors que les outils participent au développement, à l'intérieur et parmi le personnel scolaire, d'une littératie associée à la réussite scolaire, à sa mesure et à son évaluation, les dispositifs formels contribuent à l'institutionnalisation, à l'interface du système et de son environnement, d'une culture de l'imputabilité. Ces dispositifs combinent à la fois une pression en faveur d'une obligation de résultats et diverses pratiques du soutien des districts et des établissements afin qu'ils relèvent les défis associés à cette obligation.

Selon Earl & Torrance (2000), la politique évaluative des écoles a produit des résultats assez positifs, une fois certains ajustements apportés. La première réaction du personnel scolaire en a été une de colère, de rejet et de crainte. Il n'y avait pas de tradition évaluative en Ontario, du moins pas une tradition d'évaluation uniforme,

standardisée et centralisée. C'est dans le but de modifier cet état de situation que l'OQRE a proposé une vision de l'évaluation comme soutien et outil de dialogue entre les acteurs de l'éducation. Chaque étape de l'évaluation devait contribuer à améliorer les compétences et les connaissances des enseignants et des administrateurs scolaires. En effet, l'évaluation a été l'occasion de concentrer les efforts de tout un chacun pour soutenir le développement professionnel des acteurs, amenant ceux-ci à développer de nouvelles méthodes d'enseignement, à retravailler les programmes et à réorganiser le travail.

Si la reddition de comptes peut ainsi être un moteur de changement, Fullan (2000) rappelle cependant qu'il y a une multitude de forces à l'œuvre dans le changement qui le rendent imprévisible. Il est intéressant de constater que les planificateurs de l'évaluation ministérielle ont tenu compte de la disposition des enseignants à restreindre leur enseignement à ce qui serait effectivement évalué par les examens standardisés. En effet, ils ont tenté de construire une évaluation qui intègre au mieux les diverses exigences scolaires du curriculum, afin qu'elle devienne une pratique sur laquelle il serait légitime de s'aligner. En ce sens, le fait que les enseignants «enseignent pour le test» n'est pas un effet pervers à combattre, mais plutôt un effet recherché.

Si les écoles rendent compte très lentement des résultats des évaluations aux parents, les médias eux récupèrent de manière beaucoup plus agressive certaines données évaluatives (Earl & Torrance, 2000). L'Institut Fraser (IF) publie annuellement un classement des écoles secondaires publiques[2]. Cet Institut, voué à la privatisation des services publics[3] , cherche par ce classement des écoles à soutenir et à accroître le libre choix de l'école, afin d'optimiser la concurrence entre les établissements, considérée comme la source

2 Les écoles privées ontariennes n'ont pas à soumettre leurs élèves aux examens ministériels. Ainsi, elles ne participent au classement de l'IF que sur une base volontaire, souvent pour faire connaître un nouveau programme accrocheur comme le baccalauréat international plutôt que pour rendre compte de leurs résultats (Davies & Quirke, 2007).

3 Cf Desjardins et Al. (2009) pour une présentation plus approfondie de l'Institut Fraser et de son antenne francophone l'Institut économique de Montréal (IEDM).

d'innovations porteuses d'efficacité et d'efficience des services publics.

Les politiques québécoises

Vers la fin des années 90 et après une consultation publique – *les États Généraux de l'Éducation* – le Québec a modifié sa politique éducative. D'abord, avec l'adoption de la Loi 180, en 1997, il a procédé à une réforme de son système éducatif. L'objectif de la réforme fut d'améliorer la réussite éducative et la persévérance scolaire. Le nouveau partage des responsabilités entre l'État, la commission scolaire et l'école primaire et secondaire affecte peu le rôle de l'État. Celui-ci maintient son pouvoir d'orientation et d'encadrement: il définit les missions et le curriculum à respecter, détermine et alloue les ressources financières, négocie les conventions collectives de travail avec les syndicats d'enseignants, établit les diplômes et les conditions de leur délivrance, et enfin, il contrôle les résultats d'ensemble. La réforme a peu modifié les pouvoirs et les responsabilités du ministère de l'Éducation (Pelletier, 2004).

Parmi les changements impulsés en 1997, les plus importants sont la refonte du curriculum (dorénavant dit par compétences), la décentralisation vers des établissements désormais plus «autonomes», et la reddition de comptes des écoles, des commissions scolaires, voire du ministère lui-même, par le biais de plans de réussite (école) et de plans stratégiques (commissions scolaires et ministère). Récemment, par le biais de la Loi 88, ces outils de reddition de comptes donnent lieu à une formalisation contraignante dans le cadre de «conventions de partenariats» entre le ministère et les commissions scolaires[4] .

La décentralisation souhaitée se traduisit par le renforcement au sein de chaque école d'un conseil formé de parents, de représentants de la «communauté», d'enseignants et de personnel de l'école. Ce conseil a de réels pouvoirs, notamment dans l'exercice local de la marge de manœuvre curriculaire, et dans l'élaboration, le suivi, et l'évaluation du projet éducatif. Les enseignants ont aussi des pouvoirs significatifs: ils sont consultés par le directeur sur le choix des manuels et outils

4 Les conventions de partenariats seront effectives à partir de juin 2010.

didactiques et sur d'autres matières reliées au curriculum; le directeur ne peut proposer quoi que ce soit au conseil d'établissement sur ces objets de décision, sans une proposition formelle des enseignants. Et leurs représentants siègent au conseil. Au départ, les syndicats d'enseignants furent hostiles à cette modification de la loi sur l'Instruction Publique (LIP). Depuis la fin des années soixante, les syndicats sont d'ardents défenseurs de la centralisation: au plan idéologique, celle-ci leur apparaît garante de l'équité sociale en matière d'éducation et d'un curriculum national; au plan fonctionnel, elle leur assure une influence significative sur les politiques éducatives et un pouvoir réel dans la détermination des conditions de travail. Au départ, les conseils d'établissement leur apparurent contraires à ces intérêts. Grâce à certaines modifications à la législation, et après une pratique de ces conseils, les syndicats se sont « *accommodés de cette décentralisation* »[5].

Les conseils d'établissement : carrefours de la communauté et de la gestion scolaire

Le conseil d'établissement est un lieu de reddition de comptes. Il fait le suivi et l'évaluation du projet éducatif de l'école. Le personnel de l'école est redevable de ses actions auprès de lui. La Loi spécifie que le conseil d'établissement doit : 1) *informer et rendre compte de la qualité des services offert par l'établissement* ; 2) *rendre public le projet éducatif et le plan de réussite et 3) rendre compte de l'évaluation de la réalisation du plan de réussite (art. 83)*. Ces trois obligations sont redevables aux parents et *à la communauté*. Enfin, le directeur de l'école doit simplement « *assister les conseils d'établissement dans l'exercice de ses fonctions et pouvoirs (art. 96.13)* » (MELS, 2004).

Les plans de réussite furent introduits à la fin de la décennie 90, dans le cadre d'une « modernisation » de l'État québécois. Inspirés des plans d'affaires et du *New Public Management*, les plans de réussite enjoignent les établissements à identifier des cibles de performance et

5 Entrevue réalisée auprès d'un permanent syndical de la Centrale des Syndicats du Québec (CSQ), qui regroupe plus de 170 0000 membres dont près de 100 000 font partie du personnel de l'éducation. La CSQ compte douze fédérations qui regroupent environ 230 syndicats affiliés.

à mettre en œuvre un plan d'action pour les atteindre. Ils se veulent une réponse du réseau public à la concurrence des écoles privées, exacerbée par la publication depuis 1998 du classement des écoles (appelé le *Bulletin des Écoles*). Cette concurrence a engendré une diversification du curriculum au secondaire public et la mise sur pied de programmes plus ou moins sélectifs (Lessard et Levasseur, 2007; Lessard et Desjardins, 2009).

Débat autour d'un ordre professionnel des enseignants

Au tournant de l'an 2000, le débat sur la création d'un ordre professionnel exacerba la crainte d'une reddition de comptes transformant les enseignants en boucs émissaires des échecs du système. En effet, le gouvernement repris l'idée de création d'un ordre professionnel mise de l'avant par le Conseil pédagogique interdisciplinaire du Québec (CPIQ), un regroupement d'associations disciplinaires d'enseignants. Pour le CPIQ, l'ordre serait l'aboutissement du processus de professionnalisation amorcé au cours des années 60, en continuité avec des développements similaires dans d'autres provinces canadiennes, et cohérent avec une conception fonctionnaliste de la professionnalisation. Cette forme d'autogouvernement de l'enseignement par ces membres devait valoriser le métier et accroitre sa reconnaissance. Le débat au sein de la profession fut vif et source de division. Les associations syndicales s'opposèrent à un modèle de professionnalisation associé aux professions établies et à leur «corporatisme», craignant une instance d'évaluation et de contrôle des enseignants. Elles dénoncèrent les mauvaises expériences de l'Ontario et de la Colombie-Britannique à cet effet, préconisant un «syndicalisme professionnel», capable de prendre en compte les intérêts professionnels des enseignants et le bien public en éducation.

Si le débat autour de l'ordre professionnel est apaisé -- le législateur fit sien la recommandation du Conseil interprofessionnel[6] estimant

6 Le conseil interprofessionnel est un regroupement des Ordres professionnels auxquels le Code des Professions (une loi) reconnaît une existence et octroie un mandat d'organisme conseil auprès de l'autorité gouvernementale. Il est consulté notamment sur la constitution d'un nouvel ordre ou l'intégration à un ordre. Les

non nécessaire la création d'un ordre professionnel --, celui portant sur la reddition de comptes a donné lieu à des développements récents qui remettent en cause les objectifs poursuivis par la loi 180. Les lois 124 et 88, illustrent clairement une « recentralisation » du système éducatif et le renforcement de l'autorité des commissions scolaires sur les écoles (loi 124) et de celle du ministère sur les commissions scolaires et les établissements (Loi 88). Si au tournant du millénaire, la logique prescrite par la loi 180 était « *bottom-up* », valorisant une démarche de reddition de comptes et d'amélioration de la réussite, initiée par l'école et soutenue par la commission scolaire, les lois 124 et 88 ont renversé cette perspective et affirmé la primauté des cibles ministérielles, contraignantes pour les commissions scolaires et formalisées dans de «conventions partenariales» entre le ministère et chaque commission scolaire. Dans ce cadre, les écoles en sont réduites à exécuter ce qui a été décidé au-dessus d'elles, et on ne peut dire qu'elles sont des «partenaires» des autres paliers du système. La loi 88 prévoit des encadrements plus musclés pour des écoles et des commissions scolaires qui n'atteindraient pas les cibles quantitatives déterminées dans la convention. Le Québec renforce ainsi à la fois une régulation bureaucratique verticale, par le biais des « conventions partenariales », et une régulation locale communautaire, par le biais des conseils d'établissement. Si on ajoute la pression exercée sur les écoles publiques par la publication annuelle du *Classement des écoles* de l'IF[7], on constate la multiplicité et la force des pressions qui pèsent sur les écoles dans une perspective d'obligation de résultats.

revenus du Conseil proviennent en presque totalité de la contribution obligatoire de ses membres, fixée annuellement et globalement par ceux-ci.

7 Le classement québécois comprend à la fois les écoles publiques et les écoles privées subventionnées, puisque ces dernières soumettent leurs élèves aux examens ministériels. Tout au long des dix ans de publication de ce bulletin, les institutions privées se situent constamment en haut du palmarès, raflant la très grande majorité des 100 premières places.

Légitimité des structures et des outils de reddition de comptes

En Ontario, deux outils concurrents pour un changement légitime et en voie d'institutionnalisation

En Ontario, les directions d'écoles sont confrontées à deux instruments: la base de données de l'OQRE et le classement de l'IF. Si le premier leur apparaît légitime et utile, ils s'accommodent du second, de par l'usage qu'en font les parents et les médias. L'Ontario se caractérise par une situation de pluralité d'outils de reddition de comptes, si l'on y ajoute l'Ordre professionnel des enseignants. La présence de l'OQRE, une création du ministère de l'Éducation, témoigne d'un État qui n'entend pas laisser une entreprise privée et le quasi-marché réguler sans conteste l'éducation publique.

Un directeur de réseau de la commission scolaire de Toronto est d'avis que les parents ne consulteraient pas tant le classement de l'IF que les rapports de l'OQRE. Une surintendante pense néanmoins que la présence de ces deux instruments accroît la pression sur les épaules des directions pour de meilleurs résultats: « *depuis dix ans, mais surtout depuis 6-7 ans, la pression a beaucoup augmenté, on est redevable pour l'OQRE en 3e et 9e année, le test de littératie en 10e année, et pour le Fraser Institute, qui a beaucoup d'appui de la part des parents, mais basée sur des critères qu'on ne choisirait pas* ».

Les résultats de l'OQRE permettent aux parents de suivre l'évolution de leur enfant à toutes les étapes de la scolarisation. L'usage est constant et régulier, de la 3e année du primaire jusqu'à la fin du secondaire, en prenant acte des examens d'étape en 6e et 9e années. Les résultats publiés «normalisent» l'opération de reddition de comptes auprès des parents. Ceux-ci auraient développé l'habitude de les consulter, au détriment d'un classement qui n'est avalisé ni par le gouvernement ni par le personnel scolaire : « *Parents do pay attention to it, more than the Fraser because they see it as a standardized major test* ». Cela ajoute au sentiment que l'IF diffuse une vision tronquée de la réalité, en prenant compte des résultats uniquement à la sortie du

secondaire. Les données de l'OQRE n'en forment pas moins un outil de reddition de comptes des écoles, que les parents consulteraient aussi pour choisir l'école secondaire.

On peut penser, à la lumière de nos entrevues, que l'OQRE agit comme un contrepoids, atténuant l'impact négatif que peut avoir le classement des écoles d'un « institut de recherche » conservateur, voué à la privatisation des services publics. Un autre aspect important est la volatilité des résultats du classement de l'IF, questionnant la valeur de la méthode de calcul qui change à chaque année: « *in the Fraser ranking, we are much higher than the last time. It's amazing the change in only one or two years* ». L'attention médiatique accordée au classement de l'IF serait, dès lors, relativisée et pondérée, les parents trouvant dans l'OQRE une forme plus «officielle» ou légitimée d'information, leur permettant de connaître l'école de leur enfant ou celles envisagées pour l'avenir. « *Quand (le classement) Fraser sort, ça ajoute quelque chose de plus stressant parce que cet institut classe les écoles. Mais l'OQRE n'entérine pas Fraser, et ne classe pas les écoles, on dirait que depuis 7-8 ans, le Fraser a perdu une certaine valeur* ». L'OQRE, selon ce surintendant, sert donc de contrepoids au classement de l'IF en étant «plus utile» pour les parents.

Une directrice reconnaît de son côté la légitimité d'une reddition de comptes fondée sur des examens standardisés, cela lui conférant un peu plus d'autorité: « *accountability is not a bad thing because if someone say », «This is what you must pay attention to» it gives me a little more authority* ». La reddition de comptes ne serait pas perçue comme une ingérence extérieure illégitime, poussant plutôt le personnel scolaire à cibler leur attention sur des éléments du curriculum qui, autrement, ne serait peut-être pas suffisamment pris en considération.

Mais l'OQRE n'attire pas que des éloges de la part des directions interrogées. Pour une d'elles, l'importance accordée aux données quantitatives est excessive. D'autres directions soulignent le caractère uniformisant lié à la standardisation des examens, notamment pour les clientèles d'écoles à volet artistique et d'immersion: les examens standardisés, « *uniformisant et réducteurs* » selon une direction, ne

rendent pas compte de la qualité des apprentissages et de la progression de ce type d'élèves.

Impact négatif réel ou pression exercée par le gouvernement pour faire évoluer le système vers des normes de qualité préétablies? On ne peut trancher si la pression induite par les examens nationaux amène les directions à convaincre les enseignants à «rétrécir» le curriculum vers ce qui est objet de mesure (« *teach to the test* »), ou si plutôt, ce discours n'est qu'un signe que le virage espéré par le ministère de l'Éducation, s'opère bel et bien.

Un autre directeur souligne le côté injuste de ces données, révélant qu'un collègue réussit toujours mieux aux examens en raison du secteur plus favorisé de son école. Cette affirmation apporte un bémol aux qualités méthodologiques en matière de pondération des résultats des examens de l'OQRE par les indices socio-économiques. Le directeur d'une école d'un secteur favorisé affirme en toute franchise qu'il n'y est pour rien dans ces résultats et avoue candidement sa chance d'y être affecté. Ces éléments questionnent la portée réelle des indicateurs de réussite basés sur la performance des écoles, et ce, malgré le fait que l'OQRE ventile ses données en fonction d'indicateurs socio-économiques. Selon une surintendante, l'OQRE sert tout de même à appuyer financièrement et de façon adéquate les écoles moins performantes: « *Le ministère nous donne de l'argent supplémentaire selon les résultats aux épreuves standardisées et quand les écoles font moins bien au OFIP*[8] ». Pour équilibrer l'impact du classement de l'IF, l'indice socio-économique de l'OQRE permet de pondérer la lecture des résultats scolaires à la lumière d'indicateurs sociaux. Cet indice permet de contextualiser les résultats. Dans un cas rapporté où les résultats sont bas mais néanmoins supérieurs aux attentes fixées, suivant l'indice de pauvreté, la directrice déplore que les médias n'en fassent mention: « *We are achieving better than expected, But that's not good news. They don't publish those results. They publish the Fraser to drive the stereotypes* ».

8 *OFIP : Ontario Focused Intervention Program ou* Partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario. Il s'agit d'une stratégie gouvernementale visant à aider toutes les écoles de l'Ontario à améliorer le rendement des élèves.

Malgré cela, un autre surintendant demeure favorable à ces examens. Selon lui, cette pression additionnelle est nécessaire aux directions afin de s'améliorer dans un contexte où la clientèle ne se gène pas pour les questionner à la lumière des informations récoltées par l'OQRE. Il espère que les parents continuent à exiger cette reddition de comptes pour les usagers: « *For principals, it's a true qualitative accountability : Parents will rightfully ask to principals: what are you doing to improve student achievement ? And we want them to ask those questions* ».

Au Québec, un outil contesté pour un changement légitime mais peu institutionnalisé

Au Québec, la publication depuis 10 ans par la revue l'*Actualité du Bulletin des écoles secondaires*[9] est en général mal reçue par les agents scolaires, ainsi que par le ministère. Chaque année, l'édition d'octobre du magazine L'*Actualité* se vend par dizaine de milliers d'exemplaires à des parents friands d'informations utiles à leur choix de l'établissement secondaire de leur enfant. Le moment n'est pas anodin: le mois d'octobre est l'occasion des « Portes Ouvertes » des écoles, et des examens d'admission des institutions privées et des écoles dites « à vocation particulière ».

La majorité des directions d'école interrogées dénonce le caractère tronqué des résultats incorporés dans le classement de l'IÉDM. Les indicateurs gouvernementaux, bien qu'accessibles sur le site du MELS, ne sont pas adaptés aux besoins des parents, et donc peu consultés. Le classement du magazine L'*Actualité* occupe ainsi tout l'espace médiatique et discursif relatif à la reddition de comptes des établissements basée sur les indicateurs de performance. Le gouvernement du Parti Québécois avait annoncé, en 2000, son intention de produire son propre classement, cela ne fut pas fait, le ministre responsable considérant que c'était là faire le jeu de l'IÉDM.

Malgré la controverse autour du *Bulletin des écoles*, les directions reconnaissent la légitimité et l'utilité d'indicateurs de performance. Le classement rend le milieu anxieux diront certains, tout en ajoutant

9 Et son palmarès des 100 meilleures écoles

qu'ils sont curieux de voir où ils se classent chaque année. Ils ne contestent pas l'importance d'un indicateur, mais désapprouvent en général le fait que « *les rectifications… ne sont pas faites* » dans la comparaison des écoles. L'idée de diagnostiquer sa situation à travers des indicateurs chiffrés fait son chemin.

Cependant, une direction indique que ce point de vue ne « *percole* » pas jusqu'aux enseignants. Cette résistance des enseignants « *qui voient ça comme une mesure* » l'amène à travailler avec des indicateurs trop larges et trop flous pour évaluer avec précision l'amélioration ou les besoins d'une école dans le cadre d'un échéancier précis.

On remarque donc que les directions d'école du Québec sont favorables à l'instauration plus formelle d'une culture de l'évaluation par des indicateurs produits par le système éducatif. Elles en ont besoin pour s'assurer que les résultats sont à la hauteur des attentes et elles le font déjà avec les données disponibles. On comprend aussi qu'elles aimeraient que cette culture soit présente parmi les enseignants de façon à ce que tous travaillent à l'amélioration progressive, mais constante, de la qualité des enseignements et des taux de réussite.

Usages des indicateurs

En Ontario, des usages répandus

Nos entrevues révèlent que les directions ontariennes ont davantage intégré dans leur travail quotidien les indicateurs et une démarche d'amélioration des résultats appuyée sur des données objectives. Une direction remarque que les examens standardisés de l'OQRE amènent son équipe à se mobiliser pour qu'ils enseignent explicitement, à même le curriculum, ce qui doit être fait à l'examen. Une autre direction affirme de son côté avoir pris conscience de l'utilité de ces données pour rendre compte devant ses supérieurs de l'avancement de son plan d'amélioration de la réussite à son école. Selon elle, après quelques années de rodage, le système de reddition de comptes

implanté en Ontario commence à produire des dividendes (« *là on sent que c'est structuré et on sait où ça va* »).

De plus, les directions d'écoles ontariennes peuvent « *monitorer* » les planifications des enseignants, exploitant l'information (les résultats par écoles, par élèves, par disciplines) auprès des parties prenantes (parents, Ministère et Ordre professionnel). Elles en tiennent compte dans leur plan d'action et les enseignants en font autant dans leur planification. Une situation impensable il y a dix ans. Quant à l'aide provenant de la commission scolaire, une directrice avoue candidement ne pas sentir un manque ni une surdose de support. Le *monitoring* de la commission scolaire repose sur une utilisation consciencieuse des données fournies par l'OQRE comme levier pour améliorer la réussite, et le succès de l'opération transparaît dans les succès des élèves bien plus que dans le « *paraître* » du classement des écoles de l'IF.

Au Québec, le difficile dépassement du classement des écoles

Deux directions affirment vouloir des indicateurs de réussite « *pour pouvoir mesurer si nos actions amènent un résultat sur la réussite des élèves* ». Il y a donc une demande, mais pour un type particulier d'indicateurs, étrangers à toute forme de classements, sans quoi « *on risque de se fier à des perceptions ou des croyances non fondées qu'on traîne sur des décennies* ».

Pour cette autre direction, le *hiatus* est clair entre l'interprétation qu'elle peut faire des statistiques de réussite et celle des parents: « *il faut tenir compte de façon globale du contexte d'école en milieu défavorisé, mais les parents n'ont pas ce même recul face à des statistiques de réussite, c'est dangereux* ». Des indicateurs sont donc essentiels pour les directions québécoises, au risque de contredire le discours des syndicats d'enseignants, mais « *en autant que ce n'est pas dans le but d'en faire des palmarès* ». La direction d'une école favorisée met en valeur l'importance d'avoir des données sur le cheminement et la réussite de ses élèves. Elle déplore le mésusage qui résulte de l'attention médiatique portée aux classements. Un autre directeur québécois se

désole de voir le palmarès servir à classer les écoles en rang bien qu'il ait tendance à se servir des résultats publiés « *dans nos objectifs du plan de réussite pour l'arrimer à quelque chose de concret* ». On comprend ici que le classement des école comble un vide en terme d'indicateurs mais qu'il comporte un danger pour les écoles de par les effets néfastes constatés : « *Je me sers des résultats, mais je suis très mal à l'aise quand ils servent à établir un classement qui dit aux gens qu'une école n'est pas bonne parce que les enfants n'y réussissent pas* ».

Les directions martèlent le fait que les indicateurs doivent être utilisés pour « *sensibiliser le personnel* » aux objectifs du plan de réussite. Un directeur déplore la surexposition du personnel aux médias qui rapportent chaque année les résultats de leur école « *avec un palmarès pour aller leur cogner sur la tête* ». Peu de directions, constate-t-il, vont partager l'information pertinente pour aller plus loin que ce que les enseignants lisent dans les médias.

On le constate, la situation québécoise diffère de celle de l'Ontario, où les plans d'amélioration fondés sur des données objectives semblent davantage intégrés au fonctionnement des établissements et font l'objet de d'échanges entre les acteurs et les parties prenantes. Au Québec, on en est encore à sensibiliser le personnel, gérer la résistance et dissiper les craintes.

Effets sur le travail des directions et des enseignants

En Ontario: plus de travail, de visibilité et de pression

L'existence d'indicateurs gouvernementaux et leur publication modifient le travail des directions. Les directions d'écoles ontariennes en prennent conscience et doivent s'assurer que les résultats sont au rendez-vous. Une des directions interviewées mentionne les destinataires qui deviennent les parties prenantes d'une reddition de comptes qui « *viendrait de partout* », les obligeant à être vigilants : « *Ces tests-là, les parents, le surintendant et nous on en tient compte, ça oblige à*

être vigilants et à réviser nos structures ». Dorénavant, tout est plus transparent, « *on ne peut rien cacher et les parents savent comment le personnel performe* ». Il faut donc être constamment aux aguets, gérer la pression associée à l'obligation de résultats et convaincre les enseignants à y prendre part afin que les élèves performent mieux « *à n'importe quel examen standard* ». Et c'est lorsque les résultats fléchissent qu'ils ressentent la pression des supérieurs, créant un défi constant de s'améliorer.

La tâche de la direction s'est alourdie par la responsabilité de gérer la passation des examens standardisés à l'école, dans un contexte où le personnel enseignant et non enseignant est réticent à ajouter cela à sa charge de travail: les enseignants soutiennent que ce n'est pas dans leur tâche et le personnel non-enseignant clame le manque de formation à cet effet. Pour une autre direction, la logistique serait compliquée, stressante et coûteuse pour l'établissement. Il faut affecter des ressources humaines importantes et modifier l'horaire de l'école, s'assurer de la confidentialité des examens, etc. La charge de travail qui en résulte serait trop importante et génèrerait du stress. Le travail de supervision de l'enregistrement informatique des résultats lui donne le sentiment qu'elle est accaparée par une tâche cléricale qui l'éloigne de son métier d'éducatrice et de leader pédagogique.

Au Québec, gérer la pression sur les directions et sur les enseignants

Nous avons précédemment constaté que les directions d'école québécoises contestent le classement des écoles de l'IF, non pas parce qu'elles refusent l'évaluation basée sur les résultats, mais parce que la mise en rang des établissements publics et privés sape leur travail de mobilisation des enseignants autour d'un plan de réussite, et biaise l'évaluation des parents. Le ministère partage ce point de vue et a dénoncé le *Bulletin des écoles*, mais il a mis sur les épaules des directions la responsabilité et la pression de construire à partir des données disponibles, un plan de réussite qui satisfera les exigences des parents, de la commission scolaire et les cibles ministérielles. Cette pression varie selon le type de milieu desservi par l'école, donnant l'impression que certains l'ont plus facile que d'autres : « *Je suis*

chanceux c'est un milieu aisé où les enfants performent bien. Donc je peux le présenter aux parents parce que c'est positif. Dans des quartiers plus difficile, ça devient du négatif qui ne construit pas ».

Les directions sont aussi soucieuses de ne pas transférer cette pression sur les enseignants pour éviter le piège d'enseigner uniquement ce que les examens évaluent : « *Je la sens cette pression, mais d'en mettre trop sur les enseignants, ils vont mettre les résultats que tu veux avoir dans le classement, on n'est pas plus avancés* ». Les enseignants se sentent concernés et affectés par l'obligation de résultats de leurs élèves, notamment lorsqu'ils apprennent que l'un d'eux n'est pas accepté à l'école de son choix. Mais ils refusent de voir les examens de fin de cycle se transformer en dispositifs de reddition de comptes : « *They are not meant to be there for teacher accountability but to show us what part of the program we need to work on* ». Cette éventualité est vivement contestée puisqu'elle signerait l'arrêt de mort de la liberté de l'enseignant de décider de sa méthode de travail en classe.

À Montréal, la combinaison milieu difficile/obligation de résultats engendre parmi les enseignants des problème au travail, comme l'absentéisme. Cette pression, émanant peut-être plus de la société en général que des supérieurs immédiats, semble démesurée vu l'étendue des besoins, érodant le dynamisme du corps enseignant. La situation montréalaise est *problématique*, selon une direction : « *Il y a des milieux très difficiles, il y a une pression sociale de performance et de réussite, puis le stress finit par avoir raison de l'enseignant* ». D'où le souci de ne pas la transférer trop brutalement sur les épaules des enseignants : « *Je sens de la pression de partout, ça fait partie de l'évaluation, mais j'en parle aux enseignants dans un esprit qui ne génère pas de pression* ».

Conclusion

On le constate, c'est au Québec, paradoxalement là où s'est moins institutionnalisée une culture locale d'évaluation objective fondée sur la performance, que les effets négatifs de celle-ci sont les plus décriés par les directions d'école. Cela révèle une situation difficile pour les

directions québécoises qui d'une part, reconnaissent la légitimité des dispositifs de reddition de comptes fondée sur des données objectives et sont prêtes à intégrer dans leur tâche la responsabilité de leur bon fonctionnement, mais qui d'autre part, sont mal ou peu outillées pour travailler avec des enseignants méfiants et craintifs, dans un contexte où le *Bulletin des écoles* de l'IF nourrit cette résistance depuis dix ans. Après dix ans de palmarès, il est peut-être trop tard pour en contrer les effets, comme le démontrent des travaux récents (Desjardins, Lessard, & Blais, 2010) sur l'impact du classement au secteur secondaire.

A contrario, tout se passe comme si en Ontario, non seulement le gouvernement mais aussi les différents paliers du système éducatif, les acteurs scolaires et les parents s'étaient approprié une structure et un processus de reddition de comptes davantage fondés sur les indicateurs de performance définis par l'OQRE que ceux de l'IF. Alors que le Québec se comporte comme s'il était incapable de dépasser les attaques idéologiques d'un «think tank» s'évertuant à démontrer la suprématie du secteur privé, et d'arriver à faire fonctionner une structure gouvernementale de reddition de comptes effective.

Au Québec, malgré les critiques qui fusent des syndicats de l'enseignement et de la plupart des acteurs scolaires, le *Bulletin des écoles* continue à se comporter comme s'il était le seul garant de l'information de qualité sur la performance du secteur secondaire. Si l'État récuse la démarche de l'IF, il n'a pas su, comme en Ontario, proposer un outil de nature à soutenir l'émergence d'une culture de l'évaluation fondée sur des données objectives, tant chez les acteurs scolaires que chez les parties prenantes. D'où la difficulté des directions québécoises d'avancer dans ce domaine, prises entre des parents nourris par le classement et des enseignants craintifs et résistants.

Des raisons expliquant une meilleure réception de la reddition de comptes ont été évoquées et trouvent leurs origines dans le contexte politico-historique des deux provinces. D'un côté, l'Ontario, au milieu des années 90, s'est centralisé au plan du curriculum et de l'évaluation des apprentissages, bases de la gestion axée sur les résultats. Une

évolution pour laquelle l'Ordre professionnel des enseignants s'afficha favorable, participant aussi à l'institutionnalisation de l'évaluation du système par l'OQRE, préparant ainsi le « terrain » et ses acteurs. De l'autre, le Québec a plutôt décentralisé les pouvoirs de décision vers les établissements pour ensuite recentraliser la reddition de comptes vers les commissions scolaires, tout en laissant le champ libre à l'Institut Fraser pour classer les écoles. Ce revirement (centralisation) et ce laisser-faire ont répandu auprès des directions le sentiment que quelque chose leur glissait entre les doigts, tant dans la gestion que dans l'évaluation de leur école.

Suivant Harris et Herrington (Harris & Herrington, 2006) qui distinguent les logiques de *market-based* et de *governement-based accountability*, il ressort de notre analyse que les deux provinces se situent aux confluents de ces deux mécanismes mais d'une manière différente. Le Québec s'avère plus porté vers le *market-based accountability* de par son attachement à un enseignement privé soutenu par l'État, la place du Bulletin des écoles et de par la difficulté à implanter un dispositif de reddition de comptes basé sur des standards. La reddition de comptes locale auprès des parents basée sur la performance des écoles mises en rang dans les classements de l'IF est effective. La pression qu'elle engendre chez les directions d'écoles est présente dans les écoles publiques « moins performantes » qui doivent scolariser des élèves plus faibles et défavorisés, démoralisant le personnel scolaire plutôt qu'en stimulant le dynamisme, comme le veut la théorie derrière la régulation quasi-marchande. En Ontario, la *government-based accountability* et le dispositif de l'OQRE agissent comme contrepoids à la *market-based accountability*. L'OQRE semble avoir trouvé, après quelques années de rodage, sa légitimité auprès du personnel scolaire et des parents.

Références bibliographiques

ANDERSON, S., & RODWAY, J. (2009). District Administrator Perspectives on Student Learning in an Era of Standards and Accountability : A Collective Frame Analysis. *Canadian Journal of education/ Revue canadienne de l'éducation*, 32(2), 192-221.

ANDERSON, S. E., & BEN JAAFAR, S. (2003). *Policy trends in Ontario education*, 1990-2003. Research paper. Toronto: International Centre for Educational Change.

D'ARRISSO, D., & 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.

DAVIES, S., & QUIRKE, L. (2007). The Impact of Sector on School Organizations: Institutional and Market Logics. *Sociology of Education*, 80 (1), 66-90.

DESJARDINS, P.-D., LESSARD, C. ET BLAIS, J.-G. (2010). Les effets prédits et observés du Bulletin des écoles secondaires du Québec. In Laplante, R. (Éd.), *Il faut voir les choses autrement* Montréal : Institut de recherche en économie contemporaine. 39-56.

EARL, L., & TORRANCE, N. (2000). Embedding accountability and improvement into large-scale assessment: What difference does it make? *Peabody Journal of Education*, 75(4), 114-141.

FULLAN, M. (2000). The Return of Large-Scale Reform. *Journal of Educational Change*, 1(1), 5-27.

HARRIS, D., & HERRINGTON, C. D. (2006). La régulation par les résultats contribue-t-elle à l'amélioration des écoles. Paris: *Améliorer l'école*, PUF.

LESSARD, C. & LEVASSEUR, L. (2007). L'école publique généraliste est-elle en train de voir sa vocation transformée ? Montréal. *McGill Journal of Education/Revue des sciences de l'éducation de McGill*, 42 (3), 337-353.

LESSARD, C., & BRASSARD, A. (2006). La gouvernance de l'éducation au Canada : tendances et significations. *Éducation et sociétés*, 2(18), 181-201.

LESSARD, C. ET DESJARDINS, P.-D. (2009). Les commissions scolaires québécoises: des acteurs stratégiques attentifs à leur environnement. In Pelletier, G. (Dir.). *De la gouvernance en éducation : régulation et encadrement intermédiaire*. De Boeck Collection: Perspectives en éducation et formation. 97-111.

Ministère de l'éducation, du loisir et des sports du Québec. (2004). *Information et reddition de comtes des établissements scolaires aux parents et à la communauté : suggestions et illustrations* (No. 2004-04-00440). Sainte-Foy: Gouvernement du Québec.

PELLETIER, G. (2004). La décentralisation du système scolaire québécois, une variation sur un thème majeur. Dans Saint-Pierre, M. et Brunet, L. *De la décentralisation au partenariat*. (pp.151-171) Québec : Presses de l'Université du Québec.