Gouverner l'école par ses résultats ? Une comparaison France-Québec

Christian Maroy et Xavier Pons

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/5482>
DOI : 10.4000/ries.5482
ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education international

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2016
Pagination : 29-34
ISBN : 978-2-85420-611-1
ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Christian Maroy et Xavier Pons, « Gouverner l'école par ses résultats ? Une comparaison France-Québec », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 72 | septembre 2016, mis en ligne le 01 septembre 2018, consulté le 03 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/5482> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.5482>

Ce document a été généré automatiquement le 3 juillet 2021.

© Tous droits réservés

Gouverner l'école par ses résultats ? Une comparaison France-Québec

Christian Maroy et Xavier Pons

- 1 Depuis plusieurs décennies se développent de nouveaux modèles de gouvernance publique inspirés du *New Public Management*. S'affirment ainsi en éducation des politiques d'*accountability* qui visent à améliorer les résultats de l'école, son efficacité et son efficience, en valorisant diverses formes de reddition de comptes de la part des acteurs de ce champ¹.
- 2 Ces transformations ont été beaucoup étudiées par les chercheurs, notamment anglophones. Certains essayent d'évaluer le type d'*accountability* le plus efficace pour améliorer les résultats des élèves. D'autres s'interrogent sur les raisons et les significations du développement de ces politiques : montée d'une économie de la connaissance liée à la mondialisation, crise des formes d'intervention de l'État-social, influence des organisations internationales, montée d'une orthodoxie néolibérale, etc.
- 3 Intéressantes, ces approches ont néanmoins chacune leurs limites. La première se concentre sur les effets officiellement attendus de ces politiques et théorise peu les processus leur permettant de produire des changements (ou non). À dominante macroscopique, la seconde privilégie souvent une analyse des discours transnationaux et documente peu la mise en œuvre concrète et effective de ces politiques.
- 4 La recherche (*New*) AGE tente de combler ces lacunes en proposant une analyse sociologique multi-niveaux de la trajectoire et de l'instrumentation de ces politiques dans deux systèmes scolaires, ainsi que des médiations qui interviennent à tous les niveaux dans leur mise en œuvre.

Le projet (*New*) AGE

- 5 La recherche intitulée « (*New*) *Accountability and Governance in Education* » s'est étendue sur quatre années scolaires (de 2012-2013 à 2015-2016). Financée en France par l'Agence nationale de la recherche (ANR) et au Québec par le Fonds de recherche du Québec pour la Société et la Culture (FQRSC), elle a été dirigée par Christian Maroy (Université de

Montréal), Xavier Pons (Université Paris-Est Créteil) et Agnès van Zanten (Sciences Po-CNRS) et a regroupé une douzaine de chercheurs.

- 6 À rebours de travaux à dominante anglophone souvent centrés sur les systèmes éducatifs ayant le plus développé une logique d'*accountability*, la recherche (*New*) AGE a comparé, conformément à la méthode dit des cas les plus différents, deux systèmes scolaires – la France et le Québec – très contrastés en termes : 1) de structure de gouvernance (système scolaire français plus centralisé et moins fragmenté), 2) de degré de développement des politiques d'*accountability* (plus formalisées au Québec) et 3) d'exposition aux doctrines transnationales (plus précoce et plus forte au Québec).
- 7 Ce choix a permis non seulement d'étendre la couverture géographique de la recherche sur le sujet mais aussi de retenir des terrains d'investigation privilégiés pour étudier la variété des logiques d'appropriation des doctrines transnationales à l'œuvre dans les systèmes éducatifs.
- 8 Les méthodes déployées furent qualitatives : analyses de corpus de documents ; observations et entretiens (près de 200) à différents niveaux du système. L'enquête a été conduite en France dans trois académies et au sein d'elles, dans neuf lycées (six publics et trois privés) et au Québec dans quatre commissions scolaires (CS) et plusieurs établissements secondaires.
- 9 Sur un plan théorique, cette recherche a consisté à croiser et mutualiser les acquis de la sociologie de l'action publique (plutôt européenne), de la sociologie néo-institutionnaliste (plutôt américaine) et des travaux internationaux sur l'*accountability*, la gouvernance et la mondialisation en éducation. Trois axes de comparaison ont été privilégiés : 1) la trajectoire de long terme des politiques d'*accountability* dans chaque système scolaire, à savoir la politique de « pilotage par les résultats » en France et la « gestion axée sur les résultats » au Québec ; 2) les médiations opérées par des acteurs organisés qui, à divers niveaux, influent sur la mise en œuvre de la politique nationale et 3) la nature et les usages des outils et instruments d'action publique mobilisés pour opérationnaliser ces politiques mais aussi les problèmes posés par leur choix et les obstacles à leur mise en œuvre.

Résultats de recherche : quatre illustrations

- 10 La recherche (*New*) AGE a mis en évidence plusieurs résultats dont une partie est encore en cours d'analyse. Nous insistons sur quatre conclusions particulièrement saillantes qui illustrent à nos yeux l'intérêt d'une approche multiniveaux.

Deux mondialisations distinctes

- 11 La littérature scientifique internationale consacrée aux politiques d'*accountability* insiste souvent sur la globalisation néolibérale, sur la soumission de l'école aux impératifs du *New Public Management* et sur le rééchelonnement de l'action publique (« *rescaling* ») en faveur du niveau transnational ou supranational.
- 12 Ce n'est pas exactement ce que nous observons. S'il y a bien une exposition des systèmes scolaires français et québécois aux impératifs du *New Public Management*, ces impératifs sont sélectionnés et traduits en fonction des contextes et des problématisations de l'action publique qui prédominent dans chaque système.

- 13 Au Québec, la « gestion axée sur les résultats » se traduit ainsi par la combinaison de nouveaux instruments (cibles, conventions de partenariat, plans de réussite) avec d'autres préexistants, plus participatifs (projets d'établissement, conseils d'école), afin de résoudre des problèmes anciens, comme l'échec et le décrochage scolaires ou la crise démocratique des CS. Par ailleurs, on assiste à une convergence partielle d'intérêts entre syndicats et gouvernants pour maintenir ces problèmes comme prioritaires, pour maintenir le palier intermédiaire des CS, pour éviter une mise en œuvre plus libérale du *New Public Management* et pour encadrer davantage les CS par l'action stratégique de l'État. Ce changement, graduel mais substantiel, s'appuie ainsi depuis 2000 sur une série de lois et de procédures clairement codifiées (Maroy *et al.*, 2014).
- 14 En France, le « pilotage par les résultats » a été particulièrement mis en avant par la droite gouvernementale au cours de la période 2003-2012 dans un contexte de mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la Stratégie de Lisbonne. Si ce pilotage est le résultat d'une offre politique spécifique rationalisée par cette droite depuis les années 2000, il est aussi la conséquence de plusieurs décennies de réflexions administratives et institutionnelles faisant progressivement du triptyque projet-contrat-évaluation une boucle vertueuse pour repenser la régulation d'un système centralisé. Ce pilotage n'a pas donné lieu à un changement radical des modes de gouvernance traditionnels du système. Il s'est plutôt fondu en eux, comme en témoignent, par exemple, les injonctions bureaucratiques au changement par circulaires ; la mise en œuvre très inégale de ce pilotage selon les périodes et les territoires ; les débats essentiellement budgétaires concernant la LOLF ou encore le découplage entre ce pilotage et l'allocation des budgets (Pons, 2014).
- 15 Comment rendre compte de ce double mouvement d'exposition et d'intégration partielle d'une doctrine transnationale en fonction d'intérêts domestiques ? Finalement, y a-t-il mondialisation de ces deux systèmes scolaires ou pas ? Pour rendre compte de cette dualité, nous avons opté pour la notion de « mondialisation vernaculaire » proposée par Arjun Appadurai (1996) et reprise en éducation par Bob Lingard (2006). Cette dernière renvoie à la capacité des différents contextes (politiques, culturels, socio-économiques) à tempérer et transformer à la fois les effets d'une mondialisation « descendante » (*top-down*), ou « par le haut » promue notamment par certaines organisations internationales et véhiculée dans des doctrines transnationales.
- 16 En clair, les deux systèmes ne convergent pas vers un modèle transnational unique d'*accountability* et de *New Public Management* (par exemple néolibéral), chacun d'eux se mondialise à sa manière compte-tenu de sa trajectoire de réforme. En France, cette mondialisation vernaculaire prend la forme d'une « globalisation par internalisation discursive » : la France se mondialise essentiellement en intégrant dans un grand nombre de discours les impératifs et les standards mondiaux du *New Public Management*, l'intégration de ces derniers pouvant donner lieu dans les faits à une mise en œuvre irrégulière dans le temps et dans l'espace. Au Québec, nous observons plutôt une « centralisation par *linkage*² institutionnel », la mondialisation du système scolaire québécois en matière d'*accountability* se traduisant par un renforcement de la centralisation du système et le développement de différents instruments et procédures de régulation claire reliés entre eux, maillés les uns avec les autres (plans, conventions de partenariat, indicateurs de résultats, espaces de questionnement professionnel, etc.).

Un renforcement commun de l'État central

- 17 Si leur trajectoire diffère, ces deux politiques ont un point commun : celui de conduire à un renforcement du pouvoir étatique central, contrairement à ce que prédit une certaine littérature en éducation et en science politique sur les transformations de l'État.
- 18 Au Québec, la traduction du *New Public Management* est opérée de façon sélective, en privilégiant la mise en place de nouveaux outils de gestion des organisations scolaires supposés améliorer l'efficacité organisationnelle des établissements et des CS. Plutôt que de préconiser le renforcement de la compétition scolaire et le choix des parents dans un système plus décentralisé vers les établissements, la « gestion axée sur les résultats » renforce la régulation verticale du système, où les objectifs des CS sont alignés sur les buts ministériels, définis sous formes de cibles chiffrées à atteindre, articulés à des plans d'amélioration des pratiques pédagogiques et gestionnaires des établissements.

	Logiques de médiation			
	<i>Dilution</i>	<i>Appropriation</i>	<i>Annulation</i>	<i>Amplification</i>
France	Académie 1	Académie 2	-	Académie 3
Québec	-	CS 1 et CS 3	-	CS 2 et CS 4

- 19 En France, on assiste à une étatisation d'ordre essentiellement cognitif qui voit l'État accroître son pouvoir de conceptualisation des réformes institutionnelles à envisager, et donc de contrôle des changements qui pourraient l'affecter de manière fondamentale. Ce processus est visible dans l'application plus managériale que doctrinaire du *New Public Management* par les administrations scolaires ; dans l'amélioration de leur connaissance du système à travers les outils de pilotage déployés³ ; dans la redéfinition de certains d'entre eux selon les besoins uniques de l'État (exemple des tests nationaux) et dans le pouvoir renforcé des élites administratives et de leur « science d'État ».

Des médiations fortes aux niveaux intermédiaires

- 20 Les conclusions précédentes pourraient laisser penser que ces politiques d'*accountability* accroissent finalement la capacité des pouvoirs centraux à peser plus efficacement sur les niveaux inférieurs des systèmes scolaires et à réguler les territoires éducatifs qui le composent de manière plus effective. Là encore, la réponse doit être nuancée.
- 21 Au niveau intermédiaire en effet, on assiste à des logiques de médiation institutionnelle très contrastées d'un territoire à l'autre, comme l'illustre le tableau ci-dessus. Ce dernier reprend la typologie de Betty Malen (2006) qui distingue, sur la base de nombreux travaux nord-américains, quatre logiques d'ajustement des bureaucraties scolaires aux politiques mises en œuvre : l'« annulation » est une logique radicale qui revient à vouloir révoquer une politique publique par des voies légales et institutionnelles ; la « dilution » amène les acteurs à saper les fondements des nouvelles initiatives proposées en combinant différentes réactions à ces dernières (ignorance, résistance ouverte, défiance

systématique, etc.) ; l'« appropriation » désigne un processus d'adoption stratégique et sélective de certains éléments d'une politique par les acteurs qui les combinent avec leurs intérêts locaux et enfin l'« amplification », consistant à créer les conditions d'un engagement durable des acteurs dans la réforme. Les autorités intermédiaires que nous avons plus particulièrement étudiées s'inscrivent ainsi dans des logiques de médiation fort variées.

- 22 Plusieurs facteurs expliquent ces médiations différenciées que nous ne pouvons développer ici, parmi lesquels les problématisations locales des enjeux de la politique scolaire ; les choix effectués par les autorités intermédiaires en matière de gouvernance et les rapports de force avec leurs partenaires jouent un grand rôle. En France par exemple, l'académie 1, jeune académie de masse, concentre un grand nombre de difficultés scolaires, sociales, sécuritaires et démographiques (croissance régulière et importante des effectifs). À cela s'ajoutent la présence de contre-pouvoirs locaux puissants, à la fois professionnels, associatifs et politiques, mais aussi les hésitations de la régulation étatique de ce territoire, visibles dans le taux de rotation des recteurs. Par conséquent, la problématisation politique majeure de la question scolaire dans cette académie, depuis 2009 en particulier, consiste à « normaliser » cette dernière, ce qui se traduit par des choix de pilotage reléguant la question de la régulation par les résultats au second rang au point de déboucher sur une « dilution » de la politique nationale sur le sujet. Le fait qu'au Québec, on ne constate aucune logique de dilution ou d'annulation de la politique, peut s'expliquer par plusieurs mécanismes institutionnels mimétiques (influence de « bonnes pratiques » originaires de l'Ontario) ou normatifs (formations des cadres ou influence d'organismes experts intervenant dans les différentes CS), qui ont contribué à favoriser la réception positive et une mise en œuvre effective de la politique provinciale.

Des effets contrastés en établissements

- 23 Au niveau des établissements scolaires enfin, ces deux politiques n'ont pas les mêmes effets sur les acteurs, notamment les enseignants. Au Québec, la mise en œuvre de la « gestion axée sur les résultats » dans les CS analysées débouche sur une nouvelle forme de gestion de la pédagogie, c'est-à-dire sur des transformations institutionnelles qui visent à rationaliser et à gouverner le travail pédagogique des professionnels qui participent de l'apprentissage des élèves. C'est le cas, notamment, en ce qui concerne les modalités d'évaluation pédagogique des élèves ou l'alignement des pratiques d'enseignement avec les prescriptions des programmes. Cette gestion de la pédagogie prend cependant une ampleur différente selon la logique de médiation de la CS et en particulier en fonction de la configuration des outils de suivi statistique ou pédagogique réellement mobilisés par les équipes de direction des écoles. Néanmoins, elle peut signifier, en termes d'action publique, un début de « recouplage » – en opposition aux travaux classiques sur le découplage (Coburn, 2004) – entre, d'un côté, l'action publique et managériale désireuse d'introduire des changements et le « cœur technique » de tout établissement scolaire – la pédagogie –, qui résiste souvent à ces changements.
- 24 En France, à l'opposé, dans quatre lycées sur six, le « pilotage par les résultats » et la reddition de comptes vis-à-vis de l'institution scolaire sont essentiellement endossés par les chefs d'établissement, qui ne dupliquent pas ce pilotage à l'échelle de leur

établissement et préfèrent d'autres modalités de pilotage interne. La plupart des enseignants interrogés n'ont ainsi qu'une connaissance lointaine et limitée des instruments supposés équiper ce pilotage par les résultats. Au sein des établissements scolaires français, les acteurs peuvent donc incarner des identités professionnelles et se référer à des modèles de reddition de comptes extrêmement variés, qui favorisent plus ou moins le développement d'un pilotage par les résultats. Annabelle Allouch distingue ainsi quatre modèles de reddition de comptes ou de relations d'*accountability* endossés par les acteurs et plus ou moins à l'œuvre dans les lycées : une relation d'*accountability* pour soi (essentiellement celle d'enseignants qui estiment n'avoir à rendre des comptes qu'à eux-mêmes) ; une relation d'*accountability* « égalitaire » (promue par des enseignants et des chefs d'établissement désireux d'améliorer les relations avec les usagers et de réduire les inégalités sociales de réussite scolaire) ; une relation d'*accountability* « traditionnelle » (mise en conformité bureaucratique plutôt de la part d'acteurs dont la position est fragilisée comme les nouveaux venus) ; une relation d'*accountability* « idéale », qui consiste à se référer à des abstractions (la « nation », la « société »).

*

**

- 25 Au final, si la recherche (*New*) AGE a les limites de ses spécificités, elle présente tout de même à nos yeux trois types d'intérêt. Elle permet d'envisager des systèmes scolaires peu étudiés dans la littérature internationale sur l'*accountability* et de nuancer certaines tendances généralisées à partir d'un petit nombre de cas, souvent anglophones (intérêt empirique). Elle montre qu'il est essentiel d'avoir une approche multi-niveaux de ce type de réformes institutionnelles, tant les logiques de médiation et les réappropriations peuvent être fortes et sélectives à tous les niveaux, y compris au niveau central national (intérêt analytique). Elle illustre la fertilité d'une approche théorique croisant différentes traditions d'analyse plus ou moins développées des deux côtés de l'Atlantique (intérêt théorique) au moment d'analyser les effets de ces politiques, aspect moins développé dans cet article.

BIBLIOGRAPHIE

APPADURAI A. (1996) : *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis, MN : The University of Minnesota Press.

COBURN C. E.(2004) : « Beyond Decoupling: Rethinking the Relationship Between the Institutional Environment and the Classroom », *Sociology of Education*, 77 (3), p. 211-244, DOI : 10.1177/003804070407700302.

LINGARD B. (2006) : Globalisation, The Research Imagination and Deparochialising The Study of Education, *Globalisation, Societies and Education*, 3,2, p. 287-302.

MALEN B. (2006) : « Revisiting Policy Implementation as a political Phenomenon », in M.I. Honig (dir.), *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting Complexity*, p. 83-105, Albany : SUNY Press.

MAROY C., VOISIN A. (2014) : « Une typologie des politiques d'*accountability* en éducation : l'incidence de l'instrumentation et des théories de la régulation », *Éducation Comparée - Nouvelle Série*, vol. 11, p. 31-57.

MAROY C., MATHOU C., VAILLAN-COURTS., VOISINA. (2014) : « La construction de la politique de "Gestion axée sur les résultats" au Québec : récits et trajectoire de la politique », *Éducation Comparée - Nouvelle Série*, vol. 12, p. 45-69.

PONS X. (2014) : « Le pilotage par les résultats en éducation en France : archéologie d'une formalisation administrative », *Éducation Comparée - Nouvelle Série*, n° 11, 2014, p. 59-82.

NOTES

1. Pour une typologie récente de ces politiques, distinguant des redditions de comptes « dures » (Angleterre, Texas), « néobureaucratiques » (Québec), « réflexives » (Ontario, Écosse) et « douces » (Belgique, France), voir Maroy et Voisin (2014).
2. Ce terme anglais désigne la construction de liens entre des éléments disparates.
3. La contractualisation et le dialogue de gestion entre l'administration centrale et les académies s'appuie par exemple depuis plusieurs années sur une procédure, des applications informatiques et des indicateurs renouvelés, qui permettent d'entrer plus finement dans les problématiques des territoires.

INDEX

Index géographique : France, Québec

Palabras claves : proyecto de investigación, gobernabilidad, monitoreo de los sistemas educativos, instrumento de monitoreo

Mots-clés : projet de recherche, gouvernance, pilotage des systèmes éducatifs, outil de pilotage

Keywords : research projects, governance, monitoring of the educational systems, monitoring devices

AUTEURS

CHRISTIAN MAROY

Sociologue, professeur à l'Université de Montréal et titulaire de la chaire de recherche du Canada sur les politiques éducatives (www.crcpe.umontreal.ca). Il a été précédemment professeur à l'Université de Louvain, fondateur et directeur du Groupe interdisciplinaire de recherche sur la socialisation, l'éducation et la formation (GIRSEF) entre 1998 et 2010. Il a publié notamment *École, régulation et marché*, une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe (2006, Presses

universitaires de France) ; *L'école à l'épreuve de la performance scolaire* (2013, De Boeck) et *Les marchés scolaires. Sociologie d'une politique publique d'éducation* (2013, Presses universitaires de France, avec Georges Felouzis et Agnès van Zanten). Courriel : christian.maroy@umontreal.ca

XAVIER PONS

Maître de conférences à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC), chercheur au Laboratoire interdisciplinaire d'études du politique – Institut Hannah Arendt (EA 7373) et chercheur associé à l'Observatoire sociologique du changement (OSC-Sciences Po). Membre de plusieurs projets de recherche comparatifs depuis 2006, ses travaux de sociologie de l'action publique et des politiques éducatives portent principalement sur les transformations des modes de gouvernance des systèmes éducatifs, les réformes des administrations scolaires, les transformations des États éducateurs en Europe et les modes de structuration du débat public en éducation. Lauréat 2011 du Prix Jean-Claude Eicher pour le développement de la recherche en éducation, il est l'auteur de plusieurs articles et ouvrages sur ces thèmes. Courriel : ponsx@wanadoo.fr