

Article paru dans la revue *Education Comparée*

Maroy, C., & Voisin, A. (2014). Une typologie des politiques d'*accountability* en éducation: l'incidence de l'instrumentation et des théories de la régulation. *Education comparée/Nouvelle série*(11), 31-58.

Christian Maroy & Annelise Voisin, Université de Montréal, Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives (CRCPE)

Depuis une vingtaine d'années, les systèmes d'enseignement de nombreux pays mettent en place des objectifs et des systèmes d'indicateurs nationaux leur permettant de « piloter » le système, de mieux « réguler » les processus et fonctionnements des écoles ou des entités de gestion scolaire de niveau intermédiaire. Par ailleurs, des procédures d'évaluation des résultats des établissements, et indirectement du travail des enseignants, se construisent, accompagnées de mécanismes plus ou moins pressants de reddition de comptes. L'école est ainsi de plus en plus soumise à une obligation de résultats et de performance mise en place sous des appellations diverses : « *accountability* » dans les pays anglo-saxons, « pilotage » basé sur l'évaluation externe en Europe continentale, « gestion axée sur les résultats » au Québec. Ces appellations recouvrent en fait une diversité d'arrangements institutionnels et d'outils de mise en œuvre des politiques qui participent cependant d'un même univers sémantique, d'un même paradigme politique considérant l'école comme un système de production scolaire (Maroy & Mangez, 2011). De façon générique, ces politiques impliquent de nouveaux modes de régulation institutionnels des systèmes éducatifs dont le principe est de contrôler l'action sur base de ses résultats (outputs du système de production) ; ils se superposent le plus souvent à d'anciens mécanismes portant sur les « processus », qu'ils soient basés sur la règle (régulation bureaucratique) ou sur les normes professionnelles (régulation professionnelle) (Maroy, 2008).

Notre propos est d'introduire une discussion sur la diversité des instruments d'action publique et des arrangements institutionnels qui définissent et opérationnalisent ces politiques. Au-delà des dimensions communes, elles revêtent en effet des formes relativement diversifiées en fonction des contextes où elles sont mises en œuvre. Reprenant pour parti la définition de l'*accountability* proposée par Ranson (2003) et Kogan (1988, p. 25), nous nous intéressons d'une part à la relation formelle que les dispositifs d'*accountability* instituent entre les acteurs qui doivent rendre des comptes et ceux qui ont le pouvoir d'en demander. Par ailleurs, les différents instruments d'action publique mobilisés pour évaluer, encadrer, mais aussi organiser les conséquences de l'action sont aussi appréhendés. Enfin les dimensions de responsabilité ou de responsabilisation introduites par différents dispositifs nous semblent constituer des éléments clefs d'analyse de l'*accountability*. Nous défendrons ainsi l'hypothèse que l'analyse des instruments d'action publique mobilisés par les pouvoirs publics permet de mieux cerner les variations, les significations et enjeux sociopolitiques portés par ces « nouvelles » politiques d'*accountability*.

Cet article s'organise en trois parties : dans la première nous discuterons de la nouvelle *accountability* (*New Accountability*, Carnoy & Loeb, 2002) qui émerge dans le champ éducatif. Nous chercherons ensuite à fonder, à partir de la littérature scientifique et institutionnelle, une typologie de la diversité des arrangements institutionnels et

instruments d'action publique mobilisés dans différents systèmes éducatifs. Cette typologie repose pour partie sur la configuration des instruments mis en place, mais aussi sur des théories différenciées de l'action de régulation qui sous-tend de façon implicite ou explicite les orientations des politiques et de leurs instruments. Dans une troisième et dernière partie, nous présentons le cas de divers systèmes éducatifs européens (Écosse, Belgique) et d'Amérique du Nord (Québec, Texas) qui illustrent les types forgés en amont.

1. Vers une nouvelle accountability?

L'*accountability* dans le champ éducatif n'est pas chose nouvelle. En effet depuis les années 70, nombre de systèmes éducatifs ont mis en place différents dispositifs visant à encadrer le travail des enseignants et des administrateurs scolaires, à contrôler les contenus d'enseignement et à mesurer les performances des élèves. Toutefois les années 1990-2000 sont marquées par un important mouvement de transformation des modes de régulation et la mise en place d'appareils de recueil et d'analyse de données au niveau de l'État central dans une logique « calculatrice et comptable indissociable de multiples nouveaux instruments de rationalisation technique » (Bézès, 2005, p. 34). Dans le champ éducatif en particulier, l'Etat devient évaluateur et ne se contente plus de vérifier si les règles sont respectées ou les budgets bien ajustés aux besoins ; il multiplie les instruments d'évaluation des résultats pour en faire des outils de pilotage des politiques (Broadfoot, 2000 ; Maroy, 2006 ; Mons, 2009). Les évaluations externes sont de plus en plus utilisées pour « réguler » et orienter les conduites des acteurs intermédiaires et locaux (Mons, 2009). Cette montée de l'évaluation va également de pair avec une explicitation accrue des standards curriculaires et de performance qui doivent, au moins théoriquement, sous-tendre les évaluations. De même les standards de pratiques et de compétences professionnelles viennent encadrer l'exercice de la pratique enseignante.

La mesure des résultats du système occupe, dans les nouvelles formes d'*accountability*¹, une place prépondérante et se superpose à un contrôle et une évaluation des ressources et des processus des systèmes éducatifs. Il n'est donc plus seulement question de la taille des classes, du ratio maître élèves, des ressources allouées à l'école, mais aussi des résultats et des performances des élèves, de celles des enseignants, des établissements, des districts scolaires ou du système éducatif dans son ensemble. A la suite de Carnoy & Loeb (2002), nous sommes donc enclins à parler de « *new accountability* » pour deux raisons : d'une part, l'*objet* de la reddition de comptes s'élargit aux résultats de l'action et ne se limite plus à sa légalité, à ses moyens ou ses orientations. Par ailleurs, l'*acteur à qui* on rend compte se démultiplie ; la reddition de compte ne s'opère plus seulement vers les autorités de tutelle locales mais aussi vers l'Etat central², ce qui témoigne de la montée de ses enjeux.

Ces nouvelles politiques d'*accountability* présentent quatre traits communs, si l'on veut bien se situer au niveau de leur configuration d'ensemble (Maroy, 2013) : 1) elles

¹ Nous renvoyons ici à l'article de Maroy & Voisin (2013, à paraître) dans la revue *Educação&Sociedade* - qui discute plus particulièrement les formes anciennes d'*accountability* et le passage vers la nouvelle *accountability* au début de la décennie 2000.

² Ou inversement selon la nature centralisée ou décentralisée du système.

« mettent en acte » et renforcent du même coup un nouveau paradigme politique où l'école est conçue non plus comme une institution, mais comme un « système de production » (Maroy & Mangez, 2011) ; 2) les objectifs opérationnels sont exprimables par des données quantifiées, qui deviennent des « standards » auxquels on confronte les résultats effectifs. On gouverne ainsi par des « nombres » (Rose, 1991 ; Ozga, 2009) ; 3) les instruments divers d'évaluation des acquis des élèves (*testing*) sont centraux, même si les modalités de mise en œuvre et d'usage de ces outils d'évaluation peuvent être très variables ; 4) divers outils d'action publique (contractuels, financiers, règlementaires) organisent les « conséquences » variables de la reddition de comptes pour les acteurs individuels ou collectifs.

Au-delà de ces dimensions communes, ces politiques se différencient en fonction des contextes où elles prennent forme, en fonction des instruments qui sont privilégiés pour les mettre en œuvre, mais aussi des conceptions de l'acteur et des théories de la régulation qui les sous-tendent (Mons & Dupriez, 2011).

2. Les nouvelles politiques d'*accountability* : une typologie

Nous proposons ici une typologie de la diversité des arrangements institutionnels et instruments d'action publique mobilisés dans différents systèmes éducatifs. Cette analyse empirique exploratoire, basée sur la littérature institutionnelle et scientifique repose sur différentes dimensions descriptives : la force de l'alignement des dispositifs et instruments les uns par rapport aux autres, les objets de la reddition de comptes, les enjeux pour les acteurs, les sanctions ou dispositifs de soutien qui sont prévus, l'usage des données et des indicateurs au sein du système³. De façon plus analytique, la typologie proposée repose principalement sur quatre dimensions, dont deux portent sur les propriétés des outils d'action publique déployés pour mettre en place les politiques, deux autres sur les caractéristiques des théories de régulation mobilisées et implicites au déploiement de ces outils.

La première propriété est le caractère plus ou moins fort de l'alignement des différents outils de régulation entre eux et entre les différents paliers du système éducatif. L'alignement peut ainsi être fort ou étroit entre les différents standards (curriculaire, d'évaluation, de performance, de compétences ou de « bonnes pratiques » enseignantes) constitutifs des politiques d'*accountability*. Dans ce cas ils pourront servir de référentiels dans l'évaluation et l'orientation des pratiques locales, servir de critères de référence pour le « pilotage » des politiques éducatives centrales. A l'opposé, un alignement faible implique des instruments peu articulés entre eux et entre paliers du

³ Précisons quelques limites de notre démarche d'analyse. Tout d'abord, de nature idéale typique, elle ne cherche pas à rendre compte des réalités empiriques de manière complète et détaillée ; elle cherche surtout à dégager des schèmes d'intelligibilité des politiques développées, à partir des instruments qu'elle met en place. Ceci signifie que chaque système éducatif ne doit pas être réduit au type qu'il illustre de façon prédominante dans notre article. Une seconde limite est que la littérature institutionnelle et scientifique mobilisée dans ce travail pour documenter les politiques et instruments analysés, apporte des éléments d'information inégalement développés. Par ailleurs, une analyse de la mise en œuvre des instruments d'*accountability* éducative dans divers contextes devrait être réalisée pour compléter notre démarche.

système. Une deuxième dimension, fortement développée dans la littérature est la « force » ou l'importance des conséquences associées aux dispositifs et outils de l'. S'agissant de donner suite aux résultats d'évaluation, les mesures d'accompagnement d'une « dure » ou à forts enjeux (Carnoy & Loeb, 2002 ; Harris & Herrington, 2006) seront pensées en termes d'incitants et de contraintes : conséquences financières (primes salariales...), en termes de gestion de carrière (promotion, déplacement, licenciement...), d'images externes (classement public de la qualité de l'école...), présupposant un acteur stratégique, sensible à ses intérêts et au contexte. Dans des systèmes d'*accountability* plus « douce », « réflexive » (Dupriez & Mons, 2010) ou à enjeux faibles (Carnoy & Loeb, 2002 ; Harris & Herrington, 2006 ; Mons, 2009), les conséquences attachées à la reddition de comptes pourront être sensiblement différentes. Il s'agira d'enjoindre l'organisation ou le professionnel à se confronter à ses résultats, de faire évoluer par divers dispositifs favorisant le changement de pratique, le remaniement identitaire ou la réflexivité (Mons & Dupriez, 2011⁴).

Deux autres dimensions qui portent sur la théorie, souvent implicite, de la régulation sous-tendant les politiques⁵ sont aussi prises en compte. Si l'on considère la régulation comme le « processus de production de règles et d'orientation des conduites des acteurs dans un espace social déterminé » (Maroy & Dupriez, 2000, p. 74), la théorie de la régulation en usage dans les politiques implique d'une part la conception de l'acteur sur lequel porte la régulation, d'autre part, le caractère externe et/ou interne des dispositifs ou dispositions sur lesquels reposent les médiations par lesquelles une autorité éducative cherche à agir sur l'acteur local.

Ainsi, les acteurs peuvent être considérés comme mus prioritairement soit par une logique « rationnelle » ou « utilitariste », soit par une logique « réflexive » et socialement située. Dans le premier cas, il s'agit d'un acteur doté d'une rationalité calculatrice, bien que limitée, située et contingente comme la théorie de l'individualisme méthodologique l'a bien formalisé. Il est sensible à des contraintes souvent externes qui peuvent infléchir le cours de son action, compte tenu de ses intérêts et préférences. Ainsi l'enseignant pourrait se sentir motivé par des primes salariales, alors que l'établissement peut être vu comme une organisation sensible aux pressions de son environnement externe. A l'opposé, les conceptions de l'acteur peuvent faire droit à une conception plus « réflexive » mais aussi culturellement et socialement construite : les actions des individus dans le système scolaire sont inscrites dans des institutions, elles mobilisent des schèmes cognitifs, des habitudes acquises, des modèles normatifs qui les orientent ; la recherche de l'intérêt n'est pas le seul moteur de l'action et l'action répond aussi à des « obligations sociales » ou se construit à partir de schèmes cognitifs culturellement construits et partagés (Scott, 1995; Spillane, Reiser, & Gomez, 2006). D'où une conception de l'amélioration et du changement des pratiques dans le système scolaire qui est conçue comme une réflexion sur les pratiques et les résultats de son action, comme un processus d'apprentissage individuel ou collectif (Leithwood, Jantzi &

⁴ Il est à noter que Mons & Dupriez développent cette notion de « réflexivité » et « d'*accountability* réflexive » à partir des travaux du Pr. Klieme, qui a produit le « rapport Klieme » qui a inspiré la politique des « standards » en Allemagne et en Autriche (Klieme & al., 2004, cité par Mons & Dupriez, 2011) et de la théorie de « l'effet miroir » développée en France par C. Thélot.

⁵ Nous reprenons ainsi en la complexifiant une idée que Mons & Dupriez (2011) proposent pour construire une opposition entre *accountability* « dure » et « réflexive ».

Steinbach, 1999). La régulation consiste alors en une série d'arrangements institutionnels devant favoriser cette réflexivité et cet apprentissage « situé », à un niveau individuel ou collectif. Cette conception de l'acteur peut se donner à voir dans le choix et le contenu des instruments opérationnalisant la politique.

La seconde dimension analytique de la théorie de la régulation en usage concerne justement la nature des médiations ou des dispositifs sur lesquels s'appuie l'action de régulation. En nous inspirant de Boltanski et Chiapello (1999), on peut ainsi situer les dispositifs de reddition de comptes et de responsabilisation à partir de leur recours plus ou moins intensif à des dispositifs externes aux personnes ou à l'opposé, à partir de l'appui pris sur des dispositions internes des acteurs – soit leurs schèmes cognitifs et normatifs. Autrement dit, d'un côté, la théorie de l'action de la politique fait des dispositifs externes, supportant ou contrôlant l'action, des médiations clés dans le processus de régulation, les dispositifs externes étant les supports pragmatiques pour l'orientation des conduites individuelles ou collectives. De l'autre, une importance plus forte est donnée à « l'intériorité des acteurs », aux éthos et aux dispositions intériorisées par les acteurs locaux, comme relais et médiation clés dans le processus d'amélioration des performances des écoles (voir aussi Mangez, 2001). Une situation intermédiaire peut évidemment être le recours conjoint à des dispositifs externes associés à des attentes de dispositions de l'acteur qui soient en phase avec ces dispositifs externes (dispositions à la qualité, à l'amélioration, à l'auto-évaluation, etc.). Ce sera bien là un des enjeux des dispositifs dits « d'auto-évaluation » couplant des dispositifs externes et des politiques de développement et de contrôle social devant agir sur les dispositions cognitives et normatives des acteurs locaux.

En somme, les instruments mis en place mettent l'accent soit sur des dispositifs formels de reddition de comptes, assortis d'enjeux matériels ou symboliques plus ou moins forts, soit sur des dispositifs servant de point d'appui à la responsabilisation « intérieure » de l'acteur, soit les deux à la fois. On rejoint ainsi deux dimensions qui sont constitutives de la notion d'*accountability*, dans la tradition anglo-saxonne, et apparaissent dans sa double traduction française : à la fois « reddition de comptes » ou « imputabilité » formelle et responsabilisation interne (de nature morale, civique ou professionnelle) (pour une discussion, Bovens, 2006 ; Ranson, 2003 et l'introduction à ce dossier).

Nous présentons ainsi quatre types de logiques sous-tendant les instruments d'*accountability* et les politiques mises en place dans différents systèmes éducatifs (figure 1) :

- une logique d'*accountability* « dure » par ses conséquences, alignant fortement les instruments, reposant sur une conception de l'acteur utilitariste, et présupposant que l'action de régulation doit passer par des dispositifs externes aux acteurs (système d'information et d'évaluation très développé sur les performances ; système de contrôle pour tous ; soutien et contrôle pour les acteurs défaillants) : cas représenté de façon plus « exemplaire » par le Texas et l'Angleterre (Broadfoot, 2000 ; Ozga, 2009).
- Une logique d'*accountability* néo-bureaucratique qui repose sur une conception de l'acteur utilitariste et valorise une régulation s'appuyant sur un alignement fort des outils entre eux et entre les différents paliers d'action. Les dispositifs externes

prennent la forme de dispositifs de contrôle et d'évaluation des résultats de l'action. L'accent est mis sur la reddition de comptes au palier supérieur et les conséquences sont modérées à faibles, dans la mesure où cet alignement étroit favorise par ailleurs des procédures susceptibles de favoriser le découplage (voir sur ce point le cas du Québec).

- Une logique d'*accountability* qualifiée de « réflexive » (Normand & Derouet, 2011 ; Ozga, 2009) ou dite de « self-evaluation » (Ozga & Grek, 2012, dans le contexte écossais) : les conséquences restent fortes ou sont plus modérées pour les individus et organisations, de même que l'alignement entre instruments et paliers reste étroit. Dans le même temps, par rapport aux premières logiques, la conception de l'acteur se veut davantage celle d'un acteur réflexif et l'action de la régulation politique ne passe plus seulement par des dispositifs externes mais mobilisent aussi leurs engagements et dispositions internes. Cette logique repose ainsi sur divers dispositifs de cadrage des finalités ou moyens de l'action (standards curriculaires, d'évaluation, de compétences), mais aussi sur des dispositifs sophistiqués de production de données et d'évaluation des processus et résultats de l'action ; les dispositifs d'inspection et de contrôle restent forts, mais sont accompagnés de dispositifs de soutien développés. Dans le même temps, les dispositions cognitives et normatives « internes aux acteurs » sont fortement mobilisées dans des processus « d'auto-évaluation » qui ne portent plus seulement sur les résultats de l'action, mais aussi sur les processus de changement, d'apprentissage et d'amélioration des résultats. Cette logique est illustrée de façon assez visible, par les dispositifs d'*accountability* mis en place en Ecosse, en Ontario (Chang, Fisher & Rubenson, 2007 ; Anderson (dans ce numéro), ou encore dans le district de Chicago (Finnigan & O'Day, 2003 ; Byrk, 2003).
- Enfin, une logique « douce » repose d'abord sur des conséquences matérielles ou sociales faibles de la reddition de comptes par rapport aux résultats, pour les individus ou les organisations locales. De plus l'alignement entre outils et standards est plus lâche, tant entre les niveaux d'action qu'entre les outils eux-mêmes. Si cette situation prévaut, c'est que la théorie de la régulation repose sur une conception d'un acteur local, réflexif, socialement (par son éthos, sa formation, sa socialisation professionnelle) enclin à améliorer ses pratiques dans le sens attendu par les autorités éducatives. Si la régulation opère par la mobilisation de dispositifs externes aux acteurs par rapport aux visées attendues, elle repose bien davantage encore sur la disposition des acteurs scolaires locaux à s'engager dans une réflexivité et un processus d'amélioration ou de changement des pratiques locales (pédagogiques ou organisationnelles). Cet appui sur les dispositions intériorisées des acteurs locaux peut de plus être soutenu par la mise en place d'actions combinant à des degrés divers soutien et contrôle. Cette logique est celle qui se déploie notamment en Belgique francophone et en France (Mons & Pons, 2006 ; Mons & Dupriez, 2011 ; Dutercq & Cuculou, 2013).

Tableau 1 : Quatre logiques de régulation par les résultats

	Reddition de comptes « dure »	Reddition de comptes néo-bureaucratique sur les résultats	Reddition de comptes et responsabilisation « réflexives »	Responsabilisation « douce »
Enjeux	Forts	Modérés à faibles	Forts à modérés	Modérés à faibles
Alignement (outils et paliers d'action)	Fort	Fort	Fort	Faible à modéré
Conception de l'acteur	Utilitariste	Utilitariste	Réflexif	Réflexif
Médiation et point d'appui central de l'action de régulation	Dispositifs externes (information, évaluation contrôle surtout, soutien si problème)	Dispositifs externes (information, évaluation contrôle et soutien)	Dispositifs externes (information, évaluation contrôle et soutien) et dispositions internes des acteurs	Dispositions et intériorité de l'acteur ; dispositifs d'évaluation et de soutien
Dosage reddition de comptes/ responsabilisation	Accent sur la reddition de comptes	Accent sur la reddition de comptes	Accent sur la responsabilisation	Accent sur la responsabilisation
Exemples	Texas, Angleterre	Québec	Ontario, Ecosse,	Belgique, France

3. Les logiques instrumentales des politiques d'accountability : quatre illustrations empiriques

Nous allons à présent documenter et illustrer chacune de ces logiques en partant des politiques et outils d'*accountability* développés dans quelques systèmes éducatifs particulièrement illustratifs de chacun des types évoqués.

La reddition de comptes « dure » : le cas du Texas

Le **Texas** est le premier système éducatif des États-Unis à mettre en œuvre dans les années 90 un système d'imputabilité à forts enjeux, politique menée par le gouverneur Ann Richards (1984 et 1987), et poursuivie par son successeur Georges W. Bush. Cette *accountability* « dure » (Carnoy & Loeb, 2002) combine tests standardisés à l'échelle de l'État pour différents niveaux de scolarité (3, 8, 10), la publication des résultats agrégés au niveau des élèves, des écoles et du district, le classement des écoles et des districts à la lumière de ces résultats, et des répercussions importantes pour l'ensemble des acteurs - districts, administrateurs scolaires, établissements, enseignants (Carnoy & Loeb, 2002 ; Reback, 2008). Le *Texas Assessment of Academic Skills* (TAAS), introduit en 1990-1991 comme une exigence en vue de la diplomation, est étendu en 1994 à d'autres niveaux de scolarité (Grotsky, Warren & Kalogrides, 2009). Il est aligné sur les standards curriculaires et de performances établis par la *Texas Education Agency*, agence jouant un rôle majeur dans le système d'*accountability* texan. Entre autres chargée de l'évaluation des élèves et des enseignants, de la certification de ces derniers et de la définition des standards qui régissent l'accès à la profession enseignante, elle collecte et publie les performances des districts et des écoles sur la

base des performances des élèves aux évaluations standardisées. En 1993, le TAAS devient le pivot d'un système d'*accountability* à forts enjeux pour les élèves, les écoles et les districts. En 1994 des enjeux importants à la lumière des performances des établissements sont introduits pour les directeurs d'écoles du district de Houston, modèle qui se répandra dans d'autres districts du Texas ; sont ainsi prévus des incitants en termes financier, d'avancement de carrière, de mutation des personnels en fonction des performances de leurs établissements (primes salariales, recomposition du personnel de direction des établissements, mutations ou licenciement des chefs d'établissements et enseignants).

Selon Mc Neil, Coppola, Radigan & Vasquez Heilig (2008) le système d'*accountability* au Texas est « une forme extrême de management avec une hiérarchie stricte où les sanctions et incitants sont définis aux échelons supérieurs et où chaque échelon est imputable vis-à-vis de l'échelon supérieur à la lumière de performances mesurables » (notre traduction, p. 3). Il repose sur un modèle de contrôle hiérarchique et sur un management où l'usage des données chiffrées, le suivi de la performance des enseignants, des établissements et des districts sur base de leurs résultats constituent la clef du système. L'alignement de l'ensemble des paliers du système à la lumière d'objectif standardisés et l'imputabilité des acteurs qui œuvrent à ces différents niveaux d'action sont organisés par un ensemble de dispositifs externes où les sanctions sont amenées à jouer un rôle clef.

Le Texas peut être considéré comme un des systèmes précurseurs en termes d'*accountability* à forts enjeux qui s'appuie sur un ensemble d'instruments externes aux acteurs : standards, instruments informationnels et communicationnels, contrats de performance, incitants et sanctions. Ce système privilégie en outre l'alignement des structures et des pratiques professionnelles à partir de dispositifs externes qui sous-tendent l'imputabilité des acteurs quant aux résultats de leurs actions. La théorie de l'action portée par ces instruments d'action publique privilégie un modèle d'homo *strategicus/oeconomicus*, où l'on présuppose un acteur stratège, sensible à ses intérêts et aux contraintes ou ressources qui l'affectent. Les dispositifs externes aux acteurs doivent l'inciter à changer des pratiques pédagogiques ou managériales jugées insuffisamment efficaces. Si l'accent est avant tout mis sur les résultats du système, les dispositifs de soutien aux écoles (développement professionnel, accompagnement des directions ou enseignants) ne sont pas priorisés dans ces systèmes d'*accountability*

Une reddition de comptes néo-bureaucratique : le cas du Québec

Au **Québec** la dernière décennie est marquée par l'émergence d'une politique dite de « gestion axée sur les résultats » (GAR). Une politique d'évaluation standardisée des résultats des élèves (épreuves ministérielles en français, mathématiques, sciences) existe d'abord de longue date à l'échelle de la province, mais était utilisée à des fins surtout certificatives. Avec le vote de la loi 82 en 2000, un « nouvelle gestion publique » « axée sur les résultats » s'impose à tous les ministères qui doivent ainsi se fixer des objectifs stratégiques mesurables au sein d'un Plan stratégique et développer des instruments de mesure de leurs réalisations. Dans la dernière décennie, les lois 124 (2002) et la loi 88 (2008) venues modifier la loi sur l'instruction publique introduisent la GAR dans les organisations du réseau scolaire. Un mouvement de recentralisation (Lessard & Desjardins, 2011), doublé d'une stratégie d'alignement des différents paliers

du système au moyen de mécanismes de contractualisation et de planification stratégique, articule chaque palier vis-à-vis du palier supérieur (établissements, Commissions scolaires [CS], ministère), intégrant les indicateurs et objectifs de performance mesurables fixés à l'échelon supérieur. Les résultats du système deviennent ainsi les objets privilégiés d'un système renforcé de reddition de comptes hiérarchique et bureaucratique. Le système de régulation par les résultats québécois ne prévoit pas de sanctions claires au regard de l'atteinte des objectifs fixés ; cependant, le ministre se donne le droit d'intervenir et de prendre des mesures d'autorité, si les mesures d'améliorations des CS sont jugées insuffisamment efficaces. Par ailleurs, vis-à-vis des établissements, les mesures de pression (mutation ou sanction à l'égard des directions d'établissements) et de soutien (intervention de Conseillers pédagogiques au sein des établissements) sont à la discrétion des CS, encadrés par les dispositifs légaux et conventions collectives.

Le système d'*accountability* québécois repose ainsi dans sa forme actuelle sur différents éléments : l'alignement stratégique, la planification et la contractualisation, une reddition de comptes verticale hiérarchique et bureaucratique mais aussi à la communauté locale ou régionale. Ainsi, les nouveaux instruments de « gestion axée sur les résultats » se superposent à des outils plus anciens (conseil d'établissement, projet éducatif), qui n'ont pas été supprimés et ont été mis en place dans une logique d'*accountability* très différente qui peut être qualifiée avec Leithwood & Earl (2000), de « communautaire »⁶. Toutefois, les nouveaux instruments resserrent le contrôle sur les résultats exercé par les paliers supérieurs dans une logique Top-Down (Brassard, 2009) et nous amènent à qualifier la logique d'*accountability* québécoise de néo-bureaucratique, dans la mesure où ce sont seulement des « dispositifs externes » qui sont mis en place pour aligner les échelons inférieurs sur les objectifs « mesurables » des échelons supérieurs. Il n'y a pas, au moins dans le dispositif législatif, appel et soutien au développement d'une « responsabilisation » des acteurs locaux (notamment directions locales et enseignants), qui passerait par une action sur leur « intériorité » (par ex. dispositifs de sensibilisation/information, de formation, d'accompagnement, etc.) Cette médiation par l'intériorité est en fait laissée à la discrétion des CS, mais n'est pas formellement intégrée dans la politique nationale. Par rapport au cas texan, le point commun est l'action par l'extériorité des dispositifs, mais ces derniers sont de nature différente, puisqu'au Québec, il n'y a pas de mise en avant de contraintes ou d'incitants à fort enjeu financier, organisationnel ou professionnel. Il y a plutôt déploiement d'outils axés sur la reddition de comptes bureaucratique sur les résultats.

Le Québec est donc représentatif d'un système d'*accountability* néo-bureaucratique à enjeux modérés, voire faibles privilégiant un ensemble de dispositifs externes couplé à une reddition de comptes serrée de l'ensemble du système engageant la reddition de comptes des acteurs vis-à-vis du palier supérieur. L'usage des données quantifiées y occupe une place relativement importante (Mons & Pons, 2006), ces données étant mobilisées et investies par différents acteurs dans la réalisation des documents de planification stratégique. De plus, il y a un alignement fort des différents dispositifs. La théorie de la régulation privilégiée s'appuie donc sur une conception d'un acteur

⁶ Elle visait à inscrire l'école dans une « communauté locale » et à mobiliser la « participation » et le « partenariat » des parents et des acteurs locaux (voir Maroy & al., 2012).

utilitariste sensible aux règles et contrôles bureaucratiques censés l'amener à repositionner son action pour atteindre les objectifs formalisés au travers des instruments de planification stratégique et de contractualisation ; ces instruments sont mis en place, alors que des outils plus anciens de responsabilisation vis-à-vis de la communauté locale n'ont pas été changés. On peut par ailleurs s'attendre à une certaine variation locale (selon les CS) de la mise en œuvre de cette politique de « reddition de comptes » à priori centrée sur des dispositifs externes.

Une reddition de comptes et responsabilisation réflexives : le cas de l'Écosse

En **Écosse**, le développement de la School Self Evaluation (SSE), fortement promue par l'inspectorat écossais, a considérablement coloré et distingué « la politique de standards » de l'approche « agressive » des standards de performance menée en Angleterre et a contribué à la spécificité de l'*accountability* éducative qui y est mise en œuvre.

En 1991, l'usage de Plans de développement des écoles (Development planning) est fortement préconisé, comprenant notamment des outils statistiques permettant d'évaluer les performances des écoles et permettant une comparaison de leurs performances par disciplines en leur sein et de leurs performances à la lumière de données nationales (MacBeath & Mortimore, 2001 cités dans Croxford, Grek & Jeelani Shaik, p. 182). En 1996, le processus (et procédures) de SSE et de planification de développement des écoles à la lumière de standards externes est formalisé par la publication « *How good is our school? Self-evaluation using performance indicators* des services d'inspection écossais (Scottish Office Education and Industry Department (SOEID), 1996). Cette publication promeut, par-delà un ensemble d'indicateurs de performance, un processus d'auto-évaluation obligatoire pour les établissements. La SSE est ainsi régie par un ensemble de procédures contraignantes où standards qualitatifs et quantitatifs encadrent l'auto-évaluation des processus éducatifs et de gestion par les équipes des écoles, sous la responsabilité des directions. Il ne s'agit pas seulement pour les écoles de rendre compte de leurs résultats, mais aussi d'engager, de mobiliser les différents acteurs dans et autour de la production d'informations et de connaissances sur ce qui pourrait améliorer la réalisation des objectifs visés. Les plans de développement sont considérés comme des mécanismes permettant la planification du changement, ils constituent un appui à l'amélioration des écoles, par la mobilisation d'indicateurs établis par les instances supérieures, dans un processus d'auto-évaluation qui devient par la même une composante de la pratique des enseignants, des chefs d'établissements, administrateurs scolaires (Ozga & Grek, 2012, p. 44).

Cette logique managériale axée sur la performance implique le suivi des performances à différents niveaux d'action dans un système éducatif décrit comme « a national system, locally administered » (Scottish Executive 1999 cité dans Ozga & Grek, p. 42). L'inspectorat joue de plus un rôle clef : examen et contrôle des rendements scolaires et statistiques produites par les écoles et de leurs démarches d'auto-évaluation, mise en place de mesures de soutien au processus d'auto-évaluation et à l'amélioration des performances des établissements, support et intervention auprès des managers scolaires et des équipes éducatives.

Le système de régulation par les résultats de l'Écosse prévoit un ensemble

d'instruments centraux : standards et outils d'évaluation standardisés des performances des élèves et des établissements doublés d'instruments informationnels et de communication visant la publication des résultats des établissements et instances intermédiaires. Sont institués en outre des instruments de suivi des performances des districts et des établissements. Par ailleurs, un système contraignant d'incitants et de sanctions mais aussi des dispositifs de soutien aux écoles en difficultés (sous performantes) existent. Ces derniers prennent la forme d'interventions d'acteurs externes, qui doivent soutenir les processus de *Self-Evaluation* des établissements afin d'améliorer leurs performances. La responsabilisation des acteurs opère ainsi au travers de la mise en place de dispositifs externes mais aussi internes, puisque l'intervention résultant des mesures de soutien doit permettre une amélioration des pratiques de gestion et des pratiques professionnelles. Ce qui est visé au travers de cette focalisation sur les processus est l'intériorisation, par les professionnels et administrateurs, d'autres manières de penser et d'agir par l'intériorisation de critères à l'aune desquels ces acteurs sont évalués (par le biais de leurs performances) ou sont amenés à s'auto-évaluer. L'accent est donc mis d'une part sur la responsabilisation des acteurs à la lumière de la confrontation aux résultats, d'autre part sur leur capacité de réflexivité vis-à-vis de leurs pratiques professionnelles. On peut faire l'hypothèse que la théorie de l'action qui sous-tend la mise en œuvre de ces instruments suppose un acteur davantage réflexif bien que sensible aux incitants externes. La théorie de la régulation implicite à cette politique reposant par ailleurs autant sur les dispositifs externes que sur les dispositions internes des acteurs.

Une responsabilisation douce : le cas de la Belgique francophone

En **Belgique** francophone on assiste depuis une quinzaine d'années au développement d'une politique d'évaluation externe et d'imputabilité des établissements : développement des évaluations externes diagnostiques sur les acquis des élèves (Maroy & Mangez, 2011), mise en place de « balises pédagogiques » en termes de compétences à atteindre à différents niveaux de scolarisation, homogénéisation des référentiels d'évaluation, mise en place de divers référentiels pédagogiques transversaux aux réseaux et relatifs aux compétences à maîtriser par les enseignants (Draelants, Dupriez & Maroy, 2011). De surcroît, la politique de « pilotage de l'enseignement » a connu une institutionnalisation et une accentuation notables (Maroy & al., 2012). Depuis 2002, des épreuves externes à valeur diagnostique sont organisées de manière systématique pour tous les élèves d'une année considérée. Ces épreuves permettent d'une part de contribuer à la régulation du système éducatif dans son ensemble (en produisant des données sur les résultats dans différentes disciplines, jusque-là inexistantes), et d'autre part d'informer les enseignants du niveau de leurs élèves (par comparaison au niveau de leur établissement, et au niveau moyen du système), en leur proposant des « pistes didactiques » à mobiliser en classe pour améliorer les apprentissages. Par ailleurs, en 2006 une épreuve certificative en fin de sixième primaire, commune à tous les réseaux a été développée, suivie en 2009, par une épreuve externe, commune et certificative, à la fin de la deuxième secondaire. A noter que les résultats de toutes ces évaluations ne sont publiés qu'au niveau du système dans son ensemble : toute publication d'une comparaison ou d'un classement des résultats des établissements ou des réseaux d'enseignement est interdite par la loi.

Cependant, malgré le développement de ces outils centralisés (standards curriculaires, référentiels d'évaluation, évaluations externes systématiques et récurrentes), l'autonomie des pouvoirs organisateurs (PO) et des établissements reste significative en matière de gestion et de pédagogie, au moins sur un plan formel. Le suivi des évaluations externes est quant à lui soumis à un double suivi dans le système. D'une part les résultats de l'évaluation externe *peuvent* être utilisés comme outil de « micro-pilotage » par les directeurs d'établissement (avec le soutien éventuel d'un corps de conseillers pédagogiques du réseau d'enseignement) ; ils ont en effet une marge de manœuvre suffisante pour décider ou non de discuter des résultats des tests avec leur équipe ou pour faire appel à une aide extérieure. Par ailleurs, des services d'inspection ont pour mission officielle d'inspecter les écoles et ont l'occasion d'une part de relier les pratiques pédagogiques au cadre légal, et d'autre part de les lier au « niveau des performances » observé et attendu par référence aux compétences définies comme objectifs pédagogiques. En cas de « déficience perçue », l'inspection est tenue d'avertir le « pouvoir organisateur » concerné, qui est alors responsable d'assurer une amélioration, sans pour autant que des sanctions ou des conséquences ne soient prévues, ni au niveau organisationnel, ni au niveau des acteurs individuels (Maroy, 2009a).

Ainsi, la politique d'imputabilité reste « douce », car les outils d'évaluation des résultats ne s'articulent à des outils financiers ou légaux, qui associent les « performances » à des conséquences fortes. C'est davantage une sensibilisation des acteurs locaux, sur leurs performances, sur leurs « faiblesses » en matière de pédagogie et de didactique, qui est censée favoriser l'amélioration.

Aussi en Belgique francophone, le système d'*accountability* « douce » ou « réflexive » repose d'une part sur la fixation de standards curriculaires et de performances et sur un dispositif relativement développé d'évaluations standardisées poursuivant diverses finalités : diagnostique, certificative, de pilotage du système (Eurydice, 2009). Ces dispositifs sont toutefois peu articulés avec un système d'incitants et de sanctions organisé au moyen d'instruments règlementaires et légaux. Cette *accountability* repose en effet sur le postulat que les acteurs du champ éducatif sont amenés à évaluer et réévaluer leurs pratiques professionnelles confrontées aux résultats des évaluations. Ce système est fondé sur une théorie de l'action favorisant un acteur réflexif capable d'ajustements quant à sa pratique professionnelle sans l'intervention d'un système de sanctions ou d'incitants contraignants. Les dispositifs d'évaluations externes informant les acteurs quant aux résultats de leurs actions sont supposés agir comme des stimuli externes engageant une réflexion sur leur agir et leurs résultats. Ce sont avant tout les dispositions internes des acteurs locaux (les éthos des enseignants et directions orientés vers la recherche de la réussite de leurs élèves ; leurs compétences techniques) qui sont censées favoriser cette réflexion et l'amélioration des pratiques de gestion ou d'enseignement subséquentes, actions appuyées (de façon diverse) par différents dispositifs de soutien ou de formation. Peu d'incitants sont prévus pour « mobiliser » les acteurs. La dimension de contrôle et d'alignement des instruments d'action publique y demeure, en outre, relativement ténue, car le lien entre objectifs et standards de référence au niveau central et les pratiques locales est médié par l'intériorité des acteurs davantage que par l'extériorité des dispositifs.

4. Conclusion

Au-delà d'une évolution des politiques récentes d'*accountability* vers ce que Carnoy & Loeb (2002) nomment la nouvelle *accountability* (*new accountability*), les politiques de régulation par les résultats se diversifient dans les contextes où elles sont mises en œuvre, mobilisant divers instruments d'action publique qui participent de leurs spécificités. Au-delà de cette diversité, la typologie proposée, qui repose sur une démarche semi-inductive, croisant des informations empiriques issues de la littérature institutionnelle et une réflexion sur les logiques et outils de régulation à l'oeuvre, tend à mettre en exergue le fait que ces politiques peuvent être caractérisées selon quatre logiques idéale-typiques. Nous les avons qualifiées de reddition de comptes « dure », « néo-bureaucratique », reddition de comptes et responsabilisation « réflexive » et enfin de responsabilisation « douce ».

Cette démarche typologique recoupe en partie des travaux qui ont cherché à catégoriser ces politiques à partir des enjeux forts ou faibles des incitants et des sanctions qui sont couplés aux outils de reddition de comptes (Carnoy & Loeb, 2002 ; Harris & Herrington, 2006). Nous y avons ajouté une dimension relative au degré d'alignement (faible ou fort) des différents outils d'action publique (standards, dispositifs d'évaluation externe, de contrôle, de soutien, de reddition de comptes) opérationnalisant ces politiques d'*accountability*. Toutefois, il nous semble important de compléter ces dimensions par la prise en compte d'une part des théories de la régulation qui sous-tendent les instruments qui sont privilégiés dans chaque système (action par les dispositifs externes et/ou l'intériorité des personnes), d'autre part des conceptions de l'acteur dont ils sont porteurs (utilitariste vs réflexif). Ces dimensions nous semblent constituer des éléments d'analyse clef permettant de saisir les enjeux sociopolitiques au cœur des politiques étudiées. Nous avons ainsi prolongé les travaux de Mons et Dupriez, (Mons & Dupriez, 2011 ; voir aussi Normand & Derouet, 2011). Deux éléments distinguent notre construction typologique ; nous mobilisons davantage de dimensions comparatives en ajoutant en particulier le type de médiation privilégiée par laquelle s'opère la régulation et le degré de cohérence et d'alignement entre les dispositifs externes mobilisés. Nous identifions dès lors quatre logiques ; il n'y a pas que les logiques « douces » qui peuvent être « réflexives ».

Références bibliographiques

- Bézes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, 126, 26-37.
- Boltanski, L., & Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris Gallimard.
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers* (EUROGOV), No. C-06-01 (January 16, 2006).
- Brassard, A. (2009). Le projet de loi 88 : ses implications sur l'autonomie de l'établissement et sur les relations entre les échelons du système, *Le Point en administration de l'éducation*, 11(3), 11-14.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé:

l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 43-55.

Byrk, A. (2003). No Child Left Behind Chicago style In P. W Peterson & M. West. *The politics and Practice of School accountability* (pp. 242-268) Washington, DC: Brookings Institution Press.

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

Chang, A., Fisher, D., & Rubenson, K. (2007). *The evolution of professionalism : Educational policy in Provinces and Territories of Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Croxford, L., Grek, S. & Jeelani Shaik, F. (2009). Quality assurance and evaluation (QAE) in Scotland : promoting self-evaluation within and beyond the country. *Journal of Education Policy* 24(2): 179-193.

Dutercq, Y & Cuculou, S. (2013) La performance comme outil de gouvernance : quelles conséquences sur le travail des enseignants de l'école primaire ? In C. Maroy (Dir.) *L'école à l'épreuve de la performance* (pp. 195-210). Bruxelles : De Boeck

Draelants, H., Dupriez, V., & Maroy, C. (2011). *Le système scolaire en Communauté française*. (2^e éd.). Bruxelles: Éditions du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique.

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

Eurydice (2009). *Les évaluations standardisées des élèves en Europe : objectifs, organisation et utilisation des résultats*. Bruxelles : Eurydice.

Finnigan, K., & O'Day, J. (2003). External support to schools on probation: Getting a leg up? Research Report. Philadelphia: Consortium for Policy Research in Education.

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(2), 209-238.

Kogan, M. (1988). *Education Accountability. An analytic Overview* (second ed.). London: Hutchinson.

Leithwood, K. A., Jantzi, D., & Steinbach, R. (1999). *Changing leadership for changing times*. Buckingham, UK: Open University Press.

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

Mc Neil, L., Coppola, E. Radigan, Vasquez Heilig, J. (2008). Avoidable Losses : High-Stake Accountability and the Dropout crisis. *Education Policy Analysis Archive*, 16 (3), récupéré de <http://epaa.asu.edu/epaa/v16n3/>

Mangez, E (2001), Régulation de l'action éducative dans les années quatre-vingt dix, *Education et Société*, 8, p. 81-96.

Maroy, C. (2013). Politiques et outils de « l'école de la performance » : accountability, régulation par les résultats et pilotage. In C. Maroy (Dir.) *L'école à l'épreuve de la*

performance (pp. 13-31). Bruxelles : De Boeck.

Maroy, C. & Voisin, A. (2013, A paraître) Les transformations récentes des politiques d'*accountability* en éducation : enjeux et incidences des outils d'action publique, *Educacao & Sociedade*, 124.

Maroy, C., Mangez, C., Dumay, X., & Cattonar, B. (2012). Processus de traduction et institutionnalisation d'outils de régulation basés sur les connaissances dans l'enseignement primaire en Belgique. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 43(2), 95-120.

Maroy, C. & Mangez, C. (2011). La construction des politiques d'évaluation et de pilotage du système scolaire en Belgique francophone : nouveau paradigme politique et médiation des experts. In G. Felouzis & S. Hanhart (Eds.), *Gouverner l'éducation par des nombres? Usages, débats et controverses* (pp. 53-76). Bruxelles/Paris: De Boeck.

Maroy, C. (2009a). Réforme de l'inspection et montée de la régulation par les résultats en Belgique. Incidences des institutions, des intérêts et des idées. In G. Pelletier (Ed.), *La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement dans les politiques éducatives* (pp. 53-71). Bruxelles: De Boeck.

Maroy, C. (2009b). Régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement et travail enseignant. In L. Mottier and M. Crahay, *Evaluations en tension. Entre la régulation des apprentissages et le pilotage des systèmes* (pp. 83-100). Bruxelles : De Boeck.

Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement ? *Sociologie et Sociétés*, 40(1), 31-54.

Maroy, C. & Dupriez, V. (2000) La régulation dans les systèmes scolaires. *Revue française de pédagogie*, 130, 73-87.

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

Mons, N. & Dupriez, V. (2010). Les politiques d'*accountability*. *Recherche et formation*, 65, 45-60.

Mons N., Pons X. (2006), *Les standards en éducation dans le monde francophone : une analyse comparative*, Neufchatel : IRDP

Normand, R., & Derouet, J.-L. (2011). Evaluation, développement professionnel et organisation scolaire. *Revue française de Pédagogie*, 174, 5-20.

Ozga, J. & Grek, S. (2012). Governing through Learning. School Self-Evaluation as a Knowledge-based Regulatory Tool. *Recherches sociologiques et anthropologiques* 43(2), 35-52.

Ozga, J. (2009). Governing education through data in England : from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149-162.

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

Rose, N. (1991). Governing by numbers: figuring out democracy. *Accounting*

Organizations and Society, 16(7), 673-692.

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

Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Gomez, L. M. (2006). Policy implementation and Cognition. The role of human, social, and distributed cognition in framing policy implementation. In M. I. Honig (dir.), *New directions in education policy implementation. Confronting complexity* (p. 47-64). Albany: State University of New York Press.

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

Résumé

Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Gomez, L. M. (2006). Policy implementation and Cognition. The role of human, social, and distributed cognition in framing policy implementation. Dans M. I. Honig (dir.), *New directions in education policy implementation. Confronting complexity* (p. 47-64). Albany: State University of New York Press.

Résumé