

ABC Days, 15 novembre 2019

La Gestion axée sur les résultats au Québec : l'autonomie professionnelle des enseignants à l'épreuve d'une nouvelle gestion de la pédagogie

Christian MAROY

Professeur émérite UClouvain et Professeur associé UdeM

Introduction

- Comme dans d'autres pays de l'OCDE le Québec met en place une politique « d'accountability » : la Gestion Axée sur les Résultats (GAR)
- Inspirée de la Nouvelle Gestion Publique, ce nouveau mode de régulation/gouvernance scolaire vise à améliorer l'efficacité ou l'équité des systèmes, en « responsabilisant » et en demandant des comptes aux écoles, directions et enseignants sur leurs résultats
- ma présentation est centrée sur la mise en œuvre de cette politique dans les commissions scolaires (CS), surtout du point de vue de ses effets sur l'autonomie professionnelle des enseignants
- Une recherche menée avec plusieurs chercheurs de la CRCPE : Cécile Mathou, S. Vaillancourt, A. Voisin notamment.

Le système éducatif québécois

- 6 années d'enseignement primaire et 5 d'enseignement secondaire (obligation scolaire jusque 16 ans)
- Structure du système public à trois paliers : ministère, Commissions scolaires, établissements.
- Ministère définit les missions, structures, programmes, modes d'évaluation, l'essentiel des règles du financement
- Commission scolaires (72) , découpées sur base linguistique et territoriale, organisent avec une certaine autonomie les « services éducatifs » **publics** à la population (les offres scolaires des écoles ; transport ; services péda aux écoles ; recrutement du personnel, repas, entretien des bâtiments, gestion financière) ; instances contrôlées par le ministère et des « commissaires » élus.
- il existe un réseau d'écoles privées (20 % du secondaire).

La GAR dans la législation

- Réforme de l'administration publique au Québec, (loi 82, 2000)
- transposition de la GAR dans le réseau public d'éducation (amendements à la loi sur l'instruction publique)
 - Loi 124 (2002) : planification stratégique obligatoire au niveau des CS et des établissements et reddition de compte sur la réalisation de ces plans
 - Loi 88 (2008) : introduction de «conventions» (contractualisation) avec précision de la contribution (de la CS/établissements) aux objectifs mesurables fixés au niveau supérieur (Min/CS) et reddition de comptes sur la réalisation de ces objectifs
 - Conventions de partenariats
 - Conventions de gestion et de réussite éducative (CGRE)
 - Loi 105 (2016) : renforcement du pouvoir du ministre et parents
 - Simplification des outils : « projet d'établissement » (avec cibles, moyens, indicateurs, contexte) ; CS : « plan d'engagement vers la réussite »
 - Projet de Loi 40 (2019, en cours de discussion) : conversion des CS en centres de services dépendant du ministère ; suppression élus scolaires

Buts officiels de la GAR

- Visée « d'alignement » du système autour des 5 « buts de la ministre »
 - Augmentation de la diplomation et de la qualification avant 20 ans
 - Amélioration de la maîtrise de la langue française
 - Amélioration de la persévérance scolaire et de la réussite scolaire chez certains groupes cibles (particulièrement HDAA)
 - Amélioration de l'environnement sain et sécuritaire
 - Amélioration du nombre d'élève de – de 20 ans en FP
- La GAR dans le réseau public est supposée contribuer :
 - à *améliorer « la réussite de tous »* (par la cohérence et l'efficacité de l'action au service d'objectifs mesurables)
 - et *favoriser la démocratie scolaire et la légitimité* du réseau public (par la transparence et la reddition de compte au public)

Les outils de la GAR au Québec

- *Cibles* et indicateurs de résultats (2000): “5 buts de la ministre ” (taux de diplômation, taux de persévérance scolaire, performances des élèves en français à l’examen ministériel...)
- *Plans stratégiques* (Etats, Commissions scolaires) et *Plans de réussite* (1997-2002)
- *Conventions de partenariat* et *Conventions de gestion et de réussite scolaire* (2008) sur les cibles, moyens, indicateurs
- *Rapports annuels sur les résultats* (à la hiérarchie et information à la communauté locale)
- *Système d’évaluation externe déjà en place* (examens ministériels depuis 40 ans)
- Les conséquences formelles de la GAR restent “modérées” à “faibles” pour les directions et enseignants

Questions/objectifs de recherche

- Présentation d'une partie des résultats d'une double recherche FRQSC (recherche comparative France-Québec *NewAGE*) et CRSH (centrée notamment sur la réception de la politique par les enseignants)
- Questions de recherche :
 - Comment les CS/écoles mettent-elles en œuvre la GAR ? Quel est le sens du changement institutionnel en cours ?
 - Quelles attentes et demandes institutionnelles des directions concernant le travail enseignant ?
 - Quel impact sur l'autonomie professionnelle des enseignants ?

Je conclurai par une discussion plus normative : la GAR est-elle au service de la responsabilisation des enseignants?

Cadre théorique: autonomie professionnelle

- L'autonomie professionnelle est une notion polysémique
- Nous reprenons, en l'adaptant, la conception d'un sociologue des professions (Freidson, 2001) = élément important d'un modèle idéal-typique *d'organisation professionnelle* du travail
- Cette organisation professionnelle se différencie d'une part de la « bureaucratie », d'autre part du « marché » (= trois formes idéal-typiques d'organisation du travail) ;
- elle implique une « division du travail discrétionnaire » (et non mécanique) et une double autonomie
 - Une autonomie de *décision* : relatif à la définition de qui peut accomplir le travail et de quelle manière ? (dimension du pouvoir)
 - Une autonomie de *réflexion* : *relatif aux savoirs et connaissances* à mobiliser dans une situation de travail (dimension du savoir)
 - Autonomies négociées en permanence avec les usagers, gestionnaires, et autres groupes professionnels (Abbott, 1988)

Méthodologie

- Dans cette présentation, focalisation sur 4 établissements secondaires de deux CS (parmi 4 CS; 61 entretiens, anal. Doc et stat)
- Analyse de de la stratégie de mise en œuvre de la GAR et de sa réception par les enseignants
 - entretiens auprès des équipes de direction (n = 8), Directions d'établissement (DÉ) et Directions adjointes (DA)
 - entretiens semi-dirigés menés auprès d'enseignants (n=20) (français, mathématiques, histoire, adapt scol., cycles 1 et 2)
 - analyse documentaire des Conventions de Gestion et de réussite éducative des écoles (1, 2, 3, 4)
 - Analyse semi inductive Nvivo des entretiens

Partie d'un programme de recherche plus large sur l'accountability ;

- Analyse comparée des politiques, notamment Recherche NEW AGE (comparaison France Québec ; Maroy, Pons, 2019)
- Analyse « multi-niveau » de la fabrication, mise en œuvre et la réception de ces politiques (Dutercq & Maroy, 2017 ; Maroy & al, 2017)

La GAR en action dans les écoles

Au delà d'une conformation aux prescriptions institutionnelles de la GAR, les CS – et la CS du nord en particulier- et les écoles cherchent à *étendre l'objet* et à renouveler les *formes et les outils de la gestion scolaire*.

- pour améliorer les résultats de l'établissement, elles cherchent à affecter de façon plus accentuée et plus centrale qu'auparavant le « cœur de d'école » à savoir le travail pédagogique des enseignants
- elles cherchent à atténuer le « découplage » (Meyer & Rowan, 1983 ; Orton, Douglas & Weick, 1990) existant entre politiques ou gestion d'écoles d'une part et les pratiques pédagogiques des enseignants d'autre part

En fait, **on assiste à une extension de la gestion scolaire aux pratiques pédagogiques**, à l'émergence d'une « **gestion de la pédagogie** » (Maroy, 2017).

Il ne s'agit pas seulement de l'exercice d'un « leadership pédagogique » par la direction ; mais de la mise en œuvre de dispositifs de gestion systématique (par la direction d'école et les services des CS)

Une gestion de la pédagogie mobilisant des outils multiples

- Des outils et plate forme de données statistiques : bases de données et outils d'analyse statistiques (Lumix) (sur les élèves, leurs performances (réussite, diplomation, absences), sur le climat de l'école, ...
- Des outils managériaux (et légaux) : plans, contrats, rapports de reddition de compte
- Des outils d'accompagnement et de « support » pédagogiques : Communauté d'apprentissage professionnel, réunions d'équipes enseignantes, suivi ou supervision pédagogique.
- **Mixage d'outils managériaux et pédagogiques**

Usages des données statistiques

Au niveau du **siège social des CS** , l'analyse de données sert

- à identifier les problèmes, les écarts à la norme (attentes institutionnelles ; cibles) : des écoles, matières, années scolaires
- mieux prioriser et orienter un travail d'encadrement et de support des DE dans le travail d'amélioration qu'ils devraient déclencher dans leurs milieux propres, avec l'aide des services éducatifs
- Légitimer les priorités (en terme de soutien) des services éducatifs

Dans les établissements (rôle des DA avec le soutien des CP)

- Comparer les résultats des enseignants à des moyennes (de l'école, de l'année d'étude) par comparaison à des cibles, d'autres classes, écoles, CS
- Confronter les enseignants à des pratiques jugées problématiques et améliorables

Gestion de la pédagogie et autonomie professionnelle

Suite à la mise en oeuvre de la GAR dans les 4 écoles

- Quelles sont les attentes ou demandes institutionnelles des directions concernant les pratiques pédagogiques (au sens large : contenu enseigné, évaluation, relations et pratiques pédagogiques en classe) ?
- Comment cela affecte-t-il l'autonomie professionnelle des enseignants : autonomie de réflexion et autonomie de décision ?

Une obligation de réflexivité instrumentale

- Attente de réflexivité professionnelle par rapport aux pratiques pédagogiques et à leur efficacité (dans les supervisions individuelles ou les « équipes matières »)
- Cette obligation est facilitée par la possibilité pour la direction de “rendre visible” les problèmes, grâce aux données statistiques
- Cette réflexivité est *instrumentale* : l’autonomie de réflexion est orientée par la question du « rendement scolaire » (pas/peu de réflexivité sur les finalités, le sens, le contexte)
- Cette réflexivité est mobilisée collectivement dans différentes réunions (par année d’étude, matière) ;
- selon les écoles, réunions suivies (ou non) par les CP ou directions adjointes

Une réduction de l'autonomie de décision

Dans 3 écoles sur 4, les directions souhaitent redéfinir les marges de manœuvre des enseignants dans deux domaines :

- Encadrement des pratiques d'évaluation
 - épreuves MELS comme "étalon externe", ajustements pour éviter la "modération" des notes par le MELS;
 - Demande d'harmonisation des pratiques entre collègues
- Demandes de conformité par rapport au programme provincial
 - respect de la « progression des apprentissages » (PDA) et centration de l'enseignement sur les contenus pertinents par rapport aux épreuves ministérielles ;
 - Harmonisation du contenu enseigné inter-niveaux sur base de la PDA
- Moins de pression sur les pratiques pédagogiques dans la classe

Premières conclusions....et enjeux

- La GAR instaure une gestion des pratiques pédagogiques qui s'appuie sur le couplage d'outils statistiques et d'outils de suivi pédagogique. Les outils managériaux (plans, contrats) moins décisifs (mais institutionnalisent un cadre normatif/cognitif).
- Cette gestion engendre une autonomie plus encadrée par la performativité ; (Ball, 2003; Dutercq & Maroy, 2017)
- Cette politique à “faibles enjeux” démontre des dérives proches des politiques d'accountability US et anglaise
 - Risque d'une réduction curriculaire aux matières testées à l'externe ; “teaching to the test”, triche (Dumay & Rozenswayn, 2014)
 - Confiance excessive dans les “données” ; risque de surinterprétation (Ozga, 2009)
 - Un modèle de professionnalisme en changement ; “organisationnal professionalism” à la place du “occupational professionalism” (Evetts, 2009)

la GAR au service de la responsabilisation?

- la gestion de la pédagogie ne risque-t-elle pas *d'altérer/réduire* la nature même de la responsabilité attendue des professionnels de l'éducation?
 - la GAR réduit les pratiques éducatives à un statut de « moyens » alors qu'on peut contester en éducation, la distinction entre moyens et fins (Biesta, 2008). Les fins éducatives sont aussi engagées dans les moyens
 - les choix « techniques » engagent des choix normatifs et des finalités, dont la pertinence doit se juger par le professionnel en situation locale et complexe. On ne peut réduire la réflexivité des enseignants à une réflexivité instrumentale sur le « rendement »
 - Réflexivité et responsabilisation à dvlp aussi en référence à d'autres valeurs/finalités que le rendement (subjectivation des élèves, socialisation, coopération, développement culturel etc).

Références bibliographiques

- Maroy, C. (2017). La nouvelle gestion publique en éducation au Québec : vers une gestion de la pédagogie. *Sociologie du Travail*, 59(4).
- Maroy, C., Mathou, C., & Vaillancourt, S. (2017). La « gestion axée sur les résultats » au cœur de l'école québécoise : l'autonomie professionnelle des enseignants sous pression. In Y. Dutercq & C. Maroy (Eds.), *Professionalisme enseignants et politiques de responsabilisation* (pp. 13-32). Bruxelles: De Boeck.
- Maroy, C., & Pons, X. (Eds.). (2019). *Accountability Policies in Education. A Comparative and Multilevel Analysis in France and Quebec*. Basel: Springer.

Educational Governance Research 11

Christian Maroy
Xavier Pons *Editors*

Accountability Policies in Education

A Comparative and Multilevel Analysis in
France and Quebec

 Springer

Merci de votre attention!

Contacts

Christian.maroy@uclouvain.be

Chaire de recherche
du Canada  en politiques
éducatives

Maroy 2019