

La mise en œuvre de la politique de gestion axée sur les résultats dans les commissions scolaires au Québec

Médiations et mécanismes d'institutionnalisation d'une
nouvelle gestion de la pédagogie

Rapport de recherche

Christian Maroy (chercheur principal)
André Brassard
Cécile Mathou
Samuel Vaillancourt
Annelise Voisin

Université de Montréal
Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives (CRCPE)

Ce document présente un rapport d'étape conjoint pour les projets de recherche suivants :

« Les politiques de gouvernance par les résultats dans l'éducation : une comparaison France-Québec ». (2012-QF-163746), financé par le FRQSC (acronyme **New-AGE** - *New Accountability and Governance in Education*)

Membres de l'équipe québécoise du projet New-AGE

Christian Maroy (chercheur principal), André Brassard (Université de Montréal), Martial Dembélé (Université de Montréal), Pierre Lapointe (Université de Montréal), Claude Lessard (Université de Montréal)

CRSH-Savoir (n° 435-012-0701)

« Mise en œuvre et réception des politiques de régulation publique par les résultats dans l'éducation au Québec »

Membres de l'équipe du projet CRSH

Christian Maroy (chercheur principal), Martial Dembélé (Université de Montréal), Pierre Lapointe (Université de Montréal), Joëlle Morrissette (Université de Montréal)

Février 2016

Remerciements

Nous remercions tout d'abord les commissions scolaires qui ont bien voulu participer à cette recherche dont les objectifs relèvent davantage de la recherche fondamentale que d'une recherche appliquée. Nous tenons également à remercier les nombreuses personnes qui ont accepté de participer aux entrevues de recherche. Les précieuses informations qu'elles nous ont permis de recueillir ont constitué l'indispensable matière première sans laquelle notre analyse n'aurait pu se construire.

Nous espérons que le regard que nous portons sur leurs réalités ou leurs actions contribuera à une forme de réflexivité sur leurs pratiques et par là à améliorer leur poursuite d'une meilleure réussite éducative.

Enfin, nous remercions tous ceux et celles qui ont participé à la réalisation de ce rapport, notamment : Michel Diatta pour l'encodage des entretiens, Marjorie Vidal pour l'encodage et pour la relecture attentive de ce rapport, ainsi que Mathieu Jackson pour la retranscription de plusieurs entretiens.

Table des matières

Introduction	9
Chapitre 1 – Cadre théorique et méthodologique	13
1. Cadre théorique.....	13
2. Méthodologie.....	18
Première partie – Les Études de cas	24
Introduction.....	24
1. La population scolaire.....	24
2. Les performances scolaires.....	26
Chapitre 2 – La CS1	29
1. Contexte organisationnel et institutionnel.....	29
2. La mise en œuvre de la GAR, ses effets et médiations.....	35
Chapitre 3 – La CS2	44
1. Contexte organisationnel et institutionnel.....	45
2. La mise en œuvre de la GAR, ses effets et médiations.....	47
Chapitre 4 – La CS3	70
1. Contexte organisationnel et institutionnel.....	70
2. La mise en œuvre de la GAR, ses effets et médiations.....	76
Chapitre 5 – La CS4	89
1. Contexte organisationnel et institutionnel.....	89
2. La mise en œuvre de la GAR, ses effets et médiations.....	93
Deuxième Partie – La gestion de la pédagogie	103
Chapitre 6 - Une institutionnalisation progressive d'une nouvelle gestion de la pédagogie	108
1. Recherche de cohérence et adhésion de la haute direction des CS à la politique de la GAR.....	108

2. Le développement d'une régulation des pratiques pédagogiques dans les établissements par divers outils de gestion	110
3. « On n'a jamais parlé autant de pédagogie ».....	111
4. Une mobilisation d'outils multiples de mise en œuvre	112
5. L'institutionnalisation d'un idiome technico-gestionnaire	117
6. La recherche de l'objectivation par les chiffres	117
7. La valorisation de la recherche.....	119
8. Le primat d'une logique de régulation verticale sur la logique horizontale	120
9. L'esprit et la lettre de la loi.....	123
10. Stratégies de persuasion/légitimation et stratégies de pression	123
11. Vers la redéfinition des rôles et professionnalités?	126
12. Synthèse intermédiaire	129
Chapitre 7 – Les divergences	131
1. La co-construction de la GAR par les commissions scolaires	131
2. Logique d'amplification à la CS2 et CS4 : une opérationnalisation de la gestion de la pédagogie de moyenne/haute intensité.....	133
3. Logique d'appropriation à la CS1 et CS3 : une opérationnalisation de la gestion de la pédagogie de basse intensité	137
4. Conclusion	141
Chapitre 8 – Les mécanismes institutionnels de convergence entre les CS : quelques hypothèses	142
1. Mécanismes coercitifs : l'incidence de l'énoncé politique central	143
2. Mécanismes normatifs : Un terrain déjà préparé par des cadres cognitifs et normatifs préalables et relativement partagés au sein des CS.....	145
3. Mécanismes mimétiques : la production/diffusion des outils au service de la GAR	149
Conclusion	152
Bibliographie	157
Annexe : Matrice des nœuds stabilisés.....	162

Liste des acronymes

CAP	Communauté d'apprentissage professionnelle
CÉ	Conseil d'établissement
CP	Conseiller pédagogique
CPar	Convention de partenariat
CCG	Comité consultatif de gestion
CCR	Communautés de collaboration pour la réussite
CECM	Commission des écoles catholiques de Montréal
CGRÉ-	Conventions de gestion et de réussite éducative
CRCPE	Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives
CS	Commission scolaire
CSDM	Commission scolaire de Montréal
DÉ	Direction d'établissement
DG	Directeur général
DGA	Directeur général adjoint
FGA	Formation générale des adultes
FP	Formation professionnelle
GAR	Gestion axée sur les résultats
GPO	Gestion par objectifs (GPO).
GRICS	Société de Gestion du réseau informatique des commissions scolaires
ISFR	Indice du seuil de faible revenu
IMSE	Indice du milieu socio-économique
LIP	Loi sur l'instruction publique
MRC	Municipalité régionale de comté (MRC)
MELS	Ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport
New AGE	New Accountability and Governance in Education
NGP	Nouvelle gestion publique
PEI	Programme d'éducation internationale
PL	Projet de loi
PNE	Personnel non enseignant

PR	Plan de réussite
PS	Plan stratégique
SÉ	Services éducatifs
SG	Secrétaire général
SIAA	Stratégie d'intervention agir autrement
TED	Troubles envahissants du développement (TED)
TRCP	Table régionale de coordination pédagogique
UdM	Université de Montréal

Introduction

La gestion axée sur les résultats (GAR) est une politique concernant l'ensemble de l'administration publique québécoise qui a été mise en place à la faveur de la loi 82, votée en 2000. Elle a été étendue au réseau scolaire public des écoles québécoises à la faveur des Lois 124 et 88 (2002 et 2008). De nouveaux outils de planification, de contractualisation ou de reddition de compte (par exemple les plans stratégiques, les conventions de partenariat, les rapports annuels de reddition de comptes, des indicateurs mesurables de résultats) sont censés mieux *aligner* les objectifs et le fonctionnement des établissements scolaires avec des objectifs politiques fixés contractuellement à des niveaux d'action *supérieurs*, celui des commissions scolaires (CS) et du ministère de l'Éducation. Les buts de ce dernier sont notamment d'améliorer les taux de diplomation, les taux de réussite aux épreuves ministérielles, mais aussi de contribuer à réduire le décrochage scolaire en cours de scolarité obligatoire ou d'augmenter le nombre d'élèves en formation professionnelle (voir encadré sur la GAR). Cet alignement s'oriente donc vers des résultats quantifiés à viser aux différents niveaux d'action du système. Si on s'en tient à l'analyse de l'énoncé et à la trajectoire de cette politique, on peut avancer qu'il s'agit d'une traduction *néo-statiste* de la nouvelle gestion publique, qui a contribué à renforcer la coordination étatique verticale au sein du système éducatif et le maintien du palier intermédiaire des commissions scolaires (Maroy et Mathou, 2014; Maroy, Mathou, Vaillancourt et Voisin, 2014).

Ce rapport présente l'analyse empirique de la mise en œuvre de ces lois dans quatre CS, à partir d'une méthodologie d'étude de cas multiples, complétée en amont par une analyse de la genèse de la loi au sein du champ politique québécois. La thèse défendue est la suivante : contrairement à une hypothèse de départ que nous avons posée dans cette recherche, les processus de médiations et de diffraction présents dans le processus de mise en œuvre de la politique de la GAR ne sont pas d'une ampleur telle qu'ils diluent totalement la volonté de changement de la gouvernance affichée par les autorités politiques au moment du vote des Lois 88 et 124. Au contraire, nous défendons l'idée que de fortes convergences sont observables entre les CS, du point de vue de l'institutionnalisation accrue d'une nouvelle forme de gestion de la pédagogie. Cependant, paradoxalement, cette convergence et cette institutionnalisation ne dérivent pas seulement d'un mécanisme *coercitif* (voir cadre théorique ci-après) lié directement aux Lois 124 et 88; simultanément, des mécanismes *mimétiques*, des mécanismes *normatifs*, mais aussi les effets institutionnels propres d'une *instrumentation* spécifique de la GAR tendent à conduire à ces convergences relatives. Autrement dit, dans ces processus, ce n'est pas seulement l'acteur central, l'autorité politique de tutelle, qui semble l'acteur le plus décisif et le plus porteur des changements en cours, mais plusieurs acteurs situés au niveau *méso* du système éducatif; nous insisterons d'une part sur les référentiels d'action (professionnels, politiques), mais aussi sur le rôle de divers experts, agences ou individus, qui proposent à ces dernières des outils pour faciliter la mise en place de la GAR.

Ces processus produisent des formes de convergence et d'isomorphisme entre les CS analysées autour d'une tendance commune : la mise en œuvre de la GAR par les CS participe d'un processus d'institutionnalisation d'une forme nouvelle de *gestion de la pédagogie* dans le système éducatif québécois. À la faveur de la GAR, les CS cherchent à étendre *l'objet* et à renouveler *les formes et les outils* de la gestion scolaire. D'une part, cette dernière cherche à influencer de façon plus accentuée et plus centrale qu'auparavant sur le « cœur de l'école », à savoir le travail pédagogique effectué dans et autour

des classes et les résultats de ce travail. D'autre part, la gestion de la pédagogie adopte des formes nouvelles et s'appuie sur une gamme plus étendue d'outils gestionnaires (conventions, outils statistiques d'analyse des résultats et des pratiques d'évaluation enseignantes) et de nouvelles catégories cognitives et normatives d'évaluation et d'orientation de l'action pédagogique. Autrement dit, cette extension et cet approfondissement de la gestion de la pédagogie est la médiation par laquelle la GAR, comme d'autres politiques d'*accountability* en Amérique du Nord, cherche à resserrer l'*alignement* entre paliers du système et à remettre en cause le *découplage* entre politiques et orientations gestionnaires dans le système éducatif d'une part et, d'autre part, l'activité pédagogique dans les classes (Maroy et Voisin, 2014a; Spillane et Burch, 2006). Cependant, dans le même temps, des différences importantes demeurent entre elles, notamment en ce qui concerne les stratégies spécifiques adoptées par les CS pour mettre en œuvre la GAR dans les établissements qui dépendent d'elles. Ainsi, nous avons pu observer dans les différentes CS étudiées des processus de mise en œuvre bien distincts qui relèvent d'une temporalité différente, s'appuient sur les contextes spécifiques à chaque organisation, mais qui relèvent aussi de *logiques d'action* différentes. Nous considérons que ces divergences influencent de manière considérable la forme que prend la gestion de la pédagogie dans les CS. L'analyse empirique de ces divergences nous amène à montrer que les logiques d'action déployées par les CS sont construites autour de divergences dans les mécanismes de coordination organisationnelle ainsi que dans la gamme d'outils déployés et leur usage.

Dans le premier chapitre, nous présentons notre cadre théorique et les choix méthodologiques qui ont orienté cette recherche. Ensuite, nous subdivisons le rapport en deux parties. Dans la première (chapitres 2 à 5), nous présentons notre étude de cas multiples dans quatre CS. Après une introduction générale qui vise à dresser un portrait statistique transversal des CS étudiées, nous présentons les résultats de l'analyse qualitative de chaque CS dans les quatre chapitres suivants. Chacun présente la même structure d'exposé : nous décrivons d'abord les principales caractéristiques institutionnelles des CS, à savoir l'image affichée sur le plan de la culture organisationnelle, la structure organisationnelle et les caractéristiques environnementales, avant d'aborder les processus de mise en œuvre de la GAR. Dans la seconde partie (chapitres 6 à 8), nous développons la thèse centrale de ce rapport : la GAR fait l'objet d'un travail de médiation par les CS au sens où ces dernières, à la faveur de la GAR, tendent à renouveler les formes de leur gestion scolaire, à en étendre l'objet aux pratiques pédagogiques des enseignants et à en renouveler les outils. Une *nouvelle gestion de la pédagogie* tend ainsi à se mettre en place. En première analyse, nous entendons par cette notion le fait que les gestionnaires scolaires (au niveau des CS et des directions d'école) s'efforcent d'évaluer de façon plus systématique le travail pédagogique des enseignants à partir de ses résultats et cherchent à intervenir, directement ou indirectement, sur son déroulement pour le rendre plus efficace au niveau des apprentissages des élèves.

Nous présentons ces convergences parmi les CS étudiées au chapitre 6. Au chapitre 7, nous mettons l'accent sur des différences, secondaires, entre nos études de cas, et nous montrerons que la gestion de la pédagogie se développe avec une intensité et des logiques différenciées selon les CS.

Enfin, au chapitre 8, nous proposons une analyse des mécanismes qui favorisent l'institutionnalisation de cette gestion de la pédagogie dans les quatre CS analysées.

La politique de gestion axée sur les résultats en bref¹

La Gestion axée sur les résultats est mise en place au Québec au début des années 2000 au travers de la Loi 82 (2000) qui consacre l'adoption du modèle de la GAR dans l'ensemble de l'administration publique :

La gestion axée sur les résultats est une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les buts (Secrétariat du Conseil du Trésor (2002), p. 9)

La promulgation de la Loi 82 impose à tous les ministères, dont le ministère de l'Éducation, de publier leur plan stratégique (PS) avec des objectifs chiffrés, des mécanismes d'évaluation de la réalisation de ces objectifs, dont le ministre et son administration ont à rendre compte au Parlement. Dans le champ éducatif, les Lois 124 (2002) et 88 (2008) instituent successivement l'obligation pour les commissions scolaires et les établissements de se doter d'instruments de planification et de contractualisation, ainsi que des mécanismes de reddition de comptes hiérarchique verticale (Établissements vers CS et CS vers le ministère) et horizontale (vers le public).

Les outils de planification sont issus de la première mouture de la GAR en 2002. Les commissions scolaires, à l'instar de ce qui se faisait déjà au ministère de l'Éducation, ont dû se doter d'un plan stratégique. Il s'agit d'une veille et d'une planification stratégique quinquennale qui se fait à partir d'indicateurs quantifiables en se basant sur la planification faite par le ministère. Dans la même optique, les écoles devaient aussi mettre en place un plan de réussite (PR) qui vise à mettre en œuvre leur projet éducatif (LIP, art. 36). Ce dernier outil est antérieur à la GAR, il s'agit des grandes orientations et des objectifs de l'école qui doivent être définis par un large éventail d'acteurs locaux. Quant au PR, il doit rendre compte, annuellement, de la situation d'un établissement à partir d'indicateurs quantitatifs, il doit être public et contenir les moyens à prendre en fonction des orientations et des objectifs du projet éducatif (LIP, art. 37.1). Projet éducatif et plan de réussite constituent donc les deux volets d'un même ensemble qui, à l'échelon de l'établissement, correspond au plan stratégique de la CS dont il doit tenir compte.

La Loi 88 introduit quant à elle des mécanismes de reddition de comptes et une seconde vague d'instrumentation qui vise à resserrer la coordination verticale entre les paliers du système éducatif. Cette instrumentation se développe par le *contrat* ou la *convention* entre les différentes organisations qui restent tout de même liées par des canaux hiérarchiques. Les CS jouent un rôle central dans ce dispositif. En tant qu'instances intermédiaires entre le pouvoir organisateur central et les établissements, elles sont le pivot effectif du dispositif contractuel de la GAR. En effet, les CS doivent dès lors mettre en place une convention de partenariat (CPar) dans laquelle sont inscrites les mesures requises pour assurer la mise en œuvre de leur plan stratégique tout comme les modalités de la contribution de la CS à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par le ministère. Il s'agit donc du document par lequel se fait la reddition de comptes des CS au ministère et qui doit combiner à la fois une évaluation des enjeux locaux (issus du PS) et une intégration des standards nationaux. Les buts fixés déterminés par le ministère auxquelles toutes les CS doivent contribuer sont les suivants : « l'augmentation de la diplomation et de la qualification avant l'âge de 20 ans; l'amélioration de la maîtrise de la langue française; l'amélioration de la persévérance scolaire et de la réussite scolaire chez certains groupes cibles, particulièrement les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage; l'amélioration de l'environnement sain et sécuritaire dans les établissements; l'augmentation du nombre d'élèves de moins de 20 ans en formation professionnelle. » (Gouvernement du Québec et MELS, 2009, p. 6)

¹ Pour une présentation plus complète de cette politique et de sa genèse au Québec, nous invitons le lecteur à consulter l'analyse de la trajectoire de la GAR que nous avons produite dans le cadre du rapport de l'Axe 1 du projet de recherche New-AGE (Maroy, Mathou, Vaillancourt & Voisin, 2014).

Par ailleurs, les écoles doivent aussi se doter d'une convention de gestion et de réussite éducative (CGRÉ) qui fonctionne selon le même mécanisme de contractualisation. Les CGRÉ doivent à la fois traduire les besoins et objectifs spécifiques de l'école (définis dans leur PR), mais aussi assurer l'atteinte des objectifs prévus à la convention de partenariat de la CS. Enfin, des moyens spécifiques afin d'atteindre ces buts et des indicateurs de suivis doivent aussi y être inscrits.

Si la GAR se déploie par ses outils de gestion et de reddition de comptes, elle s'appuie sur la production et l'usage de données quantifiables. À cet égard, la GAR se nourrit de ces données afin de développer toute une série d'indicateurs de suivi, benchmark et autres cibles qui donnent la substance aux outils de gestion et consacre une certaine vision de l'efficacité scolaire. Ce sont bien les résultats scolaires en termes de performance académique (notes) et de certification (diplômes) qui constituent la principale mesure de l'efficacité des organisations scolaires (bien qu'une série d'autres indicateurs quantifiables soient aussi utilisée). Ce faisant, la réussite se traduit par la sanction des études qui elle-même dépend en partie du succès des élèves aux examens ministériels. Ces examens existent depuis plus de 40 ans et sont bien institutionnalisés dans le système éducatif québécois. Toutefois, dans un contexte de gestion axée sur les résultats, ils deviennent cruciaux afin de mesurer la performance des établissements : non seulement ils constituent un passage obligé pour la sanction des études, mais, en plus, ils influencent les notes des élèves liées à l'évaluation en classe². Les résultats à ces examens externes ne suffisent en eux-mêmes à alimenter les indicateurs de gestion des organisations scolaires. Les CS se sont dotées, par l'intermédiaire d'un organisme externe – la société GRICS³ – d'outils afin de traiter et d'analyser les diverses données sur les élèves. Ces outils, notamment le logiciel Lumix⁴, sont mis au service de la GAR et en constitue un rouage essentiel au niveau des CS et des établissements.

Cette courte présentation montre que la GAR est une politique qui vise à infléchir de manière substantielle les modes de régulation institutionnels au sein du système éducatif (Maroy, 2008). Il s'agit de mettre en place de nouveaux outils de gestion (plans stratégiques) ou de régulation (outils de contractualisation, de reddition de comptes, indicateurs de suivi) qui sont censés mieux *aligner* les objectifs et le fonctionnement des établissements scolaires avec des objectifs fixés contractuellement à des niveaux d'action *supérieurs*, celui des commissions scolaires et du ministère de l'Éducation (MELS). Cet alignement s'oriente donc vers des résultats à viser aux différents niveaux d'action du système. La GAR participerait donc progressivement de la mise en place d'une forme d'obligation de résultats dans le système éducatif québécois (Lessard et Meirieu, 2004) au travers d'un ensemble de modes de régulation basés sur l'évaluation, la contractualisation, la planification, le pilotage et le suivi managérial de l'action qui se superposent par ailleurs à des régulations existantes de nature bureaucratique ou professionnelle (Maroy, 2008).

² Le MELS procède à la « modération des notes », c'est-à-dire que le ministère compare, pour chaque groupe d'élèves (généralement une trentaine d'élèves), les notes obtenues à l'école avec celles qui ont été obtenues à l'épreuve unique. Puis, par un procédé statistique, les notes de chaque groupe d'élèves aux épreuves de l'école sont transformées de façon à être ajustées avec celles obtenues à l'épreuve unique, et ce, en fonction de la moyenne et de l'écart-type (c'est-à-dire la dispersion des notes autour de la moyenne).

³ La société GRICS est un organisme sans but lucratif qui développe et administre, pour toutes les CS, les outils de collecte et de traitement des données.

⁴ LUMIX permet d'exploiter les données issues de la base de données GPI (aussi développée par la GRICS). LUMIX a été développé dans la foulée de l'implantation des conventions de gestion et de réussite éducative afin d'épauler les directeurs d'établissements, les services éducatifs et les directions générales des CS dans les demandes de traitement des données qui sont associées à la GAR.

Chapitre 1 – Cadre théorique et méthodologique

1. Cadre théorique

Nous nous situons dans une perspective théorique inspirée de la sociologie de l'action publique (Commaille et Jobert, 2004; Commaille, 2004) que nous enrichissons à partir d'une perspective néo-institutionnaliste (Boxenbaum et Jonsson, 2008; Scott, 1995) et micro-politique (Blase et Björk, 2010; Malen, 2006).

La sociologie de l'action publique tend à complexifier la problématisation classique des politiques publiques et opère une rupture avec un modèle d'analyse dit « séquentiel », trop stratocentré, linéaire . D'un côté, elle met en évidence le fait qu'une politique publique n'est pas seulement un programme technique et organisationnel visant à rencontrer tel ou tel problème public (par exemple, la persistance du décrochage scolaire ou les enjeux de formation à l'histoire dans un contexte de crise), mais qu'elle est d'abord et surtout une représentation du système sur lequel on veut intervenir et que la nature des problèmes à résoudre et des solutions envisageables sont largement inscrits dans différents cadres cognitifs et normatifs, divers « référentiels d'action publique » (Muller, 2000) ou « *policy narratives* » (Radaelli, 1999), mis en jeu dans la construction de ces politiques et des problèmes qu'elles se proposent de traiter. D'un autre côté, elle s'ancre dans la foulée des travaux de la sociologie des organisations et de l'administration publique (les travaux de Crozier et Thoenig en France ou ceux de Lipski aux États-Unis) :

[ces chercheurs] vont insister sur le fait que la mise en œuvre des politiques n'est pas 'sans problèmes' et que les *street-level bureaucrats* contribuent tout autant que 'les décideurs' à la production des orientations effectives et des effets réels de la politique. Dès lors, il faut faire fi d'une conception 'descendante et linéaire' de l'action politique et prendre en compte de façon systémique les interrelations, les compromis, les arrangements entre plusieurs sphères d'action, tant au niveau de 'la décision politique' que de sa mise en œuvre, pour saisir dans son mouvement même la construction de l'action publique. (Maroy et Doray, 2008, p. 19)

Cette perspective a orienté les processus de problématisation des deux projets de recherche qui sous-tendent ce rapport (New-AGE et CRSH savoir), ce qui explique une approche multipaliers qui accorde aux acteurs une place centrale afin de comprendre les processus de production et de mise en œuvre d'une politique, sans nier l'importance structurante du champ institutionnel dans lequel s'inscrit l'action publique. La politique à l'étude ici est la gestion axée sur les résultats, mais nous considérons que les ancrages théoriques mobilisés sont transférables/adaptables à d'autres objets.

Comme nous l'avons indiqué, la GAR est une politique de gouvernance par les résultats qui se présente avec certaines finalités et propose/impose certains objectifs ciblés aux entités intermédiaires; elle prescrit également l'usage de certains instruments (plans stratégiques, conventions de partenariat, conventions de gestion et de réussite éducative).

Nous nous interrogeons ici sur les façons d'interpréter et d'utiliser les mesures et instructions officielles au fondement de la politique de la GAR. Il s'agit de rendre compte, au niveau des commissions scolaires, des modes d'interprétation et d'usage face aux prescriptions des Lois 88 et 124, mais aussi

leurs usages d'autres sources de changement institutionnel qui tendent à diffuser des pratiques de gouvernance par les résultats. En somme, c'est au travers de leurs logiques d'action et d'usage de diverses réglementations, ressources, idées, outils et modèles liés directement ou indirectement à la GAR que les organisations intermédiaires co-construisent (Datnow et Park, 2009) la gouvernance par les résultats. Simultanément, ces logiques sont orientées et partiellement contraintes par les orientations cognitives, normatives ou pratiques que ces prescriptions, ressources ou modèles institutionnels génèrent simultanément.

Nous nous centrons donc sur les mécanismes qui influencent la mise en œuvre d'une politique publique à l'échelle intermédiaire, soit au niveau des **instances** situées entre le central et le local (au Québec, il s'agit des commissions scolaires). Deux notions théoriques sont importantes à prendre en compte pour analyser le **rôle médiateur** des politiques joué par ces instances.

D'une part, nous utiliserons la notion de **régulation intermédiaire** (Maroy et Demailly, 2004) afin de décrire l'entrelacs des régulations qui se nouent et se dénouent à cette échelle de l'action publique. Les régulations intermédiaires (en éducation) émanent

d'instances publiques de pilotage et/ou des réseaux d'acteurs (privés et/ou publics) qui cherchent à orienter de diverses manières la conduite des familles, des directions d'établissement ou encore des enseignants, souvent dans un territoire délimité. Leur action de régulation peut porter sur des objets divers (Maroy, 2006, p. 18).

D'autre part, nous considérons que ces instances sont un des lieux et vecteurs de la **médiation** d'une politique. Elles accomplissent un travail de médiation non seulement parce qu'elles sont situées entre le central et le local mais aussi plus fondamentalement car leurs « actions [de régulation] peuvent être saisies comme des régulations de contrôle qui opèrent des traductions et transferts entre les régulations centrales et les établissements. Elles peuvent aussi être considérées comme des régulations autonomes » (Maroy, 2006, p. 18)⁵.

Ainsi, notre perspective n'est pas d'analyser l'action des instances intermédiaires en se limitant à mesurer les écarts entre les intentions officielles des politiques portées par les acteurs centraux (supposées cohérentes et claires) et les orientations effectives des politiques telles qu'elles résultent de leur mise en œuvre. Il s'agit de montrer le rôle à la fois actif et significatif des acteurs et instances chargés des *régulations intermédiaires*, à la fois autonomes et dépendantes des niveaux de décision centraux.

Cette brève précision de l'approche théorique générale et du concept de médiation nous permet à présent de développer des ressources théoriques complémentaires permettant de répondre à la question plus spécifique : **comment saisir la médiation de la GAR par les commissions scolaires?** Certes, cette médiation se joue au niveau de la régulation intermédiaire propre à chaque commission scolaire, mais il s'agit de préciser aussi comment cette médiation est influencée par différents mécanismes de nature institutionnelle, sans pour autant évacuer le *sens* et les *logiques* de l'action et des acteurs, individuels ou collectifs.

⁵ La distinction entre régulation de contrôle et régulation autonome est reprise à Reynaud (2003).

Nous nous proposons donc de saisir l'action des agents et instances de la régulation intermédiaire en mobilisant quelques outils issus de deux perspectives complémentaires qui, de notre point de vue, peuvent s'inscrire dans le cadrage de la sociologie de l'action publique : d'une part, une perspective néo-institutionnaliste, inspirée de son courant sociologique et notamment du travail de Scott, qui définit les institutions, au sens large, à la fois dans leurs dimensions réglementaires, cognitives et normatives (Boxenbaum et Jonsson, 2008; Scott, 1995); d'autre part, dans une perspective micro-politique (Blase et Björk, 2010; Malen, 2006).

L'approche néo-institutionnaliste va nous permettre de nous interroger sur les tendances au mimétisme et de comprendre les mécanismes par lesquels des pratiques institutionnelles comme la gestion axée sur les résultats tendent à se diffuser, à se généraliser et à s'institutionnaliser au sein de notre champ d'étude, ce qui devrait se donner à voir empiriquement par des *convergences* entre les CS étudiées. Cependant, l'usage de cette perspective néo-institutionnaliste – en particulier la typologie des mécanismes institutionnels de diffusion de modèles institutionnels proposée par DiMaggio et Powell (1983) – ne signifie pas pour nous que les acteurs sont complètement constitués par les institutions et que l'analyse des mécanismes de changement et de diffusion de nouveaux modèles institutionnels épuise l'analyse de la mise en œuvre de la politique de la GAR et plus précisément le travail de médiation des CS. Si nous mobilisons une approche néo-institutionnaliste, nous privilégions à la suite de Boxenbaum et Jonsson une « *more agentic approach where actors can strategize and manipulate institutional pressures* » (2008, p. 84). Cela nous permet de souligner l'importance des acteurs et de leurs activités *interprétatives* des pratiques et des institutions (règles, normes et valeurs de référence par exemple) (Boxenbaum et Jonsson, 2008). Ceci signifie donc que les acteurs peuvent, vis-à-vis des institutions ou des rapports sociaux dans lesquels ils s'inscrivent, avoir une certaine *marge de manœuvre* et, en tous les cas, une latitude interprétative.

Cette marge de jeu est celle sur laquelle l'approche micro-politique des organisations et plus largement la sociologie de l'action publique mettent aussi l'accent, dès lors qu'il s'agit de comprendre les pratiques effectives et les réponses des organisations locales aux pressions institutionnelles de leur environnement. Nous mobiliserons ainsi la typologie de Malen (2006) pour mettre en évidence comment et à quel degré persistent des variations entre les CS, dans leurs médiations des changements institutionnels portés par la politique de la GAR. Précisons à présent ces emprunts, d'une part, à la boîte à outils néo-institutionnaliste, d'autre part, à l'analyse micro-politique des organisations.

1.1. Les processus institutionnels sources de convergences

Nous nous fondons sur la typologie classique de DiMaggio et Powell (1983) qui identifie trois grands types de mécanismes de diffusion et d'institutionnalisation de modèles ou de pratiques (discursives ou pragmatiques) dans un champ institutionnel. D'abord, des mécanismes **coercitifs** qui procèdent du pouvoir de contrainte des ministères à l'égard des entités intermédiaires et qui les poussent à se conformer à la législation et à la réglementation sur la gouvernance par les résultats. Pour l'essentiel, il s'agit de l'autorité réglementaire du ministère et des mécanismes de contrôle associés (notamment son autorité à fixer des objectifs et à demander des comptes à leur endroit). L'exercice d'une activité de changement législatif du gouvernement (édicter de nouvelles lois ou réglementations) peut aussi avoir un effet coercitif. Il ne doit pas toujours être mis en œuvre pour être efficace; parfois, la seule menace de

l'exercer peut produire des effets, par exemple lorsque le ministère ou le gouvernement laissent entrevoir certains changements législatifs et leurs conséquences sur les entités intermédiaires, si elles ne tendent pas à épouser leurs demandes (par exemple, la possibilité de supprimer certaines prérogatives des CS – de supprimer le pouvoir de taxer, limiter leur autonomie relative sur le plan organisationnel).

Ensuite, il existe des mécanismes **normatifs**, c'est-à-dire des pressions à se conformer à des attentes normatives, à de nouvelles normes qui peuvent émaner de diverses institutions professionnelles ou sociales qui tendent à les définir, les formaliser et à les faire respecter par les professionnels de l'enseignement obligatoire. Nous pensons ici à des normes sociales fixant aux organisations scolaires des finalités à poursuivre ou des façons de faire souhaitables : par exemple la « réussite de tous », la « lutte au décrochage » des garçons, des élèves issus de l'immigration, pour ce qui concerne les finalités; la nécessité de se responsabiliser par rapport au rôle que jouent les établissements scolaires ou les enseignants dans la poursuite de ces finalités (autrement dit l'existence d'un *effet établissement* ou d'un *effet maître*, indépendant d'un effet de composition sociale du public de l'école ou de la classe, et des effets liés aux ressources individuelles des élèves). Ces pressions normatives sont pour bonne partie construites ou relayées par divers réseaux et institutions professionnelles, qui exercent ainsi une influence sur les entités intermédiaires et les établissements par les cadres cognitifs ou normatifs qu'ils promeuvent. Par exemple, des élites d'État, des experts et universitaires en sciences de l'éducation, des think tanks ou réseaux d'acteurs privés, des organisations syndicales enseignantes, ou encore des associations professionnelles de directions d'école, de cadres scolaires et de dirigeants.

Enfin, un troisième type de mécanismes sont dits **mimétiques**. On les repère lorsqu'il y a adoption de pratiques par émulation, surtout lorsque dans une situation d'incertitude, l'acteur ou l'organisation ne connaît pas ce qui est le plus pertinent comme pratique dans une logique rationnelle d'efficacité. Face à cette incertitude, il tend à adopter ce qui est pratiqué ailleurs, dans une autre organisation (par exemple, une autre entité intermédiaire, un autre établissement); il peut ainsi s'inspirer de ce qui est présenté ou supposé constituer les *bonnes pratiques* ou les *bonnes technologies* à mobiliser pour assurer une efficacité.

Notre recherche montrera que plusieurs processus institutionnels sont en jeu dans la diffusion d'orientations institutionnelles associées à la mise en œuvre de politiques de gouvernance par les résultats au Québec : outre l'incidence coercitive des tutelles administratives et du cadre réglementaire et légal, jouent notamment l'importation mimétique d'exemples ontariens, l'influence d'organismes experts externes diffusant des outils concrets pour appliquer les politiques et les lois, ou encore l'influence plus diffuse de cadres normatifs et cognitifs partagés et diffusés par des institutions de recherche ou de formation au Québec (cadres partagés, par exemple, sur l'importance de la réussite de tous les élèves; ou conviction/croyance relative à l'existence d'un effet propre de la gestion scolaire de l'établissement, d'un effet de la pédagogie enseignante).

1.2. Des logiques d'action sources de divergences

Si les mécanismes que nous venons de décrire peuvent être liés à des processus menant à certaines pratiques et structures convergentes, voire isomorphes, dans les commissions scolaires étudiées, nous insistons aussi sur certaines divergences dans la mise en œuvre de la GAR. Ces divergences peuvent être expliquées par les différences de logiques d'action adoptées par les CS, soit les processus par lesquelles elles adaptent les pressions et sources institutionnelles externes.

Nous proposons donc de saisir la médiation des commissions scolaires en dégagant différentes **logiques d'action** dans la mise en œuvre de la GAR. Nous nous inspirons pour ce faire de la typologie de Malen (2006) qui évoque quatre logiques de réponse organisationnelle face à une politique : 1) la **dilution** concerne les stratégies politiques qui contribuent à l'affaiblissement, voire à la mort, d'une politique éducative en combinant différentes réactions à ces dernières allant de la simple ignorance à la résistance ouverte en passant par la défiance systématique; 2) **l'appropriation** signifie que des acteurs locaux « intègrent de manière sélective et stratégique les politiques imposées par le haut et ce afin de faire avancer leurs propres intérêts »; 3) **l'annulation** constitue une « volonté d'invalider ou de révoquer les politiques » par des voies légales ou institutionnelles; 4) Contrairement aux précédentes, la logique **d'amplification** consiste non pas à limiter l'ampleur des changements introduits par une politique, mais au contraire à créer les conditions d'un engagement durable des acteurs dans la réforme, car elle vise des efforts locaux initiés afin de développer des « structures de gouvernance et des coalitions intersectorielles » qui paraissent nécessaires pour mettre en place et faire perdurer des réformes éducatives (Malen, 2006, p. 98; notre traduction).

De façon inductive, à partir de notre analyse empirique, nous avons repris l'intitulé de deux de ces logiques – les logiques *d'amplification* et *d'appropriation* – qui nous ont paru pertinentes par rapport à notre matériau, même si nous leur donnerons un contenu un peu différent sur le plan des pratiques substantielles impliquées. De façon générique, les logiques d'action désignent pour nous les orientations dominantes qui se dégagent ex post de l'observation de pratiques et décisions des CS étudiées, en relation avec la mise en œuvre de la GAR. À la différence de Malen, qui tend à considérer les réponses organisationnelles comme des réponses stratégiques, la notion de **logique d'action** n'implique pas pour nous un calcul et une stratégie consciente, ou « un raisonnement explicite structurant un discours, mais bien [...] une cohérence implicite entre une série de pratiques contribuant à réaliser une certaine orientation » (Remy, Voyé et Servais, 1978, p. 93). Nous utilisons donc ce terme afin de bien préciser qu'il s'agit d'orientations des pratiques organisationnelles qui ne sont pas *toujours* orchestrées ou délibérées. Le terme logique d'action se différencie donc de celui de stratégie de deux façons. D'une part, elle n'implique pas nécessairement une forme de conscience ou de calcul, d'autre part, elle peut être mue autant par des préoccupations axiologiques (sensibles à des modèles institutionnels) que par la seule rationalité instrumentale.

De plus, nous appréhendons les logiques d'action de ces instances sous un double plan empirique. Le premier les considère dans leurs relations à leur environnement institutionnel (en particulier à la mise en œuvre des politiques conçues par des services de l'État ou des réseaux d'acteurs mandatés par ce dernier), mais aussi dans les relations aux établissements scolaires et aux différentes organisations locales qui participent de la production des services éducatifs aux parents et élèves (Meyer et Scott,

1983). Le second niveau d'analyse, interne aux instances intermédiaires, porte sur les différents acteurs individuels ou collectifs qui constituent ou affectent les orientations et l'action de ces dernières.

En définitive, ce cadrage théorique et cette double perspective micro-politique et institutionnaliste nous ont permis de conceptualiser les logiques de médiation institutionnelle à l'œuvre lors de la mise en œuvre des politiques de gouvernance par les résultats par les commissions scolaires au Québec. Deux hypothèses structurantes ont été formulées au départ pour étudier les *réponses* de ces agents et acteurs aux *mécanismes de changement institutionnel*, portés par les lois sur la GAR. La première envisage que les pressions institutionnelles au changement conduisent à un isomorphisme des entités intermédiaires, isomorphisme dont il reste à étudier les éléments effectifs de ressemblance (isomorphisme des finalités, des objectifs opérationnels, des outils, etc.) et les mécanismes opérants (d'ordre coercitif, normatif ou mimétique) (DiMaggio et Powell, 1983). La seconde envisage que ces pressions donnent naissance à une diversité de logiques d'action, diversité qui pouvait à priori être pensée en référence aux différentes réponses identifiées par Malen (2006). Ce sont notamment ces deux hypothèses (à la fois opposées et complémentaires) qui ont été mises à l'épreuve par notre travail empirique.

2. Méthodologie

L'analyse empirique de la mise en œuvre de la GAR par les CS repose sur une étude de cas multiples menée au sein de quatre CS de la province du Québec. Nous avons contacté un échantillon de 30 commissions scolaires francophones (il y en a 60 au total). Certaines CS ont été écartées afin de ne pas nuire à d'autres recherches similaires menées simultanément ou dû à leurs caractéristiques atypiques (notamment la taille de l'organisation). De plus, un facteur de relative proximité géographique (lié à notre capacité à y envoyer des équipes de recherche) a guidé cette première sélection. Ainsi, toutes les CS contactées se trouvaient dans les régions suivantes : Capitale-nationale, Mauricie, Montérégie, Estrie, Lanaudière, Laval, Montréal, Centre-du-Québec, Outaouais, Laurentides. La participation des CS s'est faite sur une base volontaire. Au final, 4 CS sur 30 ont accepté de participer à la recherche. Nous avons utilisé notre analyse préalable de la genèse de la loi au sein du champ politique québécois comme un canevas qui a à la fois orienté nos choix empiriques (par exemple les thèmes qui constituent nos guides d'entrevue) et notre interprétation du matériau.

Le matériau analysé est constitué par une soixantaine d'entrevues semi-directives (n = 61), menées avec des acteurs clés de la structure administrative de chaque CS. Dans de rares cas (CS1, CS3), nous avons pu faire quelques observations de mécanismes de délibération liés à la GAR. Enfin nous avons effectué l'analyse du contenu des différents instruments centraux à la mise en œuvre de la GAR à l'échelle intermédiaire. Nous avons fait l'analyse de trois outils clés de la GAR, chacun prescrit par la Loi sur l'instruction publique :

1. La planification stratégique des commissions scolaires. Elle est traduite par l'outil qu'est le plan stratégique (PS). Pour chacune des CS, les PS en vigueur ont été étudiés. Dans certains cas, lorsque ceux-ci étaient disponibles, les PS antérieurs ont aussi été pris en compte dans l'analyse.

2. La contractualisation des CS. Les outils que sont les Conventions de partenariat (CPar), en vigueur entre chacune des CS et le ministère de l'Éducation, ont été étudiés.
3. De plus, certaines conventions de gestion et de réussite éducatives (CGRÉ) qui lient un établissement à la CS ont été fournies par les CS participantes. Elles ont aussi été analysées, notamment afin d'observer certaines correspondances avec les instruments développés au niveau des CS.

En ce qui a trait aux entrevues, nous avons fait des demandes à la direction générale de chacune des CS afin d'interroger certains acteurs, leur participation s'est faite sur une base volontaire. Les entrevues se sont déroulées sur une période de 14 mois : en avril/mai 2013 à la CS1; en novembre 2013 et janvier/avril 2014 à la CS2, en décembre 2013 et février/mars 2014 à la CS3 et en mai/juin 2014 à la CS4. Sur l'ensemble des entrevues menées (62), un participant a choisi de se retirer de l'étude conformément à la clause prévue à cet effet dans le certificat éthique de la recherche. Le tableau suivant représente les acteurs interrogés.

Tableau 1 : Acteurs interrogés dans les 4 CS-cas

Catégories d'acteurs	Position occupée	Échantillon total
Direction générale	Directeur général (DG) Directeur général adjoint (DGA) Secrétaire général (SG)	13
Cadres supérieurs et intermédiaires	Directeur de service (Cadre) Directeur adjoint de service (Cadre) Coordonnateur (Cadre)	14
Acteurs politiques	Commissaire scolaire (Com) Commissaire parent (Com) Président du Conseil des commissaires (PCC)	11
Employés associés au traitement et à l'analyse des données	Technicien (Tech) Secrétaire exécutant des fonctions d'analyse de données (Tech)	3
Conseillers pédagogiques	Conseiller pédagogiques (CP)	13
Directions d'établissement	Directeur d'établissement (DÉ) ⁶	4
Syndicalistes	Président du syndicat local d'enseignants	3 ⁷

⁶ À noter : seules quelques directions d'établissement ont été interrogées d'abord afin de connaître leur implication au niveau de la commission scolaire (par exemple, en ce qui a trait aux processus de reddition de comptes à la CS ou encore par le biais de leurs participation à des tables de concertation ou à des activités de formation). Dans un dernier volet de l'analyse de la GAR, d'autres équipes directions seront interrogées en parallèle avec des équipes écoles afin d'analyser cette politique au sein des établissements scolaires.

⁷ Dans l'une des quatre CS étudiées, le président du syndicat a refusé de participer à cette recherche, d'où la présence de seulement trois répondants.

Les guides d'entrevue sont dérivés d'un ensemble de 15 thèmes communs. Afin de refléter la réalité professionnelle de chacune des catégories d'acteurs et nos propres objectifs empiriques, ce ne sont pas tous les thèmes qui étaient employés lors d'une seule entrevue. De même, les questions liées à ces thèmes pouvaient varier. Nous reproduisons ici ce guide thématique.

Tableau 2 : guide thématique des entrevues semi-directives

Thèmes abordés	Objectifs empiriques : ce que l'on cherche à savoir
1. La présentation générale de la CS, perception et/ou transmission de la mémoire de la CS	Présentation de l'individu Perception de la mission de la CS, <i>Identité et spécificités</i> de la CS
2. L'évolution du contexte de la CS	Démographie Recrutement des élèves Hétérogénéité et diversité des publics Changements d'école (choix scolaire), flux d'élèves Carte scolaire Concurrence scolaire
3. La structure de la CS	Structure organisationnelle actuelle Évolution de la structure (depuis 2000); Relations organisées entre établissements et CS Rôles et fonctions des différents services Organisation des secteurs/réseaux
4. La réussite éducative	Définition de la <i>réussite</i> Définition de la <i>performance</i> Conception de la justice scolaire
5. Perception générale de la politique de gestion axée sur les résultats	Finalités Qualités Risques et appréhensions Potentialités ou opportunités
6. Contenu et justification des plans stratégiques et des conventions de partenariat	Contenus et orientations générales Perceptions et attentes face aux outils

<p>7. Modes d'élaboration des plans stratégiques et des conventions de partenariat (après 2008).</p>	<p>Étapes et modes d'élaboration Perceptions par les différents acteurs Difficultés rencontrées dans l'élaboration Modes de résolution des conflits liés à l'élaboration</p>
<p>8. Mise en œuvre des CGRÉ au niveau des établissements</p>	<p>Implication du personnel-conseil de la CS Impact de la GAR sur la logique de <i>conseillance</i> Perceptions et réception par les différents acteurs des établissements Variations au sein de la CS entre les établissements et l'adaptation des personnels; Transformations des pratiques au niveau de l'établissement.</p>
<p>9. Production et usage de données dans la CS (notamment chiffrées, statistiques)</p>	<p>Organisation des systèmes d'information statistiques et des outils de collecte et de traitement des données Évolution depuis la GAR de ces outils et des personnels qui en font usage Organisation de la diffusion des données Perception des usages des données Organisation du suivi auprès des acteurs des établissements Effets attendus et perçus de l'usage des données</p>
<p>10. Reddition de compte</p>	<p>Étapes et procédures : de qui à qui ? Sur quoi ? Comment s'opère-t-elle ? Qui la prend en charge ? Évolutions et difficultés Perceptions par les différents acteurs, présence de controverses ou de conflits</p>
<p>11. Contrôle et évaluation de la CS par le MELS</p>	<p>Perception des contrôles du ministère Relation à la direction régionale du ministère Conséquences</p>
<p>12. Contrôle et évaluation des établissements par la CS</p>	<p>Perception des contrôles de la CS sur les établissements</p>

	<p>Suivi des redditions de comptes</p> <p>Conséquences pour l'établissement</p>
13. Les outils d'évaluation	<p>Perception des évaluations des élèves faite par le ministère</p> <p>Présence d'évaluation construite au niveau de la CS</p> <p>Apport et difficultés</p> <p>Suivi des évaluations dans les écoles</p>
14. Perceptions des parents	<p>Présence et apports des parents</p> <p>Différences depuis les changements de législation (notamment la Loi 88)</p>
15. Perceptions des commissaires et de la démocratie scolaire	<p>Leur attitude vis-à-vis de la GAR</p> <p>Leur attitude vis-à-vis de la reddition de comptes</p> <p>Les apports et avantages associés à la démocratie scolaire</p> <p>Les difficultés particulières</p> <p>Les possibles solutions envisagées</p>

2.1. La méthode d'analyse

Le corpus d'entrevues (tous les entretiens ont été transcrits dans leur intégralité) a été analysé avec le logiciel NVivo (version 10)⁸ selon un procédé semi-inductif à l'aide d'une grille analytique s'inspirant des perspectives néo-institutionnalistes et micro-politique évoquées. Ces ancrages théoriques ont été à la base de la constitution de notre grille de codage des entretiens. Le codage est donc construit sur une distinction dans les objectifs empiriques associés aux items du guide d'entrevue : 1) des objectifs empiriques qui visent à déterminer le contexte organisationnel et institutionnel de chacune des CS/cas étudiés; 2) des objectifs empiriques qui visent à mettre en lumière le processus de mise en œuvre de la GAR par/dans ces CS. Nous avons construit une série de « nœuds parents » associés à l'un ou l'autre de ces objectifs. Ces nœuds parents donnent naissance à des « nœuds enfants », donc à des sous-groupes qui leurs sont étroitement liés et exclusifs. Dans le protocole de codage que nous avons utilisé, les nœuds enfants sont habituellement créés de manière déductive à partir de nos connaissances théoriques et empiriques de l'objet et s'inscrivent dans le prolongement de certaines questions spécifiques. Par exemple, en ce qui a trait aux outils formels de la GAR (plans et contrats), nous savons que ceux-ci sont différents en fonction du palier (CS ou établissement). Nous établissons donc un

⁸ Nous reprenons ici le vocabulaire de NVivo qui utilise le terme « nœud » afin de définir un code.

premier fractionnement en fonction de cette distinction. De plus, nous cherchons à la fois à reconstituer le processus d'élaboration de ces outils, mais nous souhaitons aussi distinguer le discours que les acteurs tiennent sur les outils, la manière dont ils les perçoivent. Nous opérons donc un second fractionnement du nœud parent dans cette optique. Pour chacun des nœuds ainsi créés, nous les mettons à l'épreuve des données. C'est-à-dire que nous nous assurons que des extraits pertinents y sont associés (sinon, ils sont abandonnés au profit de catégories analytiques plus robustes) et qu'ils s'agit d'un regroupement exclusif (si deux nœuds réfèrent à un même groupe d'extraits, il s'agit de groupes analytiques similaires qui sont alors fusionnés). De plus, dans des cas plus rares, certains nœuds enfants émergent du processus de codage, ils sont alors intégrés à la matrice de nœuds. Toutefois, ce sont surtout des nœuds isolés, voire de petites catégories de nœuds parents/enfants qui sont constitués inductivement. Par exemple, nous avons rapidement intégré un nœud isolé sur le rôle des experts-conseils en lien avec la GAR ou la mise en place d'outils qui lui sont connexes, puisque ces experts sont évoqués par de nombreux gestionnaires des CS interrogés. Veuillez vous référer au document annexe de ce rapport pour la présentation intégrale de la matrice de nœuds telle que stabilisée au terme du processus de codage.

Suite au codage, et pour chacun des acteurs interrogés, nous avons produits des mémos analytiques qui visaient à décrire les catégories de codage telles que représentées dans les propos de l'interviewé. Ces mémos ont servi de base aux études de cas de chacune des CS (voir section 1). Celles-ci sont étoffées par l'analyse de certains outils associés à la GAR, produits par les CS, ainsi que par l'apport de données quantitatives descriptives permettant de mieux contextualiser les cas (nous avons utilisé les données du MELS pour les résultats agrégés aux examens ministériels, les taux de diplômes et de décrochage, les populations d'élèves et les niveaux de défavorisation). Ces études de cas visent à mettre en exergue les logiques de médiation de la politique à l'œuvre au sein des CS ainsi que les éléments (socio-spaciaux, structurels) susceptibles de conditionner ou d'influencer les réponses des organisations aux exigences ministérielles. Enfin, c'est par la comparaison des études de cas de chaque CS que nous avons procédé à la mise à l'épreuve de nos deux hypothèses de départ :

1. H1 : les acteurs politiques centraux seraient les principaux entrepreneurs du changement institutionnel;
2. H2 : les acteurs intermédiaires ou locaux auraient considérablement *médié* la politique centrale et dès lors produire d'importantes variations dans la mise en œuvre de la politique de la GAR.

L'analyse qui découle de cette comparaison (section 2) s'est donc faite en deux temps, d'une part, quant aux convergences observées dans la mise en œuvre de la GAR, d'autre part, quant aux divergences propres à chacune des CS. Or, comme le lecteur pourra le constater, l'analyse des convergences nous a amenés à nous écarter de l'hypothèse de départ H1 pour développer la thèse de la *gestion de la pédagogie* comme principale médiation de la GAR par les CS (chapitre 6). Ce faisant, nous avons revisité H2 afin de mettre l'accent sur de possibles divergences propres à cette médiation, d'où l'approche théorique par logiques d'action (chapitre 7).

Première partie – Les études de cas

Introduction

Cette partie est consacrée à une présentation monographique de nos études de cas. Nous développons, de manière détaillée, chacun des quatre cas dans les quatre chapitres suivants. Chaque chapitre est structuré de la même manière, en deux temps. Tout d'abord, nous décrivons les caractéristiques du contexte organisationnel et institutionnel propre à chaque CS, telles qu'elles ressortent du discours de nos répondants. Outre l'identité de l'organisation qu'ils mettent en avant et les principaux traits de sa structure organisationnelle, nous insistons sur les éléments de contexte de marché (concurrence, évolutions sociodémographiques) ou du contexte institutionnel de la CS, qui peuvent avoir conditionné ou influencé la mise en œuvre de la GAR. Dans un deuxième temps, nous présentons la chronologie et les formes de mise en œuvre de la GAR à la fois sous l'angle des acteurs qui y sont impliqués et des instruments qui sont mis en place/déployés au sein des CS. Nous proposons quelques jalons temporels/point d'inflexion dans le processus de mise en œuvre et faisons un résumé de l'état actuel de la situation.

Mais avant de présenter qualitativement chaque CS, nous allons, dans cette introduction descriptive en faire une brève présentation statistique comparative sur le plan sociodémographique et sur le plan des performances scolaires⁹.

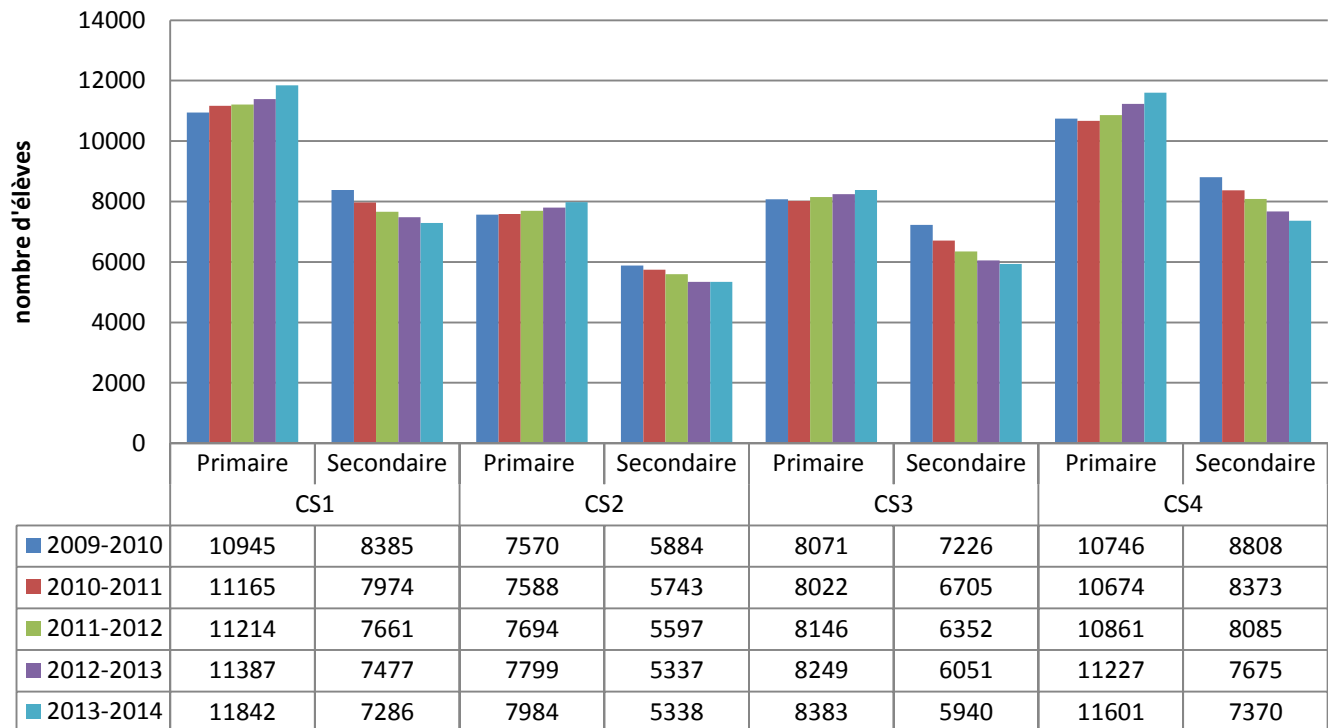
1. La population scolaire

Nos études de cas sont dans la moyenne en ce qui a trait à la population d'élèves desservis. Toutefois, on constate des tendances opposées selon les deux niveaux d'enseignement : les effectifs au primaire croissent, alors que ceux du secondaire baissent de façon continue, et ce, pour toutes les CS. On note également que le rythme de croissance varie selon les CS. C'est ainsi que dans les CS1 et 4 on note une croissance plus marquée que dans les CS2 et 3, où celle-ci est faible. Pour ce qui est de la baisse constatée dans le secondaire, la tendance semble relativement moins marquée à la CS2 comparée aux autres CS. Si la CS3 souffre d'une baisse démographique, les autres sont en croissance, ce qui engage de part et d'autre des considérations en termes de structures d'accueil, de recrutement de personnel, etc.¹⁰

⁹ Un résumé des statistiques descriptives est disponible en annexe.

¹⁰ Ceci est particulièrement vrai au primaire, le Québec ayant connu un boom démographique récent. Toutefois, toutes les CS sont, à l'heure actuelle, en décroissance au niveau secondaire.

Figure 1 : population d'élèves des CS de 2009 à 2013



La CS2 et la CS3 couvrent de vastes étendues, alors que les territoires de la CS1 et de la CS4 sont de tailles moyennes. Toutes ces CS comportent des zones urbaines et suburbaines, avec pour certaines des aires rurales et semi-rurales. Elles desservent une population d'élèves aux caractéristiques variées, accueillant pour les unes des élèves de milieux socio-économiques relativement homogènes et favorisés, alors que certaines comptent aussi des poches de défavorisation importantes, même si la population d'ensemble reste relativement nantie. Utilisant ainsi l'IMSE¹¹ des établissements du secondaire, on constate que la CS2 est la plus défavorisée de toutes les CS, suivie de la CS3 avec des rangs respectifs de 6 et 5 en 2014, tandis que la CS4 est la plus favorisée avec un rang de 2. L'analyse de la série d'indices allant de 2005 en 2014 révèle que la CS3 a régressé en 2008 et 2009, passant d'un rang 4 à un rang 5, niveau où elle se maintient jusqu'à ce jour. Par contre, les CS4 et CS1 voient leurs rangs se stabiliser à des niveaux respectifs de 2 et 4 durant toute la période d'observation. La CS2, la

¹¹ Deux indices sont utilisés par le MELS pour caractériser les établissements du point de vue socio-économique. Il s'agit de l'indice du seuil de faible revenu (ISFR) et l'indice du milieu socio-économique (IMSE). Pour les besoins de ce travail, nous avons construit des indices basés sur les rangs déciles moyens pour les CS. Les rangs déciles renvoient à la position de l'école ou de la CS sur une échelle de 1 à 10, 1 étant moins défavorisé et 10 étant plus défavorisé. Les rangs déciles ont été arrondis afin de se conformer au mode de présentation du MELS (nombres entiers seulement pour cet indicateur). Un tableau et un graphique avec les indices non arrondis se trouvent en annexe, au besoin. Ces indices sont, en effet, des indicateurs importants car il y aurait une différence au niveau du taux de sorties sans diplôme ni qualification (effet) de 15.7% entre un milieu de niveau 1 (moins défavorisé) et un milieu de niveau 10 (plus défavorisé) sur le rang décile, particulièrement pour ce qui est de l'IMSE, plus adapté à divers contextes que l'ISFR, plus approprié dans les grandes agglomérations.

plus défavorisée depuis le début de la période d'observation, a connu quelques améliorations en passant du rang 7 au rang 6, de 2009 en 2011, puis depuis 2013.

2. Les performances scolaires

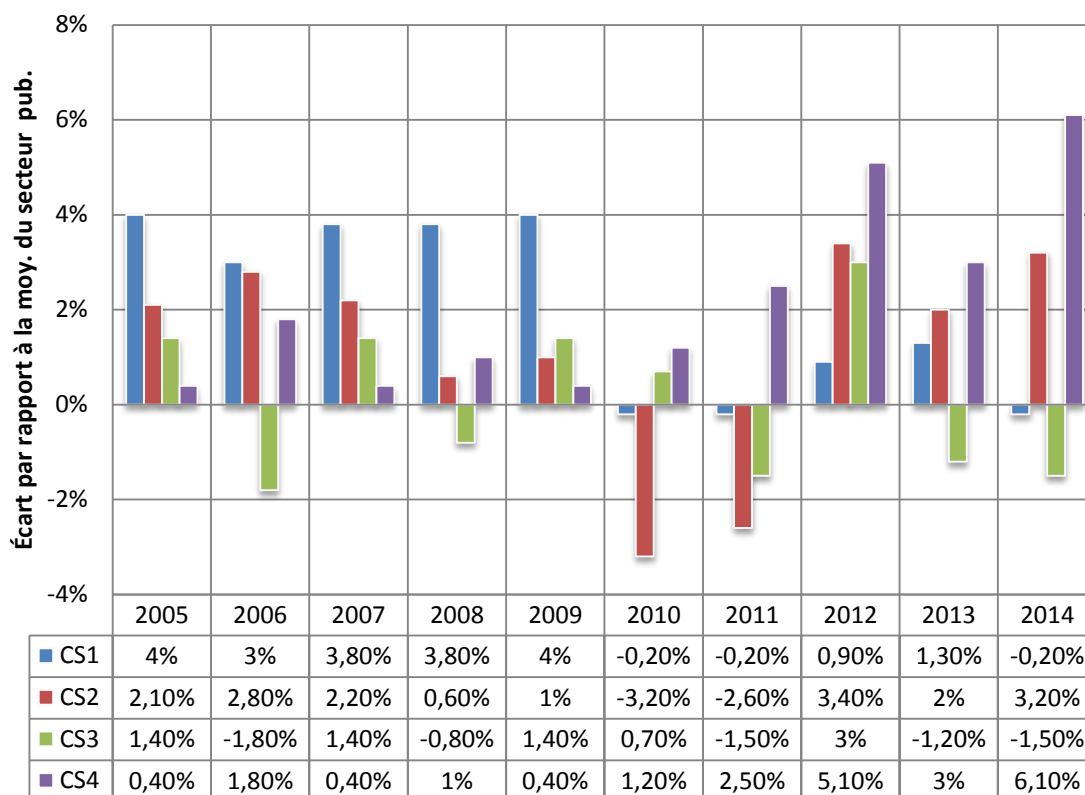
Les CS enregistrent, pour l'ensemble, des taux de réussite généralement comparables ou au-dessus de la moyenne québécoise des écoles publiques (voir tableau 3).

Tableau 3 : taux de réussite aux épreuves uniques

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CS1	84,6%	83,6%	85,6%	85,4%	89,6%	91,5%	91,6%	81,0%	84,7%	83,7%
CS2	82,7%	83,4%	84,0%	82,2%	86,6%	88,5%	89,2%	83,5%	85,4%	87,1%
CS3	82,0%	78,8%	83,2%	80,8%	87,0%	92,4%	90,3%	83,1%	82,2%	82,4%
CS4	81,0%	82,4%	82,2%	82,6%	86,0%	92,9%	94,3%	85,2%	86,4%	90,0%
Ensemble public	80,6%	80,6%	81,8%	81,6%	85,6%	91,7%	91,8%	80,1%	83,4%	83,9%
Ensemble privé	94,5%	94,2%	95,0%	95,0%	96,6%	98,4%	98,1%	95,3%	96,1%	95,8%

Les écarts entre les CS-cas et l'ensemble du secteur public (tableau 4) en ce qui a trait aux taux de réussite aux épreuves uniques donnent une image plus précise de la situation. Ainsi, seule la CS4 a un taux qui se maintient au-dessus de la moyenne provinciale tout au long de la période d'observation. La CS2 se distingue par une remontée importante depuis 2012 et dépasse alors la moyenne du secteur public, alors que la CS1, nettement au-dessus de la moyenne avant 2010 connaît une régression dans les dernières années. La CS3 est celle qui a les écarts de performances les plus instables par rapport à la moyenne du secteur public passant du positif au négatif d'une année à l'autre.

Figure 2 : Évolution des écarts des taux de réussite aux épreuves uniques des CS par rapport à celui du secteur public



En ce qui a trait aux taux de diplomation et de qualification, l'analyse laisse voir une croissance continue des taux depuis au minimum 3 ans pour toutes les CS à l'exception de la CS1 qui a connu une baisse en 2013.

Tableau 4 : pourcentage de diplomation et de qualification

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CS1	56,9	52,6	55,5	56,4	55,5	57,2	59,2	58,2
CS2	58,7	60,2	62,5	62,1	59,3	60,1	61,5	63,1
CS3	49	45,2	51,8	50,7	54,9	55,1	57,6	59
CS4	60,5	55	56,9	58,2	60,9	58	58,9	61,4
Public	56,1	53,7	54,9	55,4	57,5	58,3	57,3	60
Privé	82,6	83,7	85,2	85,2	85,4	86,5	87	87,4

Par ailleurs, la concurrence avec les établissements privés est un problème commun aux CS étudiées, bien qu'elle touche les organisations dans des proportions diverses (par exemple, une de ces CS a enregistré en 2013 un taux de sortie vers le privé au moment du passage du primaire au secondaire de 30,6 %, ce qui est bien supérieur aux autres cas). Le contexte de restriction budgétaire touche aussi

toutes les CS, ce qui les amène à développer des stratégies pour s'adapter à ces changements d'environnement externe. Dans l'ensemble, les CS présentent des attributs différenciés en ce qui a trait à leur territoire, leur population, mais aussi leur organisation interne (organisation de la structure administrative, place des services éducatifs au sein de cette dernière, mode de gestion plus ou moins décentralisé vers les établissements) comme nous allons le détailler dans les chapitres suivants.

Chapitre 2 – La CS1

La CS1 est une commission scolaire de taille moyenne qui couvre un territoire étendu. Elle est caractérisée historiquement par une population relativement homogène et des milieux socio-économiques favorisés. Néanmoins, la population de la CS, du fait de l'étalement urbain, est en croissance, de même, elle tend à se diversifier en termes de milieux socio-économiques. Cette croissance engage ce que le directeur général (DG) qualifie de « beaux problèmes d'infrastructures, de constructions, de recrutement ». La diversification de la population suscite donc des besoins en termes de services (accueil, francisation), mais aussi de formation du personnel à des problématiques liées à cette diversité.

1. Contexte organisationnel et institutionnel

1.1. Éléments constitutifs

Identité projetée¹²

La CS1 est présentée par les interviewés comme une CS au climat social et aux relations de travail non-confliktuelles qui s'inscrivent dans une volonté commune de voir l'organisation bien fonctionner. L'accent est mis sur le côté personnel, humain, les valeurs partagées et le sentiment d'appartenance à l'organisation.

La consultation des milieux, la collaboration avec les acteurs internes et les partenaires externes de la CS1 sont présentées par les cadres des services éducatifs comme une spécificité de l'organisation : l'accent est mis sur l'importance de la collaboration sur des questions stratégiques qui concernent l'ensemble des niveaux et secteurs d'enseignement (primaire, secondaire, formation professionnelle, formation générale des jeunes) ainsi que sur les consultations qui sont mises en place avec les établissements.

La CS1 est décrite par les cadres comme étant « au service des établissements pour le meilleur service de l'élève ». L'importance de prendre des décisions en fonction des établissements et des élèves est présentée par le DG comme un « message envoyé aux directions de services », qui « transcende ». La place de l'élève est primordiale, les décisions prises doivent l'être en fonction des élèves. Ils sont les destinataires de l'action éducative et les actions entreprises au niveau de la CS1 se répercutent in fine sur les milieux et sur la réussite des élèves.

Une autre particularité présentée par l'organisation est sa capacité perçue à « bouger », sa réactivité. Le DG met en avant le fait que « personne ne laisse trainer une situation dans une école ». Les individus s'y mobilisent et sont capables d'être proactifs sans besoin d'avoir à « tirer personne » dit-il. D'autres

¹² Dans plusieurs études de cas nous utilisons la notion *d'identité projetée*, car elle dérive d'une catégorie de codage sur l'identité organisationnelle des commissions scolaires (voir matrice de nœuds en annexe). À noter que l'identité projetée n'est qu'une des dimensions de l'identité organisationnelle (voir Draelants et Dumay, 2009). Or, cette dimension fait écho à la manière dont la CS se met en scène, se présente aux yeux des autres acteurs. « Se faisant on projette une image vers les autres. De fait, cette identité exprimée produit des impressions sur autrui, ce qui renvoie à ce que Goffman (1973) a analysé en termes de maîtrise des impressions (impression management). Rappelons que dans la perspective *goffmanienne*, l'identité constitue une face, une présentation, une mise en scène de soi dans une interaction sociale (ibid, p. 11) ».

acteurs témoignent par ailleurs de la sensation d'avoir un «*pouvoir* sur les orientations de l'organisation et le sentiment qu'il y est relativement facile d'y faire changer les choses. Cette présentation des caractéristiques de la CS1 est faite en prenant comme point de comparaison soit d'autres commissions scolaires auxquelles les interviewés se réfèrent pour y avoir travaillé, soit la réalité qu'ils disent vivre au sein de l'organisation.

Schéma des interrelations internes à l'organisation

La CS1 compte un personnel de plus de 3000 membres (personnels de soutien, enseignants, professionnels et gestionnaires) à temps plein et à temps partiel. La structure administrative de la CS est dirigée par le DG nommé par le conseil des commissaires, lui-même composé d'une vingtaine de membres dont il est l'employé.

La direction générale est composée du DG et de 3 directions générales adjointes (DGA). Deux des DGA sont responsables de deux secteurs géographiques de la CS, responsables de l'accompagnement, de l'évaluation, de la supervision des directions d'établissements (DÉ) de leur secteur, ainsi que des plans de réussite et des conventions de gestion et de réussite éducative (CGRÉ). Le DGA aux services éducatifs est responsable de l'ensemble des services éducatifs.

Les services éducatifs sont composés des coordonnateurs aux ressources complémentaires, de la direction adjointe à la formation générale et de la direction adjointe à la gestion de la réussite éducative. La direction adjointe à la formation générale coordonne et encadre une dizaine de conseillers pédagogiques (CP) qui partagent leur temps entre le siège social de la CS et les établissements. La direction adjointe à la gestion de la réussite éducative est responsable de l'ensemble du volet statistique, de la gestion et de la production des données de la CS1 (CS, établissements et élèves). Le cadre responsable de cette direction est clairement identifié comme l'expert de l'utilisation des plateformes de gestion des données (Lumix, GPI).

Enfin les services des ressources humaines, ressources financières et matérielles, technologies de l'information et de la communication, services de l'information et de la communication, de l'organisation et de l'adaptation scolaire sont aussi sous l'autorité du DG.

La CS1 vit depuis 6 ans un fort renouvellement de personnel, d'environ 40 % des effectifs selon un cadre de la CS. De fait, les répondants peuvent difficilement faire appel à leur mémoire pour retracer les événements et changements survenus au sein de l'organisation au cours des 10 dernières années. Les membres de la direction générale et les cadres des services éducatifs occupent leurs fonctions depuis moins de 5 ans après avoir occupé d'autres postes au sein de la CS, l'expérience dans des postes à dominante éducative au sein de la CS étant fortement valorisée pour accéder à des postes de direction au sein des services éducatifs.

Des changements sont intervenus au sein de la structure administrative de CS1 depuis l'arrivée en poste en 2010 du nouveau DG, de manière concomitante à la mise en œuvre des instruments de la Loi 88 (2008) :

1. Les services éducatifs, sous l'impulsion du DG, sont restructurés et placés au centre de la structure administrative ce qui revêt par ailleurs une dimension stratégique clé dans la mise en œuvre de la politique de gestion axée sur les résultats.

2. Le poste de direction générale adjointe aux services éducatifs est créé en sus des deux DGA en poste, chacun responsable d'un secteur géographique particulier. Ce troisième DGA se décrit comme le « bras droit » du DG, celui qui s'assure que les « travaux sont faits pour la performance des élèves ».
3. Les chefs d'établissements sont placés sous l'autorité des DGA, autorité qui peut alors s'exercer dans le cadre des rencontres de suivi et de supervision instaurées en lien avec la Loi 88, plus particulièrement de la contractualisation et de la reddition de comptes— « tu DOIS faire ça » (CS1_E4_DGA).
4. La Direction adjointe à la gestion de la réussite éducative, qui joue un rôle clé dans la production et l'usage de données statistiques ainsi que dans l'accompagnement et le suivi des établissements, est par ailleurs créée, placée sous l'autorité du DGA aux services éducatifs.
5. En réponse à la volonté d'une plus grande collaboration et coordination sur les orientations de la CS1 et les dimensions stratégiques entre les services de la structure administrative de la CS, et entre la CS et les DÉ, différents comités sont mis en place.
6. Les rencontres de l'équipe de direction, qui réunissent le DG et les trois DGA, sont l'occasion d'aborder les questions en lien avec l'organisation générale de la CS.
7. Le comité de direction et de coordination réunit la direction générale, les directeurs de service et les directions générales adjointes sur une base bimensuelle; ils abordent des questions en lien avec les orientations générales, la direction stratégique, le budget ou encore les questions transversales aux différents services de la CS1.
8. Conformément à la Loi sur l'instruction publique, le comité consultatif de gestion (CCG) est institué au niveau de la CS dans une perspective participative et opérationnelle. Il a, entre autres, pour objectifs d'informer et de consulter les directions d'établissements sur les orientations et décisions prises par la CS. Il se réunit une fois par mois et rassemble une centaine de personnes.

1.2. Éléments contextuels ayant une influence marquée sur l'institution

Concurrence

La concurrence avec le secteur privé au niveau secondaire est présentée comme un enjeu majeur par plusieurs interviewés : à hauteur de 30 % des élèves scolarisés dans les établissements primaires de la CS s'orientent vers les établissements privés au secondaire. Il amène la CS1 à développer son offre de services et à l'ajuster aux besoins des clientèles — parents-usagers. En diversifiant son offre de service, la CS1 souhaite retenir sa clientèle, notamment les élèves performants particulièrement représentés parmi ceux qui se dirigent vers le privé. Néanmoins, le processus de sélection des élèves dans différents programmes des établissements de la CS, qui s'ajoute au départ de certains élèves vers le privé, engendre un certain déséquilibre dans la répartition des élèves au sein des établissements de la CS1. De fait, les élèves les plus faibles sont surreprésentés au sein des écoles de quartiers et des programmes dits réguliers, ce qui amène à faire le constat d'une ségrégation inter et intra-établissements qui se développe du fait de ce contexte de concurrence.

Situation financière

Les importantes compressions budgétaires que subissent les commissions scolaires dans les dernières années sont perçues comme d'importantes contraintes qui ont un impact marqué sur le fonctionnement de la CS1 : « c'est assez horrible actuellement » (CS1_E2_DG). La CS1, en situation de déficit, met en avant la marge de manœuvre très étroite dont elle bénéficie et les difficultés d'anticipation auxquelles elle fait face dans sa gestion. Ce qui est aussi mis en avant est la difficulté de répondre à certaines demandes ministérielles dans ce contexte budgétaire serré :

C'est là qu'on travaille, qu'on « se fait travailler » les commissions scolaires, pour l'adéquation formation emploi. C'est un peu fou comme discours, parce qu'ils veulent qu'on développe des travailleurs, mais ils n'ont pas d'argent pour qu'on développe des programmes. C'est fou, mais c'est un autre débat. (CS1_E2_DG)

Relation avec les syndicats

Le syndicat des enseignants est perçu comme une force d'opposition importante, dépeint de manière très négative par certains acteurs. Il défendrait des intérêts corporatistes « sous couvert pédagogique » (CS1_E2_DG), centrés sur les conditions de travail des enseignants sans prendre en compte l'intérêt des enfants, et adopterait des positions contestataires, rendant le dialogue et la négociation difficile. Différents points apparaissent, particulièrement sensibles dans les relations entre la CS et le syndicat des enseignants : les conditions de travail des enseignants, en lien avec les questions relatives au personnel de soutien, la question de l'évaluation des résultats des élèves et la mesure des performances en lien avec la politique de gestion axée sur les résultats.

La GAR, les objectifs quantifiés (cibles incluses dans les CGRÉ) et la reddition de comptes sur ces cibles ont en effet suscité une forte opposition de la part du syndicat des enseignants qui mettait en avant la logique comptable de la GAR et s'opposait à une forme de reddition de comptes sur des cibles quantifiées. Selon le DG, le syndicat aurait créé un climat de méfiance et de résistance, les enseignants étant déjà « réfractaires » vis-à-vis des cibles introduites dans les instruments de contractualisation.

Le DG a donc mis en place un travail de négociation et de discussions visant à rassurer les enseignants et le syndicat, à rompre progressivement avec l'idée d'« une approche comptable » comme le dit un cadre. Toutefois, le sujet reste un point de tensions vives avec le syndicat des enseignants, et les relations entre ce dernier et la direction générale semblent, en définitive, relativement tendues.

Non. Je les [les organisations syndicales] ai complètement évacuées. C'est voulu, parce que... je les connais bien. Ils ont été mes vis-à-vis pendant 5 ans. Et on ne s'entendrait pas. Je n'ai pas le goût de négocier avec eux autres. De toute façon, la reddition de comptes sur les taux de diplomation, ultimement ce n'est pas les syndicats qui vont la faire, c'est moi. Donc je n'ai pas besoin d'avoir leur avis ou leur aval par rapport à ça. Quand je les ai rencontrés, je les ai rencontrés 2-3 fois, parce qu'ils avaient envoyé un torchon à un moment sur la grosse méchante convention de partenariat, j'ai dit vous allez m'arrêtez ça. Fais que ça s'est estompé. Mais pour moi le syndicat ce n'est pas un partenaire pédagogique. Ils défendent des intérêts corporatifs sous couvert pédagogique. Je les connais bien ils vont dire : oui, mais c'est pour les enfants... on va parler de l'entrée progressive, ce n'est pas 4 jours, on veut 5 jours.... mais ils ne font pas ça pour les enfants, ils font ça pour les profs, pour leurs conditions de travail. On arrivera

jamais à s'entendre. Si on veut parler de pédagogie avec eux, ils vont dire : les profs travaillent 35 h semaine, ça n'a pas de bon sens, vous leur demandez ça de plus.... on va s'embarquer dans des discussions comme ça. Moi je ne veux rien savoir de ça. On respecte le contrat de travail, et je n'ai pas d'enseignants qui sont malheureux. On n'est pas dans une culture où les enseignants revendiquent...on n'est pas du tout là-dedans. Je n'ai pas goût d'embarquer avec eux autres. (CS1_E2_DG)

Principales sources de possible emprunt et isomorphisme

Un des éléments qui caractérise par ailleurs la CS1 est son implication dans les activités de recherche avec les universités de la région. Plus particulièrement la recherche-action semble assez développée au sein de l'organisation. La participation de la CS1 et de ses acteurs à ces activités est vue comme une opportunité d'amorcer une réflexion en profondeur sur leurs pratiques, de les remettre en question et d'en adopter de nouvelles.

Les recherches menées au sein de l'organisation lui ont ainsi permis de développer un ensemble d'outils (questionnaires, etc.) que les acteurs, plus particulièrement les CP et les cadres des services éducatifs, s'approprièrent et que l'organisation mobilisera par la suite. De fait, la recherche-action menée au sein de la CS1 est perçue comme une composante importante du développement professionnel de ses acteurs, plus particulièrement au niveau des établissements. La CS semble donc être une organisation ouverte au changement qui se présente comme à l'affût de nouvelles façons de faire.

Et les approches structurantes, parce que le danger en éducation, on a une tentation de toujours vouloir la saveur du jour, essayer une méthode et une patente et au bout de six mois, ça tombe parce que ça colle pas ou on a pas fait une réflexion plus en profondeur pour s'assurer que chaque étape soit... c'est le danger qui nous guette parce qu'on est souvent pris à étendre des feux, on est plus en réaction et on a une tentation de vouloir aller rapidement. Là-dessus, on aime travailler avec les universités. Ça nous apporte beaucoup. (CS1_E2_DG)

De même la CS1 a fait appel à des experts afin de soutenir la mise en œuvre de la GAR. Le processus d'élaboration de la planification stratégique 2008-2013 a en effet été soutenu par un consultant externe, Expert 1, qui a organisé le processus, orchestré les consultations du personnel, proposé un ensemble d'outils (grille d'évaluation des services en termes d'efficacité et d'efficience, questionnaires visant à recueillir les points de vue des acteurs, tableaux de bord), qui seront conservés par la CS1. Il a ainsi appuyé le processus d'apprentissage concernant la GAR et ses instruments, ici la planification stratégique – détermination, fixation d'objectifs et alignement d'actions - pour y contribuer. Il y a certains consultants qui avaient développé une expertise : « On a eu un consultant, ici, là, qui nous a expliqué ce que c'était, puis la notion de tableau de bord » (CS1_E3_Cadre).

1.3. Performance et définition de la réussite : construction du problème

La réussite n'est tout d'abord pas thématifiée comme un problème au sein de la CS1 dans la mesure où leur « performance scolaire est correcte » (CS1_E2_DG). Elle devient néanmoins un enjeu majeur avec l'introduction de la GAR, dans la mesure où des taux de performance et de réussite constituent la base à partir de laquelle s'opère la reddition de comptes. Cette comptabilisation de la réussite et l'idée de la réussite de tous, au cœur du discours qui entoure la GAR, semblent entrer en tension avec une vision

large de la réussite partagée par les acteurs qui valorisent, par ailleurs, la diversité des parcours des élèves.

Et c'est ça, la difficulté qu'on a, hein [...] la bataille des chiffres, des sondages et des réussites, là... chaque enfant rentre pas dans ces cases-là, là, et malgré tout, on peut avoir réussi très bien avec un jeune sans qu'il ait obtenu un diplôme, et que lui, va être considéré comme un échec, parce qu'il n'a pas le diplôme attendu. (CS1_E1_PCC)

Pour la majorité des interviewés, la réussite des élèves ne peut donc se résumer à la qualification et à la diplomation, mais a trait à la réalisation du plein potentiel des élèves, ce qui introduit l'idée des capacités, besoins et limites de chacun. Dans ce sens, la réussite des élèves ne se limite pas aux notes ni à un parcours sans fautes. La complémentarité entre le régulier (Formation générale des jeunes) et la formation professionnelle est donc mise en avant, avec l'idée que les élèves doivent avoir la possibilité de trouver une orientation qui leur permet de s'épanouir.

Néanmoins, la croyance en l'effet établissement, l'effet enseignant, et dans le rôle important des directions d'établissements et leur responsabilité dans la réussite des élèves, est relativement présente dans le discours des acteurs. Puisque la réussite est multifactorielle, l'établissement ne fait pas tout, toutefois, il peut faire la différence; différents facteurs joueraient alors un rôle essentiel – le leadership pédagogique de la direction, le fait de « placer l'élève au cœur de sa réussite » (CS1_E8_CP), les stratégies d'apprentissage déployées par les enseignants.

Les bonnes écoles, c'est où est-ce que ça se traduit en gestes concrets. Ce n'est pas juste, tu sais, euh... Oui, ils ont la pensée « l'élève est au cœur », mais dans les faits, il y a les décisions qui se prennent. Ça veut dire, ça, dire « non » à certaines choses. Dire à tel prof : « Non, tu ne feras pas ça. Oui, tu vas... Oui. » Puis c'est difficile pour les directions d'école. C'est un rôle qui est extrêmement difficile. Je ne serais pas capable de faire ça. [Rires], Mais euh... mais quand, ceux qui le font, le font bien, c'est extraordinaire comment ils peuvent changer, je trouve, la vie de milliers d'enfants, parce qu'il y a des milliers d'enfants qui passent dans une école, là, sur une période, là. C'est incroyable. (CS1_E8_CP)

Les acteurs semblent, pour la plupart, ne pas mettre en doute la fiabilité des évaluations standardisées du ministère. Toutefois quand la question de la réussite est abordée en lien avec les évaluations standardisées, deux dimensions apparaissent en tension dans le discours de certains acteurs.

Les résultats des épreuves ministérielles permettent de « documenter la réussite d'une commission scolaire » (CS1_E8_CP), via les taux de réussite, elles documentent l'aspect académique. Les épreuves standardisées du ministère autorisent des comparaisons entre les établissements du fait d'une harmonisation des critères et exigences, elles permettent de réguler le système, de dresser un portrait et de diagnostiquer certaines difficultés majeures. En ce sens, elles constituent un outil utile dans le processus de reddition de comptes.

Sur un plan pédagogique, néanmoins, certains affirment que les épreuves ne sont pas la meilleure façon d'évaluer la réussite des élèves. Elles ne permettent pas de cibler les besoins des enseignants ou encore les difficultés des élèves, car la note n'indique pas où sont les difficultés.

2. La mise en œuvre de la GAR, ses effets et médiations

La GAR au sein de la CS fait l'objet d'un processus d'appropriation qui commence avec l'élaboration de la planification stratégique 2008-2013 et se poursuit avec la mise en œuvre des instruments de contractualisation au niveau des établissements. Il est ainsi possible de distinguer deux phases dans ce processus qui coïncide avec les deux lois majeures instituant la GAR au Québec (les Lois 124 et 88) : une phase de sensibilisation et d'appropriation au niveau des cadres de la CS1 qui correspond à l'élaboration de la planification stratégique 2008-2013, et où le recours à un consultant – Expert 1 – a joué un rôle clé dans l'élaboration des instruments et l'appropriation de la GAR; une phase d'implantation au niveau des établissements, au moment de la mise en œuvre des CGRÉ, où les directions d'établissements ont été identifiées comme un acteur clé dans l'acceptation des instruments, mais aussi dans la diffusion de la *pensée* derrière la GAR.

L'élaboration de la première planification stratégique de la CS1 est présentée par un cadre comme un exercice « ardu », dont les acteurs maîtrisaient mal les tenants et aboutissants. Le recours à un consultant sollicité par le DG de l'époque semble avoir permis de favoriser l'appropriation de la GAR. De plus, un ensemble d'outils seront proposés par l'expert et réinvestis par la CS pour l'exercice de planification suivant : la constitution de groupes de travail visant à faire émerger les besoins à prendre en compte dans la planification stratégique, l'utilisation d'une grille – la grille du nom d'Expert 1 pour évaluer leurs services en matière d'efficacité et d'efficience –, la passation de questionnaires pour consulter l'ensemble du personnel.

Un travail d'évaluation et de quantification des objectifs de la CS1 en lien avec les attentes de la GAR a ainsi été introduit : « on avait osé mettre des chiffres », dira le Président du conseil des commissaires. Si les acteurs mettent en avant les apprentissages réalisés lors de cet exercice, l'élaboration de la planification stratégique 2008-2013 et le processus orchestré par le consultant sollicité par le DG de l'époque peuvent s'apparenter à une phase de sensibilisation et d'apprentissage important autour de la GAR, de certains de ses instruments (planification). Apprentissage qui se développera au niveau de la CS avec l'arrivée des instruments de contractualisation et de reddition de comptes.

2.1. Instruments statistiques usages et effets

La CS1 est décrite comme d'abord peu outillée pour réaliser un travail de gestion et de suivi des données des élèves devenu nécessaire avec l'arrivée des instruments de la GAR. L'arrivée d'une nouvelle plateforme de gestion des données (Lumix) et la création du Département de statistiques, soit la Direction adjointe à la gestion de la réussite éducative, marqueront un tournant important dans l'usage de statistiques aux fins de régulation des actions de la CS1 et des établissements. La production et l'usage des données statistiques se généralisent et s'intensifient alors de manière concomitante à la mise en œuvre des instruments de contractualisation et à la reddition de comptes introduites par la Loi 88.

L'introduction de la plateforme Lumix (2010) est présentée par les cadres comme une avancée technique majeure : simple d'utilisation, conviviale et fonctionnelle. Elle engrange et centralise l'ensemble des données attenantes aux résultats des élèves, permet d'analyser, pour l'ensemble de la

CS et pour chaque établissement, les taux de réussite et résultats aux épreuves obligatoires par matière, niveau, cohorte, via des procédures techniques simplifiées. « On part de l'individu, puis on se rend à la commission scolaire. Donc entre les deux, toutes les données, on peut les avoir. Il suffit de questionner l'outil. » (CS1_E4_DGA)

Le nouveau Département de statistiques joue de fait un rôle clé dans la mise en place d'un système centralisé de production et de suivi des données en lien avec les exigences de la GAR. Présenté comme détenant la maîtrise de l'outil et des procédures statistiques, le cadre responsable des analyses des données CS (taux de réussite, de diplomation, décrochage, etc.) les fournit à la direction générale et aux services éducatifs. Il les transmet aux DÉ sous forme de tableau de bord, présentant un portrait de leur établissement. La Direction adjointe à la gestion de la réussite a aussi pour fonction d'accompagner les DÉ, qui ont été formés à l'utilisation de l'outil dans l'élaboration et le suivi des CGRÉ; elle informe par ailleurs les services éducatifs des difficultés rencontrées par les établissements (faibles résultats dans certaines matières pour certaines cohortes).

La CS1 souhaite donc installer, graduellement et dans *l'esprit de la GAR*, un système de suivi serré des performances de ses établissements devant favoriser l'identification des difficultés rencontrées par ces dernières ainsi que la mise en place d'accompagnement et de support. Toutefois, l'expertise en termes de statistiques reste majoritairement confinée aux mains de la direction adjointe à la réussite éducative, la majorité des acteurs de la direction générale et des services éducatifs déclarent en effet ne pas avoir à « jouer dans Lumix » et en être relativement satisfaits : « On a quelqu'un temps plein sur nos statistiques. Il y a un analyste qui... c'est la seule personne qui peut aller jouer là-dedans. Parce que nous autres, on n'y arriverait pas, là... » (CS1_E4_DGA)

2.2. *Implantation de la contractualisation et de la reddition de comptes*

L'introduction des instruments de contractualisation et de reddition de comptes de la Loi 88 constitue la deuxième phase de mise en œuvre de la GAR au sein de la CS1 qui intervient autour de 2010. L'arrivée de ces instruments ne semble pas poser problème. Ils n'introduisent pas de rupture avec les pratiques mises en place et auraient à l'inverse permis de confirmer la direction prise par la CS1, suite à l'introduction d'objectifs chiffrés dans la planification stratégique 2008-2013. La CS1 se présente ainsi comme très volontaire dans la mise en œuvre de la GAR, par exemple, en parlant des CGRÉ : « on l'a poussée, on l'a implantée » (CS1_E5_DGA). Les membres de la direction générale et les cadres de la CS interviewés partagent en effet une vision très positive de la GAR, qu'ils associent à la contractualisation, à la reddition de comptes et au suivi des résultats. La CS1 met par ailleurs en place un important travail d'apprentissage concernant l'usage des données statistiques (voir section précédente). Reconnu comme l'expert en la matière, le cadre responsable de l'analyse des données soutient l'ensemble des procédures nécessitant de convoquer les données au niveau CS et établissement. Ainsi, il se développe une expertise centralisée qui soutient de près les exigences de la Loi 88.

Au niveau des établissements cependant, la contractualisation et la reddition de comptes sur des objectifs chiffrés suscitent au départ de fortes résistances de la part des DÉ d'une part, et du syndicat des enseignants d'autre part. Les directeurs d'établissements y perçoivent un « encadrement

supplémentaire », « parachuté », et anticipent les résistances importantes des milieux. Le syndicat des enseignants, quant à lui, associe la GAR à l'introduction d'une logique comptable dans le milieu de l'éducation. Le syndicat diffuserait, selon un DGA, un message négatif à l'attention des enseignants : « il y a eu un message du syndicat par rapport aux conventions de gestion, on a fait peur un petit peu aux gens ».

Le DG semble alors jouer un rôle fondamental dans le développement d'une stratégie, déjà amorcée dans le cadre des instruments de planification, où les directions d'établissement sont identifiées comme des acteurs clés dans la réception et l'appropriation de la GAR et de ses instruments au sein des milieux, plus particulièrement au niveau de la contractualisation. Différents dispositifs visant à former, accompagner et mobiliser les DÉ, à faciliter leur appropriation des instruments sont mis en place : séances d'information, formations au logiciel de gestion des données Lumix, association de ces derniers à la création d'instruments standardisés associés à la GAR. Le DG a par ailleurs favorisé la mise en place d'espaces d'échanges avec les acteurs des milieux – syndicats, enseignants – afin de rassurer les acteurs notamment par rapport aux cibles chiffrées, de contrer le message syndical qui s'opposait aux « normes quantitatives » (CS1_E3_Cadre) et de susciter leur adhésion aux principes de la GAR.

Les directions, je les ai tellement embarquées depuis le tout début. J'ai pratiquement fait un travail de sensibilisation de gestion du changement pratiquement un an avant la convention qu'ils étaient déjà.... Comme DGA, j'avais déjà commencé à travailler ça avec eux : des conférences, commencer à s'approprier les outils, comprendre c'est quoi la gestion axée.... on a fait plusieurs étapes avant. L'autre étape a été de prendre le plan stratégique, de développer un outil commun. Ça, on a fait ça avec l'ensemble des directions d'établissement en groupe, on a travaillé ça en sessions de travail, donc ils ont eu l'occasion de s'approprier les outils en participant à la conception. Donc quand c'est arrivé, au jour J, qu'il fallait y aller, ils étaient prêts, il y avait eu la formation préalablement. Et [le cadre analyste de données] les a accompagnés étape par étape. Les directions n'avaient pas à chercher eux-mêmes leurs statistiques pour faire leur portrait-école, on leur fournissait l'analyse qu'ils avaient à valider. On a vraiment mis des conditions gagnantes pour pas qu'ils sentent cela comme un fardeau supplémentaire. (CS1_E2_DG)

Instruments de contractualisation

La mise en œuvre des premiers instruments de contractualisation s'orchestre autour d'une démarche où l'accent sera surtout mis sur l'intégration progressive des CGRÉ au niveau des établissements.

L'élaboration de la première convention de partenariat de la CS1 se déroule selon un processus à bureau fermé entre les cadres de la direction générale. Il s'appuie majoritairement sur le contenu de la première planification stratégique tout en s'adossant aux exigences concernant l'introduction des buts de la ministre et intègre les moyens à mettre en œuvre pour y contribuer. Les objectifs quantifiés à atteindre sont ajoutés, inspirés des cibles introduites dans la planification stratégique 2008-2013. Pour le DGA en effet les cibles et orientations fixées dans le plan stratégique « collaient » aux buts de la ministre. Le contenu de la convention de partenariat est par la suite présenté aux directions d'établissements avant d'être proposé au ministère. Au moment des entretiens (2013-2014), la deuxième convention de partenariat est en cours d'élaboration, elle s'inspire des grandes orientations de la précédente, tout en actualisant certains aspects en fonction des besoins du milieu, mais aussi des attentes signifiées

exprimées par le conseil des Commissaires. Un DGA met donc en avant la cohérence de ces deux planifications.

Lors de l'élaboration de la première convention, les cibles que la direction régionale du MELS souhaite voir intégrées dans la convention – et qui se répercuteront dans les CGRÉ – sont jugées trop ambitieuses par la direction générale. Elle entreprend alors de négocier les objectifs à la baisse : « ça a été du marchandage, les pourcentages, là » (CS1_E1_PCC) Pour le Président du conseil des commissaires, l'enjeu était alors principalement d'inclure des objectifs réalisables afin de pouvoir envisager une contribution réaliste des établissements sans susciter d'entrée de jeux des découragements ou des résistances.

La première... « Écoutez, là... voyons voir, écoutez, vous connaissez le milieu scolaire, là... ça fait 50 ans que ça ne s'est jamais fait. Donnez-nous une chance, là, de faire passer ça dans le milieu, faire adhérer. Après ça, on peut donner des objectifs plus élevés. Mais écoutez... on va y aller tranquillement, là... (CS1_E1_PCC).

La mise en œuvre des CGRÉ au niveau des établissements fait quant à elle l'objet d'une démarche progressive et négociée impulsée par la direction générale. Pour les premières CGRÉ, elle repose sur différents éléments : une limitation du nombre des buts de la ministre, inclus dans les CGRÉ, sur lesquels aligner moyens et objectifs chiffrés, l'abandon de l'exigence de fixation de cibles quantifiées pour les établissements les plus *résistants*. Les DÉ ont été par ailleurs accompagnés par la Direction de la gestion de la réussite éducative dans l'élaboration de leur CGRÉ.

Au niveau du secondaire, la démarche est d'abord entreprise avec les établissements ciblés comme les plus difficiles, avec des résultats plus faibles. Pour l'ensemble des établissements du secondaire, le nombre de buts auxquels l'établissement doit contribuer est limité à 2 buts communs à l'ensemble des établissements : 1) l'apprentissage du français; 2) la diplomation; ces buts étant identifiés comme *faciles* et ne demandant pas d'effort supplémentaire aux écoles. Au niveau primaire, la même stratégie de réduction des buts, de *standardisation des buts* figurant dans les CGRÉ est appliquée : seul l'apprentissage du français sera alors retenu. La Direction de la réussite procède, quant à elle, à un travail d'accompagnement des directions d'établissements dans l'élaboration de leur contractualisation afin de ne pas surcharger les DÉ et favoriser l'apprentissage concernant l'usage des analyses statistiques pour la définition d'objectifs chiffrés.

Les CGRÉ bénéficient toutefois d'un accueil différencié par les milieux : leur réception au primaire est perçue comme plus favorable alors que les établissements secondaires et leurs enseignants auraient exprimé plus de « résistances » quant à la question des objectifs chiffrés sur lesquels porte la reddition de comptes. La CS1 n'exigera donc pas de cibles chiffrées dans les premières CGRÉ des établissements les plus résistants.

Reddition de comptes

Parallèlement aux CGRÉ, des procédures de reddition de comptes verticales (hiérarchiques) et horizontales (vers la population) sont introduites par la Loi 88 pour la CS et pour les établissements, elles se systématisent et se formalisent progressivement.

La reddition de comptes que la CS1 effectue au ministère, sur base de la convention de partenariat, se systématisé et s'institue sur une base bisannuelle en obéissant à des procédures formalisées (au moment des entretiens, la CS en est à son deuxième exercice) : la CS reçoit un document de la part du MELS qui reprend ses statistiques en lien avec les éléments et les cibles de la convention de partenariat – taux de diplomation, taux de réussite aux épreuves. Les résultats sont mis en exergue selon des codes de couleurs (vert, jaune, rouge), la direction générale devant alors justifier des résultats insatisfaisants lors des rencontres avec la direction régionale du MELS. Cette dernière met en avant le caractère exigeant de la préparation de ces rencontres qui s'appuie sur une analyse fine des données de la CS.

La CS1 doit par ailleurs rendre compte de ses actions au conseil des commissaires et à la population. Cette reddition de compte s'opère via la rédaction du Rapport annuel, qui apparaît moins détaillé que la reddition de comptes faite au MELS. Il est transmis au Conseil des commissaires qui après avoir émis des recommandations et approuvé le document, est chargé de le présenter à la population.

La reddition de comptes des établissements vers la CS prend donc différentes formes. Elle s'exerce ponctuellement par la transmission d'un rapport (document standardisé et informatisé reprenant l'ensemble des éléments des plans de réussite, CGRÉ et la reddition de comptes sur ces derniers, qui sert de base aux rencontres de supervision des DÉ par les DGA) à la CS chaque année. Cette reddition de comptes s'opère, par ailleurs, de manière continue lors des rencontres de supervision des DGA avec les directions d'établissements, qui tendent à être systématisées au fil du temps pour faire partie intégrante de ce qui est récemment formalisé comme un « cycle de gestion » à la CS1. Ces rencontres de « remédiation » reposent alors sur une démarche systématisée d'examen des objectifs fixés aux CGRÉ et des moyens mis en œuvre par l'établissement, des résultats des élèves (par équipe-cycle, par classe) pour observer les grandes tendances et les problèmes qui se posent. Elles donnent lieu à des rapports rédigés par les DGA à l'attention du DG, rapports qui vont, le cas échéant, « lever le signal » (CS1_E2_DG) concernant les établissements ciblés en difficultés et qui nécessitent alors un soutien plus important de la part des services éducatifs. La CS1 peut alors décider d'allouer des ressources supplémentaires à l'établissement et une « intervention précise » est mise en place par les services éducatifs qui jouent un rôle clé dans l'accompagnement des établissements, dans la mesure où ce sont eux qui interviennent plus spécifiquement auprès des DÉ, des enseignants et sur les pratiques pédagogiques.

La reddition de comptes des établissements vis-à-vis de la population s'exerce enfin via le Rapport annuel qui est un instrument standardisé (canevas obligatoire) formalisé par la CS1, et qui comporte différentes questions prédéfinies renvoyant aux éléments de la CGRÉ. Ce rapport est élaboré et adopté par le conseil d'établissement, et présenté à la population par la DÉ et le conseil d'établissement. Si ce rapport est un instrument de reddition de comptes, il est aussi – et surtout – un outil de visibilité des actions de l'école. Un DGA met en avant qu'il doit refléter l'image de l'établissement et en faire sa promotion puisque « c'est un outil qui va aller dans les maisons ».

2.3. Principaux changements et médiations locales

La logique d'action privilégiée par la CS1 pour mettre en œuvre les instruments de la Loi 88 au sein des établissements, et plus largement la GAR, repose donc sur plusieurs éléments clés ayant pour thème commun une volonté de conformité aux exigences de la GAR : 1) la négociation et le compromis concernant les objectifs opérationnels de la GAR; 2) l'adhésion des acteurs (notamment les directions d'établissements) aux directives de la CS et aux principes de la GAR; 3) la création « d'outil intégré » visant à mettre en cohérence l'ensemble des instruments au niveau des établissements, à faciliter et formaliser les procédures et processus de reddition de comptes.

Si la CS1 ne remet pas en question la politique et adhère aux principes de la contractualisation et de la reddition de comptes, elle entreprend toutefois un travail de négociation de ses objectifs opérationnels en revoyant à la baisse les exigences de la direction régionale du MELS s'agissant de la première convention de partenariat. Elle se montre, par ailleurs, ouverte au compromis avec les établissements concernant le contenu des CGRÉ. La stratégie de la DG repose alors sur une approche « allons y morceau par morceau », flexible quant au contenu des CGRÉ. Cette flexibilité s'exprime d'une part par une intégration progressive au fil du temps de l'ensemble des buts de la ministre aux CGRÉ des établissements et la mise de côté de certaines attentes signifiées de la CS en fonction des contextes institutionnels (référence dans les entretiens à la mise en œuvre récente de la Loi56 sur l'intimidation ayant bouleversé la planification des établissements et à la volonté de ne pas ajouter de contraintes supplémentaires). D'autre part la CS1 renonce dans un premier temps à exiger l'inclusion de cibles chiffrées dans les premières CGRÉ des établissements les plus « résistants », même si l'objectif est bien d'intégrer à moyen terme les 5 buts de la ministre dans toutes les CGRÉ.

La logique d'action de la CS1 repose en outre sur l'adhésion des DÉ aux directives de la CS et aux principes de la GAR dont ils doivent se faire le relai au sein des établissements. Il s'agit donc, d'une part, qu'ils adoptent une attitude positive envers les orientations de la CS, de les accompagner et de favoriser leur appropriation de la « pensée » derrière la GAR. Les instances de concertation entre direction générale et DÉ, ou entre DÉ peuvent, par ailleurs, être vues comme des lieux de socialisation aux principes de la GAR et de familiarisation à de nouvelles pratiques. Le comité de pilotage, institué dans le cadre de la planification stratégique, revêt ainsi une dimension importante dans la mesure où il favorise la collaboration entre direction générale et DÉ autour d'éléments opérationnels clés relatifs à la GAR (définition de la stratégie de réduction et de standardisation des buts pour l'ensemble des établissements dans les premières CGRÉ, construction d'un outil intégré). Le comité consultatif de gestion (également appelé conseil consultatif des directions ou comité des directions) est, conformément à la Loi sur l'instruction publique, institué au niveau de la CS. Il revêt une perspective participative et opérationnelle ayant pour objectif d'informer et de consulter les DÉ sur les orientations et décisions prises par la CS. On s'attend ainsi à ce que les orientations qui y sont discutées soient relayées au niveau des établissements (attentes mise en avant par un interviewé). D'autres instances comme les groupes de coopération, qui regroupent les DÉ par secteurs géographiques, contribuent, par ailleurs, à l'échange de pratiques et à l'apprentissage collectif des DÉ.

Certains instruments sont, par ailleurs, adaptés ou créés au niveau de la CS pour simplifier l'intégration des différents outils au niveau des établissements et faciliter les procédures de redditions de comptes. Un « outil intégrateur » (CS1_E5_DGA) prenant la forme d'un outil informatique standardisé pour tous les établissements qui intègre le plan de réussite, le projet éducatif, la CGRÉ est créée sous l'impulsion du Comité de Pilotage. Le Rapport annuel, outil de reddition de comptes des établissements à la population, est quant à lui standardisé, un format unique est utilisé dans l'ensemble des établissements. Un canevas de reddition de comptes est aussi élaboré à l'usage des DGA. Ces instruments visent la mise en cohérence et en complémentarité des instruments. Ils participent de la systématisation et de la formalisation progressive des procédures de reddition de comptes qui constituent une composante de l'évolution des modes de régulation de la CS1 en lien avec la deuxième phase de la GAR. On passe ainsi progressivement de procédures de reddition de comptes qualifiées « d'anecdotiques » par le DG, portant davantage sur les processus et moins formelles (« comment ça va dans ton école ? »), à des procédures systématisées et formalisées à l'image de celles mises en place par le MELS.

Enfin le DG priorise le dialogue et l'accompagnement face aux « résistances » de départ qui sont affichées au sein des établissements. Un des éléments facilitateurs qui est effet mis en avant par un cadre est « la légitimité » du DG aux yeux des enseignants, son « discours » pédagogique. En effet, le DG concède avoir souhaité « dédramatiser », « démystifier » et ainsi « rassurer » les acteurs quant à leurs craintes concernant la GAR. De plus, le rôle d'accompagnement joué par la Direction de la réussite éducative dans l'élaboration et le suivi des instruments de la GAR vise à soutenir les DÉ dans leurs tâches nouvelles liées aux CGRÉ et à la reddition de comptes. Enfin, cette recherche de consensus dans une perspective opérationnelle et stratégique s'exprime aussi dans la gestion de la crise de confiance traversée par les membres du conseil des commissaires. Il s'agit alors de les rassurer par l'entremise du dialogue et de l'écoute.

2.4. Résumé de la situation actuelle de la mise en œuvre de la GAR

La GAR au sein de la CS fait donc l'objet d'un processus d'apprentissage graduel et d'une implémentation progressive qui prend un tournant important avec la mise en œuvre des instruments de la Loi 88 et l'arrivée en poste du nouveau DG. L'implantation de la GAR au sein de la CS est mue par une stratégie visant à susciter l'adhésion des acteurs dans un contexte de résistances de départ importantes de la part des enseignants et du syndicat enseignant par rapport aux objectifs chiffrés. L'accent sera alors mis par le DG sur la coordination et la collaboration entre les acteurs de la structure administrative et ceux des établissements. Cette coordination concourt à ce que les instruments de la GAR, plus particulièrement de la Loi 88, soient implantés progressivement au sein des établissements, sans provoquer de conflits majeurs.

L'évolution des modes de régulation en lien avec la mise en œuvre de la GAR se caractérise donc par une intensification du contrôle vertical hiérarchique du ministère vers la CS1 et de la CS1 sur les établissements qui intervient majoritairement au travers des instruments de contractualisation et de reddition de comptes. Parallèlement, on assiste à une systématisation et une formalisation des procédures de reddition de comptes de même qu'à une évolution de ses objets — des processus (ressources financières, humaines) vers les résultats (taux de réussite, de diplomation). Dans ce contexte, la production de données statistiques centralisée au niveau de la Direction de la réussite

éducative et leur usage aux fins de supervision et de régulation des actions de la CS1 et de ses établissements sont fortement valorisés et se développent en mettant à contribution l'expertise de la Direction de la réussite éducative.

Ici, une importance croissante est portée aux résultats des établissements (plus particulièrement aux taux de réussite des établissements, des cohortes par niveau aux épreuves obligatoires du MELS) qu'il s'agit de suivre et de surveiller, afin d'identifier rapidement les difficultés rencontrées et de mettre en place des actions pour y remédier. Les DGA ont en effet la possibilité de « forer », en d'autres termes d'analyser, avec l'aide de la Direction de la réussite, les données des établissements par cycle, classe, élèves. Ces rencontres de remédiation et l'analyse des données des établissements doivent donc permettre de mettre en place, au besoin, un suivi plus intensif des « écoles ciblées » en difficultés. Ce sont alors les services éducatifs et les CP qui sont chargés de travailler avec les chefs d'établissements et les enseignants sur leurs pratiques pédagogiques. On assiste donc parallèlement à une volonté d'intensification du suivi et des mesures d'accompagnement des DÉ par la CS, mais aussi des DÉ vers leurs enseignants. L'idée est d'accompagner les DÉ dans leur processus de gestion, mais aussi de travailler avec eux à ce qu'ils supervisent et qu'ils régulent l'évolution des pratiques pédagogiques des enseignants pour que les résultats de leurs élèves s'améliorent en sollicitant les services éducatifs et les CP.

L'usage des données statistiques aux fins de diagnostic et de régulation des actions de la CS d'une part, et des établissements d'autre part, occupe une place de plus en plus centrale au sein l'organisation. Pour les membres de la direction générale, les données statistiques présentent plusieurs intérêts : elles permettent d'établir des portraits d'écoles (taux de diplomation, d'absentéisme, de réussite), d'effectuer un suivi « en temps réel » des résultats des établissements et de leurs élèves. S'en suit la production de statistiques « plus fines », offrant davantage de précision dans la comptabilisation des taux de réussite, de persévérance et de son corolaire, le décrochage. Les membres de la direction partagent l'idée que les données statistiques permettent de donner une représentation objective de la réalité, de se dégager des perceptions et de travailler sur des éléments factuels.

L'usage des données, comme base de la supervision et de régulation des pratiques pédagogiques au sein des établissements, apparaît graduellement comme une attente normative à l'attention des DÉ. Toutefois la directrice adjointe des services éducatifs et les CP interviewés affirment orienter davantage leur suivi sur des appréciations qualitatives, sur leur connaissance des milieux ou sur les pratiques éprouvées par la recherche. De même, l'usage des données statistiques semble différer au sein des établissements. Aussi, si les données statistiques jouent un rôle important au sein de la CS — « ça commence à prendre de la valeur », dira un cadre - on peut faire l'hypothèse que les formes de l'évidence varient en fonction des acteurs et des objets sur lesquels portent la régulation : résultats et/ou processus, pratiques de gestion et/ou pédagogiques.

La GAR et ses instruments semblent donc s'institutionnaliser progressivement au niveau de la CS, bien que les pratiques qui leur sont liées soient actuellement dans une phase d'implantation encore en cours. Le discours de la direction générale et des cadres de la CS interviewés à l'endroit de la GAR semble témoigner de leur adhésion aux principes de la GAR. De même, ces derniers lui associent d'ores et déjà certains effets positifs. La GAR permet de déterminer et de prendre en compte les besoins du terrain, les réalités locales, de définir et délimiter les champs d'intervention et le rôle de chacun. La gestion axée sur

les résultats et les conventions de gestion auraient permis d'aller « voir exactement ce qui se passait dans chacune des écoles » (CS1_E4_DGA), de les questionner. Elle oblige les acteurs des établissements (enseignants, personnels de soutien) à prendre conscience de la nécessité de « travailler en équipe » (CS1_E1_PCC), de se concerter et de dialoguer, pour une prise en compte de la globalité et de la complémentarité des services. De même, les CGRÉ auraient permis de « réinstaller le discours pédagogique » (CS1_E2_DG) au sein des milieux et des directions d'établissements, on serait en train de créer une « communauté éducative » (CS1_E2_DG) avec des interactions, des échanges. Toutefois, certaines implications de la GAR sont soumises à caution. En tête, la pression accrue du ministère concernant les résultats qui s'exerce en même temps qu'une extension de son contrôle sur la CS, est perçue comme une forme d'ingérence. Bien que les cadres de la CS se présentent en accord avec l'idée de rendre des comptes, ils soulèvent toutefois la lourdeur bureaucratique de la démarche entre en tension avec l'idée d'efficacité qui est mise en avant dans un contexte de compressions budgétaires où il est demandé à l'organisation de faire plus avec moins.

Aussi, si la GAR semble participer à la pénétration progressive d'une démarche d'évaluation-diagnostic-action au sein de la CS1, il reste à observer et à analyser dans quelle mesure la GAR et l'usage des données chiffrées sont intégrés au fonctionnement des établissements, mobilisés et appropriés par les directions d'établissements et les enseignants. En effet, de fortes résistances semblent à l'œuvre au sein du corps enseignant concernant la logique inhérente à la GAR et plus particulièrement avec la notion d'imputabilité.

De même, cette primauté qui est donnée aux données statistiques est aussi remise en question particulièrement au sein des services éducatifs : on remet en doute leur capacité à témoigner d'une réalité pleine et entière. Des appréciations qualitatives sont nécessaires à une meilleure compréhension et connaissance de la réalité des milieux, des besoins des enseignants et des directions.

Qui plus est, l'importance qui est accordée aux taux de réussite entre en tension avec une conception de la réussite qui ne se limite pas au simple succès aux examens et devrait permettre à chaque élève de trouver un parcours qui convient plus particulièrement à ses besoins, capacités et préférences.

Chapitre 3 – La CS2

La CS2 est de taille moyenne. En juin 2013, elle comptait entre 13 000 élèves et 20 000 au secteur jeunes et au secteur formation professionnelle-formation générale des adultes (secteur FP-FGA).

La CS2 couvre un territoire très vaste s'étendant sur plus d'une municipalité régionale de comté (MRC), comprenant beaucoup plus que 25 villes et municipalités et dont la population dépasse largement les 100 000 habitants. Ce territoire comprend des aires rurales, semi-rurales et urbaines. Résultat de la fusion de plus d'une commission scolaire en 1998, elle employait en juin 2013 entre 2000 et 3000 personnes sur une base régulière ou temporaire.

La CS2 a fait face à une baisse démographique à partir de 2005, baisse qui touche encore les établissements du secondaire. Depuis peu, la croissance a repris au préscolaire et au primaire. La CS2 est donc sûre, en ce qui a trait au nombre d'élèves, qu'elle est « sur une pente croissante » (CS2_E8_DGA).

Les cadres insistent sur la « panoplie (diversité) de clientèle » que la CS doit desservir. D'un point de vue socio-économique, la « clientèle » de la CS2 est très diversifiée (les indices de défavorisation des écoles sont très variés), avec des différences marquées selon les aires géographiques. La clientèle des écoles primaires est relativement *polarisée* en fonction du niveau socio-économique du milieu d'où proviennent les élèves. Celle du secondaire est mieux répartie dans les écoles, en partie du fait d'une offre de services diversifiés (les projets particuliers, programmes d'éducation internationale, etc.) qui génère une certaine mobilité dans la clientèle desservie.

Étant ciblée pour l'immigration, la région au sein de laquelle œuvre la CS2 accueille un nombre important d'immigrants, en particulier des réfugiés politiques provenant de plusieurs régions du monde. À cet égard, la CS se donne comme mission d'offrir des services appropriés à cette clientèle, en étroite collaboration avec les organismes qui s'occupent de l'accueil des nouveaux arrivants, dont un organisme exclusivement dédié à ce service d'accueil. De l'avis des cadres, ce contexte pose aussi des défis, notamment en termes de taux de réussite, car les élèves seraient plus « difficiles », mais aussi parce que la CS doit ajouter le volet francisation à ses services.

Enfin, la CS2 a connu une très forte augmentation d'élèves handicapés ou en difficulté d'apprentissage et d'adaptation (EHDAA), la proportion de ces élèves représentant maintenant un des taux les plus élevés du Québec. En particulier, l'accroissement du nombre d'enfants ayant des troubles envahissants du développement (TED) est tout particulièrement important depuis au moins 5 ans. Au regard de cette situation, la CS a opté pour une stratégie privilégiant l'intégration de ces élèves en classe ordinaire, plutôt que la création de classes spéciales.

1. Contexte organisationnel et institutionnel

1.1. Éléments de contexte

Les commentaires de répondants sur la situation *dysfonctionnelle* qui régnait avant et au moment où la mise en œuvre des dispositions de la Loi 88 relatives à la GAR est enclenchée dans l'ensemble du Québec, soit à l'hiver-printemps 2009, manifestent que la CS2 était considérée comme inefficace, voire en crise. Plusieurs acteurs y voyaient sans doute « une très belle organisation », « une organisation joyeuse », rapporte un membre de la direction générale. Pourtant, selon d'autres cadres, y sévissaient un laisser-aller, beaucoup de problèmes humains et de relations interpersonnelles et une culture de clan. On y parlait peu de pédagogie. Les directions d'établissements (DÉ) étaient plus préoccupées des questions d'organisation et d'intendance que de pédagogie et passaient trop de temps à l'extérieur de leur établissement. En outre, les relations entre le Conseil et les membres de l'appareil de gestion étaient tendues, teintées de méfiance et d'hostilité et se nourrissaient de nombreuses crises. Les membres du Conseil avaient aussi tendance à intervenir à tout propos dans le champ des responsabilités de l'appareil de gestion et à courte vue.

La situation de grande tension entre la direction de la CS et les dirigeants du syndicat des enseignants n'était pas sans peser lourdement sur le fonctionnement de la CS. D'autant plus que ceux-ci avaient (et auraient encore) des alliés dans les médias et que le syndicat disposait (et dispose encore) des ressources financières nécessaires pour soutenir ses actions, notamment en ce qui concerne la publicité dans les médias et le dépôt de griefs, fort nombreux dans le cas de ce syndicat. De part et d'autre, la situation est qualifiée de guerre totale.

S'ajoute à cela une pression à faire mieux qui, implicitement, était adressée à la CS2 par les acteurs de l'environnement (des parties prenantes). En effet, la réputation de celle-ci dans la population et tout particulièrement auprès des parents était plus ou moins bonne, l'action syndicale contribuant à cette réputation mal en point. En outre, les écoles privées présentes sur le territoire se révélaient très attrayantes, notamment auprès d'une partie de la population plus favorisée sur le plan socio-économique¹³.

L'ensemble de ces facteurs ne pouvait être interprété par le Conseil que comme une incitation à ce que la CS fasse mieux sur le plan de la réussite des élèves. Déjà d'ailleurs, une orientation concernant celle-ci avait été mise en avant dans le plan stratégique de la CS2 de 2008-09 à 2011-12. Si l'incitation se conjugait à la conviction voulant que tous les élèves puissent réussir, la réussite étant cependant relativisée en fonction des caractéristiques propres à chacun, elle devenait : « la CS2 peut faire mieux ». Quand cette pression à faire mieux et cette conviction de pouvoir faire mieux sont-elles devenues prégnantes chez les uns et les autres? Difficile à dire ! Il n'en reste pas moins qu'au moment des entrevues, les dirigeants de la CS2, tant du Conseil que de l'appareil de gestion, étaient convaincus que la confiance des parents et du public en général serait gagnée en améliorant la réussite. À cet égard, pendant un certain temps, la direction de la CS a adopté un profil bas vis-à-vis des médias, le temps justement que des améliorations soient au rendez-vous, et a pris la précaution de ne pas donner des

¹³ Enjeu de taille, le quart des élèves de la CS2, « secteur jeunes », fréquentent ces écoles privées et un élève sur cinq s'y inscrit à la sortie du primaire.

arguments aux dirigeants syndicaux. À l'automne 2014, une amélioration étant survenue, la réserve envers les médias s'est estompée.

Même si l'action des dirigeants du syndicat enseignant aura eu des incidences négatives sur la réputation de la CS2 dans la population et chez les parents, il n'en demeure pas moins que la CS2 entretient des relations continues et satisfaisantes, semble-t-il, avec les divers organismes de son territoire, organismes politiques, municipaux, communautaires, entreprises, services de santé et sociaux. Depuis quand ces relations se sont-elles développées? Encore ici, difficile à dire! Cependant, le président du Conseil y aura contribué et lui ainsi que bien des répondants sont conscients de l'importance de ces relations et des partenariats qui existent. Ce qui ne peut qu'aider la CS2 dans sa volonté d'amélioration.

Selon les répondants, un enjeu fort préoccupant est le contexte de compression budgétaire qui persiste depuis quelques années et qui devrait devenir plus contraignant encore dans les prochaines années, étant donné la politique budgétaire d'austérité du gouvernement du Québec. Dans le même temps, la proportion d'élèves HDAA par rapport à l'ensemble des élèves ayant considérablement augmenté et le nombre d'élèves venant de l'immigration récente étant important et devant s'accroître à l'avenir, la CS2 doit attribuer des ressources de plus en plus considérables aux services à ces élèves si elle veut que ces services soient adaptés à ces derniers et maintenir sa stratégie d'intégration, ce qui contribue à son déficit budgétaire. Une conséquence tout à la fois des compressions budgétaires imposées à la CS2, compressions qui s'appliquent d'ailleurs à toutes les commissions scolaires : la nécessité d'augmenter la taxe scolaire, mesure qui n'est pas très populaire et qui ne peut que renforcer la pression à faire mieux.

Sauf erreur, aucun répondant n'invoque les compressions ou l'augmentation du nombre d'EHDAA et des élèves nouveaux arrivants pour remettre en question la possibilité pour la CS2 d'atteindre la cible fixée par le ministre pour l'année 2020. Pas plus que ne sont remis en question les objectifs à atteindre d'ici juin 2016, soit à la fin de la convention de partenariat.

De plus, la CS2 accepte la reddition de comptes au ministre, via la direction régionale, qu'implique la GAR. Mais la direction générale de cette CS fut choquée par la manière dont l'opération a été réalisée, et n'en attend pas de retombées. Bref, si une pression à faire mieux est ressentie, ce n'est pas du côté du MELS ou de la direction régionale qu'elle vient; c'est des parents et de la population qu'elle émane. Ses dirigeants estiment que la CS est plus imputable envers celle-ci et ceux-là qu'envers le MELS et sa direction régionale. La pression viendrait également de l'intériorisation de la responsabilité de faire en sorte que les élèves réussissent.

1.2. Conceptions de la réussite chez les répondants

Au regard de la conception de la réussite, un point commun ressort des entrevues : à peu près tous s'entendent pour dire que la réussite est différente d'un élève à l'autre, qu'elle doit être conçue en fonction des caractéristiques de chacun. Hormis ce point commun, un éventail assez large de conceptions coexiste parmi les répondants.

Reconnaissant qu'une conception différenciée de la réussite est de mise, quelques répondants l'associent tout de même implicitement aux bons résultats obtenus par les élèves aux épreuves MELS, à

celles de la CS2 et à celles des établissements, particulièrement en français, en mathématique et en anglais, quelquefois en sciences, et à l'absence de décrochage. D'ailleurs, peu importent les conceptions, cette même association implicite revient chez la plupart, entre autres lorsqu'ils énoncent l'objectif (ou les objectifs) que la CS doit atteindre ou donnent des exemples de façons de faire ou d'attentes entretenues.

Un répondant seulement fait équivaloir clairement et simplement la réussite à l'obtention d'un diplôme, quel qu'il soit, mais, selon lui, ce serait mieux si c'était un diplôme d'études secondaires classique.

Quelques répondants définissent la réussite dans les termes d'un but général : « rendre l'élève à son plein potentiel » et le « rendre capable de réussir sa vie »; « développer l'autonomie pour qu'il devienne fonctionnel »... ou « qu'il soit préparé à sa vie future »; « développer les compétences »; « avoir le sentiment d'efficacité » de telle sorte que face à une tâche, un événement, « l'élève est capable de réussir » - le répondant, plus loin dans l'entrevue, faisant la distinction entre la réussite éducative et la réussite scolaire; « atteindre les objectifs qui ont été fixés pour lui ». D'autres pointent plutôt un rapport qualifié au processus d'apprentissage : « faire vivre à l'élève un cursus agréable et lui donner le goût d'apprendre... » ou « susciter chez lui « un rapport positif à apprendre »; « il faut les (élèves) amener à aimer ça », ce qui multipliera les chances de diplomation; « faire progresser l'élève dans ses apprentissages »; le faire passer au travers d'un parcours logique, cohérent, qui mène à un diplôme (conception implicite).

L'un ou l'autre, mais pas tous, ajoutera « et, idéalement, obtenir un diplôme ». Par ailleurs, ce qui frappe dans les réponses obtenues, c'est la tendance à porter attention aux moyens et aux facteurs susceptibles de favoriser la réussite sans dire ce qu'elle est, comme si cela allait de soi. Ainsi, la réussite, « c'est une affaire de collaboration »; « il faut tirer dans la même direction »; « il faut tirer l'élève par le haut »; « aller au-delà des résultats vers la motivation ». Pour plusieurs, l'enseignant est un facteur important, sinon le plus important, mais, pour d'autres, il n'est pas le seul facteur. En lien avec la réussite, l'alignement nécessaire sur les programmes est souligné : « il faut être collé sur les programmes »; « il faut connaître la matière »; parmi les difficultés, « la disparité entre le programme et la matière réelle » est signalée ou « la façon dont l'enseignant s'est approprié la réforme ».

2. La mise en œuvre de la GAR, ses effets et médiations

Le processus de mise en œuvre de la GAR s'est déroulé en trois phases.

La première phase survient en même temps que la mise en œuvre de la Loi 88 est enclenchée dans l'ensemble du Québec, à partir de l'hiver-printemps 2009. La CS2 s'y astreint, comme la plupart des commissions scolaires du Québec. La direction de la CS2 a alors cherché à aligner son projet de convention de partenariat sur sa planification stratégique allant de 2008-09 à 2011-12 et a ensuite entrepris l'opération convention de gestion et de réussite éducative (CGRÉ). Peu d'informations ont été fournies sur cette phase. En particulier parce qu'il y a eu un renouvellement massif au sein de la direction générale et chez le personnel-cadre du centre administratif à partir de la fin de l'année scolaire 2009-2010 et parce que les répondants qui ont vécu cette phase n'ont pas donné beaucoup d'informations à ce sujet.

Néanmoins, quelques informations sont à retenir :

1. La convention de partenariat a été conçue à partir de la planification stratégique 2008-09 à 2011-12. Trois orientations avaient été retenues et explicitées en de nombreux objectifs. Selon les répondants, ces objectifs repris dans la convention de partenariat et ceux fixés dans les CGRÉ étaient trop nombreux et, en ce qui concerne les CGRÉ, n'étaient pas chiffrés. C'est le comité des ressources humaines et de la mission éducative du Conseil qui a préparé le projet de convention de partenariat, lequel a été adopté par le Conseil en juin 2009.
2. La ministre a pris un an avant de signer le projet de convention de partenariat proposé par la CS2. L'échéance en aurait été ramenée à la fin de l'année scolaire 2010-11, soit un an plus tôt que ce que prévoyait la résolution du Conseil.
3. Enfin et surtout, selon quelques répondants, les conditions n'étaient pas réunies sur le plan du fonctionnement de la CS2 pour que la GAR puisse jouer son rôle efficacement, c'est-à-dire pour que cette approche de gestion puisse contribuer à améliorer la réussite des élèves de façon significative. Pour l'un, la CS vivait de sérieux problèmes qui la rendaient inefficace.

La deuxième phase débute à la fin de l'année 2009-10 avec la nomination d'un nouveau directeur général (DG). Elle se caractérise, d'un côté, par la mise en veilleuse de la GAR, qui n'apparaît pas comme une préoccupation. Le nouveau DG ne signera d'ailleurs pas les CGRÉ alors qu'il était appelé à le faire pour une première fois. D'un autre côté, elle se caractérise par les multiples changements dans la structure formelle et le fonctionnement de la CS2, dont la plupart s'attaquaient aux problèmes qu'elle vivait. L'ensemble de ces changements correspond à une véritable transformation dans la CS2 et mettait en place les conditions qui devaient permettre à la GAR de produire les effets attendus.

En particulier, sous l'impulsion de ce nouveau DG, est intervenue une démarche visant à modifier le modèle de gouvernance de la CS2, notamment le fonctionnement du Conseil et la répartition des responsabilités (fonctions) et pouvoirs entre celui-ci et l'appareil de gestion. Dans un premier temps, les membres du Conseil, les membres de la direction générale et du personnel-cadre du centre administratif et des établissements et se sont familiarisés avec le modèle de gouvernance adopté par une commission scolaire de l'Ontario, dont le taux de réussite avait été considérablement amélioré en quelques années. Par la suite et s'inspirant de ce modèle, a été élaboré dans la CS2 un modèle de gouvernance adapté à la CS2 et conforme aux dispositions de la Loi sur l'instruction publique (LIP). Le tout s'effectuera avec l'aide d'une firme de consultants.

Au cours de l'année 2010-11, le Conseil prolongera le plan stratégique déjà en vigueur jusqu'au 30 juin 2013. Les orientations de ce plan tenaient compte des priorités du plan stratégique du ministère de l'Éducation, du Loisir et des Sports (MELS). De plus, le bilan annuel effectué par le Conseil portant sur le plan de la CS2 manifeste bien une préoccupation pour les résultats obtenus, résultats en partie quantifiés, sinon documentés à partir d'indicateurs de nature qualitative.

De plus, durant cette phase, le Conseil procédera à une vaste consultation impliquant tous les acteurs associés à la CS (parents, personnel, organismes régionaux et communautaires, etc.), en vue d'identifier les compétences nécessaires pour l'avenir.

La troisième phase, amorcée dans la seconde, commence avec la résolution adoptée par le Conseil à la fin de l'année 2011-12 et disant son intention de mettre en place dès l'année 2012-13 une gouvernance

axée sur les résultats. Le passage à ce mode de gouvernance devait être appuyé par l'adoption dès août 2012 de nouveaux encadrements.

Cette troisième phase correspond donc tout simplement à la mise en œuvre de cette gouvernance. La GAR revient alors à l'avant-plan, sa mise en œuvre devant s'effectuer au sein d'un cadre structurel et d'un fonctionnement nouveaux.

Entre autres, le nouveau mode de gouvernance se caractérise, d'un côté, par une répartition claire des responsabilités et des pouvoirs entre le Conseil et l'appareil de gestion. La délégation d'attributions à ce dernier se fait au DG, le « seul employé du conseil des commissaires » comme le rappelle un DGA, et sous son autorité, aux directeurs généraux adjoints et aux cadres du centre administratif et des établissements. D'un autre côté, le mode de gouvernance fixe un processus selon lequel, dans un premier temps, le Conseil établit les orientations et les objectifs, la détermination des moyens pour les réaliser appartenant, dans un second temps, à l'appareil de gestion, sous l'autorité du DG. Dans un troisième temps, la reddition de comptes des DGA et des cadres s'effectue au DG et de celui-ci au Conseil. La reddition au Conseil prend la forme de rapports ayant un format bien précis.

Au surplus, le nouveau mode de gouvernance intégrait tout naturellement la GAR, prescrite par la LIP, et devenait à toutes fins utiles une GAR plus ample. L'exercice de cette nouvelle gouvernance correspond en quelque sorte à l'exercice de la GAR.

Dans le même temps, la transformation entreprise dans la phase précédente s'est poursuivie et des ajustements étaient apportés à un moment ou un autre. Elle est décrite plus loin.

À partir de la fin de l'année scolaire 2011-12, des CGRÉ pour l'année 2012-13 seront convenues entre la CS et les établissements, sans doute à partir des orientations et objectifs du plan stratégique 2008-12 de la CS qui avait été prolongé jusqu'à la fin de 2012-13. Au regard de ces orientations et objectifs, les établissements devaient en retenir trois selon un DGA, ces conventions déclinaient les moyens, mais les objectifs ou cibles n'étaient pas chiffrés; y figuraient une liste de moyens. Quelques établissements seulement n'ont pu conclure leur CGRÉ en raison de l'action syndicale qui y était très forte. À la demande du coordonnateur, il a été accepté que le secteur formation professionnelle - formation générale des adultes) ne soit pas impliqué dans l'opération.

Au cours de l'année 2012-13, un nouveau plan stratégique, de 2013-14 à 2015-16, a été élaboré, de même qu'un projet de convention de partenariat à être proposé au ministre et couvrant les mêmes années. Le plan ne contient qu'une seule orientation, la réussite des élèves, qui est explicitée en cinq objectifs qui sont les cinq priorités retenues par le ministre. Ainsi que le dit le répondant chargé de l'écrire, il a été élaboré à partir du projet de la convention de partenariat. Bref, une visée plus ciblée qu'elle l'était lors de l'opération précédente, un ralliement complet aux priorités du MELS tout à fait conforme à l'alignement stratégique prévu dans la LIP¹⁴. Il s'étend sur un horizon temporel de trois ans, histoire de faire le point à quatre ans de l'échéance de 2020, moment où la CS2 devrait atteindre le taux de réussite fixé par le ministre. Toutefois, la visée demeure restreinte puisqu'aucune priorité propre à la CS2 n'est prise en considération.

¹⁴ À noter, cependant, que selon la LIP, le plan stratégique devrait précéder la convention de partenariat.

Enfin, toutes les CGRÉ pour l'année 2013-14 ont été conclues, à l'exception de deux, pendant un certain temps. Ce sont les CGRÉ de deux établissements considérés comme des bastions du syndicat des enseignants et dont les conseils d'établissement (CÉ) ont refusé d'approuver le projet. Vers la fin du mois de janvier 2014 ou le début de février, l'une de ces conventions aurait finalement été conclue.

Durant la première année de la phase, l'année 2012-2013, le Conseil a adopté un document une série de compétences qui doivent mener à la réalisation de l'individu sur le plan social et sur le plan professionnel. De plus, les plans de réussite et les CGRÉ ont été fondus en un seul document. En outre, les données de Lumix étaient de plus en plus utilisées, 88% des DÉ étant satisfaites de la façon de procéder à cet égard, selon un sondage effectué par la direction générale.

C'est encore bien timidement que le secteur FP-FGA entre dans la GAR et, sans doute plus largement dans le nouveau mode de gouvernance sur le plan de l'utilisation des instruments légaux ou développés dans la CS2. Ce qui met en relief le caractère fort particulier du fonctionnement de ce secteur. « Il est à part », a-t-il été dit par un répondant, principalement en raison du mode de financement de celui-ci.

2.1. La transformation de la CS2

Les divers changements

Les changements qui sont survenus à la suite de l'entrée en fonction d'un nouveau DG sont nombreux et de plusieurs ordres.

Sur le plan formel, la distinction claire opérée entre les responsabilités du Conseil et celles de l'appareil de gestion et la délégation majeure de fonctions et de pouvoirs effectuée en faveur du DG et de l'appareil de gestion a, selon les répondants, modifié leur mode d'interaction et leurs pratiques respectives. C'est là, sans nul doute, une pièce majeure dans les changements effectués. Elle se trouvait à fixer les modalités de l'exercice de la GAR et à offrir une première garantie du succès de celui-ci.

Une autre condition qui aurait été satisfaite visait à s'assurer que les membres du Conseil sachent ce que le DG voulait faire et lui donnent leur confiance en échange de la pratique de la transparence et de la reddition de comptes de sa part.

Le renouvellement important des membres de la direction générale et des cadres du centre administratif aurait entraîné une perturbation démesurée compte tenu des effets négatifs qui en ont découlé. « Une dictature », auraient dit pour leur part les dirigeants du syndicat des enseignants à propos de la façon dont le DG traitait les personnes concernées. Et plusieurs acteurs y auraient vu une manifestation d'un autoritarisme poussé. Pourtant, le DG était convaincu qu'une autre des conditions nécessaires à mettre en place concernait les membres de son équipe de direction et de celle élargie comprenant les principaux cadres du centre administratif. Il lui fallait s'assurer que ces acteurs, d'un côté, partagent ses valeurs et ses préoccupations vis-à-vis du fonctionnement de la CS2 et, d'un autre côté, acceptent les solutions qu'il entendait adopter et adhèrent à la façon dont il voulait diriger la CS2.

Le changement a aussi touché les interactions de la direction générale avec les DÉ et visait la modification des modes d'action de ces dernières. D'un côté, un rapprochement de la direction générale vers les DÉ a été recherché. D'un autre côté, il s'agissait de faire en sorte que ces dernières soient le

plus souvent possible dans leur établissement et que, sur le plan de leurs pratiques, elles s'occupent davantage de pédagogie, d'apprentissage et des élèves.. Par contre, il ne fallait surtout pas que l'attention accordée à la pédagogie augmente la charge de travail des DÉ. De façon à alléger l'occupation du temps des DÉ, le nombre de comités et de réunions auxquels elles participaient a été réduit et les TIC ont été utilisées pour la diffusion de l'information et pour la tenue de certaines réunions. Les services, quant à eux, devaient faciliter ce qui a été appelé « un tournant ».

L'action du DG vis-à-vis des DÉ est justifiée par le fait qu'il considère leur rôle comme « absolument central »: « c'est le directeur qui fait le milieu », il a une grande responsabilité au regard des résultats. Dès lors, les DÉ doivent arriver à parler de pédagogie si elles veulent augmenter leur impact. En outre, l'attention accordée à la pédagogie doit être replacée dans une perspective plus large : il ne « sert à rien de travailler comme des fous si on n'a pas de vision » (CS2_E8_DGA).

Deux cadres ont été nommés DGA et chacun exerce désormais une responsabilité directe sur un certain nombre d'établissements au nom du DG. Par délégation, ils exercent l'autorité du DG sur les DÉ. Étant ainsi les supérieurs hiérarchiques immédiats des DÉ, ils sont les destinataires de la reddition de comptes de ces dernières. Cependant, le contrôle exercé par les DGA est loin de se limiter à une reddition de comptes à une seule fin administrative. Ces DGA exercent un suivi continu auprès des DÉ qui a pour objectif, en premier lieu, la responsabilisation des DÉ en même temps que le soutien à celles-ci, leur accompagnement. En outre, les DGA se voient aussi comme les formateurs des DÉ dans la conduite de leur établissement respectif, notamment au regard du courant de l'école efficace. Ils répètent qu'ils font l'éducation auprès des DÉ, entre autres une éducation à un savoir-être. Il doit être compris que, parlant de leur feuille de route qui comporte une expérience professionnelle significative, ces DGA se sentent tout à fait légitimés à exercer ces rôles.

Ces DGA prennent une place et une influence considérables dans la mise en œuvre de la GAR à l'échelon des établissements. L'un d'eux a réalisé la dernière opération de conclusion des CGRÉ - plan de réussite de tous les établissements. Les deux DGA visitent régulièrement (trois fois par année, selon les prévisions) les DÉ dans le suivi de celles-ci et ils réunissent ces dernières plusieurs fois pendant l'année (sept rencontres sont prévues). Ce sont surtout des rencontres de nature pédagogique (même si la première partie est qualifiée de pédagogique-administrative). Au cours de ces rencontres, une partie est consacrée à de la formation. Par exemple, elle porte sur les concepts reliés à l'école efficace ou au leadership pédagogique. Une deuxième partie est destinée à des échanges entre les DÉ regroupées en petites équipes considérées comme des communautés de pratique réflexive et qui sont animées par un conseiller pédagogique (CP).

En outre, chacun de ces DGA exerce la responsabilité d'un secteur des services éducatifs. L'un a la responsabilité du secteur jeunes et l'autre du secteur FP-FGQ, les deux secteurs formant des entités distinctes et fonctionnant de façon indépendante. Cette division en deux secteurs indépendants s'expliquerait par le fonctionnement très particulier du secteur FP-FGA par rapport à celui du secteur jeunes.

Le secteur jeunes des services éducatifs est aussi l'objet du changement. Le nouveau plan stratégique couvrant 2013-14 à 2015-16 (et la nouvelle convention de partenariat) supposait une forte implication des services éducatifs. Ces services, surtout celui du secteur jeunes, ont joué un rôle de penseur dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan stratégique et de la convention et, donc, de la GAR.

Outre cela, le changement touche plus particulièrement l'approche de la conseillancé pédagogique. En premier lieu, le rôle des CP est de plus en plus vu comme un rôle d'accompagnement – notamment un accompagnement dans les classes ou dans la participation aux communautés d'apprentissage professionnelles (CAP) qui concernent le personnel enseignant et les équipes de pratique réflexive des DÉ – plutôt que de formation, sans que ce dernier rôle soit exclu : il faut sortir de la « consommation pédagogique » (CS2_E12_Cadre). Selon les propos recueillis, le rôle d'accompagnement consiste pour le CP à « cheminer avec » les enseignants et les DÉ et à s'impliquer avec eux dans les CAP pour s'adonner à la pratique réflexive. De ce fait, ils ne seraient pas seulement en position d'extériorité par rapport au cheminement des enseignants et des DÉ en se limitant surtout à faire de la formation. D'ailleurs, déjà depuis quelques années (« quatre ans », est-il dit, CS2_E12_Cadre), les CP avaient commencé à être formés à la pratique réflexive. En second lieu, le travail des CP est passé d'une attention sur le contenu des programmes à des interventions centrées surtout sur la pédagogie, l'apprentissage. Ce qui n'empêche pas qu'ils considèrent devoir intervenir, si besoin il y a, pour faire en sorte que les contenus enseignés soient conformes aux contenus des programmes, et que les méthodes et critères d'évaluation adoptés par les enseignants soient semblables à ceux qui prévalent lors des épreuves ministérielles. Bref, des CP s'attribuent un rôle de gardien de l'orthodoxie. En troisième lieu, le travail des CP s'étend non plus seulement à l'activité des enseignants, mais aussi à l'activité des DÉ. En quatrième lieu, à cet égard, ce sont les CP qui animent les équipes de DÉ lors des rencontres périodiques organisées qui réunissent ces dernières et les DGA et qui sont organisées par les services éducatifs. En cinquième lieu, grâce à la base de données qui a été constituée sur le perfectionnement des enseignants, il a été constaté qu'en général, les besoins exprimés venaient souvent des mêmes enseignants et portaient sur leurs forces. Ce constat a conduit les services éducatifs à prioriser le perfectionnement qui prend d'abord en considération les besoins contenus dans les CGRÉ. Le tournant pris en faveur de l'accompagnement n'est sans doute pas étranger au constat, étant entendu par ailleurs que du perfectionnement vise aussi à répondre aux besoins exprimés par les enseignants.

Les CP ne seraient pas impliqués directement dans la production des CGRÉ. Cependant, leur rôle d'accompagnement a maintenant pour effet de les impliquer dans le suivi de la mise en œuvre des conventions. Les ayant en main ainsi que les résultats scolaires des élèves des établissements auxquels ils sont associés, ils sont incités par leur responsable à aider les DÉ à identifier les zones de vulnérabilité qui, parfois, sont négligées et à adopter des solutions appropriées, voire à proposer ces solutions.

Au total, les changements qui se sont produits au sein des services éducatifs sont qualifiés par un répondant de « changement culturel » (CS2_E12_Cadre).

Une modification des valeurs de référence est aussi promue par la direction générale. Parmi celles-ci, il faut compter la collaboration entre tous, la collégialité, le partenariat; le professionnalisme et l'engagement professionnel; l'imputabilité et, plus largement, la responsabilité (prise en charge et imputabilité)¹⁵.

De même, l'attitude qui doit inspirer les interventions auprès des DÉ, des enseignants et des élèves doit être modifiée. Il ne s'agit pas d'aborder les difficultés vécues par un acteur ou un autre en disant : « cette

¹⁵ Ainsi, la CS agit comme fiduciaire de l'État.

DÉ ne fait pas bien son travail, il faut le changer, etc. ». Il faut plutôt se demander « qu'est-ce que je peux faire pour aider cette DÉ à être une meilleure DÉ et à aider son personnel enseignant »; « qu'est-ce que je peux faire pour aider cet enseignement à être un meilleur enseignant et à aider ses élèves » et « qu'est-ce que je peux faire pour aider cet élève » (CS2_E11_DG). Cependant, au moins un répondant du Conseil adopte un ton plutôt répressif dans son propos et déplore qu'il soit trop difficile et financièrement onéreux d'en arriver à un congédiement d'un enseignant.

Différents moyens adoptés à ce jour¹⁶, dont les CAP et les communautés de pratique réflexive des DÉ, devraient contribuer à l'intériorisation de ces valeurs par tous et développer les attitudes conséquentes. De fait, des répondants notent combien ces communautés ont des effets positifs en termes de collaboration, de travail collectif, de décloisonnement entre les enseignants de différentes matières ou du primaire et du secondaire. Cependant, ce n'est pas rose partout. Un répondant estime que bien des enseignants participent à une CAP parce qu'ils ne peuvent faire autrement. Une DÉ, quant à elle, ne libère que les enseignants à statut précaire pour la CAP de son établissement.

Selon la direction générale, le changement est aussi majeur sur le plan de la connaissance de la réalité et des nouvelles actions à entreprendre. Les DG et DGA considèrent que les affirmations sur la réalité, sur l'interprétation ou l'explication de celle-ci et sur les solutions à apporter aux problèmes qui surviennent ne doivent plus être fondées sur des impressions. Selon eux, les impressions, les rumeurs et conversations de corridor ont contribué pendant longtemps à miner le climat de l'organisation. Ainsi, ils considèrent qu'il faut désormais se baser sur les faits directement observables, en particulier sur ceux qui sont mesurables grâce à des données quantitatives. Les données subjectives (par exemple, celles ayant trait au climat d'un établissement tel que perçu par les élèves ou par le personnel) deviennent utilisables quand elles sont fournies par un grand nombre d'acteurs. Elles acquièrent alors un caractère d'objectivité, ainsi que l'un ou l'autre chercheur ou consultant l'auraient affirmé. Le raisonnement explicite que renferme l'affirmation est le suivant: si beaucoup de personnes disent que le climat d'un établissement est malsain ou non sécuritaire, c'est qu'il l'est. Néanmoins, cette exigence d'objectivité n'empêche pas les DGA de s'appuyer également sur leur connaissance personnelle des DÉ qu'ils acquièrent grâce à leurs nombreuses interactions avec ceux-ci.

En outre, les résultats de recherches probantes sont mis à contribution. Adopter une solution parce qu'elle paraît intéressante, sans savoir s'il y a une certaine probabilité qu'elle donne les effets attendus, n'est plus indiqué. Les résultats de recherches sont ainsi considérés comme une autre manière de connaître la réalité. Ce sont des constats établis et communiqués par des chercheurs qui établissent la relation entre des moyens employés par les uns et les autres et les effets obtenus. Un coffre à outil de recherches est d'ailleurs mis à la disposition de tous.

Le principe voulant que les décisions prises reposent sur des données fiables est aussi appliqué au processus de sélection des DÉ et de suivi de leur entrée en fonction. Une firme a été retenue qui fait passer des tests aux candidats à un poste de direction et, à partir de là, dresse un profil de ceux-ci. Les profils sont utilisés d'abord pour voir non seulement dans quelle mesure les candidats sont aptes à exercer la fonction de direction, mais aussi dans quelle mesure un candidat est apte à exercer la

¹⁶ C'est-à-dire au moment où les entrevues avaient lieu.

fonction dans tel établissement; ensuite, pour identifier quelle aide particulière devrait lui être apportée compte tenu de lacunes qu'aurait révélées son profil.

La nouvelle culture/identité de la CS2

Dans la mouvance de la transformation effectuée dans la CS2 et de la mise en œuvre d'une gouvernance axée sur les résultats, les répondants mettent en évidence quelques traits qui caractériseraient désormais son identité, sa culture.

Le premier point qui ressort est la centration sur la réussite qui, selon les répondants serait au cœur de toutes les actions de la CS2 de façon unique par rapport aux autres commissions scolaires. La page de couverture du document qui présente le mode de gouvernance retenu confirme cette place prépondérante : en tant que fiduciaire des élèves, la CS2 se doit assurer la réussite de chaque élève.

Un deuxième point est le sentiment que la CS est en mouvement, en renouvellement, qu'elle est dynamique, contrairement à l' « inertie-tension »¹⁷ qui prédominait. Elle est celle qui présente « le plus de projets » (CS2_E16_CP) parmi les commissions scolaires de la région, qui est la plus active. Un troisième point est une culture centrée sur la performance, où les personnels sont jugés sur leurs compétences, leurs réalisations effectives, leurs résultats. Quatrième point, cette nouvelle culture projetée en serait aussi une de « collaboration », de « collégialité », du passage du « je » au « nous » (CS2_E8_DGA). Un cinquième point est la mise en avant du respect des différences qui est d'ailleurs symbolisé par le logo de la CS, redessiné récemment « dans une démarche de communication » :

Ce qui nous avait motivés, justement, pour le logo, c'était d'avoir des petits bonshommes de papier, donc pas de discrimination, d'identification de race, de sexe, de... C'est tous des petits bonshommes pareils, donc c'est tous nos élèves. Ils sont sur le même pied d'égalité (CS2_E7_SG).

L'identité de la CS2 est indissociable du nouveau mode de gouvernance qui la caractérise et d'un DG qui véhicule une « vision », qualifiée de « cohérente », d'« intégrée » (CS2_E9_DGA), qui sous-tend tous les projets de la CS.

La nouvelle culture de la CS2 la distinguerait aussi des autres par l'usage imposant des statistiques, qui sous-tend une approche rationnelle du choix des moyens et qui se reflète également dans les épreuves (examens) additionnelles qui ont été instaurées.

La volonté de construire des ponts avec les organismes extérieurs œuvrant sur le territoire serait une autre caractéristique importante de la CS2. Les partenariats seraient « très forts [...] très ancrée dans l'esprit de la commission scolaire » (CS2_E9_DGA).

Enfin, ne saurait être oubliée la propension de plusieurs répondants à affirmer la singularité de la CS2, ses spécificités, ses différences, tant sur le plan pédagogique que gestionnaire

Le type de changement

Au total, les changements survenus dans la CS2 ne peuvent être qualifiés de simples ajustements : ils vont bien au-delà de la mise en œuvre d'un nouveau mode de gouvernance. Ils sont loin de se limiter à l'utilisation des outils contractuels prévus par la LIP. Ils consistent en un changement de structure de la

¹⁷ Terme utilisé dans une grille fournie par un expert (Expert 1).

CS2 sur le plan formel (distinction entre le politique et l'appareil de gestion, restructuration de l'organigramme, redéfinition des fonctions et des pouvoirs par le moyen de la délégation, etc.). Ces changements entraînent également une modification majeure des modes d'action et d'interaction de nombreux acteurs dans l'organisation, ainsi qu'une modification du système d'idéation collectif et, simultanément, des rôles attendus des uns et des autres et exercés par eux. Ils se présentent comme une solution de continuité¹⁸ et équivalent à une transformation qui vise l'amélioration de l'efficacité de la CS2 en termes de réussite des élèves. Partant, se serait installée une logique qui tire vers une homogénéisation du fonctionnement administratif.

Avant et durant la phase 1, la CS2 n'a pas vécu de changements importants, semble-t-il. Les données recueillies ne permettent de savoir dans quelle mesure la première mise en œuvre de la GAR a été un évènement qui a eu des répercussions importantes sur le fonctionnement de la CS. Dans la phase 2, la vague de changements qui vient d'être qualifiée de transformation visant l'amélioration de l'efficacité est survenue d'une façon rapide, brusque. Un tel changement est qualifié dans la littérature sur le changement organisationnel de changement radical. Dans la phase 3, dans la suite de l'entrée en vigueur du mode de gouvernance adopté, il semble que les modifications apportées furent davantage des ajustements se produisant selon un rythme devenant peu à peu plus lent, graduel. Ainsi en va-t-il dans le secteur FP-FGA¹⁹.

Enfin, l'élaboration du nouveau mode de gouvernance et la décision de le mettre en œuvre auraient été participatives, le conseil et la direction générale y étant associés. Le DG en aura été l'initiateur et le promoteur principal. Pour le reste, la transformation se serait déroulée sur le modèle du changement top down, rien dans les propos des répondants ne laissant croire qu'elle aurait été réalisée autrement.

Il est trop tôt pour dire dans quelle mesure la transformation est institutionnalisée, dans quelle mesure elle a des chances de durer. Ainsi, un changement à la direction de la CS ou chez les leaders du Conseil (par exemple, l'arrivée d'un nouveau président) pourrait modifier la donne²⁰.

2.2. Une logique d'action organisationnelle forte et homogène reflétée dans le discours des répondants

À la CS2, la GAR se glisse dans une approche plus ample qui englobe tout le fonctionnement de la CS. Cette approche est elle-même basée sur les principes sur lesquels repose la GAR. La gouvernance de la CS2 est une GAR, mais une GAR amplifiée de telle sorte qu'il est difficile de distinguer l'une de l'autre, de les dissocier.

En rapport avec ce mode de gouvernance, les discours des répondants donnent l'image d'une logique d'action forte et homogène. Selon l'approche adoptée, cette logique d'action s'incarne dans l'alignement stratégique qui prévaut et qui est conforme à l'esprit et à la lettre des dispositions de la LIP à cet égard.

¹⁸ Au sens de rupture.

¹⁹ Si on veut qualifier le processus sur un plan conceptuel, dans le cas de la CS2, la « théorie de l'équilibre provisoire » (ou la « théorie de l'équilibre ponctué d'un changement radical » - *punctuated equilibrium theory*) proposée par Tushman et Romanelli (1985; Romanelli et Tushman, 1994) s'appliquerait, ce qui ne veut pas dire qu'elle s'applique de façon générale à toute transformation.

²⁰ À la suite des élections scolaires de novembre 2014, la CS2 compte un nouveau président et un nouveau vice-président du Conseil.

L'alignement stratégique à la source de la logique d'action

Cette logique d'action se déploie de la façon suivante. Le Conseil détermine la ou les orientations²¹ que l'ensemble de la CS doit poursuivre en priorité. Il les explicite par la fixation d'objectifs, formulés en termes de résultats observables et, autant que possible, mesurables, qui doivent être atteints pour les trois prochaines années à venir, à l'échéance du plan stratégique et de la convention de partenariat dans lesquels le tout est contenu. Les objectifs mesurables ou à tout le moins observables correspondent en quelque sorte à des cibles à atteindre.

En raison de la distinction claire entre les responsabilités du Conseil et celles de l'appareil de gestion, c'est le DG qui a la responsabilité de s'assurer que les objectifs fixés (les cibles) par le Conseil soient atteints et, en conséquence, que la ou les orientations retenues soient véritablement poursuivies. Sous la responsabilité et l'autorité du DG, le ou les DGA, conviennent des CGRÉ avec les DÉ. Les cibles fixées pour chaque établissement le sont en tenant compte de celles de la convention de partenariat et devraient permettre de les atteindre. Il appartient aux DÉ de faire en sorte que ces cibles soient atteintes dans leur établissement respectif. Quant aux services, ils doivent aligner leurs priorités sur les objectifs de la CS. Les propos de cadres mettent en relief la question qu'ils sont encouragés à se poser au moment de prendre une décision ou d'orienter leurs actions : « est-ce que cela va favoriser la réussite des élèves ».

L'activité des CP est maintenant orientée de façon à accompagner et à renforcer la mise en œuvre des CGRÉ dans les établissements. Quant aux membres du personnel non enseignant (PNE), leurs interventions sont beaucoup mieux ciblées du fait que l'analyse des résultats par les DÉ contribue à préciser les besoins des élèves qui éprouvent des difficultés (CS2_E3_Cadre).

Le contrôle, en termes de suivi et de reddition de comptes, s'inscrit dans la logique d'action en œuvre. Les DGA assurent ce contrôle d'une façon continue auprès des DÉ. Il consiste à voir à la fin de chaque étape dans quelle mesure la progression des apprentissages se réalise en conformité avec l'atteinte des objectifs fixés et, à la suite des résultats de l'ensemble de l'année, à voir s'ils ont été atteints ou non; à identifier ce qui peut affecter l'atteinte de ces objectifs et, dans la foulée, à expliquer les écarts; à identifier également les problèmes particuliers qui se posent et à chercher à les expliquer; à examiner les solutions à envisager et, plus largement, à évaluer la pertinence du choix des moyens et de leur emploi; le cas échéant, à réviser les moyens et à modifier les objectifs, si cela s'avère pertinent; aussi, dans la mesure où les résultats attendus ne sont pas au rendez-vous, à voir quelle aide ou quel soutien pourrait être apporté au DÉ et à l'établissement, la perspective en étant une d'amélioration. Le contrôle ne vise pas la sanction négative dans les cas de mauvais résultats, bien qu'au final, une telle conséquence pourrait s'imposer et selon un répondant, se serait imposée en de rares occasions.

Les DGA effectuent une reddition de compte périodique au DG. De même, les directeurs de service rendent compte au DG, tel que l'indique le document sur le mode de gouvernance de la CS2. À son tour, le DG rend compte au Conseil sous la forme de rapports, un rapport portant sur un objet différent étant présenté à intervalles réguliers. L'intention qui est véhiculée dans le cours de ce processus continu de contrôle, et qui instille toute la logique d'action, en est un de prise en charge individuelle et collective (de

²¹ La formulation se veut générale. Cependant, le plan stratégique 2013-14 à 2015-16 de la CS2 ne contient qu'une seule orientation.

responsabilisation), de mobilisation en faveur de la réussite des élèves. En aval, ce qui est recherché, c'est l'amélioration de la prestation des services, plus particulièrement, en ce qui concerne les enseignants, l'amélioration de la pédagogie et la présence d'une préoccupation constante de la réussite de chaque élève.

La logique d'action et l'esprit de la gestion par objectifs (GPO)

Cette logique d'action se situe tout à fait dans l'esprit de la gestion par objectifs (GPO). L'un des principes de celle-ci consiste à laisser le plus d'autonomie possible dans le choix des actions pour les atteindre. La large délégation de fonctions et de pouvoirs effectuée par le Conseil en faveur du DG et de l'appareil de gestion va dans le sens de ce principe. De même, en principe, il appartient à chaque DÉ de déterminer les moyens à prendre qui sont le plus susceptibles d'atteindre les résultats attendus (les cibles) inscrits dans la CGRÉ-plan de réussite de son établissement. Reste à savoir si, en pratique, cette autonomie est véritable. En effet, il arrive que l'un ou l'autre DGA intervienne dans ces choix, tout comme le feraient également les CP. De même, au cours des réunions de gestion avec les DÉ, des pratiques dites efficaces étant mises en avant? Reste à savoir aussi si les choix des DÉ se font avec ceux des membres de leur équipe qui sont concernés. Autre restriction à l'autonomie, les DÉ n'ont pas le choix de ne pas mettre en place au moins une CAP.

La logique d'action et la cohérence

Dans la CS2, cette logique d'action est colorée par la conviction, répétée dans les discours de plusieurs répondants, que la manière de faire est cohérente. Cohérence du haut en bas de l'organisation dans l'énoncé des orientations et objectifs; cohérence dans l'usage des outils de la contractualisation et de production de données; cohérence dans les choix de moyens en fonction des objectifs et de leur emploi et dans le suivi; cohérence dans la succession des apprentissages; cohérence (conformité) entre l'enseignement effectif et le programme officiel; cohérence entre la façon d'évaluer au sein de la CS et celle qui prévaut pour les épreuves ministérielles; cohérence à partir de l'éducation préscolaire jusqu'à la 5e secondaire, notamment à l'occasion des transitions (passages) des élèves d'un cycle à un autre.

Pour l'un, même le projet éducatif se place très bien dans la démarche, même si d'autres estiment qu'il entre en désuétude ou qu'il vient seulement au second plan (voir plus loin à propos des outils).

Cette cohérence est renforcée par la généralisation-ritualisation de quelques questions chez l'ensemble des acteurs du centre administratif. Ainsi, le Conseil se pose la question: « est-ce que les décisions prises aujourd'hui favorisent la réussite des élèves? » La question que les services sont invités à se poser continuellement a été énoncée plus haut.

Dans la même perspective, quatre questions trouvent une place de choix dans la réflexion sur la pédagogie: « est-ce que les élèves apprennent? Comment fait-on pour savoir s'ils ont appris? Qu'est-ce qu'on fait avec les élèves qui n'ont pas appris? Qu'est-ce qu'on fait avec les élèves qui ont appris? »²². Elles peuvent servir de déclencheur aux échanges qui se produisent dans les CAP, inspirer la supervision des directions d'établissement par les DGA, comme celles du personnel enseignant par les

²² Ces quatre questions sont un des éléments suggérés pour amorcer la pratique réflexive dans les CAP inspirées du modèle ontarien.

DÉ ou aider les conseillers pédagogiques dans l'accompagnement des directions d'établissement et du personnel enseignant.

Dans la poursuite de la réussite, ces questions ritualisées visent à mobiliser toutes les énergies, à faire converger les actions de tous et à guider le choix des moyens et l'allocation des ressources.

L'alignement stratégique, le couplage en cascade et la rationalité instrumentale

L'alignement stratégique décrit dans les propos des répondants, doublé d'une affirmation de cohérence répétée, indique une intention de couplage en cascade qui part du Conseil et qui devrait se rendre jusque dans la classe ou le groupe d'élèves, voire jusqu'à l'élève. Au sens où, à chaque échelon, chacun doit poursuivre la grande orientation retenue et rechercher l'atteinte des objectifs fixés. Le cas échéant, devant les problèmes qui surviennent et les difficultés rencontrées, apporter les modifications qui s'imposent.

Cette logique d'action est aussi fortement teintée tant par la rationalité instrumentale que par la croyance en l'objectivité du fait quantifié et en la validité de la recherche. Il faut trouver les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs fixés qui doivent être, autant que possible, mesurables (résultats attendus chiffrés, quantifiés). Un répondant résume le processus: il consiste en une description qui situe les élèves quant à l'avancement de leurs apprentissages et qui est basée sur des données quantitatives (et où intervient l'identification des zones de vulnérabilité), en une analyse de cet état d'avancement, en une interprétation et en une décision d'action rationnelle (CS2_E12_Cadre). Dans le cours de ce processus, les recherches sur les caractéristiques d'un enseignement efficace et d'une école efficace sont sollicitées. Le suivi et la pratique réflexive chez le personnel enseignant et chez les DÉ, où les données quantifiées fournissent la base des analyses et des interprétations, contribuent à voir si les bons moyens ont été choisis et s'ils ont été employés à bon escient. Quant aux impressions qui portent sur l'état d'avancement des élèves au regard des apprentissages et qui guident le choix des moyens, elles doivent laisser la place aux faits traduits dans des données quantifiées et aux affirmations des recherches probantes.

En outre, le recours à des consultants externes qui jouissent d'une bonne crédibilité à la CS2 est fréquent, tout comme il l'était dans le passé.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, le tout s'inscrit dans la logique de l'alignement stratégique contenu dans la LIP.

Rien n'empêchait que, dans la nouvelle convention de partenariat et le nouveau plan stratégique, soient ajoutées une ou deux grandes orientations à celle retenue et qui représenteraient la réponse de la CS2 à des enjeux importants auxquels elle est confrontée.

La CS2 était déjà engagée dans un mouvement voulant que tous les efforts soient dirigés vers la réussite de tous (pour certains répondants, ce serait la réussite du plus grand nombre). Ceux qui ont élaboré le nouveau plan stratégique et la nouvelle convention de partenariat (2013-14 à 2015-16) ont appris de l'expérience acquise: plusieurs orientations, ne serait-ce que trois, contribuent nécessairement à la multiplication des objectifs à atteindre et entraînent, en conséquence, de la dispersion. Trempant dans le courant de l'école efficace, ils auront appliqué le principe voulant qu'il vaille

mieux se limiter le plus possible dans le nombre d'orientations à retenir et proposer une vision claire, facile à comprendre et apte à susciter l'adhésion.

Cette orientation, dont la formulation positive traduit la pression que ressentent les principaux dirigeants et la plupart des cadres du centre administratif à *faire* en sorte que la CS *fasse mieux* (la double utilisation de *faire* vise une mise en relief forte), devient aussi, formulée quelque peu différemment, un argument qui sert à justifier certaines stratégies ou mesures adoptées, notamment pas le DG, et qui rend difficile d'aller à leur rencontre. Tel celui-ci : « peut-on être contre la réussite de tous les élèves? » (CS2_E11_DG)?

La rationalité et la cohérence contenues dans la logique d'action que le DG en particulier tente d'imprimer dans l'ensemble du fonctionnement de la CS2 ont aussi une dimension diachronique. Le raisonnement a été le suivant : pour que la GAR produise les effets attendus, il faut d'abord mettre en place les conditions nécessaires à son exercice.

Les données recueillies jusqu'ici ne permettent pas de savoir dans quelle mesure l'image reflétée dans le discours des répondants correspond à ce qui se vit dans les établissements.

2.3. Les explications à la réception positive de la GAR, phase 2 et 3

Qu'est-ce qui explique que les multiples changements entraînant une transformation de l'organisation aient été acceptés? Plus particulièrement, que la turbulence provoquée par le roulement important au sein de la direction générale et des cadres, la mise en veilleuse de la GAR pendant quelque temps et la mise en œuvre d'un nouveau mode de gouvernance aient été acceptées ?

La réception positive par les membres du Conseil

Il ne semble pas que la pratique de la GAR ait fait problème chez les membres du Conseil que ce soit dans la phase 1 ou dans les phases 2 et 3, du moins c'est ce qui ressort de l'examen des propos des répondants. D'ailleurs, certains de ceux-ci estiment que, de plus en plus, c'est la voie qu'il faut emprunter. L'un des membres du Conseil ne dit-il pas que « c'est sur ses résultats que la CS2 sera jugée par le public » (CS2_E10_PCC) De plus, il semble bien que la plupart des membres du Conseil ne soient pas tellement préoccupés par les incidences de la GAR sur l'activité du Conseil et sur la reddition de comptes à effectuer auprès de la direction régionale. La CS2 ne s'est-elle pas trouvée pendant deux ans environ quelque peu en porte à faux vis-à-vis des prescriptions légales relatives à la GAR sans que cela n'inquiète les commissaires? Il y a lieu de croire que c'est le cas puisqu'aucun répondant n'en a parlé. Par ailleurs, bon nombre de membres du Conseil étaient persuadés que la CS2 pouvait faire mieux, tel qu'il a déjà été souligné, et que, à cet effet, il fallait procéder à un changement majeur dans le fonctionnement de celle-ci. Le DG actuel en était convaincu tout comme il était convaincu que la GAR était vouée à un échec dans la situation actuelle. Il a sans doute contribué pour beaucoup en dramatisant l'état de la situation à susciter ce sentiment de la nécessité d'un changement radical qui passait bien avant une conformité toute formelle à la politique ministérielle. Oui à la GAR, doit-il être compris, mais à une GAR qui s'intégrerait dans un fonctionnement cohérent et rationnel. En particulier, il y a lieu de croire que, parmi les aspects du fonctionnement qui faisaient problème, il a pointé les

relations entre le Conseil et l'appareil de gestion, problème que d'autres membres du Conseil déploreraient également.

Mais qu'est-ce qui explique que les membres du Conseil aient adhéré à un nouveau mode de relation entre l'appareil de gestion et le Conseil et qui a été adopté par ce dernier. À première vue, les membres du Conseil pouvaient ressentir ce nouveau mode de relations comme une perte d'influence (de pouvoir) et de capacité d'intervention dans le fonctionnement de la CS. Pour ne nommer que cela, certains objets de décision, fort importants et pouvant avoir une incidence politique non négligeable, ont été délégués au DG !

Le facteur explicatif le plus plausible serait la confiance entière que le DG a su gagner de la part du Conseil ou, du moins, d'une partie importante de ses membres, dont les plus influents. La rencontre avec le Conseil qu'il a provoquée avant que sa nomination ne soit confirmée y serait pour beaucoup²³. Mais s'il a été retenu pour le poste de DG, à l'encontre, semble-t-il, de membres du personnel du centre administratif, c'est probablement parce qu'il avait commencé à remporter un capital de confiance bien avant. Il fallait que le Conseil ait pleine confiance en son DG pour ne pas se formaliser de la forte turbulence causée, dans la suite de sa nomination, par le départ de nombreux cadres, dû aux pressions qu'il aurait exercées, ou par leur mutation.

La situation de tension avec les dirigeants du syndicat enseignant et ses répercussions dans les médias pourraient avoir influencé les membres du Conseil, notamment les plus influents, à pencher en faveur des propositions du DG, notamment au regard de l'ordonnancement des actions à entreprendre ou à poursuivre.

De plus, la stratégie que ce DG a adoptée pour faire accepter le modèle de gouvernance s'est avérée gagnante. Tout en cherchant à se libérer et à libérer l'appareil administratif d'une emprise trop contraignante du Conseil, le DG a pris soin d'associer ce dernier à chacune des étapes de la démarche. Tous les membres du Conseil ont rapidement été familiarisés avec le modèle de gouvernance et ont participé intensément aux échanges menant à son adaptation à la CS2. Les valeurs que le DG professe dans son discours et la clarté des buts dans la poursuite desquels il veut engager la CS ont pu contribuer à conforter cette confiance. De même l'exigence d'une reddition de comptes exhaustive que comportait le mode de gouvernance mis en avant et qui, implicitement, comprenait une exigence d'information tout aussi exhaustive, aura compensé, selon les dires des répondants, la perte d'un certain pouvoir de décision et d'une forme de légitimité permettant d'intervenir dans le domaine opérationnel. Mais, la conviction que ces exigences seraient respectées reposait pour une large part sur la confiance qui était accordée au DG. Il est probable aussi que l'apaisement des tensions au sein du Conseil et entre le Conseil et l'appareil de gestion, tout comme une meilleure organisation des travaux du Conseil qui réduisait le temps à y consacrer, auront été considérés comme des gains par les commissaires.

L'acceptation du mode de gouvernance ne fait cependant pas l'unanimité, en particulier chez les commissaires parents. Cependant, ce n'est pas le mode de gouvernance en soi qui est en cause, c'est plutôt un élément de la procédure adoptée qui entraverait la capacité de ces personnes à intervenir.

²³ Choisi par le comité de sélection, mais avant que le Conseil ne ratifie ce choix, le DG a tenu à rencontrer le Conseil à huis clos afin de lui faire part de ses intentions et de la turbulence qui pourrait résulter de la mise en œuvre de certaines de celles-ci.

La réception positive par les DGA, les cadres du centre administratif et les DÉ

La réception positive et active des DGA et du personnel-cadre s'explique plus facilement. Dès le début de son mandat, le DG a voulu s'assurer de l'adhésion de ses collaborateurs DGA et directeurs de service aux orientations qu'il préconisait et aux actions qu'il voulait entreprendre pour redresser le fonctionnement de la CS2. Ceux et celles qui n'ont pas accepté le projet se sont vus invités à se retirer, à chercher ailleurs, ou ont été mutés. Dès lors, il n'est pas étonnant que les personnes qui sont restées en poste et celles qui ont été engagées après la nomination du DG, aient accepté l'approche du DG, soient « embarquées », comme le dit ce dernier.

Aux dires des répondants, il y aurait eu au début des craintes ou de la méfiance chez les DÉ face à la GAR, principalement en raison de la menace que l'imputabilité pouvait impliquer. Il n'est pas clair si cette indication de temps renvoie à la phase 1 de la pratique de la GAR ou à celle de la fin de la phase 2 et à la phase 3. Quoi qu'il en soit, selon les répondants, les réserves et hésitations des DÉ seraient maintenant en grande partie dissipées, ces dernières étant engagées dans la pratique de la GAR conformément aux attentes de la direction générale.

En premier lieu, l'approche flexible adoptée aura sans doute contribué à une acceptation *active* de la GAR par les DÉ. Par exemple, dans un premier temps, les améliorations attendues à inscrire dans les CGRÉ n'étaient pas chiffrées. Par la suite, les DÉ n'ont eu à choisir que trois objectifs parmi les cinq prioritaires du ministre. En second lieu, une stratégie des DGA a consisté à inciter les DÉ à se montrer *réalistes* dans la détermination des cibles. Les DGA leur conseillaient de mettre en perspective chez le personnel enseignant le taux de réussite d'un groupe ou d'une classe en l'éclairant à partir des progrès d'élèves pris individuellement. Ainsi, dans une classe de 20 élèves, un accroissement du taux de réussite de 5% correspond à un élève. L'amélioration attendue devient réaliste, entendre atteignable, surtout si elle pointe un élève qui est près de la réussite. En troisième lieu, joue certainement l'esprit que la direction générale cherche à inculquer à l'ensemble de l'opération et qui instille tout particulièrement le mode de contrôle adopté qui se veut plus un suivi d'accompagnement ou de soutien que visant la décision administrative. Selon nous, cette philosophie aurait aidé à amenuiser la crainte des jugements chez les DÉ et, sans doute, chez beaucoup d'enseignants. En quatrième lieu, le fait que la GAR amène les DÉ à s'occuper plus de pédagogie qu'auparavant, tel qu'il a été dit, serait un autre facteur qui aurait facilité la réception devenue positive chez celles-ci. La recherche de St-Germain (2013) ne montre-t-elle pas qu'une majorité de DÉ souhaiterait s'occuper plus de pédagogie qu'elle ne pouvait le faire au moment de la cueillette des informations par ce chercheur ?

Les données sur le rapport des DÉ à la GAR ne viennent que des propos des répondants du centre administratif, à l'exception d'une DÉ et aussi d'un cadre qui parle surtout de son expérience comme DÉ. Ces données nous dévoilent la représentation que les DÉ entretiennent de ce rapport. Or, il est fort possible que la qualité de celui-ci soit aussi conditionnée par le mode de gestion du DG et des DGA qui, manifestement, aurait changé depuis l'entrée en fonction du DG par rapport au mode de gestion de la direction générale d'avant. Quelques répondants parlent de gestes posés visant à promouvoir un rapprochement entre le DÉ et la direction générale après la crise survenue au début de l'entrée en

fonction du nouveau DG et « l'évaluation à 360° » à laquelle il s'est soumis²⁴. Les données recueillies laissent maintenant entrevoir une coopération positive²⁵.

La réception par le personnel enseignant

Il existait aussi chez le personnel enseignant la même crainte des effets négatifs pouvant résulter de l'imputabilité, crainte exacerbée par les dirigeants du syndicat qui s'opposaient à la mise en œuvre de la GAR. Cette crainte se serait aussi dissipée chez bon nombre des membres de ce personnel. Mais, ce ne serait pas le cas chez tous.

Les CAP, la solution efficace de certains problèmes vécus dans tel ou tel établissement et la collaboration qui s'est développée parmi les enseignants auraient contribué à une certaine réception positive de la GAR chez ceux-ci, selon des répondants du centre administratif. La manière d'agir des DÉ aurait compté pour beaucoup à cet effet. Par contre, en certains cas, une approche malhabile de l'une ou l'autre DÉ dans ses échanges avec les enseignants sur les résultats aurait provoqué une réaction négative, une résistance chez le personnel de l'établissement. Dans l'accompagnement des DÉ, les DGA ont été sensibles à cette difficulté et à certaines autres dérives possibles. En conséquence, ils ont cherché à aider les DÉ dans la mise en œuvre de la GAR, essentiellement par le truchement des négociations portant sur les CGRÉ et en cherchant à « éduquer » les DÉ à un « savoir être » (CS2_E9_DGA). À l'occasion, ils orientaient une DÉ ou une autre vers une voie susceptible de vaincre les résistances. Au moment où les entretiens se terminaient, toutes les ententes portant sur les CGRÉ avaient été conclues, sauf une. C'est dans les établissements où la position mise en avant par les dirigeants du syndicat des enseignants était suivie, établissements qualifiés par les répondants de « bastions syndicaux », que la conclusion des CGRÉ s'est butée à une opposition des enseignants. Il faut ajouter que ce qui est vu par les répondants du centre administratif comme une certaine adhésion du personnel enseignant serait plutôt considéré par certains répondants comme une soumission dictée par la crainte de représailles !

2.4. Résumé de la situation actuelle de la mise en œuvre de la GAR

Les outils : mise en forme et utilisation

Le mode de gouvernance axé sur les résultats ayant été installé dans la CS2, quatre des outils légaux de planification (planification stratégique et plan de réussite) et de contractualisation (convention de partenariat et CGRÉ) sont utilisés et s'insèrent tout naturellement dans le nouveau mode de fonctionnement adopté. Cependant, sur le plan de l'application, ils ont été adaptés dans un souci de simplification, semble-t-il. La CGRÉ a été fusionnée avec le plan de réussite, les deux ayant été considérés comme équivalents. De son côté, la convention de partenariat a été élaborée avant le plan stratégique. Quoi qu'il en soit de cette inversion, le plan est clairement aligné sur les priorités déterminées par le ministre.

²⁴ L'évaluation à « 360 ° » est une technique de gestion des ressources humaines assez valorisée dans les entreprises privées. Face à la turbulence générée par le roulement du personnel hors cadre et cadre, le DG a demandé à être évalué. L'opération a été confiée à un consultant externe.

²⁵ Coopération au sens de l'acceptation d'une nécessaire interdépendance des acteurs.

Le cinquième outil légal, le projet éducatif (PÉ) trouvent plus ou moins sa place dans cet univers. Un examen attentif du discours des répondants à ce sujet conduit à trois constats :

- Pour la haute direction, il semble bien y avoir cohérence entre le PÉ, le plan de réussite et la CGRÉ, sans que cette cohérence soit remise en question à la lumière des définitions données à ces outils dans les diverses dispositions légales concernées et de la fonction qui leur y est attribuée. Qui plus est, il ne semble pas que la disposition légale voulant que le projet éducatif soit mis en œuvre par le plan de réussite ait suggéré une certaine réserve dans l'opération de fusion du plan de réussite et de la CGRÉ.
- Dans le cas de certains établissements, la révision du PÉ commandée par les circonstances, soit l'arrivée à échéance du plan stratégique en juin 2013 et l'adoption du document identifiant les compétences nécessaires à l'avenir, a été une occasion d'affirmer leur(s) orientation(s) propre(s) : une école verte, une école d'éducation internationale, etc.
- Dans plusieurs établissements, le PÉ serait devenu superflu.

D'une façon générale, les répondants n'évoquent pas le PÉ à moins qu'une question ne leur soit posée à ce sujet. Au total, dans bon nombre d'établissements, le projet éducatif serait en déshérence.

Quant à la convention de partenariat, de toute évidence depuis l'entrée en vigueur du nouveau mode de gouvernance, elle est l'affaire de la direction générale. Les répondants membres du Conseil semblent peu au fait de ce qu'il en est. Le président de la CS signe la convention, mais ne participe pas à la reddition de comptes effectuée à la direction régionale et il n'en semble pas préoccupé pour le moment. Les responsabilités attribuées au président d'une commission scolaire lorsque la LIP a été modifiée en 2008 et qui entreront en vigueur à la suite de son élection par tous les électeurs du territoire l'amènent cependant à envisager de revoir sa position. Dans la délégation de fonctions et de pouvoirs, tel qu'en témoigne le document sur le mode de gouvernance, la responsabilité sur la convention de partenariat semble avoir été oubliée. Enfin, toujours selon la délégation de fonctions et de pouvoirs, le Rapport annuel qui fait état des résultats obtenus en regard de ceux attendus dans le plan stratégique, est préparé par le DG et est déposé au Conseil qui n'a qu'à en prendre acte. Ce qui revient à dire en clair que c'est le DG qui effectue la reddition de comptes générale à la population et au ministre, même si le conseil doit tenir une séance publique d'information sur ce rapport²⁶.

Sur le plan de l'évaluation des apprentissages, la pertinence des épreuves ministérielles est reconnue et acceptée. Les résultats obtenus à ces épreuves sont évidemment une pièce maîtresse du suivi des établissements, des groupes et des élèves. La CS2 a, en outre, mis en place des épreuves commission scolaire lors des passages d'un cycle à un autre. Il semble bien que le nombre de ces épreuves aurait été augmenté si ce n'était du blocage syndical. Ces épreuves et celles des établissements servent, bien sûr, au suivi des apprentissages dans la mesure où les résultats sont enregistrés dans GPI. Elles servent aussi à voir dans quelle mesure l'enseignement est conforme au contenu des programmes et dans quelle mesure les modalités d'évaluation sont conformes à celles qui prévalent lors des épreuves ministérielles. Considérées selon cet aspect, elles sont en quelque sorte une préparation à ces dernières épreuves pour... les enseignants !

²⁶ Selon la LIP, le rapport annuel d'une commission scolaire doit être transmis au ministre.

D'autres outils non prescrits par la LIP sont utilisés par la CS2 : le QES-WEB²⁷, le questionnaire sur le niveau d'efficacité d'un établissement, le QALP²⁸, la base de données sur le perfectionnement des enseignants, le questionnaire sur la satisfaction des parents et des élèves quant à la qualité des services. À tous ces outils, s'ajoutent les sondages réalisés par les établissements eux-mêmes. Bref, une panoplie d'outils qui confirment bien la volonté des dirigeants et de nombreux cadres du centre administratif et des établissements de baser les décisions sur des données et non sur des impressions. Plus largement, de faire mieux en ayant recours au plus grand nombre d'informations possible tout en offrant une prestation de services éducatifs appréciée par la clientèle (élèves et parents).

Les CAP et les groupes de pratique réflexive des DÉ donnent au dispositif du mode de gouvernance une autre dimension : il est augmenté d'un dialogue réflexif organisé et stimulé sur les pratiques pédagogiques entre, d'un côté, des enseignants ou, encore, entre ceux-ci, les CP et les DÉ et, d'un autre côté, entre les DÉ et les CP. Ils visent l'amélioration des pratiques pédagogiques. Ils contribuent en même temps à développer la collaboration, la collégialité entre ces différents acteurs, qui équivaut à une forme de transgression des frontières traditionnelles dans la pratique de ces derniers. Les CAP servent, comme le souligne un répondant, à développer un langage commun entre les enseignants de disciplines diverses. Également, dans la perspective d'un engagement professionnel, ils constituent des occasions d'une prise en charge collective des apprentissages des élèves qui ne minimise pas la responsabilité individuelle. En outre, par l'utilisation des données colligées au moyen des divers instruments de production de celles-ci, ils sont un lieu d'apprentissage de cette utilisation. Enfin, ils serviraient encore à désamorcer les conflits, à amenuiser les résistances. Au total, ils sont vus comme un moyen de mettre le personnel enseignant *en marche*. Cela dit, pour des répondants, ce ne serait pas toujours de vraies CAP. Parfois aussi, des DÉ choisiraient des solutions faciles comme y convier des enseignants dont l'engagement est temporaire.

Dans quelle mesure le document sur les compétences de l'avenir garde-t-il son importance étant donné la prégnance de l'alignement stratégique ? Dans le discours de quelques répondants, il est indéniable qu'il est toujours présent : « Il nous sert de boussole », est-il dit (CS2_E13_Com). D'ailleurs, lors de la présentation au Conseil du plan stratégique pour les années 2013-14 à 2015-16, le DGA qui a fait la présentation a établi la concordance entre ce plan et les compétences de l'avenir. Cependant, l'importance que prendront ces dernières dans la suite des choses n'est pas claire.

La convention de partenariat et, par conséquent, le plan stratégique reprennent l'objectif ministériel d'augmenter l'inscription des jeunes de moins de vingt ans à la FP. Cependant, un répondant s'interroge sur la pertinence de cet objectif. Des programmes du secteur FP-FGA étant contingentés, l'inscription de plus de jeunes peut signifier celle de moins d'adultes. Or, les jeunes sont considérés comme moins persévérants que les adultes dans la poursuite de leurs études en FP. Le financement du secteur FP étant lié au succès des élèves, augmenter le nombre de ces jeunes à la FP entraîne des dépenses en personnel qui ne seront pas financées dans la mesure où il y aura du décrochage.

²⁷ Le QES-WEB est un questionnaire portant sur le climat d'un établissement, en particulier sur l'état des relations entre les acteurs et sur le sentiment de sécurité.

²⁸ Le QALP est un questionnaire sur l'apprentissage par la lecture. Il permet d'identifier dans quelle mesure l'élève comprend ce qu'il lit et est intéressé par ce qu'il lit.

L'utilisation des données statistiques relatives à la réussite des élèves

Indéniablement, les acteurs responsables de la pédagogie tant à l'échelon du centre administratif qu'à l'échelon de l'établissement utilisent les données statistiques afin d'avoir une idée précise des apprentissages réalisés ou non par les élèves et une explication aux problèmes qui se posent à cet égard. Et, dans une perspective plus managériale, de voir dans quelle mesure les objectifs à atteindre contenus dans la convention de partenariat sont susceptibles de l'être via l'atteinte de ceux des CGRÉ. C'est ce qui explique pourquoi, d'ailleurs, la CS2 s'intéresse, en premier lieu, aux taux de réussite plutôt qu'aux moyennes.

La première source de données traitées utilisée est Lumix, alimenté par GPI. D'autres données également utilisées, sont produites par les outils mentionnés précédemment. L'intention bien affirmée dans la CS2 est une utilisation maximale de ces données. Il en résulte que le développement des applications se poursuit sans cesse et que des efforts sont faits afin d'augmenter le croisement de données appartenant à des applications différentes. Un travail considérable de traitement des informations est ainsi accompli par la secrétaire de gestion dont la fonction principale est celle d'une spécialiste-analyste, son statut réel dépassant largement son statut formel. Les DÉ ont reçu de la formation pour utiliser les données. Néanmoins, la Direction des services éducatifs entend leur faciliter cette utilisation en leur fournissant les tableaux de ces données traitées et en répondant à leurs demandes.

Trois lignes de données sont accessibles. La première fournit des données sur les résultats obtenus à des épreuves, résultats qui correspondent aux taux de réussite (et non aux moyennes), par niveau, par année, par groupe ou classe et, par la suite, permet de se rendre aux résultats des individus. Les matières retenues sont le français et les mathématiques, où les résultats sont déclinés selon les compétences générales à acquérir, et l'anglais, matière pour laquelle les résultats demeurent généraux. La deuxième ligne présente des historiques des résultats. Enfin, la troisième ligne consiste à utiliser des données de divers types : par exemple, des données faisant le portrait sociodémographique de la clientèle d'une école et de son évolution (entre autres, le sexe de l'élève, le code de difficulté, l'appartenance linguistique, le milieu d'où provient l'élève et le niveau de défavorisation de ce milieu); et des données fournissant des informations sur leur comportement, par exemple sur l'absentéisme ou la consommation de drogues; ou, encore des données portant sur les caractéristiques de l'établissement, dont, en particulier, le climat des relations entre les acteurs au sein de celui-ci; ces données ne sont pas associées aux résultats. Elles pourraient l'être, mais ce n'est pas fait. L'utilisation d'autres données est souhaitée en ce qui a trait, par exemple, aux enseignants, mais la direction de la CS juge qu'il n'est pas indiqué de le faire, compte tenu des sensibilités à cet égard et de la difficile relation sévissant entre le centre administratif et les dirigeants du syndicat des enseignants.

Cette exploitation des données révèle au moins trois phénomènes. D'abord, elle met en lumière la conception de la réussite en usage qui prévaut : la réussite se définit par le succès dans trois matières. Ensuite, elle pointe les facteurs considérés comme importants qui sont associés à la réussite et qui sont susceptibles de l'expliquer. Cependant, tel qu'il a été dit, si des données sur le facteur enseignant ne sont pas utilisées, ce n'est pas parce que ce facteur est considéré comme négligeable, tout au contraire. Enfin, une telle exploitation exprime la confiance placée dans ces données et leur utilisation. Elles sont estimées fiables d'une manière à peu près égale : elles disent la réalité, elles sont *la forme de l'évidence*

privilegiée, si cela peut être dit ainsi. Il y a bien eu un problème majeur dans la conciliation entre les résultats aux épreuves tels que fournis par le MELS (résultats officiels) et ceux que la CS2 obtenait, mais il serait maintenant résolu.

Les acteurs du centre administratif ont accès aux données d'ensemble de la CS2 et aux données des établissements. En revanche, la diffusion des données auprès des établissements obéit au moins à une règle fixée par la direction de la CS2. Cette règle veut que les établissements évitent de se comparer entre eux, mais qu'ils puissent confronter leurs résultats à la moyenne des résultats obtenus dans l'ensemble de la CS. En conséquence, chaque établissement reçoit les données qui le concernent ainsi que les données d'ensemble de la CS. Au secteur FP-FGA, étant donné qu'il y a peu de centres, les données d'ensemble du secteur ne sont pas diffusées. Enfin, les DGA ont un souci constant de faire en sorte que les données soient bien exploitées dans les établissements. Il s'agit de développer un *savoir-être* par rapport aux utilisations.

La reddition de comptes au ministre via la direction régionale

Le DG prend au sérieux la reddition de comptes à la direction régionale, même s'il n'accorde pas de crédibilité à cet organisme et n'en voit pas l'utilité. Il est sorti pour ainsi dire outré à l'occasion d'une telle reddition en raison de la manière dont l'opération a été réalisée et il n'en attend pas de retombée.

Ceci dans le contexte où la CS2 se conforme aux dispositions légales prescrivant la GAR et, tel que mentionné précédemment, veut atteindre la cible fixée par le MELS, à sa façon cependant. Toutefois, ses dirigeants sont quelque peu indisposés par les agissements de ce dernier et, ce, depuis que l'opération de mise en œuvre de la GAR a démarré. En effet, la ministre en poste a pris un an avant de signer le projet de convention proposé par la CS et en a réduit la durée.

Le rapport que les acteurs de la CS2 entretiennent avec la direction régionale du MELS doit toutefois être nuancé. D'autres répondants ont trouvé utiles la reddition de comptes à celle-ci et les échanges auxquels elle a donné lieu. Mais, s'agit-il pour autant de la même reddition de comptes ? Rien n'est moins certain. Mais, peu importe le rapport particulier que les uns et les autres entretiennent avec la direction régionale, il semble bien qu'ils cherchent à montrer qu'ils sont capables de faire mieux et que la CS2 prend les moyens à cet égard sans que ceux-ci lui soient dictés de l'extérieur.

Modes de contrôle et de soutien des DÉ par la CS2

Le contrôle exercé par la direction de la CS2 sur les DÉ, en ce qui concerne la poursuite de l'orientation générale qui est la réussite de tous et la poursuite des objectifs énoncés dans les CGRÉ, s'inscrit dans la doctrine classique de la gestion. Un suivi est exercé et, dans le cadre de celui-ci, la reddition de comptes s'effectue des DÉ à leur supérieur immédiat.

Cependant, la reddition de comptes qui, en principe, ne devrait s'effectuer qu'au moment où les résultats officiels sont connus, soit un certain temps après la fin d'une année scolaire, prend plus la forme d'un suivi continu réalisé à l'occasion des rencontres de la DÉ avec le DGA qui est son supérieur et vise tout autant la conformité que le soutien, l'accompagnement, en vue d'un apprentissage et, par suite, d'une amélioration des pratiques. Ce suivi prend aussi la forme d'un processus où interagissent, d'une part, le regard sur les résultats obtenus, et, donc, sur l'état d'avancement des apprentissages et sur

l'atteinte des objectifs de la CGRÉ en cours, et d'autre part, la préparation de la CGRÉ à venir, ainsi que le laisse croire les propos tenus par les DGA. Dans le processus d'apprentissage continué visé dans la pratique de la GAR et de socialisation à celle-ci telle qu'elle est conçue dans la CS2, le suivi est complété par les sept réunions prévues pendant l'année qui mettent en présence les DÉ, les DGA ayant une responsabilité pédagogique et d'autres acteurs du centre administratif, surtout des CP. Ces réunions ont un double objectif de formation et de pratique réflexive, sans que joue, semble-t-il, la préoccupation d'un contrôle de conformité. De même jouent les groupes de pratique réflexive. Non satisfaite du nombre de rencontres de suivi déjà prévu, la direction générale envisage de les rendre plus fréquentes.

Dans l'ensemble du processus et dans la foulée d'une attente normative voulant que la CS doive faire mieux, un même type d'attente forte est destiné aux DÉ : elles ne peuvent demeurer passives, elles doivent tout faire ce qui est en leur pouvoir pour assurer la réussite des élèves. Cette attente repose sur une conviction tout aussi forte : l'établissement peut faire une différence dans la réussite des élèves.

Si l'intention managériale d'atteindre à terme les objectifs fixés dans la convention de partenariat est toujours présente, la visée du contrôle paraît, d'abord et avant tout, et tel que mentionné précédemment, en être aussi une de soutien aux DÉ, d'amélioration de leurs pratiques et, en conséquence, d'amélioration de la pédagogie, qui se répercutera sur l'amélioration des apprentissages. La visée en serait aussi une de responsabilisation des DÉ et, par eux, des enseignants. Dès lors, ce n'est pas la sanction négative qui prime dans les cas où les résultats ne sont pas au rendez-vous et dans ceux où des DÉ et des enseignants éprouvent des difficultés. C'est plutôt de trouver des réponses aux questions : « que peut-on faire pour t'aider à devenir une meilleure direction et pour que tu puisses aider tes enseignants? Que peux-tu faire pour aider tes enseignants à aider leurs élèves? » (CS2_E11_DG) Cependant, si un individu n'acceptait pas d'entrer dans cette logique, il devrait s'attendre à des sanctions. Il ne saurait être accepté que quelqu'un « ne soit pas pour la réussite des élèves » (CS2_E11_DG).

Il n'est pas clair si cette menace a été formulée à l'ensemble des intéressés et, le cas échéant, sous quelle forme. Il n'est pas clair non plus si elle a été mise à exécution; jusqu'ici, deux répondants donnant une version différente des faits. Il semble bien que, dans quelques rares cas, il y ait eu des conséquences négatives, malgré ce qu'en dit un cadre du centre administratif. Quoi qu'il en soit, l'objectif premier du contrôle exercé par la direction générale est, tel qu'il vient d'être dit, l'amélioration de la pédagogie et du fonctionnement de l'établissement et la responsabilisation des DÉ et des autres intervenants de l'établissement à cet égard. Le tout enrichi par la préoccupation que la direction générale entretient d'interagir avec les DÉ à l'intérieur d'une coopération positive (alors qu'elle aurait été conflictuelle auparavant).

Dans le système de gouvernance de la CS2, dans lequel se glisse la GAR québécoise, la direction générale paraît exercer une influence déterminante sur la façon dont les DÉ exercent leur fonction, notamment en ce qui concerne la direction pédagogique (LIP, art. 96.12, 2e alin.), et, par conséquent, sur le fonctionnement des établissements. C'est du moins ce que laisse voir le discours des répondants, tout spécialement celui des membres de cette direction générale.

En premier lieu, l'information continue sur les résultats scolaires qui est disponible permet à quiconque possède cette information de constater, souvent par comparaison, dans quelle mesure un établissement

est efficace²⁹, compte tenu de ce qui le caractérise. Le jugement sur l'efficacité d'un établissement est ainsi fondé sur une information qui se veut objective et non sur la subjectivité de ceux qui disposent de l'autorité pour exercer le contrôle (y compris la reddition de comptes). Les DÉ ne peuvent amenuiser ce que révèle cette information, même si l'interprétation à lui donner peut varier, notamment en raison de ce qui caractérise l'un ou l'autre établissement. Étant donné toutes les informations dites objectives que la direction générale a en main, par exemple celles fournies par le QES-WEB et par les sondages administrés au niveau de la CS, les établissements se trouvent ainsi soumis à une visibilité accrue de certains aspects de leur fonctionnement ou de leurs résultats pour la direction générale. En même temps, cette situation, qui s'appuie sur des données considérées comme objectives, a néanmoins l'avantage de réduire l'incertitude que des directions d'établissement sont susceptibles d'éprouver quant au regard que des acteurs extérieurs portent sur une large part de ce qu'est la réalité de leur établissement respectif. De plus, face aux attentes de la direction générale, les DÉ savent sur quoi travailler en priorité.

En second lieu, le contrôle de la direction générale s'exerce directement sur les pratiques de gestion des DÉ. Il véhicule une façon générale de concevoir l'exercice de la fonction de direction d'un établissement qui, implicitement, s'impose comme une norme : c'est la direction pédagogique qui importe et la DÉ doit s'impliquer dans la pédagogie, dans les pratiques d'enseignement. Ce qui revient à dire qu'il existe une pression pour que celle-ci approfondisse son expertise en pédagogie, même si l'expertise des CP s'impose peut-être davantage face au personnel enseignant. Par ailleurs, le message envoyé, entre autres par la direction générale, indique que certaines questions doivent être banalisées et que l'équipe ne doit pas perdre du temps à échanger là-dessus. Outre cela, la direction générale va même jusqu'à dicter aux DÉ l'emploi d'au moins un moyen, la CAP, même si elle laisse à leur discrétion la forme qu'elle prend, pourvu qu'il y soit question de pédagogie. Plus, il arrive qu'un DGA intervienne dans les décisions d'ordre pédagogique internes à un établissement, par exemple pour décourager le recours à tel moyen. Enfin, au total, il s'agit d'un contrôle direct ou *de proximité*. En effet, il touche des éléments précis des pratiques des DÉ et il est toujours présent, ne serait-ce que par la disponibilité des informations pertinentes, mais aussi par ce qu'il donne lieu à de fréquentes interactions qui ont lieu d'une façon ou d'une autre.

En troisième lieu, les DGA jouent non seulement un rôle d'accompagnateur, c'est bien cela qu'il faut comprendre de la forme que l'exercice du contrôle prend d'abord et avant tout auprès des DÉ, mais aussi un rôle de formateur de ces derniers, notamment par rapport à l'école efficace et au leadership pédagogique. Les propos des DGA sur ce rôle qu'ils entendent jouer donnent l'impression que les DÉ n'auraient pas été mis en contact, familiarisés auparavant avec ces courants de pensée et leurs implications, notamment dans le cours de leur formation en gestion de l'éducation.

En quatrième lieu, la pratique de la GAR (et de la NG) préconisée dans la CS2 a pour effet de comprimer la mission de l'établissement, de la réduire à l'atteinte de résultats scolaires acceptables (qui

²⁹ Le terme *efficace* employé ici est défini comme étant le degré selon lequel un établissement répond à ce qui en est attendu. Par contre, le qualificatif *efficace* utilisé, entre autres, dans l'expression l'école efficace renvoie à l'ensemble des propriétés que devrait posséder un établissement et qui le rendent capable de répondre à ce qui en est attendu. C'est l'efficacité considérée comme une capacité.

indiquent une réussite par rapport au critère établi) dans quelques matières et de tendre à canaliser toute l'énergie des DÉ sur celle-ci.

En cinquième lieu, les tâches des CP sont maintenant définies de plus en plus en fonction des besoins que les impératifs des CGRÉ font ressortir. Indirectement, le travail des CP devient ainsi un complément et un prolongement de l'exercice du contrôle par la direction générale, même si, en principe ils n'ont aucune autorité sur les DÉ et le personnel enseignant.

Selon toute apparence, le discours de la plupart des répondants manifeste que, finalement, la mise en œuvre de la GAR dans l'établissement se réalise à l'intérieur d'un cadre dont les frontières sont passablement délimitées et où la marge de manœuvre de DÉ est plutôt restreinte. Ils n'ont pas tellement le choix de ne pas jouer le jeu³⁰.

Dans la mise en œuvre pratique de la GAR, le sens de la catégorie de « réussite » est par son usage pragmatique restreinte à celle de réussite dans des performances académiques observables. Les DGA font la promotion des catégories cognitives de l'école efficace et du leadership pédagogique³¹. La responsabilité (à associer au terme : *fiduciaire*), la collaboration et l'engagement professionnel prennent une dimension normative au sens où ces attitudes ou pratiques doivent se manifester dans les comportements des acteurs. De même, la pratique réflexive est à l'honneur et semble s'imposer aussi comme une sorte de norme qui ne saurait être négligée et qui, dans les faits, aboutit à l'obligation d'au moins une CAP. L'expression communauté d'apprentissage professionnelle (CAP) est lourde de sens par chacun des mots qui la forment. Le terme *communauté* contient plus que celui de *groupe*; la CAP va plus loin que la réflexion, les participants étant invités par le terme utilisé à se mettre en posture d'apprentissage; enfin, l'activité en est une de nature *professionnelle*.

L'invocation des statistiques est entrée dans les mœurs de la CS2 et celles-ci prennent une importance majeure dans le langage de la GAR adopté par les acteurs de la CS2. S'y ajoutent des termes comme « forer », « forage » et « zone de vulnérabilité ». L'expression « recherches probantes » y trouve une bonne place. Il faut imaginer ici que, si une recherche ou des données sont considérées ou déclarées probantes, c'est qu'il faut en tenir compte.

Enfin, afin de fournir un point de référence commun pour évaluer si les taux de réussite sont acceptables ou non et, en conséquence, pour identifier les zones de vulnérabilité, trois critères ont été fixés qui ont pour effet de normaliser le jugement à porter : au-dessus de 85%, c'est tout à fait acceptable; entre 85% et 70%, le taux de réussite est plus ou moins acceptable; enfin, un pourcentage en dessous de 70 indique une zone de vulnérabilité.

Modes de contrôle et de soutien aux équipes-écoles et reddition de compte/responsabilisation des enseignants

Les propos des répondants sur ce thème sont ceux d'acteurs du centre administratif, sauf ceux d'une DÉ. De plus, beaucoup d'éléments de la partie précédente s'appliquent à celle-ci.

³⁰ Les données recueillies jusqu'ici ne permettent pas d'observer des « jeux avec les règles » (*gaming*), des usages stratégiques voire déviants de la gestion par les résultats par les DÉ, à l'instar de qui a été observé par Hood (2007) dans l'administration publique anglaise.

³¹ Les propos d'au moins un répondant donnent à croire qu'ils s'inspirent, entre autres, de J. Graber, mais aussi du « instructional management » ou « instructional leadership » de Hallinger (2003).

Quelques points seulement sont traités ici. Selon les répondants, bon nombre d'enseignants dans la plupart des établissements, sont engagés d'une manière ou d'une autre et à des degrés divers dans la pratique de la GAR, malgré l'opposition des dirigeants du syndicat des enseignants. Les CAP y contribueraient énormément, en particulier là où des résistances se sont manifestées ou se manifestent, de même que la diffusion des avancées significatives obtenues par un groupe d'enseignants dans un établissement auprès de leurs collègues ou auprès des équipes d'autres établissements. À cet égard, il y a lieu de noter que, sauf une, toutes les CGRÉ avaient été conclues entre les établissements et la CS, au moment où les entrevues se terminaient en mars 2014. Comme, selon la LIP (art. 209.2), le personnel de l'établissement est consulté sur un projet de CGRÉ et que les représentants du personnel enseignant au conseil d'établissement participent à l'approbation du projet de CGRÉ, il faut croire que les enseignants ont accepté ce dernier à l'encontre de la position de la *direction* syndicale. Ce serait aussi un signe que la crainte de l'imputabilité s'estompe un peu partout.

Chapitre 4 – La CS3

La CS3 est une commission scolaire moyenne de par sa taille et sa population d'élève. Elle se trouve en zone urbaine et suburbaine. Elle couvre le territoire le plus peuplé de la région, sans être directement au sein d'un grand centre urbain. Les élèves qui fréquentent les établissements de la CS3 sont généralement issus de milieux favorisés. Toutefois, il existe des poches de défavorisation qui ont un effet direct sur les bassins d'élèves de certains établissements. Par conséquent, plusieurs établissements sont visés par la Stratégie d'intervention agir autrement (SIAA)³² et reçoivent des ressources supplémentaires. Comme organisation, la CS3 est composée d'un réseau d'écoles (primaires, secondaires, centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes) et d'un centre administratif. Il s'agit d'un employeur très important pour la région. La CS3 existe depuis un peu plus de deux décennies. Auparavant, elle faisait partie d'une plus vaste entité régionale, et elle a maintenu certains liens avec les autres commissions scolaires issues de cette défusion.

1. Contexte organisationnel et institutionnel

1.1 Éléments constitutifs

Identité projetée

Les interviewés mettent de l'avant une représentation de la CS3 comme étant une organisation définie par la rigueur et le respect des règles, et ce, depuis longtemps (lire avant que l'actuel DG n'entre en fonction) : « la rigueur c'est dans la culture ici » (CS3_E14_DGA). Ceci se reflète dans des relations décrites par certains interviewés comme très hiérarchisées. Il existerait une culture de fonctionnement « en silo » (CS3_E2_Cadre) et un cloisonnement des décisions, notamment dans le rapport aux

³² « La Stratégie d'intervention agir autrement (SIAA) est une démarche rigoureuse et structurée qui a pour objectif de soutenir le milieu scolaire afin d'aider les élèves de milieux défavorisés à cheminer vers la réussite scolaire [...] Mise en place en 2002, la SIAA vise, en 2013-2014, 778 écoles primaires et secondaires réparties sur tout le territoire du Québec. Ces écoles bénéficient d'une mesure financière de 46,1 millions de dollars pour soutenir l'adaptation des pratiques dans l'école et dans la classe. » (MELS, en ligne, 2015).

directions d'établissement (DÉ). Toutefois, la CS3 se caractériserait par de bonnes relations entre les établissements et le centre administratif, puisqu'il y aurait peu d'arbitrage à faire avec les DÉ.

Toutefois, l'arrivée d'un nouveau DG semble avoir bouleversé la manière dont la CS3 tend à se définir. Le DG se ferait porteur d'une « nouvelle vision » (relayée par Le DGA) centrée sur l'adaptation de l'organisation à certains enjeux, notamment celui de la réussite. Sans évacuer la culture de la rigueur, il semble opter pour plus de souplesse afin de redéfinir la CS3 d'abord comme une « organisation apprenante ». Plusieurs interviewés dressent le portrait d'une organisation en mouvement qui prône le soutien de son personnel et qui veut s'engager à répondre aux besoins de sa clientèle. Toutefois, cela resterait fortement à développer, ce qui créerait une dichotomie entre l'identité projetée et certaines mesures mises en place.

La démocratie scolaire, élevée au rang de valeur, est un autre élément important de l'identité projetée de la CS3. Les cadres de la CS3 en parlent peu, mais disent en reconnaître le bien-fondé. Toutefois, le président de la CS3 offre, pour sa part, un plaidoyer pour la démocratie scolaire représentative, ce à quoi il adjoint l'idée d'une entité devant permettre la relation entre le citoyen et l'administratif, ainsi que l'idée d'une reddition de comptes démocratique (imputabilité des élus).

Spécificité dans les caractéristiques de l'organisation

L'appareil de gestion de la CS3 est plus ou moins scindé en deux. C'est-à-dire que le DG gère une série de services et d'écoles, et le DGA fait de même. La structure administrative de la CS3 est plutôt classique. Le DGA a la responsabilité des ressources humaines, des ressources matérielles et des ressources financières, alors que le DG chapeaute le secrétariat général et les services éducatifs.

Les services éducatifs sont au cœur des interactions entre la CS3 et les autres paliers organisationnels (le MELS d'une part, et les établissements d'autre part). Ils ont aussi un rôle important à jouer en ce qui a trait à l'implantation et l'usage des outils locaux de la GAR. Ce service est dirigé par un nouveau directeur qui dit vouloir inculquer une nouvelle philosophie de « réponses aux besoins » dans ce service. En conjonction avec le virage pédagogique amorcé par le DG, le soutien des services éducatifs aux établissements serait « en révision ». La seconde fonction importante des services éducatifs consiste en la gestion de l'évaluation et de la sanction des études. Cela inclut la transmission des notes au MELS, la gestion des demandes de révision de note, ainsi que le développement et la validation des examens.

Le rapport CS-établissements passe par les rencontres mensuelles du comité consultatif de gestion, qui est le lieu de consultation officielle avec les directions d'établissement. Sur le plan individuel, ce sont le DG et le DGA qui assurent le lien avec les directions d'établissement, notamment par le biais des CGRÉ (voir ci-après). Le DGA a sous sa responsabilité les établissements de l'ordre primaire, et le DG a la responsabilité des établissements du secondaire ainsi que des établissements de la formation professionnelle et de la formation générale des adultes. Ce sont les ressources humaines qui gèrent l'ensemble des relations de travail courantes, notamment les rapports avec les différents syndicats locaux.

En ce qui a trait aux services éducatifs, ce sont les conseillers pédagogiques (CP) — présentés comme « experts de contenus » —, qui sont appelés à faire le lien et offrir du soutien au niveau des établissements. Ils sont organisés, d'une part, comme spécialistes pour chacune des matières

(interventions ciblées) et, d'autre part, en fonction de secteurs qui leur sont confiés (interventions générales). La médiation CP-établissements passe principalement par les DÉ (en ce qui a trait à l'identification des problèmes et aux demandes de soutien). Sur le plan du soutien et de la formation, on comprend rapidement que les responsables des services éducatifs ne sont pas pleinement satisfaits du rapport avec les établissements et les acteurs qui y travaillent : « [...] Ça fait que les relations sont correctes, mais je ne pourrais pas dire que c'est... c'est nécessairement la lune de miel. » (CS3_E2_Cadre). Ce serait d'autant plus vrai au secondaire où il y a beaucoup moins de demandes de la part des enseignants.

Principaux changements

Le DG apparaît comme le principal promoteur de changement de la CS3. Il provient de l'extérieur de l'organisation. Il se voit lui-même comme un « agent de changement ». Ce à quoi les autres interviewés, mais surtout le DGA et les directeurs de services, font écho. Le DG semble avoir un impact sur le changement d'identité de la CS3 évoqué auparavant, ce qui se réifie dans différentes transformations organisationnelles qui touchent la répartition des responsabilités au niveau de la direction générale de la CS, le soutien offert aux établissements et la mise en place d'un outil local, soit les communautés d'apprentissage professionnelles (CAP). L'ensemble s'inscrit dans un « virage pédagogique » (CS3_E13_DG), qui est explicitement effectué afin d'améliorer les performances de la CS3, en ce qui a trait à la réussite des élèves (taux de diplomation et rétention des élèves).

Le DG parle explicitement d'un changement de culture qui serait en cours à la CS3. Ainsi, l'identité mise de l'avant par les cadres, soit celle d'organisation apprenante, est un objectif qu'il poursuit, mais qui ne serait pas atteint dans l'ensemble de la CS3. Selon lui, l'inflexibilité de la culture antérieure (dont la rigueur, l'application des règles et la prégnance des rapports hiérarchiques sont les éléments les plus souvent mis de l'avant) serait un obstacle à cette transformation. Il impute aussi aux parents une part de responsabilité dans la difficulté d'opérer ce changement. Il y aurait un manque d'implication de leur part, que ce soit dans le parcours scolaire de leurs enfants ou dans la vie scolaire en général : « la solidarité sociale en [nom de la région] [n'est] pas très élevée » (CS3_E13_DG).

Cette vision s'articule dans un rapport aux établissements plus proactifs, puisque la relation classique, où les DÉ font des demandes et la commission scolaire y répond, semble avoir montré ses limites aux yeux de la direction générale de la CS3. Ainsi, un cadre mentionne que les services éducatifs tentent de changer la manière dont la formation est offerte, puisque la formation sur une base ponctuelle (en journée pédagogique) ne donnerait pas les effets escomptés sur la pratique enseignante. Cet interviewé souligne l'importance du rôle des DÉ dans la construction d'un nouveau modèle de formation. Ce faisant, il se fait le relai de l'orientation prise par le DG (qui a d'ailleurs rapatrié les services éducatifs sous sa gouverne), qui mise sur les CAP à cet effet. Or, il faut souligner une certaine instabilité du personnel de direction dans les écoles de la CS3 comme un changement conjoncturel, qui pourrait avoir un impact sur l'implantation de la GAR et de ses outils locaux.

1.2. *Éléments contextuels ayant une influence marquée sur l'institution*

Deux enjeux majeurs sont identifiés par la vaste majorité des interviewés, d'une part un enjeu financier et, d'autre part, un enjeu de performance en termes de réussite scolaire au secteur jeunes³³. La concurrence est aussi reconnue comme un enjeu transversal, mais son importance est systématiquement minimisée par les interviewés. De plus, plusieurs autres enjeux périphériques ou sectoriels sont évoqués par différents acteurs de la CS3. Tous ne donnent pas la même importance aux problèmes identifiés selon la fonction qu'ils occupent ou le réseau d'interrelations auquel ils sont liés. Ainsi, les CP mettent l'accent sur des problèmes liés à l'évaluation, tandis que le directeur des ressources humaines et certains cadres des services éducatifs soulignent des enjeux liés à la forte mobilité du personnel. Plusieurs cadres d'expériences mettent de l'avant des enjeux liés aux mouvements de population scolaire.

La question des finances de la commission scolaire est évoquée d'emblée par les cadres et la direction générale lorsqu'appelés à définir les principaux problèmes auxquels fait face la CS3. Les restrictions budgétaires imposées par le MELS créeraient des relations tendues entre ce palier et la CS3. Si les gestionnaires de la CS3 considèrent avoir été à même de répondre aux compressions par le passé sans affecter les services aux élèves, certains considèrent que ceux-ci sont menacés. Le DGA affirme que « ça ne s'arrange plus ». Il y a notamment eu abolition de postes depuis l'année dernière, ce que la CS3 n'avait jamais vécu : « là, on est en période de coupures, donc depuis l'an dernier, j'ai perdu 4 personnes = [aux services éducatifs]. » (CS3_E3_Cadre). Afin de répondre à cet enjeu, un « Comité directeur » a été mis en place et reconduit pour l'année 2014-15 afin de maintenir l'équilibre budgétaire. Celui-ci a pour mandat de faire des choix de coupures en visant « où ça faisait le moins mal et où ça a le moins d'impact sur la réussite des élèves. » (CS3_E14_DGA). L'enjeu budgétaire aurait des effets sur la perception des employés de soutien (instabilité) et créerait des difficultés de recrutement pour le personnel administratif (employeur moins attrayant, notamment pour les professionnels hautement qualifiés). Surtout, cet enjeu est thématiqué comme une distraction par rapport au réel problème, soit celui de la réussite.

La concurrence du secteur privé n'est pas thématisée comme un enjeu fort pour la CS3. Pourtant, les interviewés reconnaissent qu'elle a un certain impact. Surtout, elle est utilisée comme justificatif à une diversification de l'offre de formation au niveau des établissements (programme d'éducation internationale - PEI; sport-études). Cela a pour conséquence de transformer les bassins d'élèves des écoles secondaires, alors que plusieurs parents choisissent l'école de leur enfant en fonction des services offerts plutôt que de la proximité : « les bassins seraient presque devenus théoriques » (CS3_E14_DGA).

Relations avec les acteurs externes

Deux acteurs externes semblent avoir une influence sur les logiques d'action de la CS3 : les syndicats (principalement le syndicat d'enseignants) d'une part, et les parents d'élèves d'autre part.

³³ Dû à l'importance de cet enjeu dans la dynamique locale de mise en œuvre de la GAR, nous y revenons en guise de conclusion de cette seconde partie.

D'abord, il faut souligner que la relation avec le syndicat enseignant semble avoir été ponctuée d'une vive tension, en lien à l'implantation de la GAR (voir partie 3). Les relations patronales-syndicales se jouent directement à la commission scolaire. Le comité des relations de travail tient une réunion mensuelle afin de discuter de différents enjeux qui touchent les deux parties. Le directeur des ressources humaines présente le syndicat local comme exigeant, tout en affirmant que cela se compare avantageusement à d'autres commissions scolaires de la région. Toutefois, les cadres de la CS3 présentent souvent le syndicat enseignant comme un frein à certains projets. Ainsi, les établissements avec une représentation syndicale forte seraient moins enthousiastes, feraient preuve de moins de volontarisme et verraient dans les interventions des services éducatifs une atteinte à l'autonomie professionnelle de leurs membres. Bref, le syndicat enseignant apparaît, aux yeux des acteurs de la CS3, comme un obstacle au changement. Cette perception et les relations qui en découlent permettent en partie d'expliquer la dynamique de négociation et d'adaptation des projets locaux qui sera mis en évidence lors de l'implantation de la GAR.

Les parents d'élèves semblent aussi avoir un impact sur les logiques d'action mises de l'avant par la CS3, plus particulièrement en ce qui a trait à la mobilisation. En fait, plusieurs interviewés évoquent le caractère particulier des parents dans la région où se trouve la CS3. On souligne un fort individualisme qui teinte le rapport à l'école. Celle-ci ne constituerait pas toujours une priorité pour nombre de parents. Ces derniers s'investiraient peu ou pas dans la vie scolaire de leurs enfants. Le DG a récemment reçu les résultats d'une recherche qui visait à typifier les parents de la région. À ses yeux, cette recherche vient confirmer le faible niveau d'engagement des parents. Plusieurs interviewés attribuent ce désengagement à la forte mobilité de la population de la région. Certains évoquent un contexte sociodémographique diversifié représenté par la variété de leur clientèle qui est distincte sur les plans économique et linguistique, ainsi qu'en ce qui a trait à la situation migratoire (géographie) et aux mouvements (immigration/migration) de la population. Cela créerait des demandes et des tensions spécifiques à certains bassins d'élèves et accentuerait le clivage entre école et usagers. En lien avec ce contexte sociodémographique particulier, on évoque un faible sentiment d'appartenance au milieu chez les parents de la CS3. Ce portrait plutôt négatif devient partie intégrante de l'enjeu lié à la persévérance et la réussite.

Emprunts et isomorphismes

La recherche et les *experts* semblent être perçus favorablement par les cadres de la CS3. Il y a plusieurs partenariats en cours. Le DG souligne qu'une de ses premières actions fut d'instituer un partenariat avec une université québécoise. Certains interviewés font référence à l'utilisation de « données probantes » ou à des travaux de nature académique. Les recherches à l'interne les plus évoquées sont celles de l'Expert 1 (qui semble être un partenaire privilégié de la CS3) sur la GAR, sur « l'attitude des parents » et sur la persévérance scolaire, ainsi que celle de l'Expert 2, sur les CAP. Dans les deux cas, on utilise les recommandations des experts à la fois afin de mettre en place certaines pratiques et afin de légitimer les approches choisies.

De même, la comparaison avec d'autres systèmes éducatifs est valorisée. Par exemple, CS3_E6_CP utilise beaucoup la recherche, notamment les travaux de l'OCDE, mais aussi les modèles des autres provinces en termes de « bonnes pratiques » dans l'accompagnement des enseignants. Le DG met de

l'avant la nécessité « d'aller voir ce qu'il se faisait ailleurs ». Les référents proviennent des États-Unis et de l'Ontario, cette province étant considérée par le DG comme ayant un « système éducatif plus performant que le nôtre ».

Sur le plan régional, la CS3 est engagée dans des partenariats de longue date avec les autres commissions scolaires du secteur en ce qui a trait à la production d'épreuves locales. Ce faisant, il y a une certaine standardisation des mécanismes d'évaluation. De plus, l'existence d'une table de concertation régionale permet l'échange de pratiques et la mise en place de formations communes (ce qui fut notamment le cas lors de l'implantation des instruments de contractualisation de la Loi 88 – voir section suivante).

Enfin, il faut souligner que les décisions et les orientations du MELS demeurent la principale source de conformité à des modèles externes. Ceci est bien sûr encouragé par le lien hiérarchique direct, renforcé par les obligations légales des commissions scolaires. Toutefois, ce qui semble pertinent de souligner ici, ce n'est pas tant le processus de conformité à la règle, mais bien l'anticipation des demandes par les gestionnaires de la CS3. C'est notamment le cas, sur le plan pédagogique, alors que la CS3 tente de s'adapter avant même que la demande formelle ne soit faite. Ainsi, le directeur des services éducatifs souligne qu'en fonction de la lecture de la situation faite par les services éducatifs, ceux-ci « savent ce qui s'en vient » et peuvent, ce faisant, orienter leurs formations au niveau des établissements.

1.3. Performance et définition de la réussite : construction du problème

La définition de la réussite et la construction du problème sous-jacent de la performance (qui s'articule aux thèmes connexes de la diplomation et de la persévérance au secteur jeunes) semblent fortement liées à la vision de la GAR et à sa réception chez les acteurs (gestionnaires et politiques) de la CS3. Ainsi, le DG fait le lien entre l'enjeu de performance et le difficile passage vers une culture de la réussite qui incombe à la CS3. Le problème est construit selon une perspective locale, notamment par une comparaison régionale/nationale qui vient relativiser les récentes améliorations du taux de persévérance, puisque l'écart reste le même « avec le reste de la province » (CS3_E2_Cadre).

Si l'idée de réussite pour tous semble fortement partagée par les interviewés, elle est associée à des critères différenciés en fonction des capacités des élèves. Tous n'ont pas à atteindre les mêmes exigences : la réussite d'un enfant en difficulté, « c'est lorsqu'il arrive à maîtriser la compétence suffisamment pour être capable d'être employable [...] à être fonctionnel » (CS3_E7_CP). L'adaptation des services éducatifs aux élèves (notamment HDAA) s'ancre aussi dans cette vision de la réussite. Cette différenciation est notamment justifiée par la nécessité de garder les élèves ayant plus de difficulté à l'école (CS3_E1_Cadre). Chez la majorité des acteurs, la réussite scolaire est associée à une forme ou une autre de certification. En cela, l'usage de la diplomation et de la qualification afin de mesurer la réussite apparaît comme allant de soi. Par ailleurs, la sortie d'un élève sans diplôme est perçue comme un échec chez de nombreux interviewés. Bref, la définition de l'enjeu de performance ainsi que la norme retenue pour en faire l'évaluation vont dans le sens de la définition du MELS. Qui plus est, la GAR est vue comme un possible levier afin de répondre à cet enjeu.

2. La mise en œuvre de la GAR, ses effets et médiations

La GAR comme politique est généralement bien perçue par les interviewés, principalement en ce qui a trait aux effets (potentiellement) bénéfiques attribués à la reddition de comptes. La GAR est généralement perçue comme une politique permettant de *faire faire* et de *faire réussir*. On retrouve à plusieurs reprises, notamment chez les cadres et la direction générale, l'idée qu'il s'agit d'un processus en cours, qu'il faut être vigilant, mais que, somme toute, avec cette politique, la CS3 va dans la bonne direction si elle est bien guidée : « C'est un chantier en soi, de tous les jours » (CS3_E14_DGA). Cette perception générale du processus inachevé prend racine dans une mise en œuvre faite d'allers-retours, qui semble s'intensifier avec le développement et l'usage des outils de contractualisation, et qui est ponctuée par un changement d'orientation majeur, afin de contourner les résistances des acteurs des établissements. Or, ces choix, hésitations et questionnements sur la nature des outils, le sens de la reddition de comptes ou l'usage des données sont tous légitimés par une tentative de réponse au problème de la performance évoquée précédemment. Nous proposons un bref récit du processus de mise en œuvre, puis nous mettrons l'accent sur ce qui se transforme en cours de route, pour enfin faire état du « chantier » en question à l'heure actuelle.

Peu d'informations sont disponibles pour définir la situation qui précède la Loi 88 (2008) et l'implantation des outils de contractualisation (convention de partenariat – CS-MELS — et convention de gestion et de réussite éducative – établissement-CS). Ceci est probablement dû à différents facteurs, soit un guide d'interview mettant plus l'accent sur le présent, l'éloignement temporel et les changements de fonction qui affectent la mémoire organisationnelle³⁴, mais surtout à une représentation de la GAR fortement associée à l'instrumentation qui découle de la Loi 88. Ainsi, lorsque les interviewés réfèrent à la « GAR », ils évoquent surtout les objectifs ciblés, les buts de la ministre et les instruments qui y sont associés. Si bien que la planification effectuée, soit au niveau de la commission scolaire (plan stratégique) ou des établissements (plans de réussite), ne semble pas être aussi fortement associée à cette politique (ceci peut d'ailleurs expliquer en partie la prégnance des instruments de la Loi 88 à la CS3 – voir ci-après). Enfin, il ne faut pas sous-estimer la recrudescence de l'instrumentation statistique dans la définition de ce que constitue la GAR par les acteurs. Le logiciel Lumix (créé par la société GRICS), développé dans la foulée de l'implantation de la Loi 88, a pu contribuer à rendre concrète une démarche de gestion *axée sur les résultats*, par un usage répété des données sur la performance de l'école, tant par les gestionnaires de la CS3 (direction générale et cadres des services éducatifs) que des établissements (DÉ).

Nous pouvons tout de même tirer de la période antérieure à la Loi 88 quelques éléments qui semblent importants, afin de comprendre le processus d'implantation subséquent. Il faut savoir que la CS3 a connu un changement de DG au moment de l'implantation de la Loi 88. Les entretiens laissent entrevoir une organisation qui était davantage centrée sur le respect des normes (voir le portrait dressé dans la partie 2). Toutefois, pour cette période, nous n'avons pas de récit spécifique à l'implantation de la GAR qui pourrait confirmer ou infirmer l'importance du DG dans les orientations choisies. Il est néanmoins possible d'avoir accès aux choix formellement effectués lors de cette période par le bilan de la

³⁴ Seulement deux cadres interrogés étaient en poste avant 2008.

planification stratégique de la CS3 (2004-2007). On constate que l'enjeu de performance y est bien présent, qu'il prend en compte des problèmes plus locaux (par ex. la performance en histoire en secondaire 4), et qu'il reste défini de manière assez générale (taux de diplomation et de décrochage pour l'ensemble de la CS3 comparé à l'ensemble de la province).

Il semble aussi important de souligner que l'usage d'épreuves standardisées par la CS3 est en vigueur depuis sa création. Cette pratique est aussi présente dans les autres commissions scolaires de la région, et le développement de ces épreuves se fait même en coopération. Par contre, l'usage des statistiques et des données visant à quantifier la performance des élèves dans une optique de gestion axée sur les résultats est moins bien institutionnalisé, et semble s'être développé plutôt lentement, même suite à l'implantation de la gestion axée sur les résultats.

Le développement de la Loi 88 fut d'abord perçu avec une relative suspicion, si on en croit les propos du Président du Conseil des commissaires, dû au contexte politique de délégitimation des commissions scolaires³⁵. Ainsi, le double volet de revitalisation de la démocratie scolaire et de formalisation des objectifs de performance (par le biais des outils de contractualisation) fut un « geste du gouvernement » pour « racheter la paix » (CS3_E10_PCC). Parallèlement, la reddition de comptes était perçue comme un moyen d'encadrer les commissions scolaires.

2.1. Implantation des outils de contractualisation

Dès le début du processus (2009 – par déduction) de mise en œuvre de la Loi 88, la CS3 a eu recours à un consultant externe (Expert 1), afin de former son personnel-cadre à la GAR. À ce moment, il y a eu une vaste démarche (au niveau régional) de formalisation de ce qu'est la GAR (ce qui a probablement contribué à la définition étroitement liée aux éléments de la Loi 88 qu'en font la majorité des cadres interviewés), et de son opérationnalisation au sein de la CS3. C'est la Table régionale de coordination pédagogique (TRCP), regroupant les commissions scolaires de la région, qui mandatent Expert 1 afin d'offrir des formations sur la GAR à leur personnel. Cette formation, externe à la CS3, s'adresse au personnel des services éducatifs, aux cadres, mais aussi aux conseillers pédagogiques. Cela crée une contradiction dans le rôle attribué à ces acteurs, car, au sein de la CS3, au début du processus d'implantation, les services éducatifs ont été exclus du développement des outils de la GAR au sein de la CS3 (CS3_E3_Cadre). Si bien que la TRCP aurait joué un rôle important dans l'appropriation locale de la GAR pour ces acteurs (CS3_E2_Cadre). Il y aurait eu beaucoup de discussion sur cette question et un apaisement progressif de craintes initiales, notamment chez les CP.

Parallèlement, en 2009-2010, lors de la mise en place initiale des outils liés à la Loi 88, la CS3 a fait appel à un second DGA (poste temporaire), dont la seule mission était l'implantation de la convention de partenariat et des CGRÉ. Cette première mouture de convention de partenariat aurait été grandement l'affaire de ce DGA. Selon le directeur des services éducatifs alors en poste (CS3_E3_Cadre), ce fut un processus en vase clos, dont son service fut totalement exclu.

³⁵ Voir la trajectoire de la politique décrite dans le rapport New-AGE axe 1.

La première génération de CGRÉ a été implantée dans les établissements l'année suivante, en 2010-2011. Cet outil est d'emblée présenté comme la contribution de l'établissement à l'atteinte des cibles de la convention de partenariat. Au sein de l'établissement se développe aussi une forme de suivi individualisé des enseignants³⁶ de la part des directions, qui prend le nom « d'appréciation du rendement », et qui est accompagné d'un rapport éponyme.

Au début du processus d'implantation, les directions d'établissement se montrent plutôt réticentes à une approche de gestion fondée sur des cibles chiffrées. Toutefois, selon la direction générale, ces résistances se dissipent rapidement chez les DÉ. Or, la résistance est d'autant plus forte initialement de la part du syndicat enseignant. L'usage d'objectifs chiffrés dans les outils de contractualisation fut décrié par le syndicat. Cette opposition devint un conflit local, relayé par leurs mandants au sein des établissements, notamment par un refus systématique de participer à des rencontres de supervision individuelle en lien avec les CGRÉ. Le directeur souligne qu'un mot d'ordre syndical de non-participation aux rencontres de supervision avait été donné aux enseignants. De même, le DG fait état d'une forte réaction des enseignants en ce qui a trait à leur participation à des rencontres utilisant les résultats des élèves afin de travailler sur les « zones de vulnérabilité » (pédagogiques) identifiées au sein de l'établissement. Il évoque l'échec d'une tentative d'imposition de telles rencontres lors de son entrée en poste :

La première année que je suis arrivé ici, moi, et que j'ai voulu travailler la réussite de cette manière-là, ç'a été le tollé ! Les profs ne voulaient pas qu'on touche à leur stratégie, les profs ne voulaient pas que la direction d'école aille dans la classe, les profs ne voulaient pas que les directions questionnent leurs stratégies d'enseignement. (CS3_E13_DG)

Enfin, simultanément à l'implantation des outils de la Loi 88, la CS3 commence à utiliser Lumix, un outil informatique produit par la société GRICS, qui vient compléter l'interface de collecte des résultats GPI (aussi produit par la GRICS). Lumix permet d'analyser et de synthétiser l'information recueillie, notamment dans le but de faire usage des données en conjonction avec les outils contractuels. L'interface Lumix est confiée au service des ressources informatiques, clientèles et transports. Une technicienne en organisation scolaire (CS3_E12_Tech) est engagée à ce moment. Elle est chargée de la manipulation de l'interface et de la production des rapports, sans toutefois participer à l'analyse qui est l'apanage du demandeur (direction générale, services éducatifs et direction d'établissement). Peu formée initialement (pas d'expérience antérieure, une journée de formation à la GRICS), elle convient avoir appris progressivement à utiliser le logiciel et les différents indicateurs. À partir de Lumix, la CS3 construit des outils locaux, soit des tableaux, afin de présenter l'information dans une perspective de suivi (monitoring) et de reddition de comptes. Les données retenues sont centrées sur l'enjeu de performance. On distingue deux types d'outils, soit les modèles servant à la direction générale, spécifiquement en lien avec les CGRÉ, et le rapport d'analyse produit annuellement par les services éducatifs, afin d'identifier les principaux problèmes — « on voit où le bât blesse » (CS3_E3_Cadre) — et d'orienter le suivi : « À chaque année, on produit un document qui s'appelle "Analyse des résultats de la session de juin", dans lequel on... sous forme de tableau, tout est là. Puis après ça, c'est commenté. » (CS3_E2_Cadre). Ce rapport d'analyse met en comparaison les écoles du primaire, ce qui semble avoir

³⁶ Le moment où ce suivi fut mis en place est incertain, il s'agirait d'une initiative de l'actuel DG lors de son entrée en poste.

suscité certaines tensions au sein de l'établissement, lorsque certaines DÉ ont présenté cette comparaison à leur équipe-école.

2.2. Principaux changements/médiations locales

Les outils

Nous pouvons constater deux changements importants dans la logique d'action de la CS3, en ce qui a trait à l'implantation de la Loi 88 par rapport à la situation initiale que nous venons de décrire. Le premier est un relatif décloisonnement du développement de la planification stratégique et de la convention de partenariat. Le second se joue au niveau de l'établissement, et consiste à l'abandon d'une imposition frontale de l'usage des résultats, pour ainsi favoriser une approche partenariale, centrée sur la participation volontaire des enseignants. Dans les deux cas, cette réorientation semble venir du DG. Au niveau de la CS, il s'agirait du résultat d'un processus d'appropriation des outils, mais aussi d'un changement d'orientation par rapport à ce qui était préconisé par l'ancien DG, alors qu'au niveau de l'établissement, il s'agit vraisemblablement d'une réponse à la résistance rencontrée, notamment chez les enseignants. Enfin, un changement mineur se joue au sein de l'appareil politique de la CS3 avec l'intégration progressive d'une relation de reddition de comptes auprès du public. Le président de la CS3 mentionne qu'avec l'arrivée de la GAR, la conception du rôle de commissaire commence à changer à la CS3 : « je pense qu'il y en a beaucoup qui sont plus sensibles qu'ils sont redevables devant le citoyen des décisions qu'ils ont prises » (CS3_E10_PCC). Localement, nous constatons une intégration progressive des autres outils de gestion (plan de réussite et projet éducatif) au CGRÉ. Enfin, en ce qui a trait au développement d'outils statistiques, le principal changement semble être exogène à la CS3, et vient plutôt d'une modification de l'interface Lumix de la part de la GRICS.

Le changement dans le développement des outils s'opère avec le renouvellement de la planification stratégique (2012-2016) et la nouvelle convention de partenariat s'y rattachant (de laquelle s'inspirent les conventions subséquentes pour cette période). L'actuel DG, qui n'était pas en poste lors du développement du plan stratégique précédent, aurait donné une orientation plus axée sur la participation des acteurs dans le développement de cet outil : « Plus de concertation, plus... plus d'écoute... plus d'écoute active, plus de responsabilisation des acteurs, aussi. Et non pas un style où... on pourrait qualifier de directif, où c'était LA vision du DG [...] » (CS3_E10_PCC) L'Élaboration de ce plan stratégique s'est faite d'abord par « l'actualisation de [la] vision » de la CS3, donc du plan stratégique précédent : « j'ai l'impression qu'on s'inscrit davantage dans une continuité » (CS3_E10_PCC). Le DG affirme que pour ce faire, la CS3 aurait procédé à une large consultation des acteurs du milieu, en particulier des parents. De là, ils ont défini les « axes » et les orientations du plan stratégique. Puis, ils sont retournés en faire la « validation » auprès des « partenaires ». L'ensemble de ce processus a été « accompagné » — par un « consultant » (ancien DÉ de la CS3 qui avait pris sa retraite) : « parce qu'on trouvait que d'avoir un regard plus neutre sur la démarche, ça pouvait nous aider à garder une plus grande rigueur. » (CS3_E13_DG). On remarque qu'il s'agit d'une démarche analogue à ce qu'il fût fait lors de l'implantation de la GAR, notamment afin de mettre en place la première convention de partenariat. Toutefois, le processus est présenté comme « plus ouvert » par certains. Selon divers témoignages, le consultant était chargé de la rédaction du plan stratégique, en colligeant l'information (identification d'enjeux et de moyens) auprès des divers services, et en l'harmonisant dans un document

uniforme. L'ensemble du processus apparaît tout de même être assez cloisonné d'un service à l'autre, avec le consultant qui coordonne le tout (fixe des « balises », rappelle les objectifs du plan stratégique) sous l'égide de la direction générale. Néanmoins, CS3_E11_Cadre affirme que cela lui a permis de mieux s'appropriier le plan stratégique. Ce même plan stratégique fut ensuite présenté en comité consultatif de gestion à l'ensemble des directions d'établissement. Si le plan stratégique concerne tous les services et comprend différentes orientations qui ne touchent pas seulement l'aspect scolaire, la convention de partenariat n'est pas perçue ainsi. Il s'agit de la responsabilité des services éducatifs qui, pourtant, en avaient été écartés au début de l'implantation. CS3_E3_Cadre a connu les deux moments, et soutient que si une volonté de travail en collégialité était mise de l'avant, elle aurait tout de même connu des ratés. Si bien que l'influence du consultant externe s'est fait davantage sentir sur le produit final, dont il avait la responsabilité : « Ça a pris toutes sortes de directions, ça devenait difficile. Et je vous dirais que... la personne a fini ça dans son bureau » (CS3_E3_Cadre).

Les deux outils (PS et convention de partenariat) semblent liés dans leur développement, sans être parfaitement arrimés sur le plan des orientations. Si le plan stratégique vient d'abord, il est indirectement influencé par la convention de partenariat. C'est-à-dire que les cinq buts de la ministre (qui constituent le noyau de la convention de partenariat) sont bien connus des acteurs et que ceux-ci, notamment au niveau des services éducatifs, tentent de les faire transparaître dans le plan stratégique. Toutefois, le plan stratégique serait plus fondé sur les orientations des autres services et, surtout, sur les orientations données par le DG : « la planification stratégique, c'est surtout la direction générale qui a dit : "Ça, je veux l'avoir dans ma planification stratégique et pas ça." » (CS3_E3_Cadre). De plus, le plan stratégique s'inscrit aussi dans la continuité (les grandes orientations sont reprises d'un plan à l'autre), si bien qu'il apparaît suivre un chemin parallèle aux conventions de partenariat. Au sein des services éducatifs, articuler ces orientations générales aux objectifs spécifiques de la convention de partenariat apparaît difficile. Cependant, ce sont bien les conventions de partenariat successives qui auront eu le plus d'influence sur les CGRÉ des établissements.

Lesdites CGRÉ sont utilisées dans l'ensemble des établissements de la CS3 (les interviewés ne rapportent pas de problèmes afin que celles-ci soient signées). Nous constatons un processus d'appropriation locale des CGRÉ. À la suite de l'adoption du plan stratégique 2012-2016, des « cellules de co-développement », visant spécifiquement la production des CGRÉ, sont mises sur pied à l'initiative de certaines DÉ. Au même moment, la CS3 contribue à l'appropriation des CGRÉ, en mettant en place des formations portant sur leur rédaction. Ces deux éléments semblent contribuer à une certaine standardisation de cet outil au niveau des établissements. De plus, les cellules de co-développement semblent avoir contribué à l'intégration des outils de gestion, en développant un modèle qui vise la rédaction complémentaire des trois outils. « L'arrimage » de ceux-ci était, semble-t-il, une préoccupation de plusieurs DÉ. Sans formellement imposer cette pratique, la CS3 l'encourage par une approbation explicite. Il y a donc transformation des instruments locaux (projet éducatif, plan de réussite et CGRÉ) en lien avec la prégnance du processus de reddition de comptes des établissements vers la commission scolaire. E13_DG a une perception positive quant à l'intégration de ces instruments. Il y voit la démonstration de la capacité d'une approche par résultats à recentrer les orientations des établissements sur ce qu'est, pour lui, la mission fondamentale de l'école, soit la réussite des élèves.

Bref, la puissance de la CGRÉ, qui est explicitement liée au processus de reddition de comptes à la CS, semble conditionner le développement des autres outils.

La CS3 amorce aussi un changement d'approche face à la résistance syndicale et enseignante au sein des établissements. Devant la forte réaction d'opposition à l'usage des données sur la performance des élèves (que ce soit par le biais de la supervision pédagogique individuelle ou comme outil de suivi collectif), le DG aurait radicalement changé son approche. Il décide de mettre en place des communautés d'apprentissage professionnelles (CAP), afin de favoriser la pénétration des objectifs des CGRÉ au sein de l'équipe-école. Ainsi, les CAP deviennent un outil/interface, visant à permettre la mise en place des moyens énoncés par l'outil de gestion. Surtout, on passe d'une logique d'imposition à une logique de concertation (passage qui ne se fait pas d'emblée, car, dans un premier temps, la CS3 tente de rendre la participation aux CAP obligatoire, ce qui soulève à nouveau l'ire des enseignants). Certains interviewés font aussi état d'une période d'apaisement, en ce qui a trait à la contestation syndicale de la GAR. La résistance se serait fortement estompée au cours des trois dernières années ce que et le Président de la CS3 et le directeur des ressources humaines attribuent à la stratégie du DG.

Sur le plan des outils statistiques, il y a eu une récente évolution de Lumix, développée par la GRICS sous le nom de Lumix Web, afin de faciliter l'accès et l'utilisation par les directions d'établissement. Les rapports générés par Lumix Web sont directement produits par la société GRICS. Si le service des ressources informatiques de la CS3 continue aussi à offrir ce service, ils ont constaté une baisse des demandes venant des DÉ : « Ils peuvent être plus indépendants aussi, ils ont pas besoin de m'appeler, puis, eux, ils sortent des statistiques-là. Depuis que l'on a Lumix Web, j'ai moins de petits tableaux à faire, c'est eux qui se les produisent eux-mêmes, c'est ça. » (CS3_E12_Tech). Bref, il y a décentralisation de la capacité de production des données.

Enfin, si les épreuves CS3 sont une réalité qui date d'avant la GAR, on constate qu'elle s'articule particulièrement bien à celle-ci, permettant une mise en équivalence des classes et des établissements où ces épreuves sont administrées (plusieurs interviewés, notamment des CP, déplorent la fluctuation dans les procédés d'évaluation des enseignants, qui ne permet pas une réelle comparaison, ce qui serait en partie contré par les épreuves standardisées de la CS). Bref, sans pouvoir établir, affirmer que c'est le seul fait de la GAR, nous constatons tout de même que le développement de son instrumentation s'accompagne par un accroissement dans l'administration d'épreuves commission scolaire. Elles sont utilisées principalement en français et mathématiques (donc dans les matières à sanction) au 2e cycle du secondaire³⁷. De plus, la CS3 a développé de nouvelles épreuves pour le 1er cycle du secondaire et pour le primaire.

Les acteurs

Évidemment, les changements dans le développement des outils et dans les rôles, les perceptions et les actions des acteurs de la CS3 s'enchevêtrent. Nous avons déjà souligné un changement d'orientation de la part du DG, un essoufflement de la contestation locale (selon les cadres de la CS, bien sûr) ou encore un travail d'appropriation locale des outils de la part des DÉ. Nous tenons cependant à aborder les

³⁷ Nous faisons l'hypothèse qu'elles concernent l'évaluation des compétences exigées par le MELS, mais non prises en compte dans les épreuves uniques du MELS.

transformations progressives dans les mécanismes de régulation, possiblement induite par la GAR, sur le plan de l'action éducative et de la reddition de comptes.

La GAR post-Loi 88 semble avoir eu des effets progressifs sur la gestion des établissements, notamment en cadrant davantage l'action éducative, et en resserrant les choix d'interventions sur les objectifs conventionnés. Cela est notamment attribuable à un resserrement des processus de reddition de comptes, en lien avec les CGRÉ :

Ça oriente toutes les interventions. Ça permet vraiment aux écoles de toujours euh... de toujours être en état d'alerte par rapport aux résultats. Ça oblige à se questionner sur ce qui se passe en classe. Ça oblige les directions à questionner leurs enseignants. (CS3_E3_Cadre).

Corollairement, il y a une évolution dans le soutien offert par la CS3, davantage axé sur les principaux objectifs conventionnés (ce qui semble s'accroître avec les orientations explicitement faites en ce sens au sein des CAP). Ce faisant, cela aurait un effet sur la tâche des CP qui sont davantage appelés à travailler en équipe, sous l'impulsion de demandes formulées par les écoles (DÉ). Pourtant, le nouveau directeur des services éducatifs (CS3_E4_Cadre) soutient qu'une approche axée sur les résultats est encore peu intégrée au sein des services éducatifs, et il veut tendre vers une approche centrée sur les besoins des établissements en termes de gestion axée sur les résultats.

En ce qui a trait à la reddition de comptes entre la CS3 le MELS (direction régionale), il y a eu une appropriation progressive de ce processus, initialement perçue comme une forme de contrôle. Le DG affirme y avoir initialement vu une certaine intrusion et une remise en cause de ses compétences de gestionnaire. Toutefois, la répétition de l'exercice et sa maîtrise grandissante du processus l'ont amené à en accepter les termes. On note dans les propos du DG une évolution positive de son propre sentiment de compétence par rapport à cette démarche.

Il y aurait aussi une évolution du rapport entre l'appareil politique et administratif de la CS3, qui correspond à la fois à l'arrivée du nouveau DG et à l'implantation progressive de la reddition de comptes au public. Ainsi, la consultation de l'appareil politique de la CS3 par l'équipe de gestion se serait accrue, ce qui aurait aussi eu pour effet de « rendre le conseil plus accessible » aux gestionnaires (les cadres de la CS3 et les directions d'établissement). Cette nouvelle proximité ne serait pas seulement le fait d'un nouveau style de gestion amené par le DG, mais pourrait aussi être liée aux échanges d'information et aux contacts accrus entre administrations/politique/employés, liés aux exigences de reddition de comptes : « Peut-être aussi parce que bon, dans l'exercice de faire plus de redditions de comptes, on rejoint plus notre personnel aussi, là. » (CS3_E10_PCC)

2.3. Résumé de la situation actuelle de la mise en œuvre de la GAR

La GAR, dans sa forme actuelle, est associée à une évolution du milieu de l'éducation au regard de sa responsabilisation par rapport à sa performance. Elle est considérée non seulement comme un changement administratif, mais aussi comme vecteur de valeurs nouvelles, visiblement partagées par la direction générale de la CS3 et plusieurs de ses cadres. La direction générale voit dans la GAR une avenue afin de contrer, chez les enseignants, ce qu'elle considère comme une dissociation du lien entre les résultats obtenus et l'action éducative. Plus spécifiquement, les outils de contractualisation sont

conçus comme des leviers potentiels afin de changer non seulement les pratiques de gestion au sein de l'établissement, mais aussi les pratiques pédagogiques. Plus encore, on vise un changement de « culture » des acteurs, qui doivent comprendre leur rôle comme étant lié aux performances de l'établissement (ce qui sous-tend une croyance forte dans la capacité des acteurs de l'établissement d'influencer la performance de celui-ci). De plus, les résultats deviennent un *produit* sur lequel il est possible de rendre des comptes. Il ne s'agit plus seulement d'une explicitation de la relation éducative entre un élève et un enseignant. Ainsi, pour le DG, les résultats « n'appartiennent » pas aux enseignants, mais plutôt « aux citoyens », qui investissent dans l'éducation par le biais des taxes et impôts, ce qui vient justifier la reddition de comptes introduite par la GAR (sous-tendue ici par une conception de l'efficience au service du contribuable). Bref, le DG voit dans cette politique une façon de décloisonner le rapport enseignant/élèves. Nous présentons ici l'état actuel de l'implantation de la GAR, en suivant ses principales étapes : collecte de données, définition des cibles par le biais des outils de contractualisation, usage de ces outils afin de structurer le processus de reddition de comptes, puis mise en place de mesures de soutien. Nous concluons en mettant en exergue quelques éléments qui peuvent contribuer à une institutionnalisation locale de la GAR.

Quelles données pour soutenir la GAR?

Il y a une vision généralement positive de l'usage de données et d'indicateurs quantitatifs sur les résultats chez les acteurs interviewés. Ces indicateurs offriraient des critères objectifs sur lesquels faire la reddition de comptes et réaliser l'évaluation de la performance : « Bien c'est le taux de diplomation qui va parler beaucoup sur la réussite des élèves, la réussite d'un établissement scolaire. C'est comme ça qu'on l'évalue, d'ailleurs, dans nos analyses de résultats. » (CS3_E7_CP). Il ne faut toutefois pas surestimer l'usage qui est fait des données à la CS3. Il semble y avoir une capacité technique relativement limitée et variant sensiblement d'un acteur à l'autre (voir comment se décrivent la technicienne en organisation scolaire ou la CP chargée de l'évaluation, qui sont pourtant appelées à travailler directement avec les données). De plus, l'usage des données en lien avec les opérations effectives de reddition de comptes serait plutôt restreint : « Ça fait que [la] gestion axée sur les résultats, là, si je le conçois dans le modèle pur que [Expert 1] nous a proposé, là, nous, on fait pas ça. On le fait une fois par année, lors de l'analyse des résultats, où on sort certains résultats. » (CS3_E3_Cadre). Si les données sont disponibles en bonne quantité, elles ne seraient pas exploitées de façon optimale (CS3_E6_CP). Or, ce problème n'est pas simplement lié à une sous-exploitation des données par le personnel en place, mais aussi à des problèmes structurels lors de la production des données. Il y aurait inadéquation entre le moment de la prise de données et leur utilisation possible, et il n'y a pas possibilité d'avoir accès aux données des autres commissions scolaires via Lumix. C'est donc la pertinence des données disponibles qui est remise en cause. Au niveau de l'établissement, les directions feraient usage des données afin d'exercer un suivi directement auprès des enseignants. Ce sont aussi les directions qui procéderaient aux analyses plus locales, par le biais d'un usage personnel du portail de traitement des données (Lumix Web) ou par des demandes spécifiques, faites directement aux analystes de la CS3. Si l'usage des données afin d'établir un diagnostic propre à un établissement semble bien accepté, la comparaison inter-établissements est vue d'un moins bon œil. Ainsi, les données ne devraient servir qu'à l'interne, afin de se fixer des objectifs. Implicitement, il y a une opposition à une logique de mise en compétition des établissements. C'est notamment le cas chez les CP, qui considèrent que les données

sur la performance des élèves devraient servir au suivi des enseignants, afin de mieux établir les besoins de formation pour chacun. Les services éducatifs ont développé leur propre « prise de données », plus qualitative que quantitative. On y met plus l'accent sur une consultation auprès des directions d'établissement et la réflexion d'équipes DÉ-enseignants, lors des journées pédagogiques. Toutefois, ces données qualitatives ne sont pas jugées aussi fiables que les données quantitatives. D'ailleurs, on parle « d'informations » ou de « perceptions » pour les décrire, alors qu'une approche axée sur les résultats est souvent associée à l'objectivité factuelle — « on s'appuie sur des faits » (CS3_E4_Cadre). Ainsi, les perceptions d'un tiers, notamment des enseignants, seront souvent déconsidérées, jugées peu aptes à éclairer la décision des gestionnaires.

Si la direction générale de la CS3, ainsi que les cadres, peuvent avoir accès aux données pour l'ensemble des établissements, les DÉ n'ont accès qu'aux données sur leur école. Les demandes de production de données sont habituellement faites par matière, par année scolaire, voire par compétence au sein d'une même matière. Ce sont généralement les taux de réussite pour chacune de ces catégories qui sont demandés. Ce sont les matières liées aux objectifs inscrits dans les instruments de reddition de comptes qui font l'objet, sans surprise, du plus de demandes. Bref, il semble y avoir un phénomène de concentration des données utilisées.

[Des données aux cibles : la production des conventions](#)

La définition des objectifs contenus dans les outils de contractualisation se fait sur la base de « données factuelles » (CS3_E13_DG). Ainsi, les orientations qui sont inscrites dans la convention de partenariat sont perçues comme plus « objectives que des vœux pieux parfois » (*idem*). La direction générale, accompagnée par les services éducatifs et le consultant, aussi présent lors de la rédaction du plan stratégique, ont fait un plan d'action afin d'atteindre les cibles ministérielles de 2020. Ce plan initial est ensuite actualisé d'une convention de partenariat à l'autre. Pour ce faire, on évoque un processus d'évaluation à l'interne, afin d'établir la progression des objectifs, en fonction de la « marge de manœuvre » de la CS3, estimée par le DG et son équipe. Pour la convention 2015-2016, le DG souligne que les cibles fixées sont déjà atteintes. Lorsqu'interrogé sur les facteurs qui influencent la définition des cibles introduite dans la convention de partenariat, le DG affirme « deux choses : les cibles de départ, et, sincèrement, notre capacité réelle d'atteindre nos objectifs, avec les lectures que nous avons. » Il accorde ainsi une grande importance à avoir des cibles atteignables, soit éviter les cibles « mal ajustées », afin de ne pas « démobiliser » le personnel. Bref, nous pouvons nous questionner sur l'usage effectif des données, qui apparaît subordonné à la prise en compte d'une lecture de la situation beaucoup plus large de la part de l'équipe de direction.

En ce qui a trait aux CGRÉ, les cibles sont actualisées annuellement. Le renouvellement des CGRÉ et l'actualisation des cibles se font « en lien » avec le plan stratégique, mais semblent dans les faits surtout centrés sur les objectifs de la convention de partenariat. La direction générale reçoit une première version des CGRÉ de la part des directions, elle en fait la lecture, puis rencontre chacune des directions individuellement, afin de s'assurer que les cibles et les moyens qui y sont associés sont pertinents. En date du 30 juin, toutes les conventions doivent être adoptées par les conseils d'établissement et signées avec la commission scolaire. Comme les directions n'ont pas les résultats des épreuves uniques de fin d'année, l'échéance implique que les résultats d'étape servent de repères à la définition des cibles.

Cette définition des cibles est fortement influencée par les buts de la convention de partenariat. Le DGA produit un modèle à l'usage des directions d'établissement, qui intègre le projet éducatif, le plan de réussite et la CGRÉ. Ce modèle comprend des fiches pour les 5 buts ministériels qui doivent faire l'objet de suivi : « ça prend des données de départ ». Il insiste pour que les directions travaillent avec les données ministérielles, qu'il fournit directement, car il serait difficile pour la plupart des directions d'aller chercher ces données. Ainsi, les écoles ont leurs « données de départ ». L'accent est donc mis sur l'usage des données quantitatives, afin de définir les cibles et les moyens pour atteindre celles-ci. Les cibles contenues dans les CGRÉ sont adaptées en fonction du milieu dans lequel se trouve l'école (en fonction des performances antérieures et du bassin de population desservi). Elles peuvent être suivies en continu par le biais des tableaux synthèses produits avec Lumix (voir section instruments). Pour ce faire, il emploie le système de « feux de signalisation », qui fonctionne par code de couleurs en fonction des cibles à atteindre.

Comment s'opère la reddition de comptes sur les cibles?

Lorsque les cibles ne sont pas atteintes, les représentants de la CS, soit le DG et le DGA, sont questionnés sur l'efficacité des moyens qui avaient été choisis et mis en place par la direction régionale du MELS. Il y a trois cotes possibles pour chacune des cibles : satisfaisant, sous surveillance ou critique. Pourtant, il n'y aurait pas d'effet tangible d'une telle mise en surveillance : « Il n'y a pas d'écho de Québec de ça » (CS3_E14_DGA). En fait, le DGA affirme qu'il n'y a jamais eu, à sa connaissance, de rétroaction du MELS depuis que les conventions de partenariat sont en place.

La reddition de comptes faite par les établissements à la CS3 est directement en lien avec les objectifs et moyens inscrits dans les CGRÉ (même si la discussion peut porter sur une gestion plus large de l'école – le DG décrit cela plus comme un échange qu'une rencontre de supervision). Se sont le DG et le DGA qui sont responsable du suivi. Ils affirment avoir chacun leur propre façon de traiter la reddition de comptes. En ce qui a trait à l'usage des données au primaire, des données comparatives sur les résultats des élèves sont utilisées, alors qu'au secondaire, les écoles sont jugées seulement à l'aune de leurs résultats antérieurs, notamment parce que le DG considère que ce serait « trop facile » de reconnaître les écoles moins performantes. Dans tous les cas, ce sont les tableaux produits à partir de Lumix qui sont utilisés pour faire le suivi des résultats de l'établissement. De manière générale, il y a de deux à trois rencontres de suivi par année. Les directions sont informées du moment des rencontres de reddition de comptes, et doivent préparer un dossier afin de justifier leur gestion.

Enfin, la reddition de comptes au public est surtout une entreprise de communication, où les « résultats » de la CS3 sont synthétisés et présentés par le biais du Rapport annuel (qui n'est pas le même que celui remis à la direction régionale du MELS). Les médias sont mobilisés pour transmettre cette information. De plus, c'est dans le cadre de cette reddition de comptes que les acteurs politiques de la CS3 sont appelés à intervenir comme intermédiaires avec le citoyen.

Soutien et développement des moyens au niveau de l'établissement.

Deux éléments distincts de soutien au niveau des établissements apparaissent comme étant étroitement liés aux outils de la GAR. Le premier est un soutien *top-down* (même si les demandes viennent de l'établissement), exercé par les services éducatifs dans la foulée de la rétroaction et du suivi faits sur les CGRÉ. Le second, toujours en cours de développement, est fondé sur les CAP comme outil/interface,

devant favoriser l'appropriation et le développement de moyens directement liés aux objectifs des CGRÉ.

Si la reddition de comptes se fait directement entre la direction d'un établissement et la direction générale de la CS, le soutien et l'accompagnement qui en découlent impliquent plus d'acteurs et mobilisent davantage les services éducatifs. Les cadres de ce service (Direction et coordonnateurs) interviennent en aval de la rédaction des CGRÉ, afin d'élaborer un « plan de formation » qui en tient compte. Lorsqu'il y a un écart important entre les objectifs d'un établissement et les résultats obtenus alors que les résultats d'étapes laissaient présager le contraire, ce sont les CP qui doivent être appelés en renfort pour tenter de trouver une explication. En cela, un cadre affirme percevoir l'effet de levier [notre usage] qu'aurait la reddition de comptes sur les demandes de formation et de soutien effectuées par les établissements : « Et là, bien les... maintenant que les... la reddition de comptes est institutionnalisée, est chiffrée, bien ça aide, ça. Ça aide. Ça aide à mettre en place un plan de formation continue. » (CS3_E2_Cadre)

L'usage des CGRÉ au sein de l'établissement doit, à terme, être étroitement lié à la création de CAP (actuellement dans leur phase de développement) : « [...] C'est comme un moyen d'atteindre nos objectifs, puis de faire en sorte que les directions travaillent avec les enseignants à améliorer nos résultats. » (CS3_E3_Cadre) Il s'agit d'une « solution » nouvelle. Seuls des projets pilotes ont pour l'instant été mis en place dans certaines écoles de la CS3. L'implantation d'une CAP par école est une exigence de la direction générale auprès des DÉ : « La CAP est le moyen que l'on a choisi [pour augmenter les taux de réussite] » (CS3_E14_DGA). Toutefois, la participation des enseignants se fait sur une base volontaire. On vise à favoriser la participation et diminuer les résistances possibles face à une approche axée sur les résultats. Les CAP sont donc construites par de « petites équipes », et sont centrées sur des groupes d'élèves restreints afin d'en « suivre la performance ». Indirectement, la CAP devient un instrument local qui agit comme facilitateur [notre usage] à l'opérationnalisation des moyens liés aux objectifs des CGRÉ. Les CAP sont fondées sur l'exemple ontarien, la CS3 utilise le modèle proposé par Expert2 pour la mise en œuvre et le fonctionnement des CAP. Certains CP auraient été sollicités afin de mettre en place un plan de formation au niveau de l'établissement pour l'introduction des CAP.

Institutionnalisation locale de la GAR

Les principes fondateurs de la GAR ne semblent plus discutés ou remis en question chez les cadres centraux de la CS3. De même, la GAR n'est plus une préoccupation au niveau régional (il n'y a plus de discussion ou de formation organisée par la TRCP). Le Directeur des services éducatifs affirme que, depuis que les conventions sont rédigées, « on en parle plus ». Le principal enjeu d'implantation semble dorénavant se jouer dans l'opérationnalisation au niveau de l'établissement (ci-haut).

Or, il apparaît qu'une certaine stabilisation formelle de la GAR se construit par le biais des outils de contractualisation. Elle implique une logique verticale et relativement cloisonnée du rapport CS-établissement, et se joue surtout entre les gestionnaires des deux paliers. Ce faisant, la CGRÉ est devenue l'instrument le plus important au niveau de l'établissement, modifiant l'usage des deux autres, resserrant les objectifs et les moyens jugés pertinents. Il y a un lien vertical entre les contenus des

CGRÉ, les objectifs généraux de la CS3 (inscrits dans la convention de partenariat) et les buts officiellement retenus par le MELS. Le DG voit dans l'encadrement des contenus des CGRÉ une source de conformité d'un établissement à l'autre qui semble aller de soi. Le noyau des conventions, axées sur la réussite des élèves, particulièrement en français et en mathématique, serait très similaire. Les variations locales des CGRÉ dépendent surtout de la composition de la population de chaque école, notamment en ce qui a trait aux élèves HDAA.

De plus, l'usage des données ne semble plus soulever les mêmes tensions qu'en début d'implantation. Selon la DG, il serait mieux accepté au sein de l'établissement. Le recours systématique aux statistiques en aurait « démystifié » la teneur aux yeux des acteurs. Elle renchérit en mentionnant que l'utilisation des données est devenue primordiale pour certaines directions, qui manifesteraient leur mécontentement si leur production arrêtaient du jour au lendemain.

Par ailleurs, bien que les acteurs politiques aient évoqué des échanges accrus avec les gestionnaires, le rapport entre les appareils politiques et administratifs de la CS3 en ce qui a trait à la GAR semble encore cloisonné. Les acteurs politiques ne font aucun usage des instruments de reddition de comptes conventionnés, qui sont perçus comme l'affaire de l'appareil de gestion de la CS3. Ce faisant, ils perçoivent davantage la GAR par le biais de la transformation du rapport au public, ce qui les fait prioriser des instruments de diffusion et privilégier la reddition de comptes aux citoyens. Ce cloisonnement est aussi présent au sein de l'appareil de gestion. Nous constatons un développement de la collégialité dans les opérations de concertation liées à la planification stratégique. Toutefois, les opérations de reddition de comptes (direction générale) et de soutien (services éducatifs) semblent se construire sur des voies parallèles. Enfin, l'usage des données se décentralise partiellement avec l'avènement de Lumix-Web, mais le clivage entre production des outils (jugé comme un geste technique) et interprétation (lié à la reddition de comptes ou à l'identification des problèmes) semble persister.

Deux modèles cognitifs de la GAR, partiellement correspondants, semblent se dégager chez les interviewés. D'une part, une vision managériale de la GAR qui permet de dégager des axes de priorités et des solutions. Pour plusieurs, la GAR donnerait une vision claire de la situation au niveau des établissements, ce qui permet d'améliorer la prise de décisions. Ceci est mis en opposition à ce qui se faisait par le passé, alors que les décisions reposaient sur des bases non objectives, soit les perceptions des acteurs, plutôt que des données. La GAR aurait la capacité de mener vers un objectif commun, soit l'amélioration des résultats des élèves — « un beau point de mire pour nos actions » (CS3_E1_Cadre). D'autre part, une vision transformationnelle de la GAR, dont les outils servent de levier de régulation, allant du contrôle hiérarchique à l'autorégulation. Ce pôle est souvent présent dans la vision des CP, qui voient la GAR comme un moyen qui doit être piloté par les acteurs de terrain ayant une vision pédagogique (à noter que l'on ne semble pas y inclure les enseignants, qui sont plutôt la cible des changements à inculquer). Pour les CP, la GAR doit permettre de faire faire [notre usage], afin qu'ils puissent induire un changement de pratique par leur activité de conseil. Toutefois, il y a un certain espoir déçu chez certains, qui jugent que les outils de contractualisation n'agissent pas, au final, comme le levier attendu (le processus de suivi demeure relativement indépendant par rapport à celui de soutien, ce sont les DÉ qui jouent le rôle de pivot afin d'articuler ces deux processus, les CP n'ayant que peu de prise sur les demandes de soutien, qui doivent provenir de l'établissement). Ces deux visions se rejoignent dans la conception de la GAR portée par la direction générale, qui y voit à la fois des

principes et objectifs de management, et un mécanisme de transformation des pratiques, qui plus est de transformation de la *culture* de la CS3 (voir partie 2 ci-haut).

Enfin, la reddition de compte agit à la fois comme processus de conformité et de légitimation de l'action de la CS3. La « vraie reddition de comptes » est celle faite au citoyen, dit le DG. Cette prépondérance que devrait avoir le citoyen est directement attribuée par le DG à la conception de la GAR proposée par Expert 1. Nous pouvons l'associer à une vision néo-managériale du rapport au citoyen, alors qu'on rappelle qu'ils sont « payeurs de taxes », et qu'ils ont donc le droit de connaître l'état des services pour lesquels ils paient. Or, cette reddition de comptes ne semble pas avoir beaucoup d'impact sur les rouages internes de la CS3. Surtout, elle semble être peu discutée ou contestée de la part des citoyens, la principale source de conformité étant liée à la reddition de comptes administrative.

Chapitre 5 – La CS4

La CS4 est une grande commission scolaire avec environ 5000 employés, et une quarantaine d'écoles primaires et secondaires.

La CS4 a un territoire très étendu, qui comporte de vastes zones urbaines et suburbaines ainsi que certains secteurs ruraux. Elle connaît une croissance de sa population d'élèves, généralement caractérisée par des taux d'emploi et de revenus supérieurs à la moyenne provinciale. Très peu d'établissements de la CS4 ont des bassins d'élèves défavorisés et on ne retrouve aucun établissement avec un taux élevé de défavorisation. Il s'agit donc d'un contexte plutôt avantageux: population en croissance et relativement aisée financièrement. Cependant la population est inégalement distribuée et une des difficultés rencontrées par la CS4 est donc de planifier l'immobilier, les transports et d'assurer les services scolaires sur l'ensemble du territoire.

1. Contexte organisationnel et institutionnel

1.1. *Éléments constitutifs*

Identité projetée

Les acteurs de la CS4 mettent en avant son dynamisme, son « esprit de corps » (CS4_E15_SG) et sa « rigueur » (CS4_E5_DGA), notamment depuis l'arrivée du nouveau DG. En termes de changement, le DG aurait apporté une « ligne directrice » qui manquait à l'organisation. L'identité projetée est aussi construite en référence à celle des autres commissions scolaires de la région, dont une qui performe très bien. Autre caractéristique, les relations sont jugées très bonnes entre l'appareil politique (commissaires élus) et l'appareil de gestion, résultant en partie de la nouvelle dynamique mise en place par la nouvelle direction.

Spécificité dans les caractéristiques de l'organisation.

D'importantes restructurations organisationnelles ont eu lieu avec l'arrivée du nouveau DG en 2010. Cette restructuration a touché notamment les services éducatifs : les conseillers pédagogiques (CP) ont été relocalisés directement au niveau des établissements. Ils se retrouvent donc sous la supervision des directions d'établissement et non plus des services éducatifs qui ont maintenant un rôle de coordination et de planification. Ce changement répondrait à une demande des DÉ pour changer la relation de soutien aux établissements. Avec des CP plus près des milieux, perçus comme acteurs issus de l'établissement plutôt que de la commission scolaire, la direction générale et les directions de services espèrent que les enseignants vont « adhérer plus » aux orientations de la commission scolaire. Cependant ce modèle semble être à double tranchant puisque les CP ont moins accès à la « vision collective » de la CS4.

Le rôle des CP auprès des DÉ est très important, ils les accompagnent notamment dans la présentation des résultats à l'équipe-école, plus orientée vers la concertation. L'offre de service aux élèves a également été repensée, notamment afin de créer des services groupés pour plusieurs établissements.

Ces changements sont justifiés par la nécessité avouée d'améliorer les performances de la CS4 en termes de diplomation et de qualification.

Outre le rattachement des CP aux établissements, le souci de « proximité » du DG se reflète dans l'organisation décentralisée de la CS4 concernant le plan financier (enveloppes budgétaires attribuées aux établissements). Ce choix est effectué notamment afin de contrer la compétition du privé en investissant le maximum de ressources au niveau de l'établissement pour soutenir les choix locaux en ce qui a trait aux services aux élèves. Évidemment, cette double décentralisation a des effets sur les mécanismes de prise de décisions au sein de la CS4. Les DÉ y ont plus de pouvoir que dans d'autres commissions scolaires.

Une seconde phase de restructuration entreprise en 2013 était de nature purement administrative. Entre autres, la création d'un poste de directeur général adjoint (DGA) en charge des affaires administratives permet de faire de l'« organisation scolaire » une unité de service à part entière, alors qu'auparavant elle relevait des ressources humaines. La supervision des établissements et le lien hiérarchique entretenu avec les directions d'établissement sont partagés entre les membres de la direction générale (DG et DGA).

Par ailleurs, le suivi des conventions de gestion et de réussite (CGRÉ) est confié à un cadre des services éducatifs ayant un rôle de coordonnateur (CS4_E11_Cadre). En cela, l'appareil central des services éducatifs est étroitement lié au soutien des DÉ en lien avec les outils de la gestion axée sur les résultats (GAR), cela va de pair avec la seconde mission du DGA en charge des services éducatifs (CS4_E5_DGA) qui est celle de coordonner la planification stratégique. Enfin les services éducatifs sont en charge de l'analyse des données de la commission scolaire et de ses établissements, en lien avec les ressources technologiques qui offrent un soutien technique dans la gestion et l'utilisation des bases de données de la commission scolaire.

1.2. Éléments contextuels ayant une influence marquée sur l'institution

Principaux éléments comme enjeux/problèmes aux yeux des acteurs

La forte concurrence avec le secteur privé est un enjeu important particulièrement au secondaire, avec un taux de déperdition d'un élève sur cinq. La rétention des élèves semble être un enjeu de longue date. Plusieurs réponses ont été développées par la CS4. L'offre de service a été revue pour mieux cerner les besoins des parents-usagers, mieux « fidéliser la clientèle » (surtout s'agissant du passage entre le primaire et le secondaire) (CS4_E4_DG), tout en prenant garde de favoriser la complémentarité entre établissements publics plutôt que la concurrence. Cette stratégie implique un investissement important de la part de la commission scolaire vers les établissements afin qu'ils soient « compétitifs » (CS4_E5_DGA). Cependant, cette stratégie a eu tendance à créer une autre forme de compétition entre les établissements de la CS4 à la fois pour les fonds limités, mais aussi pour les programmes ou services les plus attrayants. La direction générale et les directions de services de la CS4 évoquent ces problèmes tout en adoptant un ton partiellement résigné devant l'inéluctabilité du déficit concurrentiel avec le privé. Dans un contexte où l'enjeu financier prend l'avant-scène, il leur apparaît difficile de gagner la bataille de l'offre de service, alors que plusieurs établissements secondaires ont une « enveloppe déficitaire » (CS4_E4_DGA).

La CS4 mise également sur une stratégie de communication vis-à-vis des parents (publications, sites, revues, salons...) d'autant plus proactive que les DG, DGA et directions de services sont pleinement conscients que l'information à destination des parents est très développée au privé.

Les contraintes financières, notamment les coupures budgétaires imposées par le MELS, sont bien sûr un aspect majeur dans le fonctionnement de la CS4 qui a du faire des choix en termes d'organisation (par exemple, regroupement des journées pédagogiques dans les écoles, réorganisation du transport) et en termes de programmes (arrêt du dispositif « écoles ciblées ») pour ne pas impacter les services directement donnés aux élèves. Par ailleurs, la multiplication des demandes provenant du MELS (par exemple, aide aux devoirs, lutte contre l'intimidation, etc.), soit le contexte *gouvernemental*, est jugée contraignante (CS4_E5_DGA).

Des tensions importantes existent entre la CS4 et le syndicat des enseignants qui se cristallisent autour des questions liées à la mise en œuvre GAR (dénoncée par le syndicat comme une vision comptable de l'éducation). Le syndicat rejette également l'approche de la CS4 qui consiste à dissocier et traiter séparément le « pédagogique » de l'aspect « conditions de travail » (CS4_E17_Syndic). Cependant, les cadres de la CS4 semblent confiants dans le fait que les enseignants sur le terrain veulent s'améliorer et œuvrer pour la réussite des élèves. Ils notent que les tensions se sont apaisées avec le temps, en partie grâce à l'entente trouvée entre la commission scolaire et le syndicat sur la suppression des cibles dans les CGRÉ. On fait état d'un essoufflement de la contestation de la GAR, car le syndicat aurait « compris » qu'il s'agit de la nouvelle réalité professionnelle de ses membres.

De plus, un aspect assez particulier à la CS4 concerne les très vives tensions entre l'appareil de gestion et les directions d'établissements dans la période 2008 à 2013. Suite aux prises de position d'une des fédérations représentant les DÉ qui demandait l'abolition des commissions scolaires, les services éducatifs se sont sentis « désavoués » par les DÉ; les réactions très émotives (qui auraient été « pires » que dans les autres commissions scolaires) ont mis du temps à s'apaiser.

Principales sources de possible emprunt, isomorphismes

La recherche est un élément important de la politique de la CS4. Elle est mobilisée par les CP dans l'accompagnement des enseignants. Il s'agit pour ces acteurs de promouvoir les « pratiques gagnantes », les « pratiques probantes » ou « pratiques appuyées sur la recherche », de voir ce qui se fait ailleurs dans le but d'améliorer les pratiques (CS4_E5_DGA; CS4_E6_CP; CS4_E7_CP).

Sur le plan organisationnel, la démarche porte surtout sur le recours aux services d'experts, notamment Expert 1 (décrit comme « spécialiste de la GAR ») dans le cadre d'une série de conférences sur la GAR offertes aux directions d'établissement. La CS a aussi eu recours à un autre spécialiste venu « démystifier ce que l'on attend avec la GAR » et un consultant « reconnu pour l'élaboration des plans stratégiques » (CS4_E15_SG) dont le rôle portait sur l'accompagnement des commissions scolaires dans leur planification afin de parvenir à un consensus en impliquant l'ensemble des acteurs dans le processus.

La CS4 fait aussi appel aux experts du MELS dans le cadre de l'accompagnement offert aux enseignants en termes d'évaluation. Du point de vue de la production des données, la CS4 a recouru aux services de la GRICS notamment pour la mise en place de Lumix et la formation des acteurs à ce

logiciel et de la BIM pour la production de données sur les évaluations. On peut aussi noter l'influence déterminante qu'a jouée l'Ontario dans les débuts de la politique de la GAR dans cette commission scolaire (CS4_E3_Cadre). C'est en s'inspirant de l'expérience de l'Ontario en matière de gestion axée sur les résultats que la CS4 met en place en 2006 un premier dispositif de suivi des données (voir ci-après).

1.3. Performance et définition de la réussite : construction du problème

Une conception partagée de la réussite en termes de diplomation ou de qualification semble orienter la manière dont ces enjeux sont posés. Si plusieurs acteurs proposent une conception de la réussite « plus large » qui ne passe pas seulement par l'obtention d'une certification, l'obtention de celle-ci pour le plus grand nombre d'élèves, voire « tous les élèves », demeure centrale dans leur définition opérationnelle de la réussite. Ainsi, la définition de l'enjeu de réussite est construite, chez plusieurs répondants, en lien avec les taux de diplomation à la sortie du secondaire.

Il faut noter que les acteurs sont conscients du fait que la performance de la CS4 n'est pas alarmante en ce qui a trait aux taux de réussite et de déperdition des élèves. Ainsi, comme en témoigne le discours du DG ci-après, on redéfinit cet enjeu en termes d'absence de progrès ou de stagnation : « c'est qu'on a assez bien performé à travers les années, mais depuis un certain nombre d'années, depuis à peu près 5-6 ans, on faisait du sur-place, au niveau de la réussite, au niveau de la diplomation, qualification » (CS4_E4_DG). Dans une logique d'amélioration continue par le biais des cibles de performance, cette stagnation devient officiellement inacceptable. Comme le président de la CS4, la signature de la convention de partenariat les a mis « en face d'une réalité » (CS4_E1_PCC).

En filigrane de l'enjeu de diplomation/qualification, on retrouve, bien sûr, celui de la déperdition de certains élèves, soit le décrochage. Le DG souligne que la vision de la réussite a changé : chacun de ces élèves que la CS4 « acceptait [auparavant] de perdre en cours de route » doit maintenant être amené à réussir. Ces élèves dits « en difficultés » doivent donc être aidés (idée de persévérance) afin qu'ils demeurent en milieu scolaire, dans la voie la mieux adaptée pour eux, d'où l'accent mis sur la transition entre les différents niveaux/filières. Au niveau du passage primaire-secondaire, certains établissements connaissent des problèmes d'échec aux exigences scolaires en première année du secondaire, problème qui se répercute sur l'image externe de l'établissement, alors que le passage primaire-secondaire est particulièrement important dans un contexte de concurrence avec le privé (voir enjeux liés au privé).

Chez les CP, la réussite est envisagée d'abord en termes de « progression » et d'accomplissement du potentiel de l'élève. Si cette vision semble partagée par d'autres acteurs de la CS4 (notamment les deux DGA), les CP se font généralement plus critiques d'une conception de la réussite d'abord fondée sur les notes. Le discours du représentant du syndicat des enseignants met par ailleurs en doute la réalité effective de l'amélioration de la réussite, voire même de la volonté de la commission scolaire d'y parvenir : il s'agit avant tout d'améliorer « les chiffres » pour faire face aux exigences du ministère; une « véritable » volonté de faire réussir devrait se traduire dans un investissement en ressources.

2. La mise en œuvre de la GAR, ses effets et médiations

2.1. Situation pré-PL88

La mise en œuvre de la GAR dans la CS4 s'inscrit dans une série d'initiatives mises en place avant la Loi 88 qui vont « préparer le terrain » à l'arrivée de la contractualisation et des outils comme Lumix. Il s'agit notamment du projet Objectif Quinquennal³⁸, lancé en 2006 suite à la présentation d'une expérience ontarienne en matière de gestion axée sur les résultats. Il s'agit alors de suivre l'évolution des résultats des élèves touchés par le Renouveau pédagogique. On confie à l'actuel directeur des services éducatifs, alors CP, le soin de construire, à partir de là, des tableaux interactifs XLS qui permettent de comparer plusieurs années d'études (pendant 5 ans, entre 2007 et 2011), de suivre des cohortes d'élèves d'année en année (notamment lors du passage au secondaire) mais aussi de comparer à l'interne les résultats des établissements dans les principales matières à sanction. Les DÉ sont invités à sensibiliser leurs équipes aux résultats. Sur la base des données collectées de cette façon, la CS4 va ensuite identifier des « écoles ciblées » (à partir de 2008 et ce jusqu'en 2012) dont les résultats doivent être améliorés, grâce à du soutien et à une aide matérielle.

Cependant, cette initiative des « écoles ciblées », (basée sur les tableaux issu d'un projet d'augmentation des taux de réussite développé par la CS4) va être interrompue pour plusieurs raisons (dont les compressions budgétaires du MELS, un manque d'impact concret et des implications assez variables des DÉ). Néanmoins, cette initiative va préparer les étapes ultérieures, notamment la préparation des premières conventions de partenariat, l'utilisation ultérieure des données Lumix (qui vont apparaître en 2012).

La CS4 a également mis en place, autour de la même période, un second projet, en lien avec le renouveau pédagogique (réforme du curriculum dont la mise en œuvre au secondaire commence en 2005) pour s'assurer que les enseignants enseignaient bien le nouveau programme et comprenaient bien les attentes du MELS en termes d'apprentissages. Elle permet de suivre les écarts entre les évaluations des résultats par les épreuves MELS ou les épreuves spécifiques à la commission scolaire, et celles organisées par les enseignants eux-mêmes dans leur classe. L'outil permet de suivre les écarts entre les pratiques enseignantes, mais aussi de favoriser une approche « longitudinale » du parcours et des performances des élèves dans l'établissement.

2.2. Implantation des outils de contractualisation

La GAR, telle que formalisée en 2008 (contractualisation et reddition de comptes sur des cibles), est donc en consonance avec des orientations déjà en place. La CS4 aborde la GAR en ayant préalablement développé une initiative importante de suivi des résultats de ses élèves, à partir d'une base de données interne. Elle a déjà aussi un souci d'assurer un suivi et un soutien à certains établissements « ciblés » à partir de leurs plus faibles résultats, en lien avec les objectifs stratégiques du MELS.

³⁸ Le nom du projet a été modifié pour garantir l'anonymisation de la CS

La mise en œuvre de la GAR (plan stratégique, convention de partenariat, CGRÉ) semble se faire selon deux périodes : d'abord entre 2009 et 2012, sur base d'un plan stratégique déjà en place (2007-2011), l'élaboration d'une convention de partenariat 2009-2010, prolongée en 2011-12, fortement documentée par les analyses de données mais aussi validée par la direction régionale du MELS. On part des cibles du MELS, la convention de partenariat est donc fortement orientée par les buts de la ministre. Ce sont principalement les services éducatifs qui sont impliqués dans l'élaboration de la convention de partenariat, au sein d'un comité interne chapeauté par le DGA en charge des services éducatifs. Cette première convention de partenariat marque le véritable démarrage de la mise en œuvre officielle de la GAR à la CS4, elle va s'alimenter des expériences antérieures de la CS4 en matière de suivi des résultats. Cependant la CS4 doit « livrer rapidement » (CS4_E4_DG) et le processus se fait dans une certaine précipitation. Cette première appropriation de la GAR est caractérisée par un processus décrit comme « difficile » car il faut « défricher », trouver quoi faire avec les nombreuses données qui ont été « forées » (CS4_E5_DGA).

Des CGRÉ sont signées dans la grande majorité des établissements (80%). Pour 20% des écoles, certains facteurs expliquent la non-approbation des CGRÉ par le conseil d'établissement : la qualité de leur élaboration (avec la participation ou non de l'équipe-école), la qualité de leur suivi interne est variable, notamment en raison de la nouveauté du processus, mais aussi d'une adhésion mitigée des DÉ (notamment à cause des surcharges administratives connues dans le passé), et d'une opposition ouverte du syndicat des enseignants. Dès les premières CGRÉ, la CS4 a pourtant déjà cherché à faire preuve d'une certaine souplesse pour laisser aux DÉ le temps de se les approprier (par exemple, des CGRÉ sur 2 ans au lieu d'être annuelles).

2.3. Principaux changements/médiations locales

La seconde période, caractérisée par une stratégie d'intéressement et de mobilisation des milieux, s'ouvre en 2012 et va de pair avec la gestation de la nouvelle convention de partenariat 2012-17 étroitement associée à un nouveau plan stratégique, et au niveau des établissements, d'une seconde génération de CGRÉ. Dans cette période, le changement significatif vient d'une volonté de se détacher des urgences et d'un calendrier de réalisation très contraignant, pour avoir une démarche qui favorise l'adhésion (CS4_E4_DG) des DÉ, des différents services. Une logique d'action claire de la CS4 de construction participative et progressive de la GAR est lisible selon plusieurs axes :

1) Développer les différents outils de la GAR de façon « intégrée », « articulée » (arrimage du plan stratégique à la convention de partenariat, arrimage des CGRÉ à la convention de partenariat, mise en cohérence des projets éducatifs et plans de réussite avec les CGRÉ), un modèle « intégrateur » qui met dans les faits la convention de partenariat (entente avec le MELS) au centre, comme outil dont les autres « découlent ». Ainsi, les éléments de la convention de partenariat se retrouvent « naturellement » dans le plan stratégique, qui est orienté dès le départ pour être en convergence avec la convention de partenariat. Les outils contractuels deviennent dans les faits la clé de voûte de tous les autres, alors que d'autres, comme le plan stratégique et le projet éducatif, sont minorés, et d'ailleurs peu présents dans le discours des acteurs. Par exemple, la recherche de cohérence entre convention, plan de réussite et

projet éducatif les a « amenés à accompagner les directions pour que, justement, puissent focuser sur des vraies priorités », définies comme « en lien avec le portrait de réussite des élèves » et la convention de partenariat de la CS4 (CS4_E11_Cadre). La convention de partenariat a donc un statut particulier, et les buts de la ministre sont une forme de « contrainte » incontournable en quelque sorte, pour la gestation du plan stratégique et au-delà celle des CGRÉ. Cette intégration des outils aurait en outre favorisé une adhésion des directions d'établissements qui se plaignaient d'avoir des outils en « silos » (CS4_E5_DGA).

2) Insister sur l'adhésion et la participation de tous les acteurs pertinents tant dans l'élaboration des CGRÉ que du plan stratégique/convention de partenariat : alors que la première période était caractérisée par l'urgence et un calendrier très contraignant, la CS4 mise sur une démarche participative très ouverte (cadres, personnel enseignant, syndicat, acteurs politiques, etc.). Elle s'appuie sur un consultant engagé pour aider les commissions scolaires à « chercher des consensus » (CS4_E4_DG) qui permettent à un comité de produire le nouveau plan stratégique. Il procède par sondages, rencontres de groupes, focus groups, mise en place d'un comité, validation par le conseil des commissaires. Toutefois, les services éducatifs ont été impliqués de façon plus limitée dans l'élaboration de la nouvelle convention de partenariat, la consultation concernant principalement des ajouts sur les moyens.

3) Être capable de souplesse, voire de négociation implicite et d'adaptation et d'un infléchissement des outils pour garantir l'adhésion (ou la non-opposition) d'acteurs clés (en particulier DÉ et syndicat des enseignants). Par rapport aux DÉ, il y a eu une forme d'ajustement de la stratégie de la CS4 qui assouplit davantage le processus de gestation des CGRÉ pour favoriser la mobilisation des équipes (délais supplémentaires, abandon des cibles au profit d'une comparaison dans le temps des progrès accomplis). Cet assouplissement s'accompagne d'une forme d'accord informel avec le syndicat des enseignants sur l'abandon des cibles au profit d'une dynamique de progression sur différents objectifs au sein des établissements. La direction générale désamorce ainsi les oppositions alors que par ailleurs elle juge elle-même ces points difficiles à défendre. Le syndicat des enseignants était le seul à ne pas cautionner le résultat final de la démarche de consensus entreprise en 2012.

4) Développer divers lieux et moments de formation ou de suivi du processus en particulier avec les DÉ (programme de mentorat, formation à l'analyse des résultats, concertations, ateliers sur les CGRÉ, etc.). Les services éducatifs investissent du temps et des ressources importantes pour mobiliser et encadrer de façon assez étroite les DÉ dans l'élaboration de leurs CGRÉ, qui sont élaborées sur le même modèle que la convention de partenariat. Les DÉ sont en effet identifiés par la direction générale de la CS4 comme des acteurs et relais clés dans la mise en œuvre de la GAR dans la commission scolaire. Ce sont eux qui doivent faire preuve de « leadership pédagogique » et de « courage » pour mobiliser leurs équipes, mais aussi identifier les matières, classes et enseignants problématiques ou encore initier voire contraindre les améliorations, avec l'aide des CP.

5) Enfin, tendre vers une formalisation et routinisation de gestion des processus de la GAR entre commission scolaire et établissements. Il s'agit de la formalisation de l'articulation temporelle (différentes échéances) et fonctionnelle (différents outils). Des ressources ont été fournies aux DÉ pour formaliser le processus de gestation des CGRÉ (formation à l'analyse des résultats, appui d'une coordinatrice pour réviser leur projet de CGRÉ, ateliers de formation portant sur les CGRÉ organisés par les services

éducatifs), mais aussi pour les accompagner dans le suivi (appui des CP, comités des directeurs avec le DG) pour faire *entrer la GAR* dans la routine de gestion des DÉ. Cela touche également l'harmonisation des pratiques des enseignants, notamment en matière d'évaluation (par exemple, évaluation de telle matière à telle étape de l'année) pour s'aligner sur le « cycle de gestion » souhaité par la CS4, car les disparités de pratiques posent problème au cycle souhaité par la CS4, elles affectent soit le calendrier d'approbation des CGRÉ dans les établissements, soit le type de résultats disponibles et analysables par la direction d'établissement.

Suite à une première période d'essais et erreurs, un processus d'apprentissage a donc eu lieu qui a réorienté la stratégie de la CS4 vers une mise en place de manière progressive, négociée, fondée sur le compromis et la souplesse. Cette approche négociée et « par étape » (CS4-E15_SG) de l'implantation de la GAR pourrait être due à une lecture de la situation où les résistances des acteurs de l'établissement furent bien anticipées. Ce qui domine semble être la prudence, on vise à éviter et à désamorcer les conflits potentiels. La recherche de cohérence entre les outils, pour ne plus travailler de manière cloisonnée, est également poursuivie.

Au niveau des instruments, il y a eu couplage entre outils antérieurs et outils de contractualisation imposés par la GAR : les outils anciens sont mobilisés mais avec une emphase différente. Par exemple, des épreuves commission scolaire existaient bien avant la mise en œuvre de la GAR dans la CS4, mais c'est en 2008 qu'elles sont réintroduites (épreuves obligatoires), et leur usage est fortement réactivé. Les notes obtenues après « modération » par le MELS sont mobilisées par les services en lien avec des outils plus anciens comme le projet initialement mise en place en lien avec le Renouveau pédagogique, pour rendre les enseignants conscients des attentes du MELS par rapport aux nouveaux programmes, ou bien avec les analyses d'échantillon d'épreuves pour identifier les éléments sur lesquels portent les difficultés d'apprentissage des élèves (analyse *qualitative* qui serait complémentaire aux informations quantitatives qu'apporte Lumix).

2.4. Résumé de la situation actuelle de la mise en œuvre de la GAR

Aux yeux de la direction générale, la GAR a finalement été généralement bien accueillie par les acteurs de la CS4 malgré les réactions négatives du syndicat des enseignants. **On fait état d'un essoufflement de la contestation que l'on associe au fait que le syndicat aurait « compris » qu'il s'agissait maintenant de la nouvelle réalité professionnelle de ses membres.** Les acteurs ont également intégré l'idée que le processus de mise en œuvre serait long, environ 10 ans pour « intégrer » ce changement.

L'accueil de la GAR et de son dispositif chiffré ne pose pas problème ni à la direction générale ni aux cadres de la CS4 : il participe d'une volonté de se confronter à la « réalité » des choses, de se mettre éventuellement en question au regard des résultats de son action. Il suppose donc d'accepter l'*accountability* aux deux sens du terme : accepter de devoir rendre des comptes sur ses résultats et pas seulement sur les processus et usages des moyens, et de rendre intelligibles / donner sens à ses actions / les rendre compréhensibles pour un tiers (ministère, hiérarchie, parents). Cette acceptation à se responsabiliser s'applique à tous, depuis le DG jusqu'aux enseignants. L'idée de responsabilisation des différents acteurs est profondément ancrée dans la vision qu'on se fait de cette politique. La réussite

devient le point focal du travail des divers acteurs de l'établissement qui doivent en « partager » la responsabilité. Toutefois, ce sont bien les directions d'établissement qui doivent s'assurer de maintenir le cap, en cela, il ne s'agit pas d'un partage de responsabilité horizontal.

Les CGRÉ auraient eu un effet positif : elles auraient permis de développer une forme de concertation et de travail collaboratif dans les établissements, mais aussi une certaine cohésion et harmonisation concernant certains éléments communs entre les établissements. Le DG oppose ces éléments de concertation à un climat de compétition au préalable entre les établissements de la CS4. Autre effet positif, l'aspect pédagogique serait maintenant présent dans toutes les réunions mises en place par les services éducatifs, alors qu'avant la GAR les DÉ avaient mis de côté l'aspect pédagogique au profit de l'aspect gestion et planification, qu'ils étaient des « gestionnaires-administratifs » dans leurs établissements (CS4_E11_Cadre).

Selon la direction générale, la GAR permet en outre de donner « **un meilleur portrait de leur situation réelle** » (CS4_E4_DG) **concernant la réussite des élèves, ce qui devrait profiter à l'ensemble des professionnels afin de développer des solutions communes et de répondre aux besoins spécifiques aux divers contextes. Bref, la GAR est à la fois vue comme une plateforme de gestion et comme une base à un suivi plus précis de la situation dans les établissements, ce qui permet la mise en place de solutions adaptées. En cela, la GAR n'est pas simplement perçue comme une politique administrative, mais comme ayant une influence sur les pratiques pédagogiques et les services offerts aux élèves.**

La direction générale est consciente qu'il y a un travail de longue haleine afin que cette politique soit pleinement intégrée dans l'ensemble des établissements de la CS4. Toutefois, on se garde bien de vouloir imposer unilatéralement une vision (ce qui se traduit par une approche négociée, voir notamment le changement en ce qui a trait à l'emploi des cibles dans les CGRÉ).

Usage des données

L'émergence de l'usage des données chiffrées comme base de connaissance s'inscrit dans une volonté de développer une démarche « rationnelle » de gestion du domaine pédagogique dans la CS4. La démarche générale des services éducatifs consiste à procéder à une analyse des données quantifiées des performances des établissements de la CS4 mais aussi indirectement des enseignants en leur sein – résultats des élèves aux épreuves ministérielles, analyse d'échantillon de copies d'élèves, taux de diplomation, persévérance en relation directe ou indirecte avec les « buts de la ministre », mais aussi les objectifs de la convention de partenariat de la CS4 et ceux des CGRÉ des établissements. Au-delà du constat des résultats de la CS4, il s'agit d'identifier les difficultés des établissements, les « zones de vulnérabilité » en leur sein (matières, années d'études, groupes-classes, qui posent problème), ainsi mieux « cibler » ses interventions auprès, dans et avec les établissements (usage des ressources (notamment de soutien) ou orientation des pratiques pédagogiques (programme enseigné, critères et pratiques d'évaluation)).

Cette démarche générale constitue en quelque sorte, l'esprit de la gestion axée sur les résultats qui est largement et d'emblée mis en place dans la CS4. Elle poursuit différentes finalités : le développement d'une meilleure connaissance de l'environnement interne de la CS4 (son personnel, ses établissements, ses élèves), la construction d'instruments de gestion organisationnelle et pédagogique permettant un

meilleur contrôle sur cet environnement où les données jouent un rôle majeur en lien avec les exigences de la GAR.

Cet esprit signifie que la CS4 ne va pas se contenter d'être simplement un relai de la politique centrale et se limiter à des indicateurs qui traduisent les objectifs de la convention de partenariat et les « buts de la ministre » et permettent ainsi de suivre la performance de la CS4 en fonction des objectifs mesurables visés par la convention de partenariat; il s'agira tout à la fois de produire des données qui permettent de mieux comprendre les causes ou les processus sources des résultats insuffisants, d'identifier les priorités dans les améliorations à conduire et les moyens nécessaires pour améliorer les choses par la suite. La CS4 se base sur une très large gamme de données (liées aux instruments qu'elle mobilise par ailleurs pour mettre en œuvre la GAR), elle produit ses propres indicateurs de gestion et développe sa propre logique de gestion du domaine pédagogique par les données quantifiées. Les résultats pédagogiques et l'action pédagogique deviennent alors des paramètres de gestion à suivre et contrôler grâce aux données.

Si des indicateurs de gestion courante existent de longue date dans la CS4, comme dans d'autres commissions scolaires (ex. inscriptions des élèves, transports, sanctions des études), l'usage de ces indicateurs vise surtout à la gestion des ressources et à garantir la conformité des procédures pédagogiques utilisées aux yeux de la loi (par exemple, sanction des études). Ce qui paraît plus nouveau avec l'implantation de la GAR, c'est que la CS4 développe à présent un système de gestion du domaine pédagogique. La CS4 a donc développé ses propres indicateurs pédagogiques et de gestion ainsi que des instruments de lecture et d'analyse des données - développement de tableaux de bord pour lire, présenter, ordonnancer, classer les données générées via les plateformes de gestion de données – ainsi que sa propre logique de gestion par les données quantifiées. On peut faire le constat de l'amplification des indicateurs pédagogiques produits par la CS4 et du développement d'une connaissance et d'une expertise dans la construction, la gestion et suivi d'indicateurs au sein de CS4.

Dans cette optique, la recherche est valorisée comme source de certitudes, de « preuves » qui permettent de légitimer les choix d'action, fondés sur les données probantes. L'accès à la réalité est médiatisé par les données chiffrées ce qui permettrait de sortir de l'ordre du subjectif, du flou, des perceptions. La recherche est associée à la « certitude », et dès lors vue comme une source claire de légitimation des choix hiérarchiques et gestionnaires en matière de pédagogie, comme le souligne la Direction des services éducatifs : « On va vous accompagner pour trouver des solutions novatrices à vos problèmes, basées sur la recherche, basées sur les pratiques gagnantes d'ailleurs, etc. » (CS4_E3_Cadre).

Toutefois, plusieurs cadres font preuve dans leur discours d'une certaine prudence et soulignent les limites et incertitudes des traitements statistiques, des indicateurs, de la quantification en général. La « transparence » peut aussi conduire à rendre publics des indicateurs « négatifs » qui se retournent contre les établissements publics. Les CP ont également un discours plus nuancé sur l'utilisation des données chiffrées. Ainsi, les résultats sont jugés comme une source d'information fiable, mais certainement pas la seule. Les CP attachent de l'importance aux échanges et à la prise d'information directement auprès des enseignants (il y a d'autres sources possibles d'information sur la réussite de l'élève), les données quantifiées produites par des outils comme Lumix sont néanmoins des leviers qui permettent de nouvelles formes d'accompagnement des enseignants.

L'usage des données par les CP marque une évolution importante dans leur travail : ils partent des résultats pour se fixer des mandats d'accompagnement, au lieu de « présumer » quelles sont les priorités. Par rapport aux résultats aux épreuves ministérielles et notamment la « modération » des résultats opérés par le MELS, les CP mobilisent ces données pour signaler aux enseignants et aux DÉ un travail à accomplir pour harmoniser les pratiques entre évaluations en classe et prescriptions du MELS, pour qu'au final les deux notes soient alignées. Au final il s'agit de limiter les écarts en pratiques et standards (normes des programmes, critères d'évaluation). Les répondants jugent que les mesures de « régulation des pratiques éducatives » (CS4_E3_Cadre) mises en place par la CS4 pour ajuster les pratiques d'évaluation en particulier, portent leurs fruits et ont des effets sur les pratiques des enseignants en particulier au niveau 2^{ème} et 4^{ème} secondaire, c'est-à-dire les niveaux où il existe des épreuves obligatoires et des épreuves uniques. Comme le souligne un CP, « les enseignants ne prennent aucune liberté » [principalement par rapport au programme]. Ce sont aussi les niveaux où se fait le plus de travail de remédiation. La présence d'épreuves du MELS est donc décrite par le CP comme un levier pour faire changer les pratiques.

Cependant, les modalités de cette gestion pédagogique par les nombres vont évoluer (sans coupure temporelle nette mais en lien avec la périodisation de la mise en œuvre de la GAR) : dans une première période, on peut parler d'une analyse centralisée des données et de production centralisée de diagnostics, diffusés vers les établissements, démarche qui s'accompagne pour les écoles « en souffrance » et « ciblées » d'incitants à l'innovation et au changement. Dans un second temps, toutes les DÉ sont responsabilisées et supervisées dans l'identification des problèmes et la mobilisation des données au niveau de leur établissement, responsabilisées à mobiliser l'analyse des données dans l'élaboration et le suivi des CGRÉ avec leur équipe-école. Cette évolution de la stratégie est favorisée par l'apparition d'un outil plus convivial de présentation et analyse des données (Lumix), elle va de pair avec une formation des directions et une formalisation d'un cycle de gestion de la GAR. Elle est articulée avec une diffusion descendante des données sur les performances des établissements au sein de la CS4 vers les directions des établissements et la mobilisation d'une mise en comparaison horizontale des établissements et de leurs stratégies. Les tables de concertation entre DÉ notamment, créent des espaces de mise en équivalence des établissements, de leurs résultats et des actions mises en place. Les données Lumix y sont mobilisées afin d'établir des comparatifs entre établissements, il s'agit pour les DÉ de « partager leur réalité » dira le DG. Ces pratiques de mises en comparaison ont été promues par le DG qui les présente comme « allant de soi », pour permettre « de voir ce qui va bien, ce qui va moins bien » (CS4_E4_DG). Les comparaisons horizontales s'articulent à des procédures plus verticales dans le suivi des DÉ au cours de leur supervision pédagogique, de plus intégrées dans un « cycle de gestion ».

De façon concomitante à la mise en route de la seconde CP (après 2012), la CS4 va chercher à diffuser et à étendre le recours à l'usage des données parmi les acteurs de l'organisation, en particulier les DÉ. L'usage et l'analyse des données étant une étape clé dans le dispositif d'implantation de la GAR, la CS4 a développé plusieurs stratégies pour favoriser la mobilisation des données par les DÉ. D'une part, cette mobilisation va être favorisée par une évolution des outils techniques (arrivée de la plateforme Lumix), et d'autre part une stratégie de formation visant à développer les compétences des directeurs à utiliser ces données. Dans cette optique, les DÉ doivent être en mesure de procéder à leur propre analyse à partir des tableaux Lumix. La formation des DÉ a donc été un soutien dans un processus visant à les

impliquer et à les responsabiliser dans l'usage de l'analyse des données Lumix. Ensuite, la CS4 organise une diffusion systématique de données comparatives entre DÉ de la CS4 et pousse à ce que chacun d'eux forge son propre « portrait d'école » alors que d'autre part, elle s'attache à formaliser un « cycle de gestion » qui permettra de planifier l'articulation dans le temps l'usage et la circulation des données en lien avec les autres outils de la GAR.

Il est attendu des DÉ qu'ils présentent ces « portraits d'école » aux équipes en début d'année scolaire. Si cette pratique a pu susciter au départ des réserves auprès des DÉ, elle semble avoir été adoptée par la majorité des directions de la CS4, même si ces derniers semblent fortement tenir compte de leur milieu pour décider des modalités et moments de présentation des résultats. Il est aussi attendu des DÉ qu'ils utilisent les données aux fins de supervision et de régulation : s'appuyer sur des constats chiffrés pour monitorer et réguler les pratiques des enseignants, ainsi que suivre le parcours des élèves. Cependant un des obstacles à cet usage des données tient aux limites dans l'utilisation de l'outil Lumix par les DÉ. Des difficultés d'analyse perdurent, peu de croisements sont faits.

Les statistiques produites au niveau commission scolaire et établissements relèvent en effet majoritairement de statistiques descriptives. Des croisements sont néanmoins opérés entre des variables relatives aux résultats des élèves et certaines de leurs caractéristiques, par exemple, les taux de réussite et de persévérance selon le genre. Certaines analyses plus poussées visant, par exemple, à établir un lien entre les résultats en lecture et les résultats en d'autres matières ont pu être réalisées au niveau de la CS4. Toutefois, la mise en lien des résultats avec des éléments de contexte n'est pas opérée de manière systématique. De fait, nous pouvons faire l'hypothèse d'un investissement supérieur dans la production de données en rapport avec les difficultés pédagogiques, aux décalages entre pratiques d'évaluation du ministère et des enseignants, ou encore concernant le cœur de la pédagogie, que sur le contexte externe des données (caractéristiques des élèves, milieu socio-économique etc.).

Enfin, il reste l'idée que le processus est inachevé, il serait trop tôt pour pleinement juger de son implantation et, corollairement, il y aurait encore place à l'amélioration, notamment en ce qui a trait à l'usage des instruments, comme le souligne un DGA : « c'est pas encore parfait, notre affaire. On est en train de peaufiner. On est capables de sortir plein de données, mais là, on est en train d'asseoir, théoriquement, comment on va mesurer un indicateur » (CS4_E2_DGA).

Reddition de comptes

Le processus de reddition de comptes de la CS4 au MELS ne semble pas encore être stabilisé. Le discours des acteurs témoigne d'une familiarisation en cours avec la production de données par rapport aux indicateurs requis par la convention. Par ailleurs, le fait que les cibles fixées par le MELS soient remises en cause par les DGA, semble bien indiquer que cette forme de reddition de comptes (sur des objectifs mesurables fixés à l'avance) est loin d'être prise pour acquis. En effet, un fait notable dans cette commission scolaire est la distance prise par la direction générale, notamment les DGA, avec la cible fixée par le MELS, considérée comme impossible à atteindre et fixée de façon assez arbitraire. Le sens des objectifs chiffrés est remis en cause. Ce scepticisme et cette prudence se retrouvent dans leur attitude vis-à-vis des cibles qui ont été supprimées dans les CGRÉ.

La reddition de comptes de l'administratif au Conseil des commissaires semble être une pratique mieux établie, dont les acteurs sont globalement satisfaits, les acteurs politiques en particulier se sentant bien

informés. Quant aux informations qui doivent être fournies à la population, certaines données en particulier posent problème (par exemple, les données sur l'intimidation), alors que le processus d'information (à travers un rapport annuel, et des bulletins diffusés plusieurs fois par an) semble bien rodé.

La reddition de comptes des établissements à la CS4 semble relativement institutionnalisée, à travers des rencontres de supervision entre DÉ et DGA. Les DÉ rendent des comptes sur la progression de leurs résultats. Cependant un processus d'apprentissage est encore en cours concernant les indicateurs qu'ils doivent utiliser. Ce rôle d' « accompagnement des milieux » est endossé par la coordinatrice des services éducatifs. Elle regarde surtout la cohérence entre objectifs-indicateurs (« comment tu vas mesurer ça? »). Il faut encore « recadrer » les DÉ pour qu'ils deviennent autonomes mais la direction générale note une meilleure compréhension des mécanismes de suivi en gestion axée sur les résultats. Elle note également que les DÉ, par rapport aux instruments de la GAR, auraient initialement adhéré « à quelque chose qu'ils ne comprenaient pas vraiment à 100% » (CS4_E5_DGA). Leur attitude par rapport à la reddition de comptes serait encore aujourd'hui celle d'élèves qui demande si *ça compte* :

Est-ce que je vais être obligé de rendre compte? Si je ne suis pas obligé de rendre compte, bon, ça veut dire... ce que je déduis, bien je vais m'organiser pour faire ce que je veux. Puis si je suis obligé de rendre compte, bien dis-moi quoi faire, parce que je voudrais pas te décevoir quand je vais devoir rendre compte.
(CS4_E5_DGA)

Cependant la direction générale semble optimiste sur l'évolution des pratiques dans la CS4.

Quant aux conséquences en cas d'absence de progrès, il ne semble pas y avoir de réponse prédéterminée mais plutôt des réponses très individualisées (suivi plus serré, soutien additionnel du personnel des services éducatifs, ressources financières pour combler en partie leur déficit).

Si l'on identifie les DÉ comme acteurs névralgiques pour la mise en œuvre de cette politique au niveau de l'établissement, on se montre sceptique quant à son intégration réelle par les enseignants. Cadres et CP soulignent qu'ils ont plutôt tendance à mettre les résultats sur le compte de la cohorte plutôt que de leurs propres pratiques. Il semble que les perceptions négatives concernant les CGRÉ demeurent du côté des enseignants, qui se sentent « scrutés », supervisés. Ils n'auraient pas non plus intériorisé les processus concernant le suivi des données chiffrées, qui restent en quelque sorte imposées de l'extérieur, ce que souligne la Direction des services éducatifs:

La gestion axée sur les résultats n'est pas retombée dans la salle de classe. C'est juste : « Ma direction, elle me supervise, puis elle me dit qu'il faudrait que j'augmente mes résultats en lecture. » Mais ça finit là, là. Puis oui, je vais peut-être essayer des nouvelles pratiques, mais...tu sais, suivre, là : « Je ne suis pas mes résultats comme enseignant, là. La direction va me dire que je suis bon ou que je ne suis pas bon.
(CS4_E3_Cadre)

Au contraire, le représentant du syndicat enseignant souligne la pression accrue sur les enseignants (et la centration sur les résultats chiffrés, que l'on compare dans le temps) alors que ces derniers ont toujours questionné leurs pratiques et sont avant tout préoccupés par les apprentissages que font les élèves. L'usage des données chiffrées comme base de connaissance de la gestion est clairement contestée par les organisations syndicales (principalement, sinon exclusivement). L'opposition porte moins sur la recherche et ses résultats (peu mise en question) que sur l'usage des données chiffrées

comme base de la définition des résultats de l'action, et plus largement, sur le principe de la reddition de comptes sur les résultats, de la part d'un enseignant qui ne les maîtrise pas complètement car d'autres facteurs jouent sur la réussite de l'élève.

Selon une direction de services (CS4_E3_Cadre), le manque de pénétration de la GAR serait en partie dû à une absence d'une « culture du chiffre » au niveau des établissements (particulièrement au primaire). Dans tous les cas, les relations avec les enseignants sont perçues comme sensibles, demandant « beaucoup de doigtés » (CS4_E8_Cadre) afin d'éviter de mettre en place une dynamique de surveillance. Les cadres des services éducatifs accordent beaucoup d'importance au pouvoir des résultats dans le contexte de la GAR. C'est-à-dire qu'ils se montrent très conscients du fait que d'avoir accès aux résultats doit impliquer une certaine prudence dans leur usage.

Deuxième Partie – La gestion de la pédagogie

Avec Bernstein (1996), on peut considérer l'activité et le discours pédagogiques comme portant à la fois sur les programmes et contenus à enseigner (dans leurs découpage et séquençage selon les années d'étude, les disciplines, les classes), sur les activités et relations qui se nouent dans la transmission de ces contenus entre des enseignants et des élèves, et enfin sur ce qui a trait aux pratiques d'évaluation des apprentissages. Ces activités sont principalement mises en œuvre par des enseignants, formés à ces trois dimensions de leur activité pédagogique, qu'ils déploient au cœur de la classe, module de base de la forme scolaire, avec de longue date une autonomie relative, ce qui permet de les considérer comme des semi-professionnels (Tardif et Lessard, 2002).

En effet, selon ces auteurs, les enseignants n'ont jamais été de purs exécutants appliquant des prescriptions dans ces trois domaines, comme les employés ou les travailleurs d'une organisation bureaucratique ou taylorienne. Cependant, ils ne sont pas non plus des professionnels maîtrisant complètement leur activité de travail, dans la mesure où de longue date, ils sont soumis à des prescriptions relatives au programme à respecter, à des objectifs d'apprentissage associés à un diplôme ou à des standards/balises à respecter en matière d'évaluation et de certification, ou encore à une autorité hiérarchique de l'établissement ou de l'organisation scolaires dont ils dépendent. De plus sous des formes diverses, ils sont soumis à des contrôles de conformité de leurs qualifications ou pratiques pédagogiques ou à des évaluations plus formelles de la qualité de leur travail ou de leurs compétences (par exemple par des services d'inspection ou leur responsable hiérarchique).

On peut dès lors avancer qu'il y a toujours eu une forme ou l'autre d'administration par les ministères, les organismes intermédiaires ou les directions d'établissement des pratiques pédagogiques des enseignants. Cependant, notre thèse est que la mise en œuvre de la GAR tend à mettre en place une forme spécifique de gestion de la pédagogie – fondée sur un suivi étroit des résultats et des pratiques éducatives, relativement verticale et basée sur une conception a priori de ce qui est efficace —, qui étend et renouvelle le domaine de la gestion scolaire. En quelque sorte, par analogie avec le « nouveau management public » qui tend (discursivement et pratiquement) à se distinguer de « l'administration publique »³⁹, on peut parler ici de nouvelle gestion scolaire ou de nouvelle forme de gestion de la pédagogie, dont l'ambition et la portée prétendent déborder celles de l'administration scolaire ou de la gestion pédagogique, entendues au sens classique.

Si l'administration scolaire a été pensée en Amérique du Nord et au Québec en particulier depuis les années 70, comme « une pratique sociale devant être régie par une norme d'efficacité » (Brassard,

³⁹ Pollitt et Bouckaert (2004) montrent bien la grande diversité sémantique du terme « public management » en sciences politiques; de façon générique, ils montrent que l'utilisation du terme de « management » plutôt que d'administration, connote une inflexion idéologique, dans la mesure où il met l'accent sur une visée d'utilisation optimale des ressources (qui est celle affichée par le management privé) au risque de relativiser la fonction classique de l'administration « en charge des procédures et des règles d'exécution des programmes publics » (Bezès, 2006); cependant, « le management public » ou « la nouvelle gestion publique » dans ses applications effectives ne se réduit jamais à la seule importation des techniques et idées de la gestion des entreprises, dans la mesure où cette dernière cohabite avec l'administration au sens classique, à savoir l'application et la mise en œuvre des lois et décisions du politique. De la même manière dans le domaine scolaire, on peut faire l'hypothèse que le « management » (dans son acception économiste) ne peut jamais totalement se substituer à l'administration scolaire.

2000, p. 15; Brunet, Brassard, Corriveau, et Pépin, 1985) dans sens proche de la notion de gestion ou de management au sens générique — connotant des préoccupations de rationalité, d'efficacité et d'efficience dans la conduite d'une organisation —, la conception de la gestion scolaire a eu tendance à voir son périmètre d'application s'étendre depuis plus de deux décennies, tant dans la littérature académique — autant normative que descriptive — sur le « *school leadership* », que dans les réalités effectives des pratiques et ce en fonction des politiques et des contextes éducatifs.

Au sein du courant labélisé *School improvement*, la littérature sur la direction des établissements (*School leadership*) a promu de longue date l'idée que la gestion scolaire devrait être renouvelée et étendue pour améliorer les résultats et l'efficacité dans le cadre d'un établissement scolaire, auquel le politique avait donné plus d'autonomie en matière de gestion et de pédagogie (Hallinger, 2003; Leithwood et Jantzi, 2006; Leithwood, 2001; Leithwood et Jantzi, 2005). La direction d'établissement ne doit plus concerner seulement l'*administration* des ressources matérielles, humaines, financières de l'établissement et la mise en œuvre des directives et politiques dérivant des instances centrales; il s'agit aussi de développer au-delà un *leadership pédagogique* ou *transformationnel* dans le but d'améliorer l'efficacité et les performances des établissements. Ainsi, Krüger et Scheerens (2012), synthétisant cette littérature sur la direction des établissements (*School leadership*), montrent comment une extension du domaine d'intervention des directions scolaires a été progressivement conçue et promue. Le domaine d'intervention devrait ainsi non seulement porter sur le domaine pédagogique au sens étroit (« *managing the teaching and learning program* » = « *Educational leadership* », p. 26) mais aussi au sens large (comprenant en outre « *direction setting, developing a task-oriented climate* »). Le leadership – qualifié dès lors de transformationnel- devrait aussi dans cette perspective créer les conditions *organisationnelles* favorables aux performances des élèves, en initiant « *processes and structures within the school that enable teacher collaboration and participative decision making* » (Krüger et Scheerens (2012) p 26.). Il ne s'agit pas « d'intervenir directement sur le curriculum ou la pédagogie, mais de transformer la culture de l'école pour faciliter une planification collégiale, une collaboration et une expérimentation orientée vers l'amélioration scolaire » (notre traduction, p. 23). Enfin, ces auteurs finissent par plaider pour un « leadership intégral » qui combinerait toutes ces dimensions d'intervention de la direction (voir aussi la publication de l'OCDE de Pont, 2008).

De façon plus factuelle, Vincent Dupriez (2002) montre pour la Belgique que la tâche des directeurs d'école ne concerne plus seulement la « gestion administrative de l'école », les relations internes ou externes de l'école, mais aussi « l'administration pédagogique » et dans une mesure nettement moindre « l'animation pédagogique » de l'école. Anne Barrère (2006a et 2006b) analyse aussi, en France, le travail réel des proviseurs de lycées ou les principaux de collèges et elle souligne qu'ils sont devenus des « managers » de la république, gérant au mieux les tensions entre une logique d'administration publique classique et de nouvelles attentes de gestion d'un établissement plus mobilisé autour de « projets » notamment pédagogiques supposés en améliorer le fonctionnement et les résultats. Elle montre ainsi que les directions d'école sont amenées à se préoccuper de pédagogie de deux façons complémentaires, qui ne touchent pourtant qu'indirectement le « cœur de l'activité pédagogique » (la classe) : d'un côté, se développe une sorte de « pédagogie d'établissement », « un espace pédagogique intermédiaire entre classe et établissement » (Barrère, 2006, p. 91) « animé » ou impulsé par le chef d'établissement et constitué de dispositifs de soutien, du développement d'un projet établissement au mieux « fédérateur » de plusieurs actions, de dispositifs divers d'aide/suivi pour faire face aux problèmes d'incivilité ou de décrochage dans l'école; de l'autre, le chef d'établissement prend en charge des

questions pédagogiques, quand les problèmes de gestion de classe sortent de ce cadre et sont pris en charge de façon plus ou moins collective par l'équipe d'enseignants, sous la conduite ou l'animation du chef d'établissement.

Au Québec également, le processus d'extension de la gestion scolaire à la pédagogie est loin d'avoir pris naissance au moment de l'implémentation des lois mettant en œuvre la GAR dans le secteur de l'éducation. Dès les années 80, « l'animation pédagogique » fait partie des rôles attendus, mais faiblement mis en pratique par les directions d'établissements (Brassard, Brunet, Corriveau, Pépin, et Martineau, 1986). Sous l'influence du courant du *School improvement*, l'appel à l'exercice d'un « leadership pédagogique » par ces dernières est présent dès les années 1990 : par exemple on retrouve dans un rapport annuel de la Commission des écoles catholiques de Montréal (CECM) (Commission des écoles catholiques de Montréal, 1996) une distinction entre « gestion administrative » et « gestion de la pédagogie »⁴⁰. Les directions sont censées faire partager par les enseignants un même « cadre de référence pédagogique » et exercer une « supervision pédagogique ». Cependant, selon le même rapport, cette supervision est loin de s'exercer sur l'ensemble des enseignants et ne concerne que très indirectement l'activité d'enseignement proprement dite⁴¹. En 2011/12, un rapport effectué pour la fédération des directions d'établissement signale que les activités effectives des directions d'école au Québec sont partiellement orientées vers la gestion pédagogique. Cependant, ce n'est pas ce qui prédomine dans leur activité et les directions souhaiteraient en fait pouvoir consacrer plus de temps à « l'encadrement informel de l'activité éducative » des enseignants (Saint-Germain, 2012)⁴².

Nous soutenons que la mise en œuvre de la GAR dans les CS analysées se traduit par une institutionnalisation plus poussée et renouvelée de la gestion de la pédagogie. Cette nouvelle forme de gestion de la pédagogie implique la mise en place de transformations institutionnelles qui visent à rationaliser et à gouverner le *travail pédagogique*, le travail des divers professionnels qui participent de

⁴⁰ Distinction théorisée précédemment, notamment par Leithwood (1992).

⁴¹ La CECM (actuellement CSDM) est la plus grande commission scolaire du Québec. Le rapport de la CECM (1996) rend compte d'une enquête visant à évaluer l'appropriation du cadre de référence pédagogique (soit des principes pédagogiques assez généraux) par les enseignants. Le rapport rend aussi compte d'une enquête sur la « supervision pédagogique » (très variable) des directions. Il ressort de cette enquête qu'elle s'exerce en matière de « programmes d'études, des conditions favorisant l'apprentissage (...) les valeurs éducatives » (p. 98). Dans les exemples donnés, la supervision des « programmes d'étude » concerne les « enseignants débutants » (maîtrise des programmes et modalités d'évaluation), le lien des sorties/activités externes avec les programmes; les valeurs éducatives en lien avec le projet éducatif; également les relations avec les parents ou les concertations entre enseignants et éducateurs. Les modalités de supervision sont soit individuelles, soit collectives. Il est reconnu que « le concept de supervision pédagogique recouvre des significations diverses et personnelles plus ou moins éloignées du cadre de référence institutionnel » (p.102).

⁴² Dans son analyse du temps de travail des directions d'école, Saint-Germain constate que les activités auxquelles les directions consacrent relativement le plus de temps sont reliées « au fonctionnement de l'école », et aux « activités avec les élèves » (dont les « plans d'intervention », la gestion des problèmes et conflits entre élèves, la supervision des élèves en difficultés; ceci se rapproche du constat de Barrère (2006); dans ces activités figurent aussi celles avec le personnel enseignant (notamment « encourager et motiver les enseignants », « préparer des mémos destinés aux personnels enseignant et non enseignant » et « organiser et animer les réunions pédagogiques du personnel enseignant »). On voit donc que les directions consacrent du temps à certaines activités dont certaines relèvent d'une gestion pédagogique; en même temps, les directions souhaiteraient consacrer plus de temps à « l'encadrement informel de l'activité éducative » des enseignants, activités qui ne sont que relativement peu présentes dans leur emploi du temps (« conseiller les enseignants dans le choix et l'adaptation des méthodes pédagogiques », « soutenir les enseignants dans la mise en œuvre des programmes » « suggérer des avenues de développement professionnel au personnel enseignant et non enseignant »; assurer des activités reliées au processus d'évaluation et de supervision du personnel enseignant; organiser des activités de formation pour son personnel; « encourager et motiver les enseignants ». Ceci soulignerait que la « gestion pédagogique » des enseignants n'est pas encore institutionnalisée de façon importante, un constat se rapprochant de la situation belge décrite par Dupriez.

l'apprentissage des élèves, en particulier et au premier chef les enseignants. Il s'agit d'abord d'institutionnaliser des catégories cognitives et normatives, qui permettent de penser l'établissement ou la CS, comme un système de production scolaire, dont on cherche à améliorer l'efficacité. Ensuite, il s'agit de diffuser et de pérenniser divers outils de gestion, outils et critères d'évaluation des pratiques, fonctionnements et résultats, qui permettent aux cadres scolaires de chercher à *gérer*, à orienter les objectifs et le contenu du travail des professionnels de la pédagogie, c'est-à-dire d'exercer un contrôle et une régulation de leurs pratiques en fonction des objectifs de résultats attendus (et souvent orientés en amont par la tutelle ministérielle). Il ne s'agit pas seulement, comme cela a pu être le cas par le passé dans une optique participative, de *gérer la pédagogie* en favorisant un climat d'école et des conditions organisationnelles permettant à une équipe de se concerter et de se mobiliser pour améliorer collectivement le fonctionnement et les résultats de l'école (selon certaines interprétations du « leadership transformationnel » (Hallinger, 2003), il s'agit davantage de gérer plus hiérarchiquement et par la médiation d'outils techniques nouveaux le travail pédagogique des enseignants. De plus, il faut insister sur le fait que cette *gestion de la pédagogie* n'est pas exercée seulement ou principalement par les directions d'école sur leurs enseignants. Elle est aussi (voir principalement) exercée de façon indirecte par les CS, en particulier leurs directions générales, qui inscrivent les directions d'école dans un réseau contraignant d'attentes, de surveillance statistique et de demande de comptes.

En d'autres termes, ce processus d'institutionnalisation de nouvelles formes de gestion de la pédagogie est favorisé par la mise en œuvre des instruments de contractualisation et planification prévue dans les lois 124 et 88, mais surtout par des outils d'analyse des données sur les résultats, par la formation de nouvelles organisations du travail ou de nouvelles routines organisationnelles, par des outils et pratiques de soutien et de développement professionnel focalisés sur les résultats. Ces nouvelles formes de gestion de la pédagogie sont pensées et conçues par les cadres des CS comme des moyens d'orienter la technologie de base de l'école, et ainsi d'en finir avec le découplage entre structures scolaires et activité d'enseignement et d'apprentissage dans les classes, découplage longtemps considéré comme une caractéristique clé des organisations scolaires par les auteurs néo-institutionnalistes (Meyer et Rowan, 1977).

Cette appellation de *nouvelle gestion de la pédagogie* à laquelle nous avons recours (par analogie avec la nouvelle gestion publique) ne doit pas être comprise comme une forme d'adhésion de notre part à l'idée qu'il s'agirait d'une sorte de *progrès* dans le sens d'une plus grande rationalité ou une plus grande efficacité du fonctionnement des écoles. Notre ambition est davantage de nommer la signification (sens et orientation) de la mise en œuvre de la GAR par les CS, sans conclure pour l'instant sur les effets positifs ou négatifs, attendus et inattendus qu'elle pourrait générer.

Cette seconde partie est découpée en trois chapitres qui visent à mettre en lumière comment les commissions scolaires, par leurs actions de médiation de la GAR, tendent à construire une certaine forme de gestion de la pédagogie. Nous montrerons d'abord dans le chapitre 6 les éléments qui sous-tendent cette médiation et qui sont similaires dans les différentes CS étudiées. Nous considérons que ces convergences laissent poindre une entreprise de changement institutionnel propre au palier intermédiaire et transversal aux différentes organisations. Toutefois, comme le lecteur a pu le constater en lisant les études de cas de la section précédente, la mise en œuvre de la GAR dans les CS étudiée comporte aussi son lot de divergences, adaptations et réponses locales que nous ne voudrions pas *gommer*. En nous appuyant sur le concept de logique d'action (voir chapitre 1), nous montrons au

chapitre 7 comment une tendance commune au développement d'une gestion de la pédagogie favorisée par la GAR procède avec une *ampleur* différente dans les 4 CS considérées et en quoi cela s'accompagne de changements organisationnels plus ou moins importants. D'un côté, certaines CS déploient une **logique d'amplification** du prescrit des lois afférentes à la GAR, ce qui conduit à une gestion de la pédagogie relativement intense. De l'autre, elles ajustent leur structure et leur fonctionnement pour faire place aux outils légaux de la GAR et développent une **logique d'appropriation** de la Loi, dans laquelle la gestion de la pédagogie est de moindre ampleur. Autrement dit, dans ce chapitre, nous ne revenons pas sur l'ensemble des différences présentes dans les études de cas, mais nous cherchons à proposer un schéma d'intelligibilité des différences saillantes, modulant la gestion de la pédagogie. Enfin, au chapitre 8, nous proposons une discussion de nos résultats, dans laquelle nous développons des pistes explicatives afin de comprendre par quels mécanismes la gestion de la pédagogie tend (car il s'agit d'un processus qui nous apparaît toujours incomplet) à s'institutionnaliser.

Chapitre 6 - Une institutionnalisation progressive d'une *nouvelle gestion de la pédagogie*

Nous allons à présent documenter les convergences observées dans la mise en œuvre de la GAR par les 4 CS étudiées, et souligner par quels processus ou dimensions cette mise en œuvre de la GAR contribue ou tend à institutionnaliser une nouvelle forme de gestion de la pédagogie.

1. Recherche de cohérence et adhésion de la haute direction des CS à la politique de la GAR

La GAR, sur le plan formel, instaure de nouveaux outils (CPar, CGRÉ) censés mieux *aligner* les objectifs et fonctionnements des établissements scolaires avec des objectifs fixés contractuellement à des niveaux d'action supérieurs, celui des commissions scolaires et du ministère de l'Éducation (MELS). Or, dans leurs discours, on observe une volonté (plus ou moins forte) des hautes directions des CS de s'appuyer sur la GAR pour accentuer la cohérence de la stratégie de la CS vers certains buts/objectifs prioritaires qui recoupent ceux du ministère de l'Éducation, pour accentuer la cohérence entre les actions des établissements et celles de la CS (dont une partie au moins doit contribuer aux buts de la ministre et vise à en améliorer l'efficacité de la réalisation). Elles adhèrent donc aux orientations et aux principes de la GAR⁴³ et y voient même une opportunité d'améliorer la cohérence de leur travail de direction de la CS. Pour plusieurs interlocuteurs, dans plusieurs CS, cet alignement et cette cohérence sont en voie de réalisation concrète dans leurs milieux.

À la **CS1**, l'idée d'alignement stratégique, avec la fixation d'objectifs en cascade de la planification stratégique (repris dans la convention de partenariat) qui doivent se retrouver dans les CGRÉ, est perçue comme centrale à la logique de la GAR : « tout le monde contribue (aux objectifs de la CS) » affirme le directeur général. Cet alignement stratégique repose sur une idée de cohérence des actions des établissements en lien avec les directives et directions prises par la CS. On s'attend à ce que les DÉ les relayent auprès de leurs établissements et aient un discours *pro CS* :

Ça fait que c'est ça qu'on essaie de mettre en place avec les directions d'école. Le directeur d'école, il fait partie d'une entité qui est la commission scolaire. Donc quand on se parle en CCG, en rencontre, (et) on dit "l'orientation, c'est ça"; on s'attend à ce que le directeur qui s'en va dans son école le prenne... comme si c'était son orientation à lui. [...] Donc quand on fait les entrevues (de supervision), aussi, on s'attend à ce que le directeur d'école soit pro-commission scolaire aussi. (CS1_E4_DGA)

À la **CS2**, nos interlocuteurs insistent sur la cohérence que peut amener la mise en œuvre de la GAR autour de la réussite des élèves, l'ensemble des outils (de contractualisation ou de planification, mais aussi d'autres outils mis au point par la CS) devant concourir à la réalisation des objectifs de la CS tels qu'ils ont été acceptés par le ministère. Ainsi, un cadre a fait une formation de tous les personnels lors d'une grande vidéoconférence pendant laquelle il a expliqué le lien entre les différents documents (de la GAR), et mis l'accent sur l'articulation fluide et l'enchaînement logique des étapes et des instruments :

⁴³ Et en particulier à l'argumentaire que les gouvernements successifs ont tenu pour en justifier le bien-fondé : la GAR va permettre plus de cohérence et dès lors améliorer l'efficacité des politiques visant la réussite de tous ou du plus grand nombre (Maroy et al., 2014)

C'était pour leur expliquer, grosso modo, c'était quoi, ces différents documents, puis de quelle façon ils interagissaient les uns par rapport aux autres. Donc, je leur présentais, **d'un point de vue de la réussite des élèves** : on choisit nos orientations entre autres par l'énoncé de la ministre, qui se développe par un plan d'action du ministère, qui est annuel, qui tombe, ensuite dans notre plan stratégique de la CS, qui est teinté par le profil de sortie de l'élève, ce qui va, ensuite [...], dans les écoles, votre projet éducatif, qui est mis en œuvre par le plan de réussite.[...] Un seul but : la réussite de l'élève. Ensuite [...] une deuxième diapo qui parlait plutôt d'un point de vue documents. **Donc convention de partenariat, qui découle (sic) sur les conventions de gestion et de réussite, qui découlent (sic) sur la réussite des élèves.** Et je finissais en mettant les deux, un par rapport à l'autre. [...] Et ça, **c'était vraiment nos actions en lien avec la réussite des élèves.** (CS2_E8_DGA)

À la **CS3**, la GAR est clairement identifiée par la direction générale comme une stratégie générale permettant de pallier le problème de performance (taux de diplomation/persévérance) de la CS. Elle permettrait un plus grand encadrement et de préciser les objectifs communs : « Je pense que ça encadre notre action, on sait sur quoi on travaille » (CS3_E14_DGA).

À la **CS4**, l'accueil de la GAR et de son dispositif chiffré ne pose pas problème aux cadres de la CS : il participe d'une volonté de se confronter à la réalité des choses, de se mettre éventuellement en question au regard des résultats de son action. Il suppose donc d'accepter l'*accountability* aux deux sens du terme : accepter de devoir « rendre des comptes » sur ses résultats » et pas seulement sur les processus et usages des moyens, et de rendre intelligible/donner sens à ses actions/les rendre compréhensibles pour un tiers (ministère, hiérarchie, parents). Cette acceptation de se responsabiliser s'applique à tous, depuis le DG jusqu'aux enseignants.

L'arrivée de la gestion axée sur les résultats est un élément important dans ça. Parce que ça change la dynamique. À partir du moment où tu as... tu n'as pas à rendre compte d'aucune façon tes résultats, puis que tout reste dans le vague, c'est un peu tout le monde qui est responsable et pas personne. À partir du moment où est-ce que là, c'est mieux défini, moi, je pense que ça responsabilise les milieux, puis les directions d'école se sentent plus directement concernées. (CS4_E4_DG)

La vision positive qu'ont les cadres de la GAR est aussi en partie fondée sur cette idée de *cohérence* vers certains objectifs prioritaires. On y voit « un outil dont on a besoin, là, pour être capables de dégager nos priorités » (CS4_E8_Cadre). La GAR amène à prioriser les orientations et les besoins en fonction des résultats : « ce que la convention et les buts sont venus amener, c'est que c'est venu circonscrire sûr qu'est-ce qu'on va prioriser. Parce que (avant) on voulait tout prioriser quand même. » (CS4_E3_Cadre)

La direction générale et les cadres partagent donc en fait un discours de coopération associé systématiquement à la mise en œuvre de la GAR et à la réussite » : la réussite est le point focal du travail des divers acteurs de la CS et de l'établissement qui doivent en *partager* la responsabilité.

Alors pour qu'on arrive ensemble à travailler sur les résultats, ben faut que tout le monde ensemble mette l'épaule à la roue et adhère à la mission, et depuis 4-5 ans c'est ce qu'on est en train de bâtir ici. Je vous dis pas qu'on bâtissait pas avant, mais ces outils-là et l'adversité au niveau des finances publiques nous obligent à travailler comme ça, et c'est pas malheureux, c'est aidant. (CS4_E15_SG)

2. Le développement d'une régulation des pratiques pédagogiques dans les établissements par divers outils de gestion

Plus particulièrement, les directions des CS étudiées mettent en œuvre la GAR (les CPar et CGRÉ, et leurs outils associés) en l'utilisant comme « levier » pour mieux *réguler* (orienter) les établissements, notamment pour tenter de mieux suivre et *gérer* l'efficacité des pratiques locales en matière de pédagogie; cela peut avoir pour conséquence, le cas échéant, de s'efforcer de changer, d'orienter ou de réguler les pratiques pédagogiques des enseignants dans les classes ou entre les classes⁴⁴. Autrement dit, un des enjeux clés pour les CS (comme pour les enseignants) de la mise en œuvre de la GAR est en fait relatif à *l'extension effective du domaine de la gestion des établissements à la pédagogie*. Cela va concerner tous les agents qui s'en occupent directement ou indirectement, les enseignants, mais aussi les CP et les directions d'établissements.

Ainsi, à la **CS2**, pour la haute direction, les conventions de gestion sont un moyen d'établir une « corrélation » entre les décisions des établissements (au premier chef leur direction) et leur effet sur la réussite des élèves; on voit ici clairement – au moins discursivement — un souci de mettre fin au découplage entre décisions de gestion, pratiques et résultats pédagogiques.

[...] quand j'ai [...] à signer une convention de gestion (et) de réussite éducative, je sais qu'il y a une corrélation entre la situation, les objectifs et les moyens mis en place pour régler la situation initiale. [...], Les acteurs doivent se poser la question de la plus-value de leurs actions. Ceci est valable à tous les niveaux, dont le Conseil. Ceci amène les acteurs à se poser la question « En quoi les décisions prises [...] ont-elles un impact positif sur la réussite des élèves? (CS2_E11_DG)

À la **CS4** également, la GAR est à la fois vue comme une plateforme de gestion et comme une base à un suivi plus précis de la situation dans les écoles. En cela, la GAR n'est pas simplement perçue comme une politique administrative, mais comme ayant (ou devant avoir) une influence sur les pratiques pédagogiques et les services offerts aux élèves. Ainsi, leur dernière convention de partenariat (CPar) et plan stratégique (PS) énoncent explicitement que les instruments mis en place visent « la régulation des pratiques pédagogiques ». La CS4 s'appuie aussi sur les CGRÉ pour orienter les pratiques locales sur lesquelles vont intervenir les CP. En effet, les plans de réussite des écoles sont « enlignés » sur les conventions : les CP vont ensuite appuyer les enseignants dans la réalisation de ces objectifs. Puisque les objectifs sont enlignés sur les objectifs de la convention de gestion qui a priorisé la lecture et l'écriture, les instruments au niveau CS orientent beaucoup leur service :

C'est clair parce qu'on sait que la lecture c'est la base de tout, donc maintenant on focuse beaucoup plus là-dessus, oui, vraiment. Tandis qu'avant les équipes pouvaient aussi bien décider de travailler en sciences la démarche d'investigation raisonnée, pouvaient aussi bien décider de travailler autre chose, mais là on est **beaucoup plus centrés sur les conventions**, donc lecture, écriture, maths, et ça va être comme ça aussi l'an prochain. Et nos offres de service comme conseillère professionnelle sont ciblées aussi en lien avec la lecture, l'écriture et les maths (CS4_E10_CP).

⁴⁴ Les pratiques pédagogiques concernées doivent être considérées au sens large : coordination pédagogique entre années d'études et enseignants d'une discipline, supervision du rapport au programme des enseignants, organisation et gestion des élèves en difficultés d'apprentissage, cohérence et orientation des pratiques d'évaluation (entre enseignants, entre évaluation externe et interne, entre années d'étude).

À la **CS1**, la GAR, au travers des CGRÉ et de la fixation de cibles, permettrait justement d'aller voir ce qui se passe dans les écoles, les actions mises en place par les acteurs des établissements DÉ et enseignants – évolution notoire mise en relief par les interviewés depuis l'arrivée des CGRÉ. En effet les rencontres de supervision des DÉ par les directions générales adjointes (DGA) sur base des CGRÉ sont fortement axées sur les actions mises en place par les établissements pour contribuer aux objectifs des CGRÉ et sur les résultats obtenus. Elles sont ainsi un espace permettant d'avoir accès aux pratiques des DÉ : supervision de l'équipe-école, exercice du leadership.

[Avant,] la direction était maître d'œuvre dans son école. Puis la commission scolaire voyait un taux de réussite commission scolaire. **Mais on n'allait pas questionner l'école.** Là, c'est tellement précis avec la convention de gestion, et ça, c'est quelle... quelle idée magique, dans le fond, que la convention de gestion, parce que justement, **la gestion axée sur les résultats fait en sorte qu'on est allé voir exactement ce qui se passait dans chacune des écoles, puis on les questionne. Donc la supervision des directions, elle est axée beaucoup sur la convention de gestion.** On peut lui dire... (CS1_E4_DGA)

De même les actions des services éducatifs et des CP en termes d'accompagnement des équipes-écoles s'inscrivent et sont orientées par les objectifs définis par les CGRÉ.

3. « On n'a jamais parlé autant de pédagogie »

Un des révélateurs de ce souci de faire de la GAR un des leviers de la gestion et de la régulation de la pédagogie, est que dans 3 CS sur 4, les dirigeants (mais aussi les CP) déclarent : avec la GAR, « on n'a jamais autant parlé de pédagogie » (CS1, CS2, CS4).

À la **CS1**, selon le DG, la GAR a ramené le discours pédagogique au centre des préoccupations; les directions d'écoles et enseignants sont plus mobilisés sur les questions pédagogiques

La grande victoire pour moi est qu'on a réinstallé le discours pédagogique. Dans une école, il peut se passer toutes sortes d'affaires pour s'étourdir, être happé par le quotidien, les petits problèmes... Les enseignants qui nous demandaient : est-ce que je suis obligé d'aller aux formations aux journées pédagogiques, est-ce que je suis obligé de... c'était régulier. On n'a plus ça. Ils sont là, ils sont présents, ils en demandent, ils nous redemandent de donner d'autres formations, ça a changé la dynamique pédagogique. Et les directions nous le disent aussi. C'est beaucoup plus intéressant, beaucoup plus animé au niveau pédagogique dans les écoles. Cet effet-là pour moi c'est majeur. (CS1_E2_DG)

Les CP de la CS1 eux aussi portent ce discours qui témoigne d'une vision positive de la GAR dans le sens où la pédagogie devient au cœur des préoccupations des acteurs des établissements : les DÉ et enseignants se questionnent sur l'impact de leurs pratiques. Il s'agit pour les SÉ de mettre en place un accompagnement et un soutien au sein des établissements axés sur les pratiques pédagogiques.

À la **CS2** également, un des buts de la GAR est de mobiliser les enseignants dans les écoles, pour qu'ils cherchent à améliorer leurs pratiques, faire face aux sources des résultats relativement faibles dans telle ou telle matière, ou compétence. Cette stratégie passe par une exigence adressée aux directions d'établissement : elles doivent mettre en place une communauté d'apprentissage professionnel (CAP), qui permet de créer « un espace de dialogue pédagogique » au sein de l'école. (CS2_E12_Cadre). Quelle que soit la forme que prend la CAP dans un établissement, le principe est clair : le contenu doit être avant tout pédagogique :

La stratégie [...] utilisée pour amener les profs à parler de pédagogie, puis à prendre en charge la réussite de l'élève, c'est les CAP, les communautés d'apprentissage professionnelles. Et ça, c'est gagnant. On a, avec cette formule-là, qui nous vient toujours du modèle ontarien, les fameuses quatre questions : **qu'est-ce qu'on veut que nos élèves apprennent? Comment on va savoir s'ils ont appris? Qu'est-ce qu'on fait avec ceux qui ont appris? Et qu'est-ce qu'on fait avec ceux qui n'ont pas appris?** Ça crée une dynamique autour des profs positive, constructive. Ça amène des profs à ne plus se sentir seuls, isolés. Puis ça amène les profs aussi à pouvoir... se sentir plus compétents. (CS2_E11_DG)

Ces CAP sont en amont liées aux cibles définies dans les CGRÉ et les CPar et suivies par divers outils statistiques d'analyse des résultats sur lesquels nous revenons ci-après.

Selon notre point de vue, on parle davantage de pédagogie au niveau des enseignants ou des CP dans les CS, car ces dernières mettent en place divers outils qui enclenchent une gestion de la pédagogie, soutenue tant par la hiérarchie que par les services éducatifs : la gestion de la pédagogie signifie ici un travail relativement systématique d'évaluation des résultats du travail pédagogique, qui permet de remonter, de façon plus ou moins collaborative, aux sources ou aux causes potentielles des écarts entre le visé et le réalisé, et dès lors de déclencher une action de correction, qui n'a pas pour source autonome les enseignants eux-mêmes (de façon individuelle ou collective).

4. Une mobilisation d'outils multiples de mise en œuvre

Les directions des CS poursuivent cette mise en œuvre d'un suivi (et le cas échéant d'un changement) des pratiques pédagogiques en développant des stratégies et une mobilisation d'outils, qui ne se limitent pas stricto sensu, aux outils des lois 124 et 88, à savoir la mobilisation d'outils légaux de planification de l'action (PS au niveau de la CS ou PR pour l'établissement) ou d'instruments de contractualisation (CPar, CGRÉ); au-delà, on assiste de façon variable selon les CS, à la construction et à la mobilisation d'autres outils, qui viennent compléter et opérationnaliser les outils légaux. Ainsi, on peut assister : 1) au monitoring des résultats et progrès par des outils d'analyse des données statistiques fournies soit par le ministère, soit par les acteurs de la CS (Lumix); 2) à la mobilisation de (nouveaux) outils d'évaluation externe (au niveau des CS); 3) à la mobilisation de dispositifs de socialisation ou soutien pédagogique, de développement et d'accompagnement professionnel des personnels (directions, CP, enseignants) qui se superposent aux dispositifs de formation continue classique.

Nous illustrerons ces outils en présentant d'abord l'usage d'outils de régulation basés sur les connaissances. Nous aborderons ensuite leur suivi au travers de nouveaux outils d'accompagnement et d'encadrement des pratiques pédagogiques locales

4.1. La montée des instruments de régulation basés sur les connaissances : bases de données, outils d'analyse statistiques, épreuves externes d'évaluation standardisées

Dans toutes les CS étudiées, des indicateurs de gestion courante existent de longue date (par exemple, inscriptions des élèves, transports, sanction des études). Ce qui paraît plus nouveau avec l'implémentation de la GAR, c'est que les CS développent (à des degrés divers et parfois avant même la Loi 88, cas des CS4 et CS3, par exemple), un système de gestion du domaine pédagogique, sur base de données quantifiées et systématiquement récoltées. La mise en place d'une logique de gestion de la

pédagogie s'appuie donc (à des degrés divers) dans toutes les CS étudiées sur le développement, la diffusion et l'appropriation de divers outils « de régulation basés sur les connaissances » (Maroy, 2012; Pons et Van Zanten, 2007).

Il s'agit de l'exploitation de données se référant aux indicateurs de résultats définis dans les CPar ou les CGRÉ, indicateurs se référant à diverses bases de données, soit fournies par le MELS (la base de données Charlemagne) et/ou la GRICS (par exemple, la base de données GPI), soit créées par la CS. Ces données permettent de suivre et évaluer les résultats de l'action en référence aux différents indicateurs retenus pour suivre les progrès sur les objectifs des CPar ⁴⁵; appropriation et ajustement d'outils d'analyse de ces données qui servent aussi à les mettre en forme (via un outil d'analyse nommé Lumix développé par la GRICS, qui permet d'analyser dans le tableur Excel diverses variables extraites de la base GPI). L'usage de ces outils peut être variable, mais ils trouvent le principe de leur *unité* dans leur fonctionnalité, qui est d'informer les différents décideurs scolaires (ici au niveau CS et établissements) sur le suivi des résultats de leur organisation, afin de mieux pouvoir *gérer* en aval notamment le travail pédagogique (mais pas exclusivement), c'est-à-dire de mettre en place des outils *de pression et de support* pour ajuster, corriger ou faire changer les pratiques au sein des établissements et/ou des classes (voir ci-après, la section sur les pratiques de soutien pédagogique).

À la **CS1**, comme dans les autres CS, il y a un usage des données qui ont été rendues disponibles par la GRICS (base GPI), sur la base des données transmises par le MELS. Ainsi, il y a un suivi et monitoring des résultats et progrès des écoles qui prend un virage nouveau avec l'arrivée de la plateforme Lumix ⁴⁶ et met à contribution l'expertise de la Direction de la réussite, un service dépendant de la Direction des services éducatifs, créés spécifiquement dans une perspective d'analyse des données Lumix (une personne à temps plein). Tous les établissements de la CS ont aussi été équipés du logiciel Lumix décrit comme un système précis et fonctionnel, qui évolue au fil du temps offrant davantage de possibilités dans la gestion des données de la CS. Ce système stocke et centralise l'ensemble des données des élèves de la CS — résultats et taux de performance aux épreuves ministérielles, taux de fréquentation des élèves. Il permet de générer pour chaque établissement le taux de réussite, le taux moyen par classe, mais également au niveau de chaque enseignant, élève, etc. — on part de l'individu jusqu'au niveau CS. Il offre la possibilité de croiser ces informations avec d'autres, relatives par exemple aux nombres de formations dispensées, enseignants participants.

De tout. Il a tout, tout, tout, tout. Maintenant, là, par exemple, j'ouvre Lumix, je vois mon taux de réussite. Je prends l'école X, par exemple. Il y a 27 groupes de sciences. Bon, bien je sais que le taux moyen, c'est 74 % de réussite. Ça, c'est le taux de réussite. Je peux avoir le taux moyen en classe. Par exemple, on... il y a beau avoir 74 % des élèves qui réussissent, mais ils sont peut-être à 65 %. Ça fait qu'ils sont proches du 60 %. Ça fait que ça, je peux aller voir ça. Après ça, je peux aller voir pour tel enseignant. L'ensemble des en... Cet enseignant-là, bon, bien son taux de réussite est moins bon. Après ça, je peux me rendre pour une classe. Je peux me rendre pour un élève. Tous les garçons, toutes les filles. Je peux faire ce que je veux avec les chiffres. (CS1_E4_DGA)

Ces données et ces analyses sont mobilisées par différents acteurs à différents niveaux de la hiérarchie : 1) les DGA – assurant un suivi qui s'exerce via les rencontres de supervision entre DE (tables de concertation) et la reddition de comptes du DE sur son PR/CGRÉ – qui vise entre autres à

⁴⁵ Indicateurs en lien avec les taux de diplomation et qualification, avec l'amélioration de la langue française — taux de réussite à l'épreuve obligatoire du MELS, de l'amélioration de la persévérance chez certains groupes cibles EHDA etc.

⁴⁶ Une application d'analyse des données GPI proposée par la GRICS aux CS.

réguler les pratiques des chefs d'établissements; 2) la Direction de la réussite – assurant un suivi des performances des écoles à chaque étape, aidant les DE à élaborer les CGRÉ et à préciser les moyens à mettre en place pour contribuer aux objectifs fixés; 3) dans une mesure moindre, les services éducatifs et les CP – qui en aval peuvent intervenir, pour ajuster ou réguler les pratiques pédagogiques mises en place par les enseignants, notamment à la demande de la DG sur des écoles ciblées, car leur performance est en dessous des attentes. Pour la haute direction de la CS1, Lumix est un progrès parce que cela permet de travailler en temps réel, d'établir des portraits d'écoles en progression, sur bases de statistiques plus fines concernant les taux de réussite, de persévérance et de son corollaire, le décrochage. De même ce travail de production et d'analyse des données via Lumix aurait permis une prise de conscience concernant la réussite des élèves et, de manière plus générale, de travailler sur et à partir d'indicateurs précis.

À la **CS2** également, plusieurs portails de données Lumix sélectionnent et filtrent les données en fonction de plusieurs usages et destinataires, qui n'ont pas accès aux mêmes informations : le portail « Lumix admin » à l'usage de la DG de CS (toutes les notes de toutes les écoles, qui peuvent être comparées entre elles, à la CS et la province); le portail « Lumix épreuves » à destination des directions d'école (moyennes et taux de réussite aux épreuves obligatoires et uniques par année d'études de l'établissement en lien avec la moyenne de la CS; pas de comparaison avec les autres écoles CS ou la province); le portail « Lumix étapes » (résultats des élèves aux évaluations internes des écoles tout au long de l'année, aux différents bulletins/étapes, déclinables par classes ou élèves); le portail « Lumix clientèle » (portrait sociodémographique de la clientèle élèves et de son évolution, avec comme descripteurs, la langue, les « codes de difficulté », les absences des élèves), le portail « Lumix absences » (taux d'absentéisme des élèves en temps réel, selon le sexe, le motif, la période) lié à un plan de lutte contre l'absentéisme, et enfin en gestation « Lumix classement » pour documenter les passages du primaire au secondaire.

Ces informations sont préparées par l'analyste de la CS et transférées aux DÉ qui sont supposées les mobiliser avec leurs équipes-écoles; elles sont aussi mobilisées par la direction générale dans leurs rencontres de supervision avec les DÉ, mais aussi dans les communautés de collaboration pour la réussite (CCR), lieux de rencontres horizontales entre DÉ organisées par les services éducatifs de la CS. Les données de « Lumix épreuves », par école, ou « Lumix étapes », par classe, ne sont pas croisées avec des variables sur la population de l'école ou de la classe (du point de vue socio-économique pour l'école ou de la proportion d'élèves HDAA pour la classe).

Les indicateurs mobilisés par les CS sont donc d'abord des traductions des buts de la ministre inclus au sein de la convention de Partenariat conclue entre le ministère et la CS. Cependant, certaines CS vont plus loin et développent leurs propres sources de données au-delà des données et indicateurs fournis par la GRICS ou directement le MELS (voir chapitre suivant).

4.2. Nouveaux outils d'accompagnement et encadrement pédagogiques

Dans toutes les CS, cette analyse de données sert alors à mieux prioriser et orienter un travail d'encadrement et de support du travail d'amélioration que les DÉ devraient déclencher dans leurs milieux propres, avec l'aide des services éducatifs⁴⁷.

À la **CS1**, l'analyse des données sert particulièrement à « identifier les écoles à problèmes⁴⁸ » (CS1_E2_DG ??), ce qui va permettre ultérieurement de déclencher l'intervention des services pédagogiques, soit à la demande de la haute direction, soit par la médiation d'une interpellation des directions qui périodiquement doivent rendre des comptes des sources d'inefficacité en relation avec une veille relativement continue sur leurs résultats (au moins à chaque étape - bulletin).

Le signal c'est... La direction va nous le dire, nous on va vérifier des choses avec M. H (Direction de la réussite), puis après c'est les services éducatifs qui sautent sur la patinoire et on regarde comment on travaille avec cette équipe-école là, comment on les accompagne là-dedans. [...] C'est un peu la fonction de M. H aussi. Quand une direction voit une difficulté, c'est lui qui va lever le signal. On a deux écoles qu'on a ciblées actuellement. Si on les sortait de mes résultats de mathématique de secondaire 2, ma performance outrepasserait la cible, et quand je les inclus, on est en échec. Donc on sait qu'on a de l'intervention précise. Ça nous permet de dire au service éducatif, pour ces deux écoles-là, conseiller pédagogique en français, conseiller pédagogique en mathématique, faire des interventions intensives pour supporter l'équipe-école, comprendre ce qui se passe dans ce milieu-là, pourquoi on est en échec dans ce groupe-là? Ah dans ce niveau... Ah ce groupe-là c'est ce prof-là! Ah ben tiens donc! On est rendu là. Quand on sait que c'est un prof et qu'il est réfractaire à X Y Z, il y a d'autres formes de support qu'on peut apporter. C'est comme ça qu'on travaille avec les directions. (CS1_E2_DG)

Les services éducatifs vont ainsi être amenés à intervenir pour *soutenir* les écoles dont les résultats sont jugés problématiques.

À la **CS4**, l'usage des statistiques sur les taux de diplomation, les taux de réussite aux épreuves ministérielles ou CS est combiné à la comparaison des « notes de modération » transmises par le MELS et des notes de l'évaluation dans les classes, et est soutenu également par des analyses plus *qualitatives* d'échantillon d'épreuves CS dans différentes disciplines⁴⁹. Ainsi, est constituée la base de connaissance à partir de laquelle va pouvoir s'opérer un travail «de régulation pédagogique» (CS4_E3_DSE). Il s'agit d'un puissant moyen d'agir sur l'harmonisation ou la coordination des pratiques pédagogiques, en vue d'une amélioration des résultats sanctionnés au final par les épreuves externes. C'est un moyen puissant selon les CP de vérifier s'il n'y a pas trop d'écart entre les standards des évaluations ministérielles (contenus de programme et compétences évaluées, critères d'évaluation) et les pratiques effectives (d'évaluation) des enseignants. Il s'agit surtout d'y remédier en formant mieux les enseignants aux critères d'évaluation du ministère et en les *accompagnant* pour qu'ils ne puissent plus les ignorer. Il s'agit de promouvoir plus d'*homogénéité* entre les enseignants d'une même discipline dans une école. Les répondants jugent que ces mesures de « régulation des pratiques éducatives » mises en place par la CS pour ajuster les pratiques d'évaluation en particulier, portent leurs fruits et ont des effets

⁴⁷ Nous reviendrons ultérieurement sur la redéfinition des rôles des DÉ et des services éducatifs, en particulier des CP.

⁴⁸ Cette pratique « d'écoles ciblées » a aussi été présente à CS4 avant la mise en œuvre des conventions et de la Loi 88, mais a été abandonnée, notamment en raison du coût du soutien pédagogique proposé aux écoles.

⁴⁹ L'analyse d « échantillon d'épreuves » de la CS ou du MELS vise à identifier les éléments sur lesquels portent les difficultés d'apprentissage des élèves, analyse *qualitative* qui serait complémentaire aux informations qu'apporte Lumix.

sur les pratiques des enseignants en particulier au niveau 2e et 4e secondaire, c'est-à-dire les niveaux où il existe des épreuves obligatoires et des épreuves uniques. Comme le souligne un CP « les enseignants ne prennent aucune liberté » (principalement par rapport au programme). Ce sont aussi les niveaux où se fait le plus de travail de remédiation. La présence d'épreuves du MELS est donc décrite par le CP comme un levier pour faire changer les pratiques.

De plus, toutes les CS promeuvent et développent des outils variés d'accompagnement et de support des enseignants une fois que les diagnostics des difficultés ont été établis. Alors que CS4 mise surtout sur le rôle des CP (en appui des directions) et du développement des évaluations externes CS, un outil plus participatif et volontaire se retrouve dans les trois autres CS, soit la communauté d'apprentissage professionnelle.

À la **CS2**, les outils de diagnostic se couplent à des outils de soutien, d'encadrement et de mobilisation des enseignants dans la recherche active de solutions pédagogiques aux problèmes détectés (CAP, travail de concertation entre enseignants, etc.). Citons l'exemple d'une CAP qui est née sous l'impulsion des services éducatifs, L'examen des données sur les taux de réussite en français 5e secondaire, qui étaient très bas, a conduit à conclure que c'était la principale cause de la non-diplomation. La citation suivante montre les suites qui ont été données à ce constat et illustre assez clairement comment la mise en œuvre de la GAR par cette CS implique une gestion, un encadrement *d'un travail d'amélioration obligatoire des pratiques pédagogiques* par les enseignants.

En français, on voit qu'on a une difficulté. On a rencontré les directeurs d'école secondaire, puis on leur a proposé un plan d'accompagnement de leurs enseignants, en leur disant : « Ça n'a pas de bon sens, il faut faire quelque chose. » Donc on leur a proposé un plan de formation. Puis la conseillère pédagogique et le directeur adjoint à l'enseignement de mon service rencontrent systématiquement les enseignants. Ils font une communauté d'apprentissage professionnel avec ces enseignants-là. Et là, ça fait la 4e fois qu'ils les rencontrent, cette année, puis les enseignants viennent de découvrir qu'il y a un écart entre leur façon d'évaluer les critères d'évaluation et ceux du ministère, ce qui fait que ça a un impact majeur sur le résultat au relevé des apprentissages du ministère, parce que les profs ne sont pas en conformité avec l'évaluation ministérielle. [...] Ils ne les évaluent pas de la même façon. Ça fait que ça pénalise le jeune au bout du compte, parce que le ministère agit sur [...] Donc on voit très bien qu'on est rendus à comprendre qu'est-ce qui cause la non-réussite de l'élève. (CS2_E9_DGA)

L'organisation et le déroulement des CAP sont donc étroitement liés aux *nouvelles données* auxquelles les acteurs ont accès (notamment la liste d'élèves à risque de non-diplomation, avec une grille indiquant les cours pour lesquels l'élève a un échec; cette liste est produite par les DÉ à partir de Lumix étapes) : dans les CAP, il s'agirait de *regarder* si les élèves apprennent ou pas à partir des données. Ainsi, une façon de commencer la rencontre d'une CAP consiste à présenter des résultats Lumix. Le CP souligne les zones de vulnérabilités pour chaque discipline, donne un portrait des différents niveaux. Après avoir regardé les résultats, les participants se tournent vers les pratiques. La DGA fait le lien de la démarche avec le plan stratégique, en illustrant la cohérence de ce fait :

on voit qu'ici, on a un objectif CS, améliorer la lecture, on l'a par école. Chacune des écoles se questionne à chaque niveau, garçons, filles, et chaque niveau se questionne sur : mais au final, à chacune des étapes, est-ce que nos élèves ont appris? Puis on est en communauté d'apprentissage pour se poser la question : mais qu'est-ce qu'on peut mettre en place pour qu'ils apprennent? Puis on a toujours les mêmes quatre questions : [voir plus haut]... Donc c'est de rendre visible l'apprentissage des élèves. Parce que c'est l'apprentissage des élèves qui fait en sorte que la cible CS est atteinte ou pas. (CS2_E9_DGA)

À la **CS3**, les CAP sont aussi un instrument perçu par la haute direction comme favorisant un passage de l'analyse des résultats au changement des pratiques, permettant aux équipes locales de définir par eux-mêmes les problèmes qu'ils prennent à bras le corps. Laissant une marge d'autorégulation (sur le problème traité et les solutions proposées), les CAP doivent cependant être directement liées aux objectifs des CGRÉ et visent spécifiquement la transformation de façons de faire chez les enseignants : « La CAP est le moyen que l'on a choisi » [pour augmenter les taux de réussite] (CS3_E14_DGA). Indirectement, la CAP devient aussi un instrument local favorisant un usage et une effectivité des CGRÉ au niveau de l'établissement.

Toujours à la **CS3**, pour les professionnels du service éducatif, l'usage de tests standardisés par le MELS serait aussi un levier puissant qui amènerait les enseignants à recentrer leurs pratiques sur les exigences de ces tests. Ceci est vu positivement (CS3_E7_CP), car les enseignants seraient alors amenés à couvrir davantage le programme. Enfin, la mise en place d'une reddition de comptes établissement – CS serait un facteur qui contribuerait au développement de la formation continue sur les objets (les principales faiblesses en termes de résultats) de la reddition de comptes : « Et là, bien les... maintenant que les... la reddition de comptes est institutionnalisée, est chiffrée, bien ça aide, ça. Ça aide. Ça aide à mettre en place un plan de formation continue. » (CS3_E2_Cadre)

5. L'institutionnalisation d'un idiome technico-gestionnaire

Ces outils qui ont une base matérielle sont indissociables d'un vocabulaire, de mots clés, bref d'un idiome technico-gestionnaire, d'éléments de langages qui en orientent l'usage et les visées : par exemple, on assiste à la diffusion de termes comme « zones de vulnérabilité », « forer », un ensemble de termes associés aux outils que la GRICS⁵⁰ en particulier a contribué à diffuser dans toutes les CS investiguées.

De même, il y a tout un vocabulaire lié à la reddition de comptes et au suivi de l'analyse des données. À la CS3 par exemple, un membre de la direction utilise les termes « zone de vulnérabilité » et « zone de performance » afin de délimiter des ensembles de résultats (associés le plus souvent à une matière, une année scolaire, voire une compétence). Ce vocabulaire sous-tend une priorité donnée au diagnostic, ainsi que l'idée qu'une baisse des résultats est nécessairement due à un problème : « si le problème n'est pas identifié, il ne peut pas se régler » (CS3_E14_DGA).

Ce vocabulaire paraît parfois aussi répandu et stabilisé parmi les cadres que le vocabulaire lié aux outils légaux de la GAR, généralement bien maîtrisés par la haute direction des CS. Toutefois un peu de confusion est parfois constatée dans l'usage des dénominations des outils légaux au sein des professionnels des services éducatifs (par exemple, entre PR et CGRÉ, entre PS et CPar).

6. La recherche de l'objectivation par les chiffres.

Une autre convergence entre CS est l'association assez étroite faite entre le développement de ces outils d'analyse de données (de nature généralement quantitative, au sens où on traduit ou exprime des réalités au travers de données chiffrées et de mesures diverses) et une recherche plus large

⁵⁰ La GRICS est un organisme présenté dans la note de présentation du système québécois

d'objectivation de la réalité⁵¹, qui permet aux choix (et décisions) de gestion (de façon générale, mais aussi en matière de pédagogie) d'être basés sur des « faits avérés », des « certitudes », des « données probantes ». Ces dernières s'opposent alors aux « perceptions », aux « croyances », aux sentiments ou aux opinions « subjectives ». Sur le plan discursif, ce registre de l'objectivité des « données probantes » est fortement mobilisé pour justifier « l'objectivité des diagnostics » établis ou la rationalité des choix ou des décisions opérées proposées, par exemple, en termes de soutien (par exemple par les CP, les directions d'établissements ou les services éducatifs).

Par exemple à la CS4, l'accès à la réalité des résultats est favorisé et médiatisé par les données chiffrées. Les indicateurs chiffrés, plus largement les méthodes de description scientifique de la réalité, leur semblent en mesure d'être « objectives », « précises » « fiables » par opposition à tout ce qui est de l'ordre du « subjectif », voire « biaisé » par des intérêts, sentiments ou filtres cognitifs des acteurs, bref ce qui est de l'ordre des « perceptions » ou des représentations. Ce registre de l'objectif joue alors un rôle essentiel dans le processus de responsabilisation.

Mais quand je ne le fais pas à partir d'un chiffre (confronter un enseignant à un problème de réussite), bien je suis toujours dans les perceptions. Là, ce que ça permet de faire, c'est que je viens d'enlever les perceptions. Je ne perçois pas quelque chose de différent de toi, je suis juste appuyé sur un résultat qui est celui-là. (CS4_E8_Cadre)

Exemple 2 :

(Intervieweur) : Mais est-ce que vous pensez que la responsabilisation peut s'appuyer alors vraiment sur ces analyses de données, que ça va être un vrai levier?

Oui. C'est un levier. Parce qu'un enseignant qui... (chez) qui... les résultats ne sont pas au rendez-vous, là, il peut se trouver des excuses la première fois, la 2e fois, mais un moment donné, là, il est comme confronté. « Comment ça se fait que moi, ça ne réussit pas? » Alors on voit des... cumulé avec la « modération » du ministère. Parce qu'on leur dit aussi : « Bien regarde, il y a pas juste l'école, là, qui trouve ça. Comparativement à l'ensemble des professeurs, des enseignants de la province, toi, on a dû modérer à la hausse de 34 %.(CS4_E5_DGA)

Exemple 3 :

Comme conseillère pédagogique, il y a 8 ans, on ne travaillait pas avec des résultats, donc on présumait de quelles étaient les priorités, puis bon, on orientait des fois les directions d'école parce qu'on savait... tu sais, ce qui se faisait sur le terrain. Mais il n'y avait pas... tu sais, pas vraiment des résultats partagés de cette façon-là. Mais tranquillement, plus on a implanté ça, plus maintenant, je pense que les gens s'en passeraient plus. C'est un outil dont on a besoin, là, pour être capables de dégager nos priorités. Puis dans une période aussi où on est quand même en restriction budgétaire partout, donc comment je peux juger de où est-ce que je vais mettre mes ressources, qui sont quand même limitées, hein, parce qu'il y a pas d'accroissement des ressources, mais il faut que je priorise à partir de quelque chose qui n'est pas une... pas une perception. Ça me prend des faits pour lesquels je vais m'appuyer pour déployer mes ressources.(CS4_E8_Cadre)

⁵¹ Qu'elle soit à l'échelle de la classe, de l'école ou de la CS, de nature pédagogique ou gestionnaire.

Cependant, cette prétention à l'objectivité (à des degrés certes variables) est parfois contestée (principalement par les organisations syndicales et les enseignants) en raison des limites des données disponibles ou de comparaisons jugées non pertinentes et fiables⁵².

De plus dans les faits, les cadres mobilisent aussi d'autres connaissances que les « données jugées probantes »; ils mobilisent de façon consciente ou inconsciente leur expérience et leurs connaissances ordinaires dans les jugements effectués pour « établir des diagnostics » de la population d'une école ou définir des « bonnes solutions ». Tout n'est pas basé sur l'objectivation quantitative, loin de là, comme plusieurs le reconnaissent volontiers.

7. La valorisation de la recherche

Corollairement, la recherche scientifique, incluant les outils pédagogiques ou questionnaires qu'elle propose, est, dans toutes les CS analysées, perçue comme un adjuvant clé à la recherche d'une meilleure efficacité des établissements et pratiques pédagogiques qui s'y déploient, et donc comme une sorte de ressource parfaitement ajustée à la visée de rationalité du développement de la gestion de la pédagogie. Dans toutes les CS, les professionnels des services éducatifs (SE) et la haute direction insistent sur la nécessité de s'appuyer sur les résultats de recherche.

Par exemple, à la CS4, la recherche est un élément important de la politique. Elle est mobilisée par les CP dans l'accompagnement des enseignants. Il s'agit pour ces acteurs de promouvoir les « pratiques gagnantes », les « pratiques probantes » ou « pratiques appuyées sur la recherche », de voir ce qui se fait ailleurs dans le but d'améliorer les pratiques (CS4_E5_DGA; CS4_E6_CP; CS4_E7_CP). D'ailleurs la convention de Partenariat de la CS le mentionne explicitement : « La mise en œuvre de pratiques pédagogiques probantes appuyées sur des résultats de recherche constitue » est une priorité. Dans cette optique, la recherche est valorisée comme source de certitudes, de « preuves » qui permettent de légitimer les choix d'action, fondés sur les données « probantes ». La recherche est vue comme une source claire de légitimation des choix hiérarchiques et gestionnaires en matière de pédagogie : « On va vous accompagner pour trouver des solutions novatrices à vos problèmes, basées sur la recherche, basées sur les pratiques gagnantes d'ailleurs, etc. » (CS4_E3_Cadre)

De même, à la CS2, les recherches sur l'enseignement efficace, le leadership efficace et l'école efficace, sont un référent important dans le travail d'accompagnement, socialisation/formation effectué par les services éducatifs dans le cadre des CCR, soit des réunions amenant les directions d'établissements à échanger autour de leurs résultats et plans d'action. De plus, la CS2 est engagée dans une recherche avec plusieurs universités sur l'apprentissage de la lecture, tout comme d'ailleurs la CS1.

⁵² Effectivement, d'un point de vue externe, on pourrait soutenir que dans les comparaisons inter-établissements qui sont opérées par les CS, le contrôle de l'effet des variables socioculturelles sur les performances aux épreuves ministérielles, ou des variations des progressions d'apprentissage est assez insuffisant, compte tenu par ex. du mode de calcul du degré de défavorisation des établissements (variable généralement mobilisée pour contrôler l'effet des ressources familiales de la population de l'établissement) : alors que ce degré (indicateur IMSE ou IFR) est calculé à partir des élèves des secteurs d'alimentation théorique de l'établissement, la possibilité de choix de l'école et la diversification de leurs programmes particuliers promus en leur sein, fait que l'écart entre réalité effective de la population scolaire d'un établissement et sa population théorique risque d'être important.

8. Le primat d'une logique de régulation verticale sur la logique horizontale

Parmi les convergences entre CS, on constate une tendance à actualiser et opérationnaliser en pratique surtout une logique de reddition de compte institutionnelle *verticale* (de l'établissement vers la CS) plutôt qu'à développer ou insister sur une logique de reddition de compte *horizontale* (de l'administration de la CS aux conseils de commissaires élus des CS et au-delà à la population). Autrement dit, dans les dispositifs de reddition de compte prévus par la loi, ce sont surtout les dispositifs qui servent l'instauration d'un rapport de supervision et de gestion de la pédagogie menée dans les établissements qui font l'objet d'un investissement organisationnel important.

Cette dominance de la régulation verticale se manifeste dans trois éléments : 1) l'investissement organisationnel des CS dans le suivi de la reddition de compte verticale des DE à la CS alors que la reddition de compte horizontale engage moins de ressources; 2) la simplification et rationalisation des outils légaux au bénéfice de la logique verticale 3) le changement de statut hiérarchique de la direction des services éducatifs et le renforcement d'une tutelle hiérarchique des CS sur les établissements du point de vue pédagogique.

8.1. Un investissement organisationnel important dans le suivi de la reddition de compte des directions des établissements

Tout d'abord, s'agissant de la procédure plus formelle de reddition de compte des établissements à la CS, on constate qu'elle est considérée comme très importante par les CS, que bon nombre de ressources y sont consacrées.

Ainsi, à la **CS4**, toutes les directions d'école et les deux directions adjointes sont rencontrées deux fois par an par les DGA et le DG; une rencontre de supervision directement dans l'établissement (à l'automne), puis une rencontre de suivi au mois de mai. Leur durée est d'une heure et demie à deux heures. Chaque superviseur prend la convention et va voir si les résultats ont été atteints. Avant la rencontre, il doit y avoir une préanalyse faite par le DÉ (à l'aide de Lumix). La supervision se fait principalement sur base des éléments de la CGRÉ. Les DÉ ne rendent pas des comptes sur des cibles, mais sur la progression de leurs résultats. Chaque équipe de direction doit être capable surtout d'expliquer pourquoi cet état de choses. La reddition de comptes et le suivi engageraient donc avant tout un travail de réflexion sur les éléments positifs et les difficultés, sur les ressources et les besoins en lien avec la réalisation des objectifs fixés : « On a besoin de savoir pourquoi que l'objectif a été atteint, puis pourquoi qu'il ne l'a pas été, puis il y a des explications qui sont tout à fait pertinentes par rapport à ça. » (CS4_E4_DG)

À la **CS1** également, la supervision des DÉ est devenue de plus en plus focalisée et beaucoup plus liée aussi aux attentes de progression sur les résultats pédagogiques depuis la mise en place des CGRÉ : selon la DG, elle est dès lors beaucoup plus efficace.

[...] Depuis que je suis à la Commission scolaire, il y a toujours eu de la supervision des directions d'établissement de la direction générale. Maintenant, les contenus et les attentes ont changé énormément nécessairement de par tous les encadrements qui se sont ajoutés. C'est sûr que cela a ajouté à la reddition de comptes. C'était beaucoup plus anecdotique comment c'était rapporté. Les DGA partaient avec un canevas : ressources matérielles, ressources financières, ça va bien dans ton école? Et là, c'était

la parole de la direction et il prenait des notes : Oui il m'a dit que ça allait bien... jusqu'à ce qu'il y ait un feu et qu'on se dise que ça n'allait pas si bien que ça. C'est sûr que les directions faisaient une reddition sur les plans de réussite, mais c'était un truc-papier que tout le monde remettait en retard, ça venait épais comme ça dans la chemise. Je ne pense pas que les DGA se tapaient toute cette lecture-là. On a réduit. On a dit de faire du ménage là-dedans. On a simplifié et on est allé à l'essentiel. Ça n'enlève pas le volet anecdotique, mais on est venu préciser les objets de supervision, les attentes et ce sur quoi ils doivent donner des comptes. (CS1_E2_DG)

Par contre, la reddition de compte horizontale à la population de la réalisation du plan stratégique via des rapports annuels à la population est faite par les CS de façon conforme à la Loi, sans qu'il n'y ait beaucoup d'investissement ni beaucoup de conséquences. Il s'agit de la présentation du rapport au Conseil des commissaires (auquel le public peut assister) et souvent d'une diffusion de ce rapport sur le site web de la CS. Le plus souvent nos interlocuteurs considèrent que le public s'y intéresse peu. Cette reddition de compte horizontale n'apporte aucun effet de régulation en retour sur les pratiques ni de la CS, ni, semble-t-il, des établissements. Ce contraste entre l'impact des redditions de compte verticale et horizontale est également illustratif de la plus grande importance de la régulation verticale (et hiérarchique) sur les régulations horizontales, a priori d'essence plus démocratique et participative.

À la **CS3**, nous avons assisté (comme chercheurs) à la séance du Conseil des commissaires dont un des points de l'ordre du jour était consacré à la discussion du Rapport annuel de la CS. D'une part, sur le banc du public, il n'y avait aucune autre personne que nous; d'autre part, aucune présentation ni question n'a été posée à la direction générale à ce sujet par les commissaires. Le président du Conseil se désole de ce faible engagement de la communauté et des parents, et cherche à le pallier, notamment en réfléchissant à un investissement plus important de la CS dans la communication dans les médias locaux.

À la **CS2**, les dirigeants (président et vice-président du Conseil ainsi que le DG) estiment respecter les dispositions légales de la reddition de comptes à la population et même en faire plus. Le Rapport annuel est disponible sur le site et les parents en sont avisés. Cependant, le Rapport annuel présenté à la population semble moins détaillé que celui qui a été présenté au conseil des commissaires.

8.2. Une simplification administrative aboutissant à hiérarchiser les outils de la GAR

Ensuite, on constate que la volonté de « simplifier », de mieux intégrer les outils divers de la GAR contribue dans les faits à les hiérarchiser davantage autour des outils verticaux. Il y a eu en effet une volonté de « simplifier et d'articuler » les outils divers de la GAR, car plusieurs directions d'établissement trouvaient le travail relativement lourd.

Ainsi, à la **CS1**, un outil informatique « intégrateur » permet de transposer très aisément les informations d'un outil comme la CGRÉ dans le PR ou réciproquement.

Le document intégrateur, qu'on a bâti par la suite pour que ce soit aidant, pour retrouver tous ces éléments-là dans un même document, puis que quand je coche "plan de réussite" ou "convention", bien les informations se transfèrent automatiquement dans la reddition de comptes convention de gestion. (CS1_E5_DGA)

À la **CS4**, la direction générale prône un « modèle intégrateur ». Elle s'est efforcée de développer les différents outils de la GAR de façon « intégrée », articulée (arrimage du PS à la CPar, en tout cas pour

la convention la plus récente, arrimage des CGRÉ à la CPar, mise en cohérence des projets éducatifs et plans de réussite avec les CGRÉ), un modèle intégrateur qui met dans les faits la CPar (entente avec le MELS) au centre, comme outil dont les autres « découlent ». Les outils contractuels deviennent dans les faits la clé de voûte de tous les autres, alors que d'autres, comme le plan stratégique, le projet éducatif, sont minorés, et d'ailleurs peu présents dans le discours des acteurs. Par exemple, la recherche de cohérence entre convention, plan de réussite et projet éducatif a « amené [les services éducatifs] à accompagner les directions pour que, justement (elles) puissent se concentrer sur des vraies priorités », définies comme « en lien avec le portrait de réussite des élèves » (CS4_E11_Cadre) et la convention de partenariat de la CS. Cette intégration des outils aurait en outre favorisé une adhésion des directions d'établissements, « tannées » d'avoir des outils qui opèrent en « silos » (CS4_E5_DGA).

« Nous, ce qu'on a voulu éviter dès le départ, on a voulu éviter de faire des couches, une par-dessus l'autre, de ces éléments d'exigence-là. On voulait que ça soit un modèle intégrateur. On voulait, dans le fond, que le plan stratégique, convention de partenariat, conventions de gestion et de réussite, que ça découle toutes l'un de l'autre, et que ça ne soit pas vu comme étant des tâches qui s'ajoutent, mais qui soient, par exemple, pour nous, des éléments de la convention de partenariat, l'entente avec la ministre, c'était normal que ces éléments-là se retrouvent intégrés dans notre plan stratégique. Et ça allait de soi. » (CS4_E4_DG)

8.3. Un positionnement de plus en plus hiérarchique des services éducatifs

Sur le plan de la structure organisationnelle de trois des CS, les services éducatifs ont été mis sous la responsabilité directe d'une direction générale adjointe. À la **CS1**, le DGA des services éducatifs se décrit comme « la tête pédagogique », celui qui s'assure « que les travaux sont faits, là, pour la... dans le fond, la performance des élèves » Ceci témoigne donc de l'importance plus stratégique prise par les services éducatifs dans la structure de ces CS, notamment car ces services vont être partiellement orientés dans l'accompagnement et le suivi des CGRÉ. À la **CS2**, le DG justifie la nomination comme DGA de la directrice des services éducatifs, secteur jeunes, en disant qu'il fallait accompagner les DÉ dans le changement et, en conséquence, avoir l'autorité requise. Il s'explique comme suit :

Mais parce que la mission première, c'est d'accompagner les directions dans le changement, puis que là, on voulait pas être pris avec : « Aye, t'es juste directeur de service, donc tu es en conseil, tu n'as pas d'autorité sur moi,... » Tu sais, un moment donné, là, si on veut arriver à des résultats [...] il faut qu'il y ait un genre de [...], je ne veux pas dire « pression », d'incitatif autre que le rapport d'influence. Lorsqu'on est en discussion entre un directeur d'école puis un directeur de service, s'ils ne s'entendent pas, bien ça monte au bureau du DG. Je n'ai pas le temps de gérer ça... Alors le directeur général adjoint, qui s'occupe des services éducatifs, rencontre une direction d'école, puis dit à la direction d'école : « Écoute, c'est bien, mais je te suggère de faire ça. Qu'est-ce que tu en penses? » Si on a un poids d'appui sérieux pour dire qu'il faut vraiment que l'école n'aille pas dans ce moyen-là, bien (elle) est capable, avec son titre, de dire : « Non, c'est pas là que tu vas aller. » (CS2_E11_DG)

La présence d'un DGA en charge des SE s'accompagne de la mise en place de postes ou services dont une des fonctions majeures est d'aider à la production des données servant à évaluer la performance des écoles et à servir donc de soutien aux DE pour établir leur « diagnostic » sur les forces et faiblesses pédagogiques des écoles. Ces postes sont parties intégrantes de l'organisation des services éducatifs et sont subordonnés hiérarchiquement aux DGA qui les dirigent.

De plus, cette réorganisation, sans supprimer le rapport de soutien que les SE disent fournir et fournissent effectivement aux équipes-écoles (notamment les CP), instaure parallèlement, un rapport hiérarchique plus direct entre DGA (notamment celui en charge des SE) et DÉ qui s'exerce, ou peut s'exercer, notamment dans les rencontres de supervision des DÉ par les DGA (à la faveur notamment de la reddition de compte des DE sur leurs CGRÉ⁵³), comme on l'a vu plus haut.

Peut-être ce qui est important de dire, aussi, c'est pourquoi on a pris la décision que ça soit un DGA qui soit responsable des services éducatifs, c'est que... euh... les directions de service, ils ne sont pas les boss des directions d'école. Ils sont en service. [...] Donc la direction d'école appelle le directeur des ressources humaines, puis il va dire : « Bien j'aimerais ça avoir ci, avoir ça. » La direction des ressources humaines peut dire « oui », « non », « je peux le faire », « je ne peux pas le faire ». Il va tendre pour dire : « Bien tu devrais le faire comme ça. » Mais ça ne peut pas être : « Tu DOIS faire ça. » Tandis que moi, je peux (CS1_E4_DGA)

9. L'esprit et la lettre de la loi

Les stratégies des CS de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats nous semblent plutôt refléter son *esprit* plutôt que sa *lettre*; autrement dit, il peut y avoir une relative convergence sur ce qu'on pourrait appeler l'esprit de la GAR⁵⁴. Nous entendons par là l'idée qu'avec la GAR, il s'agit d'implanter plus *d'efficacité pédagogique* dans l'établissement ou dans les classes (voir le courant de l'école efficace), et d'instaurer dès lors une évaluation des résultats « chiffrée » et « probante », qui s'accompagne d'une recherche de solutions et d'amélioration, visant des progrès dans les pratiques (de gestion ou pratiques pédagogiques). Cette convergence d'idées se marque dans l'adhésion globalement positive des hautes directions des CS aux orientations de la politique de la GAR.

Par contre, il y a une certaine sélectivité et variation dans le *respect de la lettre* des Lois 88 et 124. Toutes les dispositions des lois ne semblent pas respectées littéralement, sans que ce soit illégal : par exemple, la CS2 fusionne les outils PR et CGRÉ; d'autres abandonnent l'esprit qui devait orienter un outil (le PR comme plan d'opérationnalisation des PE; voir ci-dessus concernant la CS4 et la CS2); certaines modalités de reddition de compte sont actualisées assez formellement (par exemple, le Rapport annuel de la CS transféré au public par la simple publication sur un site web).

10. Stratégies de persuasion/légitimation et stratégies de pression

La logique de régulation verticale entre CS et DE⁵⁵ n'est pas que formelle et ne peut être réduite aux seuls moments de supervision et de reddition de compte à partir du rapport fourni par la direction de l'école; elle s'inscrit aussi dans une logique plus large de *responsabilisation* des DE (et au-delà des équipes-école), qui les fassent adhérer aux objectifs généraux de la CS et de sa CPar, plus profondément qui leur fassent partager des critères normatifs d'évaluation et des catégories cognitives associées à la mise en œuvre de la GAR et qui constituent autant d'éléments d'un processus

⁵³ Cependant, dans toute les CS, ces rencontres avec les DÉ pour leur reddition de compte sont le plus souvent partagées au sein de l'ensemble des DGA et DG de la CS.

⁵⁴ Par analogie avec « l'esprit gestionnaire » que Albert Ogien invoque pour parler de la mise en œuvre du management public en France.(Ogien, 1995) L'esprit de la GAR est bien résumé dans la citation du Conseil du trésor, reprise plus haut pour présenter la GAR en général comme réforme de l'administration.

⁵⁵ Et au-delà sans doute entre DÉ et enseignants, mais ce n'est pas le propos pour l'instant.

d'institutionnalisation de la GAR. Autrement dit, la visée des CS est de susciter un engagement moral et professionnel (vouloir améliorer leurs résultats, « être courageux » avec leurs équipes, pour susciter les changements nécessaires) et une démarche cognitive de la part des DE (se confronter aux données de leurs écoles; savoir établir des objectifs réalistes de progrès; les mettre en place). Ainsi, les CS analysées tendent à baser leur stratégie de mise en œuvre de la GAR sur des *stratégies de persuasion/légitimation*, sur une *volonté de convaincre* les directions et au-delà les équipes-écoles, de légitimer la démarche de la GAR dans son ensemble, de faire adhérer à sa logique d'ensemble. La stratégie ne repose pas principalement, ou en tous cas ouvertement, sur la mise en œuvre de contrôles formels ou l'usage de *moyens de pression* (menaces de conséquences négatives), même s'ils ne sont pas absents comme nous le verrons ensuite (Bourgeois et Nizet, 1995).

Par exemple, dans le discours de la haute direction et des professionnels de toutes les CS, il y a une insistance sur l'importance de ne pas considérer les résultats statistiques relatifs aux écoles ou aux groupes-classes comme des « jugements » personnels ou collectifs; il ne s'agit pas de « menacer », de « contrôler », de « punir », de « sanctionner », etc. Il s'agit au contraire d'inviter à « se questionner », à s'interroger sur ses pratiques, à rechercher d'autres voies, à s'ouvrir sur des « conseils », sur les résultats de recherche, qui permettraient de « faire mieux », de trouver des « solutions », « d'améliorer » les résultats. Il s'agit aussi d'accepter de « se former » ou « d'être accompagné », de participer à un « développement professionnel »; cela vaut pour les directions d'établissement, mais aussi au-delà pour leurs équipes-écoles.

Nous, on n'est pas là pour porter un jugement, savoir si tu as fait un très bon travail ou tu as fait un moins bon travail. On a besoin de savoir pourquoi que l'objectif a été atteint, puis pourquoi qu'il ne l'a pas été, puis il y a des explications qui sont tout à fait pertinentes par rapport à ça... (CS4_E4_DG)

On donne des données, on ne juge pas. Nous, comme tels, on juge pas. On dit à l'école : « Maintenant, tu as toutes les données pour parler à ton monde. Vois avec eux qu'est-ce qu'on peut faire pour améliorer. » Mais le ministère, lui, il ne se gêne pas. Il nous écrit, il met juste pas le nom de l'enseignant. (CS4_E5_DGA)

À la **CS2**, les DGA soulignent la nécessité de former les acteurs à la reddition de comptes, d'amener une « philosophie » dans les écoles centrées sur l'idée d'une responsabilité partagée par toute l'équipe-école vis-à-vis des résultats des élèves. Il y aurait donc un *savoir-être* au moins aussi important que les outils et le processus, notamment parmi les DÉ pour intervenir en « mobilisation plutôt qu'en contrôle » (CS2_E9_DGA) :

Parce que pour moi, la gestion axée sur les résultats, c'est [...] faire une lecture d'où tu es, donner un alignement où tu veux aller, puis entre les deux, de... [...] être capable, en chemin, de pouvoir faire des lectures intermédiaires pour corriger le tir. [...] je vois ça positivement. Il faut juste faire attention de la façon dont on le voit, on l'interprète, puis on l'applique. Puis c'est le type d'enseignement que j'ai essayé de faire avec mes directions d'école. À la base, ce qui fait peur par rapport à ça, c'est l'imputabilité. (CS2_E8_DGA)

Mais ça se passe comme ça, mais il y a des dérives possibles. Moi, je dis toujours que dans la gestion axée par les résultats, **ce n'est pas de contrôler par les résultats**. Mais il y a des dérives possibles. Est-ce qu'il y en a, des ratées? Probablement. Des discours [...] entre directions et enseignants, qui dit : « Tes résultats sont pas bons, que vas-tu faire? », puis de mettre de la pression là-dessus en ne supportant pas [...] C'est sûr que ça arrive. (CS2_E9_DGA)

À la **CS1**, la stratégie de la CS vise aussi à faire adhérer les acteurs, plus particulièrement les DÉ, à la GAR, à les familiariser aux instruments ainsi qu'à la logique inhérente à la politique :

Les directions, je les ai tellement embarquées depuis le tout début. J'ai pratiquement fait un travail de sensibilisation de gestion du changement pratiquement un an avant la convention qu'ils étaient déjà... Comme DGA, j'avais déjà commencé à travailler ça avec eux : des conférences, commencer à s'approprier les outils, comprendre c'est quoi la gestion axée.... on a fait plusieurs étapes avant. (CS1_E2_DG)

De plus, les CS consacrent du temps et de l'énergie à faire partager les critères d'évaluation et les catégories cognitives, qui permettent de s'approprier la logique de la gestion axée sur les résultats, son esprit pourrait-on dire, qui est décliné de façon parfois singulière selon les CS

À la **CS2**, par exemple un important investissement organisationnel a été mis en place, pour former les DE, leur faire intérioriser les critères et les techniques permettant de rendre l'école plus efficace et orientée vers la réussite des élèves. Sept fois par an, depuis deux ans, sont prévues des rencontres entre les DGA et les DÉ (secteur jeunes). Elles sont organisées par les services éducatifs. Les CCR (Communautés de collaboration pour la réussite - CCR) ont été développées par la CS2 en partant du principe que « Parce que la GAR, pour avoir des résultats, pour arriver à notre politique axée sur les résultats, nous, on s'est dit : 'Mais donc, il faut rendre nos écoles efficaces» (CS2_E9_DGA). Dans la première partie des rencontres (dites « administratif-leadership » ou « CCR de gestion ») en « grand groupe » il s'agit de présenter des « concepts » basés sur le courant de l' *école efficace*.

À l'intérieur de ces rencontres-là, on a travaillé avec les directions d'école à [définir] : c'est quoi, une mission? Une vision? Une valeur? Puis là, ça passait par les conventions de gestion, par le plan stratégique, par... On les a habilités à dire : « Comment tu l'animes, dans ta... dans ton milieu? » [...] « Comment mobiliser ton monde autour de ta mission, ta vision, tes valeurs? Comment tu vas travailler des objectifs? Comment tu prépares tes résultats scolaires? Comment tu animes ces rencontres pour faire en sorte que ton monde soit mobilisé autour de ça, là? (CS2_E9_DGA).

Le thème de la deuxième année⁵⁶ est le « leadership pédagogique » (une des caractéristiques de l'école efficace) qui est interprété par le DGA comme assurant un couplage fort des pratiques enseignantes avec les prescriptions du MELS :

Est-ce qu'ils sont forts au niveau pédagogique? Est-ce que l'évaluation est faite en conformité? Est-ce que la planification du cursus ou du programme est faite en conformité avec le programme? Est-ce que c'est arimé verticalement, c'est-à-dire qu'entre la première et la deuxième...? Bon, vous voyez le principe. (CS2_E9_DGA)

Dans la seconde partie de la rencontre, les DÉ se réunissent en sous-groupes sur le principe d'une communauté d'apprentissage. L'objectif est ici pédagogique («CCR pédagogiques »). Ce sont les CP qui les animent. L'échange porte alors sur les « enjeux » auxquels les DÉ font face dans leurs écoles. Également, les CP et les DÉ échangent sur les besoins en accompagnement des enseignants et sur des actions pouvant être mises en place dans l'école. Les DGA y interviennent aussi dans la perspective où il s'agit d'« insuffler » des notions pédagogiques aux DÉ, « pour leur permettre de prendre de l'altitude par rapport à leur équipe-école et voir la réussite de l'élève dans sa globalité ». (CS2_E8_DGA) Pour les CP, les « CCR pédagogiques » sont l'occasion de faire le suivi des instruments (CGRÉ-PR), en

⁵⁶ L'année des entretiens.

particulier au niveau des « moyens » mis en place, dont les CAP, que beaucoup de DÉ (selon CS2_E17_CP) ont retenues comme moyen dans leur CGRÉ. Chaque CP suit son réseau d'écoles.

Cependant, cet accent mis sur la persuasion, la volonté de faire intérioriser une posture d'autorégulation par les DE⁵⁷ visant à accepter de regarder les données sur ses résultats, à accepter de se « remettre en question », de chercher à s'améliorer, au besoin en cherchant un support et un soutien externe, ne signifie pas que tout moyen de pression ne soit pas mobilisé par la CS. Au contraire, par-delà ou en deçà des stratégies de pouvoir basées sur la légitimation, la CS peut mobiliser aussi des moyens de pression (ou agiter la menace de les utiliser) pour orienter les pratiques des directions ou les pousser à changer. On a déjà insisté plus haut sur les changements opérés dans la tutelle hiérarchique des services éducatifs, et sur le fait que la supervision des directions était opérée par la haute direction. Dès lors, dans les rencontres de supervision, la direction générale peut simultanément être à l'écoute, ouverte aux « explications » fournies par les DE pour justifier leurs résultats ou leurs choix de moyens d'action dans les CGRÉ, tout en étant simultanément dans une relation hiérarchique de contrôle, où les ressources de pression liées à la position hiérarchique peuvent être mobilisées. Cette dualité est présente dans toutes les CS.

À la **CS3**, les rencontres de reddition de comptes sont présentées comme des moments de « discussion », mais elles servent aussi à s'assurer du suivi de l'implantation de projets/instruments locaux, notamment les CAP et restent tout de même un exercice de contrôle. Ainsi, le DG fait montre de son autorité afin de s'assurer que les moyens choisis dans les CGRÉ sont mis en place. Il s'attend à ce que les DÉ accordent la même importance que lui à cette démarche. Enfin, il se dit prêt à prendre des recours si une direction ignore les demandes en ce sens :

Moi je pense que je suis capable d'être très à l'écoute, mais si je ne suis pas pris au sérieux je trouve ça plate! Et il ou elle le sait! Et je m'attends à ce qu'il y ait des changements. Mais on ne l'a pas rencontré beaucoup (cette situation), je dirais peut-être avec une personne. Et ça pourrait aller jusqu'à un changement d'affectation. Moi je me donne cette marge de manœuvre-là. (CS3_E13_DG)

À la **CS2**, les rencontres de supervision des DE ne sont pas fondées sur la seule responsabilisation des acteurs, sur leur réflexivité, car des sanctions seront prises si les « résistances » vont à l'encontre de la « réussite » :

Si la résistance nous amène à constater que ça a des incidences négatives sur la réussite de l'élève, bien, il y aura des sanctions qui seront prises. Je ne peux pas me permettre d'avoir des employés qui vont contre la réussite de l'élève. (CS2_E11_DG)

Un cadre note cependant qu'à sa connaissance, personne n'a été congédié parce qu'il n'avait pas atteint les cibles prévues. La CS2 privilégierait le « support », l'accompagnement. (CS2_E5_Cadre)

11. Vers la redéfinition des rôles et professionnalités?

Finalement, une partie des CS tend également à redéfinir les rôles professionnels et à préciser de nouveaux modèles de professionnalité, s'agissant notamment des directions d'école et des conseillers pédagogiques; ces rôles sont infléchis (de façon plus ou moins importante) en relation avec la mise en place de la GAR, et d'une volonté d'institutionnaliser la gestion de la pédagogie.

⁵⁷ Et au-delà par les enseignants – nous n'en traitons pas ici.

S'agissant du rôle des CP, le cas le plus emblématique est la **CS4**, où ils travaillent désormais en relation et sous la direction hiérarchique des DE⁵⁸ dans le but de leur servir d'appui professionnel dans la sensibilisation du corps enseignant aux performances de l'école (appui des présentations de résultats Lumix par les DÉ. « Les vraies choses, tout ce qui est problématique, est mis sur la table » (CS4_E5_DGA), mais aussi, et surtout, dans le suivi et l'accompagnement des classes ou des niveaux d'étude où des problèmes peuvent être identifiés. Ainsi, de plus en plus, grâce aux divers outils de connaissance des pratiques d'évaluation ou des résultats des groupes classes, les CP peuvent tâcher d'identifier les problèmes au niveau des pratiques d'évaluation (via la note de modération) ou intervenir directement dans les classes, sur les pratiques de gestion de classe.

Quand j'ai commencé, il y a 8 ans, on implantait le Renouveau pédagogique, avec tout ce qu'il y avait autour comme tollé. Et puis maintenant, on n'accompagne pas vraiment les enseignants... bon, encore un peu au niveau du programme, mais on n'est plus là. On est beaucoup à, maintenant : comment je peux agir avec tels, tels types d'élèves qui sont dans ma classe? Qu'est-ce que je pourrais déployer comme stratégie pédagogique pour soutenir ces élèves-là? (CS4_E8_CP)

L'identification des problèmes et des mandats d'accompagnement se définit d'ailleurs de plus en plus en relation avec l'analyse des résultats. Cette identification ne se limite d'ailleurs pas à l'analyse des taux de diplomation ou moyennes aux épreuves, mais peut aussi passer par l'analyse de la « modération » des résultats opérés par le MELS; les CP mobilisent ces données pour signaler aux enseignants et aux DÉ un travail à accomplir pour **harmoniser les pratiques entre évaluations** en classe et prescriptions du MELS, pour qu'au final les deux notes soient alignées. Parallèlement en relation avec les épreuves externes et l'analyse « des échantillons d'épreuves », ils peuvent exercer un contrôle fort sur la conformité aux programmes, notamment dans les matières à sanction, sur les contenus et leur séquençage (dans quel ordre, à quel rythme sont-ils transmis) par les enseignants.

L'usage plus systématique des résultats permet donc de nouvelles formes d'accompagnement et offrent aux CP de nouveaux leviers auprès des enseignants :

Les résultats... à partir du moment que les gens comprennent qu'on n'est pas là pour juger personne, on n'est pas là pour dire à quelqu'un : "Fais tes boîtes, tu t'en vas." Ce n'est pas ça, là. C'est vraiment dire : "Il y a une problématique. On l'identifie. Qu'est-ce qu'on peut faire pour essayer d'améliorer ça?" Puis des fois, les constats, ce n'est même pas en lien avec le prof. Ça peut être en lien avec la clientèle. Ça peut être en lien avec un paquet d'affaires. On essaie de mettre des mesures pour que ça aille mieux. Nous autres, **c'est sûr que ça nous a permis de faire des gros, gros changements, là, par rapport au type d'accompagnement qu'on fait avec les profs. On est beaucoup plus... on est beaucoup plus en mode solution.** (CS4_E7_CP)

À la **CS2**, les CP exercent un suivi sur un groupe d'établissements. Leur rôle s'étend aux DÉ au-delà des enseignants. Ils interviennent ainsi parfois « en soutien » aux DÉE dans l'élaboration des CGRÉ (à leur demande), mais surtout, en aval, dans l'analyse des « besoins » de formation qui doit dériver des CGRÉ et non des seules demandes des enseignants. Les CP ont à leur disposition un fichier de données Lumix qui contient pour chaque objectif, les moyens qu'un établissement s'est donnés. À la lumière des résultats, ils peuvent voir la situation d'un établissement, ses « zones de vulnérabilité ». C'est sur la base de ces informations qu'ils vont « interpeller » l'école sur ces zones, quitte à questionner les choix faits par l'établissement, notamment en ce qui concerne les besoins de perfectionnement (qui

⁵⁸ Cependant, les CP restent reliés au service éducatif central de la CS, où ils peuvent participer à des rencontres entre professionnels, où la direction du service peut leur faire passer des messages sur les priorités ou les stratégies de la CS.

toucheraient généralement les « zones de force »). Le cas échéant, ils sont invités, par la CS, à faire des recommandations de « moyens » pour « donner plus de résultats » :

... moi j'ai demandé aux conseillers pédagogiques [...] y a-t-il une zone de vulnérabilité dans cette école-là. [...] après ça je leur demande votre questionnement à vous c'est quoi? Est-ce que vous feriez une recommandation de moyens [...] qui risque de donner plus de résultats. Et, on va interpeller l'école ça, c'est en train de se construire, c'est en route pour [...] une façon qu'on va pouvoir travailler avec les enseignants à identifier les futurs besoins de perfectionnement à compter de ça. (CS2_E12_Dir. Adj.).

Ils accompagnent aussi les DE dans les CCR. Avec les enseignants, les CP de la CS2 sont impliqués dans l'accompagnement dans les classes (pratiques dites de « modélisation »), dans les CAP et l'aide à la pratique réflexive. L'accompagnement se substitue donc en grande partie à la formation. On constate aussi, comme à CS4, une centration de leur travail sur la pédagogie plutôt que sur les contenus même s'ils jouent aussi un rôle de gardien de l'orthodoxie au regard des contenus enseignés et des modalités d'évaluation.

Bref, outre leur rôle d'accompagnement et de formation déjà bien présents auparavant, l'inflexion de leur rôle professionnel est qu'ils contribuent plus que dans le passé à analyser le travail des enseignants ou à orienter les politiques de soutien ou de formation de l'école en lien avec ses objectifs et la CGRÉ (leurs résultats, les sources d'éventuelles faiblesses individuelles ou collectives). L'usage des données chiffrées et des « recherches probantes » contribue à orienter leurs pratiques de soutien et de formation, en les articulant à l'identification des problèmes liés aux pratiques pédagogiques (pédagogie, évaluation, programme vu); ces connaissances avérées orientent aussi l'offre de formation continue ou la diffusion de « solutions » à ces problèmes, à la demande des directions ou des services éducatifs de la CS. En fait ils exercent de plus en plus le rôle de la « technostructure » dans les organisations, au sens où Mintzberg (1982) entend ce terme; il s'agit de préciser les faiblesses et les manques sur le plan des pratiques, des résultats, ou des compétences et qualification des enseignants, et de contribuer à la standardisation accrue soit des pratiques (par exemple d'évaluation) soit des compétences acquises. Simultanément, ils restent des « services en support » des enseignants ou des directions, pour promouvoir cette standardisation par l'accompagnement et la formation.

L'inflexion du rôle des DE (ou de leurs DA) est aussi à signaler : si au Québec, les attentes à leur égard, comme « leaders pédagogiques » ne sont pas nouvelles, il y a une accentuation des attentes à l'égard de l'exercice effectif de ce rôle en lien avec un suivi et gestion de la pédagogie dans le but d'améliorer les résultats de l'école. On leur demande d'être capable de « mobiliser » leur équipe en vue de la réussite et des résultats visés dans leur CGRÉ; pour ce faire, ils doivent élargir leurs compétences et leurs tâches (notamment usage de données statistiques, sensibilisation les équipes aux problèmes et rôle actif de mobilisation/imposition d'une dynamique de recherche d'amélioration au sein de l'équipe-école).

À la **CS4**, tous les DÉ sont responsabilisés et supervisés dans l'identification des problèmes et la mobilisation des données au niveau de leur établissement, responsabilisés à mobiliser l'analyse des données dans l'élaboration et le suivi des CGRÉ avec leur équipe-école. Les services éducatifs investissent du temps et des ressources importantes pour mobiliser et encadrer de façon assez étroite les DÉ dans l'élaboration de leurs CGRÉ. Les DÉ sont en effet identifiés par la haute direction de la CS comme un des acteurs et **relais clés dans la mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats** dans la CS. Ce sont eux qui doivent faire preuve de « leadership pédagogique » et de « courage » pour

mobiliser leurs équipes, mais aussi identifier les matières, classes et enseignants problématiques ou encore initier voire contraindre les améliorations, avec l'aide des CP.

Au niveau de nos directions d'établissement... c'est à géométrie variable. Je dirais... ils manquent un peu de courage. Je vais le qualifier comme ça. On a des gestionnaires qui auraient avantage à être plus courageux [...] Ça fait que souvent, on prend des décisions, et là, ils disent à leur personnel : « Bien c'est la commission scolaire qui a décidé ça » Comme si la commission scolaire était à l'extérieur d'eux-mêmes. (CS4_E2_DGA)

Néanmoins un autre cadre de la CS estime qu'avant la GAR, les DÉ avaient mis de côté l'aspect pédagogique au profit de l'aspect gestion et planification, qu'ils étaient des « gestionnaires-administratifs » dans leurs écoles et que cet aspect est en train de changer dans les faits :

[...] l'arrivée de la convention de partenariat a bousculé beaucoup les milieux, donc... Quand je dis « évolution », je pense aux directions d'établissement qui sont davantage préoccupées, veulent comprendre la mécanique de suivi de réussite des élèves. Ça oui, euh... on sent une collaboration, pis un partage, une coresponsabilité là, de c'te poids-là là (CS4_E11_Cadre)

12. Synthèse intermédiaire

En définitive, nous constatons d'importances convergences dans les 4 CS analysées. À des degrés divers et avec des stratégies de changement qui peuvent varier (voir chapitre 7), elles tendent à développer de nouvelles formes de gestion du domaine de la pédagogie.

Si à la faveur de la promotion par le *School improvement* du « leadership pédagogique », la gestion de la pédagogie par les directions d'établissement a pu se développer dans les écoles aux « alentours » de la forme classe par la promotion de diverses activités supposées améliorer le « climat de l'école », la coordination et l'orientation d'activités de remédiation et de soutien pédagogique ou psychologique, l'offre de services complémentaires parascolaires, avec le développement de la GAR, la gestion de la pédagogie prend de nouvelles formes, elle s'étend et tend à toucher de plus en plus le cœur de l'activité pédagogique (dans les classes ou au-delà), en matière de pratiques d'enseignement du programme, d'évaluation, de pratiques didactiques ou même de gestion et de relations dans la classe. Ces domaines plutôt que d'être seulement soumis à une logique de conseil et de soutien par des experts (conseillers pédagogiques et services éducatifs, experts universitaires) intervenant à des degrés variables à la demande des enseignants collectivement ou individuellement, sont à présent soumis à une activité de gestion plus systématique, mise en place par les dirigeants et cadres des CS, à la faveur de la GAR. Cette extension et approfondissement de la *gestion de la pédagogie* signifie d'abord le recours et l'usage d'outils divers de planification, d'organisation et coordination, de suivi, d'évaluation et de contrôle de ces activités (en particulier des outils statistiques d'analyse des résultats ou pratiques des professionnels) visant à en augmenter la rationalité et l'efficacité (au regard d'objectifs fixés par les CS ou le ministère), mais surtout l'instauration d'un rapport social hiérarchique, d'un rapport de pouvoir dans la définition des objectifs, du choix des méthodes et techniques d'enseignement ou d'évaluation, dans le contrôle de leurs usages effectifs et efficients, dans le pouvoir d'imposer des correctifs et régulations en cas de manquement.

Bref, une nouvelle forme de gestion de la pédagogie signifie que la traditionnelle structure *bureaucratique* et *professionnelle* des établissements scolaires (Bidwell, 1965), laissant une marge de

manœuvre importante aux professionnels de la pédagogie, *tend* à faire place à une organisation où les enseignants sont de plus dirigés, suivis, coordonnés, guidés dans les objectifs, moyens, méthodes pédagogiques, notamment par de nouveaux outils de gestion de la GAR. Autrement dit, le *découplage* traditionnel entre les activités d'enseignement et les activités de gestion, *le faible couplage structurel* des organisations scolaires (Orton et Weick, 1990) serait de plus en plus mis en cause par la mise en œuvre des politiques d'*accountability*. Cela avait déjà été montré en ce qui concerne les politiques d'*accountability dure* aux États-Unis (Spillane et Burch, 2006) ou en Angleterre. Notre analyse empirique de la mise en œuvre de la GAR au Québec nous conduit à défendre l'idée qu'une même tendance à la *gestion de la pédagogie* y est en œuvre, sans doute à partir d'une politique qualifiée de « néo-bureaucratique » (Maroy et Voisin, 2014) s'inspirant d'une autre théorie de l'action et d'autres instruments que les politiques d'*accountability dure*.

Chapitre 7 – Les divergences

Dans ce chapitre, nous nous centrons sur les logiques de médiation de la GAR. Plus précisément, nous montrons, comment une tendance commune au développement d'une gestion de la pédagogie procède avec une ampleur différente dans les 4 CS étudiées et en quoi elle s'accompagne de changements organisationnels plus ou moins importants. Pour ce faire, nous reprenons le concept de *logique d'action* et nous nous inspirons de la typologie de Malen (2006) développée au chapitre 1. Les CS 2 et 4 déploient une **logique d'amplification** du prescrit des lois afférentes à la GAR, ce qui conduit à une gestion de la pédagogie relativement intense. Quant aux CS 1 et 3, elles ajustent leur structure et leur fonctionnement pour faire place aux outils légaux de la GAR. Elles développent ainsi une **logique d'appropriation** de la Loi, dans laquelle la gestion de la pédagogie est toujours présente, mais de moindre ampleur.

1. La co-construction de la GAR par les commissions scolaires

Deux principales logiques d'action différencient, de notre point de vue, la co-construction locale de la GAR selon les CS – une **logique d'amplification** et une **logique d'appropriation**. En nous référant à la typologie de Malen (2006; voir chapitre 1), nous n'avons en effet pas observé de logiques de « dilution » ou « d'annulation » de la politique de la GAR qui engageraient un appauvrissement singulier de *l'esprit* de la politique de la GAR (cadre cognitif), de ses objectifs (cadre normatif) ou de ses prescriptions (cadre réglementaire). Les CS étudiées sont de *bons élèves* de l'implantation de la GAR notamment parce qu'elles en partagent les référents (partiellement issus du *New public management/School effectiveness research* (Dembélé, et al. 2013), mais aussi parce qu'elles y voient une opportunité de changement, soit un « levier » qui permet de transformer les pratiques organisationnelles et pédagogiques.

Dans le discours des hautes directions de toutes les CS étudiées, nous avons en effet observé une volonté (plus ou moins forte) de s'appuyer sur la GAR pour accentuer la cohérence du fonctionnement et de la stratégie de la CS vers certains buts/objectifs prioritaires en lien avec ceux du ministère de l'Éducation, ainsi que pour accentuer la cohérence entre les actions des établissements et celles de la CS (dont une partie au moins doivent contribuer aux « buts de la ministre » et visent à en améliorer l'efficacité de la réalisation).

Plus particulièrement, les directions des CS étudiées mettent en œuvre la GAR et ses instruments, en l'utilisant comme « levier » pour mieux *réguler* (orienter) les établissements, pour suivre et *gérer* l'efficacité des pratiques locales en matière de pédagogie avec pour conséquence, le cas échéant, une volonté d'orienter ou de réguler les pratiques pédagogiques des enseignants dans les classes⁵⁹. Les directions des CS poursuivent cette mise en œuvre d'un suivi des pratiques pédagogiques (et le cas échéant d'un changement) *en développant des stratégies et une mobilisation d'outils, qui ne se limitent pas stricto sensu, aux outils des lois 124 et 88*, à savoir la mobilisation d'outils légaux de planification de

⁵⁹ Les pratiques pédagogiques concernées doivent être considérées au sens large : coordination pédagogique entre années d'études et enseignants d'une discipline, supervision du rapport au programme des enseignants, organisation et gestion des élèves en difficultés d'apprentissage, cohérence et orientation des pratiques d'évaluation (entre enseignants, entre évaluation externe et interne, entre années d'étude).

l'action (PS au niveau de la CS ou PR pour l'établissement) ou d'instruments de contractualisation (CPar, CGRÉ).

On assiste ainsi de façon variable selon les CS, à la construction et à la mobilisation d'autres outils, qui viennent compléter et opérationnaliser les outils légaux. Deux types d'outils sont principalement mobilisés dans ce cadre : 1) d'une part des outils de collecte ou d'analyse de données statistiques (résultats d'épreuves d'évaluation standardisée des élèves, sondages de satisfaction des élèves ou parents, statistiques administratives), qui sont utilisées à des fins d'évaluation des résultats ou des fonctionnements de la CS; en termes conceptuels, il s'agit d'outils de régulation par les connaissances (Pons et Van Zanten, 2007); 2) d'autre part, des outils de *monitoring* ou de *régulation pédagogique* qui assurent un suivi à ces analyses statistiques par des moyens d'accompagnement des professionnels, de soutien individuel ou collectif des équipes enseignantes, ou encore de supervision pédagogique.

À la faveur de la GAR, toutes les CS étudiées cherchent donc à étendre *l'objet* et à renouveler *les formes et les outils* de la gestion scolaire (Maroy et al, 2015). D'une part, elles cherchent à influencer le *cœur de l'école* à savoir le travail pédagogique effectué dans et autour des classes ainsi que ses résultats. D'autre part, la gestion de la pédagogie adopte des formes nouvelles et s'appuie sur une gamme plus étendue d'outils gestionnaires et de nouvelles catégories cognitives et normatives d'évaluation et d'orientation de l'action pédagogique (voir le chapitre 6).

Ainsi, les CS mobilisent : a) des outils d'analyse statistique des résultats et progrès de l'école ou des classes qui reposent sur diverses données statistiques (fournies soit par le ministère, soit générées par la CS elle-même) et sur divers outils d'analyse des données statistiques fournies par un organisme - la GRICS - qui développe et administre les outils de collecte et de traitement des données pour toutes les CS (dont la plateforme Lumix spécifiquement créée pour répondre aux exigences de la GAR et censée favoriser ce travail d'analyse des données par les CS)⁶⁰; b) des (nouveaux) outils d'évaluation externe des acquis des élèves au niveau CS complémentaires aux évaluations ministérielles; c) des dispositifs anciens ou nouveaux de développement et d'accompagnement professionnel des personnels (directions, conseillers pédagogiques (CP), enseignants) comme le soutien pédagogique par les CP, les communautés d'apprentissage professionnelles (CAP), qui se superposent aux dispositifs de formation continue classiques.

Toutefois les CS diffèrent de par les logiques par lesquelles elles mettent en place cette nouvelle gestion de la pédagogie. La distinction entre logiques d'**amplification** et d'**appropriation** s'appuie sur deux dimensions principales qui ont été dégagées inductivement par l'analyse du matériau d'enquête (voir chapitre 1, sous-section méthodologie). Elle renvoie d'un côté à l'instrumentation spécifique qui est mise en place dans chaque CS à la faveur de la GAR (étendue et degré d'articulation des outils mobilisés, qu'ils soient légaux ou non), de l'autre au degré de coordination organisationnelle que la CS arrive à mettre en place à la faveur de cette instrumentation, mais aussi par d'autres ajustements ou changements, relatifs à sa structure ou aux mécanismes de liaison ou de coordination organisationnels (Mintzberg, 1982). Plus précisément, l'instrumentation de la GAR est caractérisée, d'une part,

⁶⁰ La société GRICS est un organisme sans but lucratif qui développe et administre, pour toutes les CS, les outils de collecte et de traitement des données. GPI ou « Logiciel de gestion intégrée pour l'école » permet entre autres la collecte des résultats scolaires par les établissements. Lumix, permet *d'exploiter* les données issues de GPI. Lumix a été développé dans la foulée de l'implantation des conventions de gestion et de réussite éducative afin d'épauler les directeurs d'établissements, les services éducatifs et les directions générales des CS dans les demandes de production des données qui sont associées aux outils de la GAR.

par l'étendue de la gamme d'outils déployés et le degré d'articulation de ces divers outils. D'autre part, les formes de coordination organisationnelle associées à la mise en œuvre de la GAR renvoient à ce que Mintzberg appelle les mécanismes de coordination verticale ou les mécanismes de liaison horizontaux⁶¹, mis en place pour intégrer, rendre cohérente l'organisation et contrebalancer les effets de la différenciation verticale ou horizontale de toute organisation complexe.⁶²

Nous présentons successivement dans les deux sous-sections suivantes les logiques d'amplification et d'appropriation, en distinguant, pour chacune d'elle, d'une part le type d'instrumentation mis en place par la CS à la faveur de la GAR (nombre et articulation des outils de régulation), d'autre part, le développement des formes de coordinations verticale et horizontale. Le lecteur trouvera en annexe un tableau récapitulatif des principales différences empiriques entre les CS étudiées, différences qui sont à la base du type de logique auxquelles elles sont associées.

2. Logique d'amplification à la CS2 et CS4 : une opérationnalisation de la gestion de la pédagogie de moyenne/haute intensité

La logique d'**amplification** se traduit dans la *forte intensité de l'opérationnalisation de la gestion de la pédagogie*. Cette dernière se manifeste dans l'articulation forte des outils mobilisés par les CS, en particulier les outils statistiques et les outils de régulation basés sur les connaissances qui vont au-delà de la gamme d'outils proposés par les Lois 124 et 88, ainsi que dans la mise en place de mécanismes de coordinations horizontale et verticale plus nombreux, autour notamment de ces derniers outils. Ensuite, dans cette logique, l'organisation non seulement adopte la visée de la politique de la GAR, tend à se conformer à ses prescriptions mais elle cherche aussi à en élargir les moyens de mise en œuvre, à aller plus loin que sa visée formelle ou à la réaliser différemment. Cette logique s'appuie sur une série de transformations organisationnelles, engagées avant ou à la faveur de la mise en œuvre des prescriptions de la GAR.

2.1. Une gamme d'outils étendue et fortement articulée

Deux aspects centraux caractérisent, selon nous, l'instrumentation dans une logique d'amplification. D'une part, le rôle central que jouent les outils statistiques, d'autre part, la très forte articulation entre ces derniers et d'autres outils, comme ceux découlant du prescrit légal (CPar, CGRÉ) et ceux mobilisés par les services éducatifs de la CS dans une visée de régulation des pratiques pédagogiques (par exemple, les CAP).

Deux des CS étudiées, CS2 et CS4, ont ainsi développé une gamme d'outils statistiques et de régulation par les connaissances étendue et diversifiée, de même que des dispositifs d'accompagnement des enseignants dans une perspective de développement professionnel, par ailleurs fortement articulés entre eux. Indicateurs divers, évaluations standardisées par la CS des acquis des élèves, travail

⁶¹ Ces mécanismes peuvent être de plusieurs types selon Nizet et Pichault (1995, p.1) : basés sur des relations interpersonnelles (« poste de liaison » (coordinateur); « comités permanents » ou « groupes de projet » (comité pour un projet ad hoc) 2) Basés sur des dispositifs formalisés : système de planification; systèmes de contrôle des performances; 3) Basés sur des représentations mentales (action par la culture commune, la mobilisation idéologique)

⁶² « la différenciation verticale s'apprécie en fonction du nombre d'échelons hiérarchiques. La différenciation horizontale se mesure à partir du nombre d'unités ou de départements créés à l'intérieur de l'organisation » (Nizet et Pichault, 1995, p. 50)

d'analyse et de mise en forme des données portant sur les résultats des élèves, constituent un ensemble d'instruments permettant un monitoring des résultats des écoles et des élèves à partir desquels des dispositifs d'accompagnement des professionnels enseignants sont mis en place.

La CS2 a par exemple effectué un important travail d'analyse et de mise en forme des données portant, entre autres, sur les résultats des élèves (diplomation, décrochage, résultats aux épreuves externes, résultats aux bilans d'étapes) à partir de la plateforme Lumix. Plusieurs déclinaisons de l'outil ont été réalisées, certaines permettant un suivi très serré des élèves. Il s'agit notamment du suivi étape par étape des résultats des élèves – observation par la DG des baisses de résultats d'un bulletin à l'autre – du suivi du taux d'absentéisme. Plus récemment la CS a créé un fichier informatique ayant pour objectif d'aider les DÉ à classer les élèves au moment des transitions (par exemple, le passage vers le 2e cycle du secondaire), ou opérer un suivi des élèves à risque de non-diplomation : « Parce qu'on est capable de réduire jusqu'à individualiser et mettre un nom (sur le risque en question) » (CS2_E8_DG), et ce « dans le but d'aller cibler quel élève est en « non-réussite » » (CS2_E9_DG).

Par-delà les épreuves ministérielles obligatoires organisées par le MELS, la CS2 a également mis en place des épreuves d'évaluation standardisées qui visent à évaluer les acquis des élèves à l'issue de différents cycles de scolarité (par exemple, à la fin du premier cycle du secondaire). L'usage de ces épreuves est considéré comme un trait qui en fait une CS perçue comme étant plus axée sur les résultats :

Donc ici, on le voit pas comme contrôle, mais plus comme : ça va nous permettre d'avoir des données supplémentaires pour mieux accompagner nos gens. Ça fait que je dirais que s'il y a une différence, c'est peut-être à ce niveau-là, où on est peut-être plus axés sur les résultats, là, que d'autres commissions scolaires du coin. (CS2_E17_CP)

De plus, la CS2 a développé, en sus des indicateurs ministériels, ses propres indicateurs (portant par exemple sur le degré d'efficacité d'un établissement) qu'elle renseigne grâce à des outils de collecte de données dont certains sont spécifiques à la CS : questionnaire de satisfaction des parents, base de données sur le perfectionnement du personnel enseignant, grille d'autoévaluation permettant de mesurer le degré de progression d'un établissement en termes de résultats scolaires des élèves.

L'ensemble de ces outils contribue à déterminer, structurer et orienter le fonctionnement de la CS vers la réussite des élèves, selon la direction générale et les cadres. Ils permettent par ailleurs d' « ajuster le tir si jamais il y a quelque chose qui ne fonctionne pas en cours de route » (CS2_E7_DG).

La CS2 est aussi celle qui a poussé le plus loin la formalisation et l'institutionnalisation de dispositifs d'accompagnement associés au développement professionnel des enseignants. Dans ce sens, au moins une communauté d'apprentissage professionnel doit être mise en place dans chaque établissement et elle est fortement encadrée par les services éducatifs de la CS. Les thématiques abordées lors des CAP sont en effet liées aux objectifs des CGRÉ pour lesquels les écoles ont « plus de difficultés » à les atteindre (CS2_E8_DG). L'organisation et le déroulement des CAP sont étroitement liés aux « nouvelles données » auxquelles les acteurs ont accès (notamment la liste d'élève à risque de non-diplomation). Dans tous les cas, quatre « grandes questions » doivent encadrer le travail au sein des CAP : « est-ce que les élèves apprennent? Comment fait-on pour savoir s'ils ont appris? Qu'est-ce qu'on fait avec les élèves qui n'ont pas appris? Qu'est-ce qu'on fait avec les élèves qui ont appris? » (CS2_E8_DG)

Ce qui caractérise la CS4, n'est pas tant l'étendue de la gamme des outils de régulation par les connaissances auxquels elle a recours que l'intensité dans leur utilisation et leur articulation aux autres types d'outils. Remettant en service des outils élaborés avant la Loi 88, la CS4 a réintroduit depuis 2008 des épreuves d'évaluations standardisées en sus des épreuves du MELS. Les résultats obtenus à ces épreuves sont analysés et suivis de très près, tout comme ceux provenant des épreuves du MELS. Les services éducatifs procèdent, en outre, à une analyse approfondie, dite « qualitative » d'échantillons d'épreuves (niveau CS) de façon à identifier les éléments du curriculum pour lesquels les élèves éprouvent des difficultés.

Ces outils de production et d'analyse de données sont étroitement articulés à des dispositifs d'accompagnement pilotés par les services éducatifs. La CS4 a ainsi mis en place des groupes de travail pour les enseignants, animés par des CP et des experts en évaluation, perçus par un interviewé comme une opportunité de réunir les enseignants des matières à sanction (par exemple, sanctionnées par une épreuve obligatoire du MELS). Via l'analyse des écarts entre les résultats des évaluations aux épreuves MELS (ou CS) et celles organisées par les enseignants, la visée de ces groupes de travail est la régulation des pratiques pédagogiques vers une plus grande conformité des pratiques évaluatives des enseignants. Cet outil est arrimé aux instruments de contractualisation de la GAR et devient un des « moyens » pour atteindre les cibles définies dans la convention de Partenariat et les CGRÉ.

Et moi, quand je prépare ces rencontres-là, je pars des échantillons des épreuves qu'on a recueillis, de sanctions, puis j'essaie de dégager des pistes de travail, des problématiques qu'on a identifiées par rapport aux résultats des élèves. (CS4_E7_CP)

Si les instruments de la GAR sont, à la CS2, fortement arrimés les uns aux autres, la CS4 s'appuie également sur les instruments contractuels pour orienter les pratiques locales sur lesquelles vont intervenir les CP. En effet c'est à partir de la CPar de la CS que les autres outils légaux (PS, CGRÉ, PR) sont produits. Un canevas, en partie calqué sur celui de la convention de partenariat, sert aussi à la production des CGRÉ et à la reddition de comptes. Les CP vont ensuite appuyer les enseignants sur la base des objectifs définis dans les CGRÉ.

[[...]] avant les équipes pouvaient aussi bien décider de travailler en sciences la démarche d'investigation raisonnée, pouvaient aussi bien décider de travailler autre chose, mais là on est beaucoup plus centrés sur les conventions, donc lecture, écriture, maths, et ça va être comme ça aussi l'an prochain. Et nos offres de service comme conseillère professionnelle sont ciblées aussi en lien avec la lecture, l'écriture et les maths. (CS4_E10_CP)

Ainsi, si les changements liés à l'opérationnalisation de la GAR passent systématiquement par les outils statistiques (ceux de la GRICS) dans les 4 CS étudiées, l'investissement des services éducatifs dans l'usage de ces outils, leur niveau de développement et leur articulation progressive avec les autres outils disponibles afin de créer une instrumentation cohérente nous semblent nettement plus importants dans la logique d'amplification.

2.2. Des mécanismes de coordination fortement développés

Des mécanismes de coordinations verticale et horizontale fortement développés constituent par ailleurs l'autre dimension constitutive de la logique d'amplification observée dans CS2 et CS4. Ces CS s'appuient en effet sur la GAR pour renforcer le degré de coordination entre la CS et l'établissement

d'une part, entre les différents services de la CS, ou entre établissements d'autre part. Concernant la coordination verticale il en va de mécanismes visant à accentuer l'arrimage entre orientations de la CS et actions des établissements, ainsi que de l'usage des données aux fins de coordination entre ces deux niveaux d'action. L'intégration horizontale est par ailleurs favorisée par des espaces d'échanges entre cadres de la CS et directions d'établissements.

Plusieurs éléments constatés dans la CS4 vont ainsi dans le sens d'une coordination verticale forte. Sur le plan de la structure hiérarchique, plusieurs initiatives visent à accentuer l'arrimage entre la CS et les établissements. Un cadre de la direction générale associé aux services éducatifs chapeaute ainsi l'ensemble des opérations reliées à la GAR : le traitement et l'analyse des données, la production des CGRÉ et le soutien pédagogique dispensé aux établissements. La CS a par ailleurs formalisé et systématisé l'ensemble du processus de la GAR en un cycle de gestion qui comporte une articulation temporelle (des opérations) et fonctionnelle (des outils). De même des ressources ont été fournies aux DÉ pour formaliser le processus de gestion des CGRÉ dans leur établissement, et faire entrer la GAR dans une routine de gestion.

Les diverses données dont dispose la CS sont en outre largement exploitées à des fins de coordination verticale entre les objectifs du centre administratif et les pratiques des établissements, renforçant ainsi le couplage entre les deux. Les résultats des élèves, dont ceux obtenus à la suite de la « modération » effectuée par le MELS⁶³, sont analysés par le directeur des services éducatifs et servent de base à la décision de faire intervenir les services éducatifs auprès des établissements. Les cadres des services éducatifs sont par ailleurs impliqués dans l'analyse et le suivi des données, un employé des services éducatifs étant en outre chargé de soutenir les directions d'établissements dans l'analyse de leurs résultats.

Aussi présente dans la logique de la CS2, la coordination verticale est favorisée par les prescriptions légales de la GAR, notamment l'obligation de reddition de comptes des établissements aux CS sur base de leurs CGRÉ. Des rencontres de supervision individuelle des DÉ par la direction générale adjointe de la CS sont à cet effet organisées plusieurs fois par an selon un canevas de discussion commun où figure la question de l'atteinte des cibles inscrites au CGRÉ, et les difficultés rencontrées. L'usage des résultats des élèves fait par ailleurs partie intégrante des mécanismes de coordination verticale mis en place à CS2. Ils servent de base aux rencontres de supervision et de reddition de comptes menées par les directions générales adjointes et il est attendu que les DÉ intègrent progressivement ce processus d'analyse des données de leur école dans leurs « pratiques quotidiennes ».

Cette année, on refait la même opération parce qu'on était à la mi-année, et là, ce sont les mêmes directions adjointes qu'on rencontre. Et cette année, elles sont TOUTES arrivées avec leur liste d'élèves [...] Ils avaient déjà fait toute l'analyse. Et là, ils arrivaient en questionnement. [...] On a vu un transfert dans les pratiques quotidiennes des directions adjointes dans les écoles secondaires. Donc c'est magnifique, là. (CS2_E9_DG)

La coordination horizontale, à la CS4, s'appuie aussi sur les données statistiques qui sont utilisées dans des tables de concertation réunissant DÉ et la direction générale de la CS4 qui ont lieu entre cinq à sept

⁶³ En procédant à la « modération » des notes, le ministère compare, pour chaque groupe d'élèves (généralement une trentaine d'élèves), les notes obtenues à l'école avec celles qui ont été obtenues à l'épreuve unique. Par un procédé statistique, les notes de chaque groupe d'élèves aux épreuves de l'école sont transformées de façon à être ajustées avec celles obtenues à l'épreuve unique, et ce, en fonction de la moyenne et de l'écart type (c'est-à-dire la dispersion des notes autour de la moyenne).

fois pendant l'année. Ces tables de concertation sont l'occasion d'une mise en comparaison des résultats des écoles, d'échanges sur les initiatives des unes et des autres. Les données des établissements y sont mobilisées pour établir des comparatifs entre écoles, il s'agit de « partager leur réalité ». La CS organise une diffusion systématique de données comparatives entre ses écoles. Ces pratiques de mises en comparaison des résultats des écoles ont en effet été promues par le DG qui les présente comme « allant de soi ».

Mais pour moi, ça allait de soi. J'ai dit : « Écoutez, que vous ne vouliez pas le faire, c'est une chose. Mais ça se fait dans l'actualité année après année. Je ne sais pas si vous en êtes conscients? Pourquoi qu'on ne le ferait pas? Puis on peut s'aider entre nous, puis on peut se donner un coup de main, puis on peut voir qu'est-ce qui va bien, qu'est-ce qui va moins bien. (CS4_E4_DG)

De tels mécanismes de coordination horizontale sont également mis en place à la CS2, avec une forte articulation entre outils de contractualisation et analyse des données. Espaces d'échanges vus dans un premier temps comme lieu de formation des DÉ, des rencontres réunissant DÉ, direction générale adjointe et membres des services éducatifs, ces derniers étant très impliqués dans ces rencontres, ont été instaurées. Les DÉ y sont encouragés à échanger sur les initiatives mises en place au sein de leurs établissements en lien avec leurs CGRÉ, à analyser leurs résultats et les moyens mis en place.

À l'intérieur de ces rencontres-là, on a travaillé avec les directions d'école à [définir] : c'est quoi, une mission? Une vision? Une valeur? Puis là, ça passait par les conventions de gestion, par le plan stratégique... On les a habilités à dire : « Comment tu l'animes, dans ton milieu? » (CS2_E9_DG)

Il y a en outre lieu de noter qu'à la CS2 la coordination est en partie basée sur des représentations et des rituels organisationnels mis en place par la direction générale en poste depuis environ trois ans au moment de l'étude. D'un côté, le discours et l'action des acteurs de l'appareil de gestion sont inspirés en grande partie par les principes de *l'école efficace*, amplement diffusés par les services éducatifs aux directions d'établissements. D'un autre côté, certains principes de la *Nouvelle gestion publique* (séparation du politique et de la gestion; nécessité de rendre des comptes de la gestion au politique, conformément à l'esprit de la GAR) sont au cœur de la gouvernance de la CS2. Cela est renforcé par des rituels organisationnels qui mettent en relation les décisions prises par les acteurs et la « réussite des élèves ». Par exemple, lors de chacune des réunions du conseil des commissaires, les participants sont encouragés à se poser la question suivante « Est-ce que les décisions que l'on a prises sont en lien avec notre planification stratégique ou en lien avec la réussite des élèves? » (CS2_E6_Com). La coordination horizontale et verticale, est donc ici renforcée par le fait qu'il existe aussi une forte pression normative sur les cadres de la CS et des établissements.

En définitive, dans les deux cas, ces changements aboutissent, sur la période analysée, à de profondes transformations de l'organisation et de son mode de fonctionnement. La politique de la GAR est ainsi *amplifiée* par l'apport d'éléments qui vont bien au-delà de la *lettre* de la Loi et qui contribue à mettre en place une gestion de la pédagogie de haute intensité.

3. Logique d'appropriation à la CS1 et CS3 : une opérationnalisation de la gestion de la pédagogie de basse intensité

La logique d'appropriation se caractérise et se traduit par une *opérationnalisation de moindre intensité de la visée de gestion de la pédagogie* qui accompagne la GAR et sa mise en œuvre. Cette

opérationnalisation se manifeste d'une part par une gamme plus étroite d'outils de mise en œuvre de la GAR (légaux ou non) et une plus faible articulation de ces outils, d'autre part par le développement limité d'une coordination verticale ou horizontale de l'ensemble de la CS autour des outils de la GAR.

3.1. Une gamme d'outils restreinte et faiblement articulée

Ainsi dans les CS où nous avons observé une logique d'appropriation (CS1 et CS3), la gamme d'outils mis en œuvre à la faveur de la GAR est plus restreinte, contrairement à ce qui est observé dans les CS2 et CS4. De plus, il y a une articulation plus faible entre les outils de régulation par les connaissances et le domaine pédagogique. Les données portant entre autres sur les résultats des élèves sont plus mobilisées dans une logique administrative de supervision des DÉ que dans une logique de suivi et de *monitoring pédagogique* interne aux établissements. Corollairement, il y a un plus fort cloisonnement des services éducatifs et l'usage, en parallèle, d'autres formes de savoir afin d'établir un diagnostic et de susciter des changements en matière de pédagogie.

Au moment des entrevues, la CS1 n'avait pas investi dans le développement d'outils de production de données autres que celle fournies par la GRICS. La direction générale explique que la CS était initialement peu outillée. Cette expertise se développe progressivement de manière concomitante à l'implantation des CGRÉ, mais reste majoritairement consignée et centralisée au sein d'un service de la CS créé dans cette perspective :

Ce n'était pas notre force d'avoir des indicateurs précis, mesurables. [...] Puis on n'était pas outillé comme aujourd'hui, mais on n'avait pas ce réflexe-là non plus [...] Là on est un peu plus équipé, on sait c'est quoi des indicateurs [...] Alors, ça nous a amené plus de rigueur, ça nous a amenés à préciser plus de choses, à questionner. (CS1_E2_DG).

L'analyse des résultats et des données de la CS n'est cependant pas étroitement liée à des outils de diffusion des connaissances au sein des établissements, ou à des dispositifs d'accompagnement des professionnels éducatifs (CAP ou autres). Ainsi, l'usage des données se fait de manière hiérarchique entre une direction de service qui concentre l'information et la dispense aux DÉ, et ce malgré la volonté explicite de la direction générale de favoriser l'apprentissage des DÉ en ce qui a trait à l'analyse et l'usage des données.

À la CS3, l'usage des résultats comme mécanisme de régulation est encore peu développé dans une organisation caractérisée par une faible capacité de traitement des données et une culture organisationnelle de type *bureaucratique* où le respect des procédures et de la hiérarchie prévalent. La CS a toutefois recours à des épreuves standardisées niveau CS en plus des épreuves MELS mais les résultats de ces épreuves sont utilisés de façon limitée, tout comme la plateforme Lumix dont l'usage demeure restreint, la CS3 n'ayant en effet pas d'expérience antérieure avec ce type d'outils de monitoring des résultats. Si les DÉ sont encouragés à développer leur expertise en matière d'usage des outils statistiques, cette évolution semble s'être faite plutôt lentement suite à la mise en œuvre de la Loi 88.

L'articulation entre les outils de la GAR déployés au niveau CS est par ailleurs faible : le PS et la CPar sont développés en vases clos au niveau de la direction générale et ils ne sont que faiblement articulés à un *monitoring* des résultats. La définition des objectifs qui y sont inclus est peu appuyée sur une analyse effective des données statistiques. Si les services éducatifs utilisent les données sur la

performance des élèves, dans leur analyse pour identifier les problèmes que rencontrent les établissements, et pour orienter les suites à donner en termes de formation et de soutien, il s'agit d'un diagnostic annuel et non d'un suivi en continu. De plus, cette analyse des résultats par les services éducatifs est peu articulée aux CGRÉ, ce qui témoigne d'une faible coordination entre contractualisation et analyse des données.

Ça fait que [la] gestion axée sur les résultats, là, si je le conçois dans le modèle pur que [Expert1] nous a proposé, là, nous, on fait pas ça. On le fait une fois par année, lors de l'analyse des résultats, où on sort certains résultats. (CS3_E3_Cadre).

La CS3 a néanmoins développé des dispositifs d'accompagnement afin de diffuser une approche axée sur les résultats. La direction générale a en effet demandé à ses DÉ de mettre en place des CAP au sein de leur établissement. Toutefois ces dernières restent encore faiblement institutionnalisées du fait de leur relative nouveauté et à certaines résistances locales à leur endroit. D'abord obligatoire, la participation des enseignants aux CAP est ainsi devenue facultative. Si les CAP doivent être en lien avec un objectif de leur CGRÉ, les équipes-écoles ont une certaine autonomie dans le choix du contenu et du déroulement. Cela diffère de la logique d'amplification de la CS2, où les CAP sont initiées par le haut sur base de problèmes de performance scolaires diagnostiqués à partir de l'analyse des données statistiques.

En résumé, il apparaît que ce sont les outils légaux de régulation administrative (plans, contrats), construits dans une logique de conformité aux prescriptions ministérielles, qui priment dans ces deux CS plutôt que les outils de régulation des pratiques pédagogiques basés sur les connaissances.

3.2. Une faible coordination organisationnelle : cloisonnement entre unités et découplage entre niveaux

La logique d'appropriation se caractérise par une faible coordination organisationnelle, un cloisonnement entre unités et un relatif découplage entre le niveau CS et établissements. La coordination verticale dans les CS qui s'approprient la GAR repose principalement sur les mécanismes de coordination formelle mis en place par la contractualisation, et la reddition de comptes y est davantage associée à un exercice bureaucratique qui permet de maintenir une communication hiérarchique entre gestionnaires de la CS et gestionnaires des établissements.

À la CS1, la *coordination verticale* a été renforcée par le fait qu'un membre de la direction générale est simultanément responsable de la supervision et de la reddition de comptes des établissements et responsable des services éducatifs. C'est lui, avec l'appui d'un analyste statistique, qui suit l'élaboration et le suivi des CGRÉ des établissements; sa position hiérarchique vis-à-vis des DÉ et de responsable des services éducatifs donne plus de poids au suivi donné aux rapports des DÉ (sur la réalisation de leurs CGRÉ), notamment en terme de soutien ou d'accompagnement pédagogique conseillé à l'école. Cependant, la *coordination horizontale* est beaucoup moins développée que dans la logique d'amplification. Si la direction en charge de l'analyse statistique est aussi rattachée aux services éducatifs, il existe un cloisonnement entre analyse des données dont l'expertise est consignée et centralisée par cette direction d'une part et le suivi et l'accompagnement pédagogique des établissements exercé par une direction adjointe aux services éducatifs et les CP d'autre part. Ni la direction générale en charge des services éducatifs, ni la direction adjointe aux services éducatifs ne sont impliqués dans la production et l'analyse des données de la CS et de ses établissements.

[...] ça prend quelqu'un. On a quelqu'un temps plein sur nos statistiques. Il y a un analyste qui... c'est la seule personne qui peut aller jouer là-dedans. Parce que nous autres, on n'y arriverait pas, là...(CS1_E4_DGA)

Les services éducatifs n'interviennent pas non plus directement dans l'élaboration et le suivi des CGRÉ. De plus, ces services, et plus particulièrement les CP en leur sein, se basent peu sur les données statistiques pour faire des diagnostics et orienter leurs actions dans les établissements. Ils affirment en effet orienter davantage l'accompagnement des DÉ et des enseignants en fonction d'appréciations qualitatives.

Oui, [le cadre en charge de l'analyse des données] va nous fournir toutes les données dont on a besoin. Mais moi, je ne sens pas ce besoin-là. Je ne suis pas à ce niveau-là. Je suis au niveau vraiment de l'accompagnement, là : « De quoi tu as besoin? Comment tu as installé tes normes et modalités? Comment ça se passe, planification? Est-ce que tu sais si ta planification de l'enseignement que tu dois publier auprès des parents a été respectée? » (CS1_E7_Cadre)

À la CS3, la coordination verticale repose, avant tout, sur des liens hiérarchiques bien définis. Elle s'appuie sur les instruments de contractualisation de la GAR avec une reddition de comptes systématisée et un rapport hiérarchique clairement établi. Néanmoins cette reddition de comptes est peu formalisée par des instruments standardisés de suivi et de supervision autres que ceux introduits par la GAR (comme mis en place à CS2). Des demandes sont effectuées par les cadres de la CS aux DÉ et des conséquences s'il y a manquement peuvent être imposées. Toutefois ces conséquences répondent à des impératifs bureaucratiques quant à la conformité des moyens et non quant aux résultats obtenus.

Moi je pense que je suis capable d'être très à l'écoute, mais si je ne suis pas pris au sérieux je trouve ça plate ! Et il ou elle [personnifiant les DÉ] le sait ! Et je m'attends à ce qu'il y ait des changements. Mais on l'a pas rencontré beaucoup, je dirais peut-être avec une personne. Et ça pourrait aller jusqu'à un changement d'affectation [pour la personne en cause]. Moi je me donne cette marge de manœuvre-là. (CS3_E13_DG)

La coordination horizontale semble faible à la CS3. L'élaboration des outils de la GAR se ferait encore de façon cloisonnée avec par exemple, une faible implication des services éducatifs dans l'élaboration de la CPar. De même ces derniers ne sont pas impliqués directement dans la reddition de comptes. Ils produisent indépendamment de la reddition de comptes, un rapport annuel afin d'identifier les principaux problèmes rencontrés par les écoles et d'orienter le suivi au niveau des établissements. Il s'agit d'une sorte de diagnostic pédagogique auquel s'articule l'offre de soutien. Cette prise de données, tant qualitative que quantitative met aussi l'accent sur une consultation auprès des directions d'établissement et la réflexion des équipes-écoles lors des journées pédagogiques.

En résumé, l'opérationnalisation de la GAR dans une logique d'appropriation est caractérisée par un cloisonnement du pédagogique et de ce qui relève de la gestion des instruments issus de la GAR (planification, contractualisation) et du traitement des données. La reddition de comptes intensifie une forme de régulation verticale administrative sans l'étendre au domaine pédagogique. Cela transparait dans le cloisonnement des services éducatifs qui ne sont pas pleinement intégrés aux mécanismes de gestion axée sur des résultats : planification stratégique et définition des cibles, processus de reddition de comptes et définition d'un diagnostic par le biais des données sur la performance des élèves.

4. Conclusion

La politique de gestion axée sur les résultats vise à améliorer l'efficacité du système scolaire public québécois en fonction de buts ministériels comme l'augmentation des taux de diplomation avant 20 ans, la diminution du décrochage ou l'amélioration des performances dans les matières à sanction, en particulier la langue française. Cette politique est mise en œuvre par les CS étudiées, en renouvelant les formes de gestion de la pédagogie, si l'on entend par là qu'elles cherchent à orienter et gérer de façon directe ou indirecte le cœur du système scolaire, à savoir le travail pédagogique qui s'opère dans les classes. Cette politique est médiée ou co-construite par les CS dans la mesure où les moyens utilisés pour gérer le travail pédagogique sont en fait définis et mis en forme concrètement par ces dernières. Cependant, les CS étudiées contribuent à cette institutionnalisation d'une gestion de la pédagogie avec une ampleur différente selon la logique d'action effectivement mise en acte, **logique d'amplification** ou d'**appropriation** de la politique.

Nous soutenons qu'une **logique d'amplification** de la GAR caractérise les CS2 et CS4. La politique est construite non seulement par ses outils formels (plans et contrats), mais également par un développement accru des outils de régulation de la pédagogie par les connaissances. L'amplification de la politique semble liée à une coordination verticale basée sur le recours à l'expertise, la production d'un monitoring très serré et l'orientation des pratiques des acteurs qui en résulte. Corollairement, il y a un décloisonnement de l'information et une recherche de coordinations horizontales plus poussées, notamment en ce qui a trait à la concertation entre gestionnaires et au soutien pédagogique.

Par contre, dans les CS1 et 3, nous avons identifié une **logique d'appropriation** de la GAR. Cela signifie que ces CS construisent davantage la politique par ses outils formels. L'appropriation de la politique dans ces deux CS repose sur un rapport hiérarchique qui maintient toutefois une coordination lâche entre les paliers. Cette logique se caractérise par une gamme plus restreinte d'outils et par une faible articulation avec les instruments de la GAR, de même qu'avec les impératifs de reddition de comptes.

Autrement dit, les CS se différencient par leur logique de médiation et de co-construction locale de la GAR. Ces différences entre CS se donnent principalement à voir d'une part par l'instrumentation de la GAR autour d'outils de régulation par les connaissances des pratiques pédagogiques (Pons et Van Zanten, 2007) et, d'autre part, par le développement des divers mécanismes ou dispositifs visant à améliorer la coordination organisationnelle. La combinaison de ces deux dimensions contribue à opérationnaliser avec une intensité différente la visée d'une gestion de la pédagogie, présente dans toutes les CS analysées.

Enfin, nous n'avons pas rencontré de cas de *résistance* manifeste d'une CS à la politique ministérielle, ce qui aurait pu mener aux logiques de *dilution* ou d'*annulation* distinguées par Malen (2006), sur la base de la neutralisation ou du contournement de ses prescriptions. Une limite de notre étude est ici le caractère volontaire de la participation des CS à notre enquête, qui a pu générer un biais de sélection à cet égard. Néanmoins, on peut faire l'hypothèse que la GAR, au travers des mécanismes hiérarchiques qu'elle institue, contribue par ailleurs à étendre et renforcer les potentialités de gestion et donc le pouvoir des CS sur leurs établissements ce qui contribuerait au fait que nous avons rencontré peu de résistance parmi les CS étudiées (en particulier leurs sièges sociaux) vis-à-vis de la GAR, principalement considérant les instruments qu'elle institue entre elles et le niveau établissement.

Chapitre 8 – Les mécanismes institutionnels de convergence entre les CS : quelques hypothèses

Le chapitre 6 a présenté nos résultats d'analyse en insistant sur les principales formes de convergences entre les CS étudiées et a mis en évidence le développement d'une nouvelle forme de *gestion de la pédagogie*. Toutefois, comme cela vient d'être développé au chapitre 7, cette dernière se développe avec des intensités différentes qui résultent de logiques d'action contrastées selon les CS analysées – logique d'amplification ou logique d'appropriation.

Dans ce chapitre de discussion, nous cherchons à comprendre les mécanismes institutionnels qui peuvent expliquer la relative convergence entre nos CS autour de cette construction d'une gestion de la pédagogie. Cette discussion puise dans la dimension néo-institutionnaliste de notre cadre théorique. Notre objectif est de dégager les processus de changement institutionnel liés à la mise en œuvre de la GAR. Cette approche théorique a nourri et orienté la recherche empirique, même si au final, l'interprétation que nous défendons s'écarte de certaines des hypothèses posées au départ de la recherche. Ainsi, nous posons que : 1) la GAR est une entreprise de changement institutionnel qui risque d'affecter de façon significative des modes de régulation du système éducatif et les acteurs politiques centraux sont les principaux entrepreneurs de ce changement institutionnel; 2) plusieurs mécanismes institutionnels (coercitifs, normatifs et mimétiques) sont à l'œuvre dans l'institutionnalisation et la diffusion de ce changement au sein du réseau scolaire, et pourraient produire ainsi plus de similitudes et de convergences, notamment du point de vue des régulations promues par les instances intermédiaires 3) simultanément, les acteurs intermédiaires ou locaux peuvent considérablement *médier* la politique centrale et dès lors produire d'importantes variations dans la mise en œuvre de la politique de la GAR

Au terme de cette recherche, nous arrivons en fait à une interprétation plus nuancée, insistant d'une part sur les convergences et, d'autre part, sur la multiplicité des acteurs, mécanismes et processus qui produisent l'institutionnalisation de la gestion de la pédagogie, soit un changement institutionnel en cours des modes de régulation du système scolaire.

Nous soutiendrons dans cette discussion que les convergences que nous avons illustrées au chapitre 6 dérivent de mécanismes *coercitifs* liés certes directement aux Lois 124 et 88, mais aussi de mécanismes *normatifs* ou *mimétiques*, ainsi que d'effets institutionnels propres à l'instrumentation spécifique de la GAR. Autrement dit, dans ces processus, ce n'est pas seulement l'acteur central, l'autorité politique de tutelle, qui semble jouer le rôle le plus décisif et le plus porteur des changements en cours, ce rôle échoit plutôt à plusieurs acteurs situés au niveau méso du système éducatif. En cela, nous nous devons de nuancer notre première hypothèse mais dans le même temps, la pertinence de la seconde se trouve confirmée.

Par ailleurs, nous considérons qu'une diversité des logiques d'action dans la mise en œuvre de la GAR est bien présente dans les CS étudiées. Elle peut d'ailleurs être appréhendée dans les études de cas présentées dans la première partie de ce rapport. Nous en avons aussi proposé au chapitre précédent une analyse plus fouillée en modélisant deux grandes logiques – d'amplification et d'appropriation - permettant de montrer qu'il y a des différences entre CS dans la mise en œuvre de la GAR, en

particulier dans le degré d'intensité de la gestion de la pédagogie mise en place. Toutefois, ces divergences sont subordonnées à l'institutionnalisation d'une forme commune – une forme de gestion de la pédagogie - venant plutôt adapter celle-ci, l'intensifier ou la minorer sans jamais la faire disparaître. Ce second constat vient évidemment relativiser notre troisième hypothèse qui insistait sur le fait que l'action de médiation pouvait produire d'importantes différences entre CS.

Prenant à rebours au moins partiellement deux de nos hypothèses de départ, nous développons donc la thèse d'une convergence forte provenant non pas de l'action des acteurs politiques centraux, mais des acteurs intermédiaires eux-mêmes qui, sans reproduire parfaitement l'injonction politique centrale, la médient ou la co-construisent selon des axiomes étonnamment similaires. Nous présentons ici des facteurs explicatifs qui permettent d'étayer cette thèse.

Nous allons donc développer dans cette discussion les différents mécanismes d'institutionnalisation de la gestion de la pédagogie ainsi que certains effets possibles de son instrumentation.

1. Mécanismes coercitifs : l'incidence de l'énoncé politique central

Il serait évidemment absurde de nier l'incidence propre de l'obligation légale, liée aux Lois 124 et 88, dans la gestation des processus de convergence que nous avons documentés jusqu'ici. À l'évidence, les conventions (CPar, CGRÉ), les outils de planification (PS, PR), les objectifs mesurables mis en place par les CS résultent, au moins partiellement d'un mécanisme coercitif, dans la mesure où tous ces outils sont prescrits légalement.

Cependant, si la Loi 88 a été parfois un élément déclencheur des changements de structures et pratiques organisationnelles dans certaines CS (comme à la CS1 et CS3), souvent des initiatives et l'esprit de la gestion axée sur les résultats préexistent dans d'autres CS, comme en particulier la CS4.

En effet, au-delà de la mise en place d'un plan stratégique et des plans de réussite (mis en œuvre dans en conformité avec la loi 124), la mise en œuvre de la loi 88 dans la CS4 s'inscrit dans une série d'initiatives qui vont préparer le terrain à l'arrivée de la contractualisation et d'outils comme Lumix. La CS4 a déjà développé une initiative importante de suivi des résultats de ses élèves, à partir d'une base de données interne (il s'agissait du projet « Objectif Quinquennal » lancé en 2006). Elle a déjà aussi un souci d'assurer un suivi et un soutien à certains établissements ciblés à partir de leurs plus faibles résultats, en lien avec les objectifs stratégiques du MELS.

Ce terrain déjà préparé peut contribuer à une mise en œuvre plus rapide des dispositions de la Loi 88 par rapport à la GAR et en particulier l'usage des outils de suivi statistique des indicateurs relatifs aux objectifs fixés dans les conventions (la phase de transition apparaît plus courte à la CS4 – voir Chapitre 5). Pourtant, cette CS est probablement celle qui prend le plus de liberté par rapport aux buts ministériels (notamment en choisissant d'abandonner les cibles chiffrés au niveau de ses établissements pour privilégier leurs progressions dans les résultats). Nous voilà face à un paradoxe puisque c'est dans une CS où les principes d'une gestion de la pédagogie par les nombres semblent déjà bien en place au moment de la mise en œuvre GAR que l'influence d'un mécanisme coercitif apparaît moindre (quoi que bien présent).

De plus, les mécanismes coercitifs associés au cadre législatif de la GAR ont aussi des effets symboliques. Ceux-ci sont notamment présents dans le respect des injonctions législatives de reddition

de comptes au public. Par exemple, la production d'un rapport annuel est souvent un condensé de l'image que la CS ou l'établissement veut donner à l'extérieur et renforce ainsi certains mythes organisationnels, pour reprendre l'expression des néo-institutionnalistes de la première heure (Meyer et Rowan, 1977). De même, certains processus d'adoption/consultation/approbation des outils légaux de la GAR (CPar, CGRÉ, etc.), formellement prévus par la loi, n'engagent pas ou peu de discussion ou de réflexion dans le cadre d'enceintes démocratiques (conseil des commissaires, conseil d'établissement) ou professionnelles (équipes école) et n'offrent donc pas de réelle mise à l'épreuve des outils qu'ils sont sensés légitimer. Ces processus prennent plus la forme de rituels organisationnels, les études de cas illustrant nombre de ces rituels engendrés par les outils formels de la GAR. C'est notamment le cas de l'approbation du Rapport annuel de la CS par le conseil des commissaires. Si les conseils d'établissement dans les écoles furent parfois les lieux de controverses voire de conflits dans certaines écoles lors de l'implantation des premières CGRÉ, ces luttes se dissipent progressivement pour laisser place à un processus ritualisé.

Dans cette optique, nous pouvons émettre l'hypothèse que certains mécanismes fondés sur la «transparence» prévus par les lois 124 ou 88 s'inscrivent comme des mythes/rituels institutionnels qui contribueraient à maintenir le découplage, non pas entre l'organisation et de noyau technique – la classe (au contraire, dans bien des aspects la gestion de la pédagogie est une opération de couplage), mais plutôt entre l'administratif et le politique. Nous sommes conscients que cette interprétation peut paraître contre-intuitive, en premier chef parce que les acteurs politiques affirment (CS 2, 3) explicitement se sentir davantage impliqués dans le fonctionnement de la CS par le biais de la GAR. Pourtant, nous constatons qu'ils sont relativement exclus de la gestion de la pédagogie, soit du principal résultat de la médiation de cette politique...

Il ne faut cependant pas penser que les mécanismes coercitifs n'ont que des effets symboliques ou qu'ils soient subordonnés à des initiatives préexistantes. En effet, puisque les diverses obligations légales ont tendance à créer des structures (par exemple, le processus de reddition de comptes « en cascade » où chaque niveau scolaire est formellement lié au niveau supérieur) et des outils formellement homogènes, elles contribuent à faire des CS un terreau favorable à la diffusion de certaines pratiques/normes/outils/discours qui auront, eux, une influence sur la gestion de la gestion de la pédagogie. C'est-à-dire qu'en se conformant à la loi, les CS créent des conditions favorisant l'isomorphisme organisationnel qui, lui, sera induit par d'autres mécanismes (normatifs et mimétiques) (voir ci-après).

De plus, certains dispositifs légaux de la GAR (par exemple, les redditions de compte verticales obligatoires sur des conventions contribuant aux objectifs définis par le ministère) imposent de facto une coordination organisationnelle hiérarchique du niveau central vers le niveau intermédiaire et ensuite local (ce qui nous a fait dire que la GAR est d'abord inspirée d'une nouvelle gestion publique «néo-statiste» - voir Maroy et al. 2014). L'extension de cette coordination hiérarchique entre les CS et les établissements a été constatée dans tous les cas étudiés. Certains mécanismes coercitifs contribuent donc au renforcement d'une chaîne hiérarchique, d'un « chemin royal » pour déployer à partir des

hautes directions des CS une certaine «vision» de la gestion scolaire⁶⁴. Évidemment, cette coordination deviendra un élément facilitateur de la gestion de la pédagogie.

Le cadre législatif de la GAR dans la Loi sur l'instruction publique a donc un effet coercitif qui favorise l'adoption formelle des outils associés à cette politique et produit un effet de rapprochement de modes de régulation exercés par les CS. Cependant l'obligation même d'implanter ces outils crée des conditions favorables à l'extension de la gestion scolaire à la sphère pédagogique. 1) Par la création de dispositifs instrumentaux similaires (ne serait-ce que sur le plan formel) d'une CS à l'autre, il est possible pour les CS de partager une expertise commune et d'y intégrer d'autres outils eux-aussi communs. En d'autres termes, si cet isomorphisme formel résulte d'abord d'un mécanisme coercitif, il agit comme condition favorable à des mécanismes mimétiques sur lesquels nous reviendrons ci-après. 2) l'inévitabilité de la mise en œuvre d'outils de planification et de contractualisation permet un investissement stratégique de la part des gestionnaires des CS. Autrement dit, cette obligation peut devenir une opportunité, ou pour reprendre le vocabulaire utilisé par plusieurs d'entre eux un «levier» permettant l'action non seulement sur, mais au sein des écoles. Bref, il y a une adaptation stratégique à la contrainte qui semble tendre vers une visée d'institutionnalisation de gestion de la pédagogie, qui est convergente entre nos CS.

2. Mécanismes normatifs : Un terrain déjà préparé par des cadres cognitifs et normatifs préalables et relativement partagés au sein des CS

La production des convergences observées pourrait être due une proximité des conceptions gestionnaires voire de l'éthos professionnel des acteurs dirigeants des CS, qui ont relayé et mis en œuvre la GAR dans leurs CS. Comme on l'a signalé, tous adhèrent aux principes et à l'esprit de la GAR, qui dérivent de façon sélective de certains principes mis de l'avant par les théoriciens et promoteurs de la nouvelle gestion publique. S'ils peuvent diverger dans leurs stratégies de changement de la CS, ils se ressemblent aussi du point de vue de leurs représentations de la GAR et de l'efficacité pédagogique.

Bref, il y a, du moins chez les directions générales des CS, mais sans doute aussi une partie de leurs cadres et professionnels, des schèmes normatifs et cognitifs proches qui semblent faciliter dans une certaine mesure la mise en œuvre de la GAR (au sein des CS, pas nécessairement dans les établissements) et orienter leurs décisions vers une médiation qui prend la forme de la gestion de la pédagogie.

On pourrait alors s'interroger, au moins à titre d'hypothèses, sur l'ensemble des sources de ces cadres cognitifs et normatifs relativement partagés parmi nos interlocuteurs, qui d'un côté renvoie à l'histoire de la politique scolaire québécoise (ses finalités et instruments privilégiés), de l'autre pointe vers l'influence importante des théories de l'école ou de l'enseignant efficace. Le rôle des institutions, comme les groupes professionnels ou les institutions de formation universitaire qui les font circuler sera aussi évoqué.

⁶⁴ Ce chemin n'est pourtant pas dénué d'embûches, comme le montre la résistance des syndicats d'enseignants, mais aussi celle de certaines directions d'établissement.

2.1. L'incidence des finalités et instruments de la politique scolaire québécoise

Plusieurs travaux antérieurs ont montré que les Lois 124 et 88 s'inscrivaient aussi dans une trajectoire politique plus longue et que la GAR, ne commence pas avec ces lois (Dembélé, Goulet, Lapointe, et Deniger, 2013; Maroy et Mathou, 2014; Maroy et al., 2014) puisque, par exemple, l'idée des plans de réussite dans les écoles apparaît dès 1999 au Sommet de la jeunesse. Plus tôt encore, l'idée de «réussite pour tous » est énoncée dès le début des années 90 et est développée lors des États généraux de l'éducation (1995-96). La réception de la GAR dans toutes les commissions scolaires analysées s'inscrit dès lors dans un terrain normatif et cognitif déjà préparé, qui va en faciliter la légitimation aux yeux des cadres et dirigeants des CS⁶⁵. En effet, dans toutes les CS les dirigeants et cadres reprennent pour une bonne partie le récit d'action publique qui a été développé par les gouvernements québécois successifs sous l'égide desquels les Lois 124 et 88 ont été adoptées : les outils de la GAR sont considérés comme un moyen au service de la réussite de tous, qu'opérationnalisent les buts de la ministre et la politique ministérielle (Maroy et al, 2014). La très large institutionnalisation de la notion de « réussite » ou de « réussite du plus grand nombre » dans les discours de nos interlocuteurs nous semble avoir favorisé l'appropriation de ce discours légitimateur de la GAR.

De plus, il faut souligner qu'au sein même du système scolaire, des dispositifs techniques et cognitifs déjà anciens ont pu préparer, cognitivement (et techniquement), les cadres et dirigeants du système scolaire à des visées de quantification des résultats du système scolaire et les prédisposer dès lors à accepter le cadre cognitif de la nouvelle gestion publique, que reprend la GAR au Québec. Ainsi, au sein du monde scolaire, la préoccupation du rendement et de l'efficacité pédagogique n'est pas nouvelle, même si elle fait l'objet de débats récurrents (Dumay et Dupriez, 2009; Normand, 2006). En effet, d'un côté, la mise en place d'instruments d'évaluation des apprentissages et acquisitions des élèves est ancienne et il y a eu de longue date des tentatives plus ou moins réussies d'établir des « mesures objectives » externes des acquisitions des élèves (Lingard et al., 2013; Cattonar et Lessard, 2011)⁶⁶; au Québec en particulier, les examens standardisés du ministère existent de longue date⁶⁷. De l'autre, la prescription des curriculums et de programmes scolaires – plus ou moins étroite et faisant l'objet de débats récurrents voire cycliques - et la tentative de canaliser voire de standardiser les pratiques d'enseignement et d'apprentissage n'est pas non plus nouvelle⁶⁸. Enfin, la montée d'une production

⁶⁵ Il restera à vérifier à quel point cela en facilite la réception et la légitimation pour les enseignants, ce qui est l'objet de la seconde partie du projet de recherche CRSH-Savoir menée au sein des établissements scolaires.

⁶⁶ Ces instruments d'évaluation externe établissent des *conventions d'équivalence* permettant de comparer et de classer les résultats des élèves à différents niveaux du système, entre individus, ou à des niveaux plus agrégés, entre établissements ou systèmes. Autrement dit, les outils d'évaluation avec leurs conventions d'équivalence implicites ou explicites (par exemple, des grilles d'évaluation, des critères etc.) rendent les acquis des élèves commensurables, c'est à dire, comparables, mesurables, calculables. Cette quantification des acquis de connaissances ou de compétences est donc relativement ancienne et est une construction sociale qui peut faire l'objet d'usages sociaux ou politiques variés (Desrosières, 2008).

⁶⁷ Les «examens du ministère» entrent en vigueur dans la foulée de la réforme qui suit le Rapport Parent (1965 au primaire, 1966 au secondaire). Jusqu'en 1974, elles sont condition exclusive de réussite. Après cette date, elles sont transformées «épreuves uniques» qui pondèrent les résultats dans certaines matières. Depuis lors, les résultats obtenus par l'élève à l'école sont pris en compte dans l'établissement de son résultat final. Cependant, les résultats à ces épreuves préparées par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) ont conservé un poids prépondérant, assurant la reconnaissance de la valeur du diplôme, par exemple par les établissements d'enseignement supérieur (cégeps et universités) ou les employeurs.

⁶⁸ Ainsi, par exemple avec l'école moderne québécoise (pour faire bref, l'école telle qu'elle prend forme après le Rapport Parent), une volonté affichée d'établir un certain contrôle sur l'activité pédagogique (relation avec les élèves, choix didactique et

d'indicateurs statistiques permettant de décrire, d'analyser et d'évaluer les objectifs des politiques éducatives ont précédé la mise en place des lois liées à la GAR⁶⁹ (Maroy et al. 2014).

Nous faisons l'hypothèse que ces dispositifs techniques et les conventions cognitives et normatives qui les accompagnent, couplés avec une finalité sociale et politique de « réussite pour tous », a favorisé la recevabilité de la GAR, et a préparé plus largement le terrain de l'adoption par les dirigeants scolaires du cadre cognitif de la GAR (impliquant qu'on se dote d'objectifs mesurables, d'indicateurs de gestion et d'évaluation, de dispositifs d'évaluation et de régulation de l'action en fonction des résultats). Autrement dit, ces outils et catégories cognitives préparent ces acteurs du système scolaire à appréhender les réalités scolaires comme des « systèmes de production » dont on peut mesurer des extrants (*output*) du système éducatif et tenter de réguler et gérer les « processus » et fonctionnements (Maroy, 2009).

On peut donc faire l'hypothèse que cette proximité discursive va favoriser une réception positive de l'argumentaire de la GAR chez les dirigeants (et au moins une partie des cadres) des CS, mais aussi justifier les instruments complémentaires de gestion de la pédagogie qui se mettent en place au niveau des CS, car le cadre légal de la GAR demeure assez loin de la sphère du travail pédagogique. Autrement dit, à l'échelle intermédiaire des CS, ce discours de l'évaluation et du rendement du système éducatif va rendre plausible et légitime une entreprise de *visibilisation* de l'activité pédagogique (via la quantification de ses résultats et leur mise en forme par des outils de traitement et de présentation des données chiffrées), entreprise légitimée de surcroît par sa finalité de contribuer à la réussite « de tous » ou « du plus grand nombre ». En d'autres termes, les gestionnaires trouvent ainsi à motif et sens pour donner à *voir* ce qui se passe dans la CS, dans l'école ou dans la classe⁷⁰ tout en ayant une puissante légitimation pour agir lorsque ce qui est ainsi montré diffère de ce qui est attendu⁷¹. Ce construit cognitif et normatif est inscrit dans une instrumentation spécifique (voir ci-après) et se formalise légalement par la GAR qui devient un « levier » pour les gestionnaires scolaires.

2.2. L'influence des théories de l'école efficace

Cependant, si la disponibilité de ce discours est un facteur de convergence entre nos CS et si il rend pensable et légitime l'action gestionnaire sur le pédagogique, encore faut-il que les acteurs considèrent qu'un changement de la sphère pédagogique puisse avoir une influence sur la réussite. Cette représentation est relativement répandue parmi nos interlocuteurs qui considèrent possible pour les établissements et les équipes éducatives d'influencer (positivement ou négativement) les performances scolaires des établissements. On a vu que les dirigeants et cadres de la CS2 se réfèrent explicitement au courant de recherche de l'école efficace (voir, par exemple, Reynolds, 2010). Plus largement, on

évaluations) des enseignants était déjà présente. Ce cadrage s'est opéré par une standardisation de certains processus et du curriculum en particulier – par exemple on peut en voir une manifestation dans les « programmes par habilités » (Ministère de l'Éducation, 1979), qui déjà resserrent le niveau de prescription par rapport aux « programmes cadres » des années 60.

⁶⁹ Nous avons développé davantage ce changement discursif comme composante essentielle de la trajectoire de la GAR : la traduction de l'objectif de « réussite pour tous » sous forme quantifiée via la définition d'indicateurs reconnus, tels les taux de réussite et les taux de diplomation.

⁷⁰ Ici, il faut souligner qu'il s'agit d'une métaphore, car bien des acteurs vont employer d'une façon ou d'une autre une pléthore de moyens (observations, savoirs expérientiels, discussions avec les collègues, savoirs théoriques, etc.) afin de se construire une représentation de la réalité scolaire. Or, l'usage des résultats vient objectiver ces représentations subjectives et permet de les rendre transférables et comparables, donc d'en systématiser l'usage et en fixer les interprétations.

⁷¹ La GAR peut se légitimer d'une part du point de vue de ses finalités, celle-ci visant la « réussite pour tous » (et l'amélioration de la démocratie scolaire) et d'autre part car elle se donne « les moyens » de vérifier l'effectivité d'une si noble intention par la traduction des visées en indicateurs chiffrés (notamment les taux de réussite et les taux de diplomation) (Maroy et al. 2014)

retrouve parmi les autres CS des théories spontanées de l'efficacité éducative, selon lesquelles un établissement ou un enseignant « peut faire des différences » dans les apprentissages des élèves (individuellement ou collectivement) mais aussi dans leur persévérance, ce qui se répercutera alors par agrégation sur les performances moyennes de la CS.

En synthèse de ce deuxième mécanisme de convergence, on peut brièvement schématiser ces cadres cognitifs et normatifs qui seraient relativement partagés par nos interlocuteurs, dirigeants, professionnels et cadres des CS, de la façon suivante.

La réussite de tous / réussite du plus grand nombre est la finalité légitime de l'action visant à gérer davantage ou à tout le moins réguler l'action pédagogique;

1. La sphère pédagogique en particulier est rendue visible et commensurable par la traduction d'objectifs de réussite sous forme d'indicateurs des extrants de l'activité pédagogique (individuelle ou agrégée à l'échelle d'un établissement, système etc.). Ces indicateurs peuvent servir à des fins de gestion scolaire;
2. Ces indicateurs permettent la comparaison, ce qui permet de juger de la performance relative d'une organisation ou d'un acteur. Cette capacité à comparer (à mettre en équivalence dirait Desrosières, 2008) - n'implique pas nécessairement de les rendre publics aux usagers/clients. La sphère pédagogique est rendue visible et évaluable du point de vue de l'efficacité aux yeux des gestionnaires. Elle est une composante essentielle de la GAR comme forme d'*accountability* issue de la nouvelle gestion publique;
3. L'action gestionnaire sur la sphère pédagogique est ainsi rendue possible. Celle-ci est soutenue par une théorie de l'efficacité scolaire où les acteurs (professionnels, directions) ont un effet sur la réussite des élèves. Il est alors possible d'évaluer les pratiques efficaces ou non;
4. Pour ce faire, les acteurs des CS se fient sur un savoir d'expertise, issu de la recherche – ce que l'on pourrait rattacher au mouvement de politiques basées sur la preuve (voir Lessard et Carpentier, 2015)- mais ils se fondent aussi souvent sur leur propre jugement gestionnaire ou sur un savoir développé à l'interne (souvent celui des CP) afin d'inférer quelles sont les mesures à prendre face à un problème identifié par l'analyse des résultats;
5. Ce faisant, il est possible de réguler et les pratiques pédagogiques (soutenir les bonnes pratiques et corriger des pratiques qui auraient un effet négatif sur la réussite).

Ces représentations de l'efficacité éducative et cette référence normative à la réussite sont relativement partagées parmi nos interlocuteurs – elles peuvent différer à un grain fin d'analyse - mais elles sont d'une grande importance dans l'adhésion des cadres et dirigeants des CS à l'esprit de la GAR, et dans leurs convictions et engagement dans sa mise en œuvre. Ils puisent dans ces cadres cognitifs et normatifs pour donner sens à la politique.

Il resterait à comprendre – c'est au-delà de notre objectif de recherche — quels sont les sources et canaux de formation ou de socialisation qui tendent à diffuser, faire circuler et institutionnaliser ces cadres cognitifs et normatifs parmi les agents des CS : en première analyse, on peut pointer à la fois les référents et finalités de l'enseignement qui ressortent de l'histoire et de la politique éducative québécoise, mais aussi – s'agissant par exemple de la *School effectiveness research* — du rôle des organisations de formation initiale et continue des cadres, de leurs associations professionnelles. Ces

organisations de formation, en premier lieu les Facultés d'éducation des universités, sont des canaux de circulation et de légitimation de ces idées et théories d'origine internationale (Normand, 2006).

Une autre source pourrait être la circulation et les mécanismes d'institutionnalisation des idées qui s'opère via les organes propres aux groupes professionnels. Ainsi, si le parcours professionnel antérieur des DG est assez différent, toutes les directions générales sont arrivées en fonction environ au même moment (2010) et elles ont donc toutes été exposées de très près aux discours sur la GAR et à l'influence de la même forme d'inter-collégialité par le biais d'une association professionnelle (l'ADIGECS) aux nombres de membres très restreint. Celle-ci a fait circuler des idées d'experts sur la GAR, comme on va l'aborder à présent.

3. Mécanismes mimétiques : la production/diffusion des outils au service de la GAR

Outre les instruments légaux issus des lois (conventions, plans, rapports) qui sont plutôt des outils de nature juridique et bureaucratique, nous avons souligné l'importance d'outils variés, mobilisés pour mettre en œuvre la GAR, et plus largement la tendance à institutionnaliser la *gestion de la pédagogie* : outils de mesure et d'analyse des résultats scolaires (indicateurs des buts de la ministre, bases de données GPI ou Charlemagne, tableaux d'analyse et présentation des données Lumix, etc.), outils de connaissance de la satisfaction des acteurs (parents, élèves, enseignants) à différents points de vue (QES-WEB), épreuves du ministère ou de la CS. Il s'agit là d'instruments de régulation basés sur des connaissances (tels que définis dans la synthèse faite par Pons et van Zanten, 2007). Dans bien des cas, ces connaissances prennent une forme commensurable. La GAR et la gestion de la pédagogie s'appuient aussi sur une seconde gamme d'outils locaux, que nous avons défini comme des *outils de mobilisation pédagogique*, comme par ex. les communautés d'apprentissage professionnelles entre enseignants ou encore les CCR entre directeurs d'écoles que l'on retrouve dans plusieurs CS.

Il faut souligner que certains de ces outils découlent des obligations légales des Lois 124 et 88 (par exemple, l'obligation de mesurer la réalisation des objectifs ministériels ou de la CS par des indicateurs chiffrés). Toutefois, ce cadre légal laisse une grande marge de manœuvre aux acteurs intermédiaires quant au développement des outils. Il faut donc chercher ailleurs afin d'expliquer les convergences observées. Ainsi, nous constatons que d'importants mécanismes mimétiques sont à l'œuvre et expliquent un certain isomorphisme dans les outils qui sont mis au service de la GAR. Ces mécanismes mimétiques sont de deux ordres : l'emprunt de modèles étrangers et la reproduction de modèles développés par des experts/consultants à l'œuvre dans plusieurs CS.

3.1. L'emprunt d'exemples étrangers : l'influence ontarienne (mécanismes mimétiques)

La compréhension et l'instrumentation de la « gestion par les résultats » ont largement été favorisées par l'importation et l'emprunt de l'expérience ontarienne. Nous avons ainsi pu constater que dans 3 des 4 CS, il y a eu un emprunt plus ou moins important de stratégies, outils, termes clés issus d'expériences de CS ontariennes.

Ainsi, le plan Objectif Quinquennal lancé en 2006 à la CS4, suit la présentation d'une expérience ontarienne en matière de gestion axée sur les résultats. Comme on l'a dit, il va mettre en place des orientations qui sont en consonance avec les principes de la Loi 88 opérationnalisant la GAR.

À la CS2, après une période de mise en place assez formelle de la première CP en 2009-10 par une ancienne DG, la mise en œuvre de la GAR va être subordonnée à un changement de la gouvernance de la CS, impulsée par la nouvelle direction générale (entre juin 2010 et juin 2011). La nouvelle gouvernance visait notamment une réorganisation du siège administratif (changement de dirigeants et de modes de fonctionnement) et la redéfinition des relations entre le Conseil des commissaires et l'administration (visant à empêcher la première d'intervenir « dans l'intendance » de la CS); également un recentrage des directions d'établissement sur « l'apprentissage et la réussite des élèves » au-delà de leurs tâches administratives. Cette « nouvelle gouvernance » va incorporer les prescriptions de la Loi 88 (CPar et CGRÉ), mais elle s'est très largement inspirée d'une expérience ontarienne. En 2011-2012, plusieurs visites d'une CS francophone de l'Ontario (qui avait amélioré son classement sur le plan des résultats scolaires), l'engagement d'une firme de consultants dirigée par l'ancien DG de cette CS, vont conduire à une « charte de la nouvelle gouvernance » qui incorpore les prescriptions de la Loi 88 et propose effectivement une gestion par résultats. D'autres visites de la CS ontarienne par des groupes de cadres du siège social et des établissements vont suivre, et importer en outre l'idée de mettre en place des CAP dans les établissements.

Enfin, à la CS3, l'exemple ontarien est utilisé à plusieurs reprises (principalement par le DG). D'une part, on se repose en partie sur celui-ci pour légitimer une implantation réussie de CAP. D'autre part, il est utilisé comme l'exemple d'un « système éducatif plus performant que le nôtre » (CS3_E13_DG).

Enfin, on peut noter que dès novembre 2010, l'exemple ontarien circule dans les réseaux d'acteurs liés aux Directions générales des CS québécoises, puisque l'ADIGECS invite le Conseil des écoles catholiques du centre-est de l'Ontario à faire une communication dans le cadre de son colloque annuel. La communication s'intitule « La gestion scolaire... un métier d'arts » et porte sur les outils et conditions favorisant la réussite des élèves et l'amélioration des résultats (notamment outils de gestion par des bases de données, CAP, leçons du courant de l'école efficace).

3.2. Le rôle des experts

Les convergences entre CS dérivent aussi des organismes ou individus experts qui vont développer et faire circuler ces nouveaux outils (de régulation par les connaissances ou de mobilisation pédagogique) dans les différentes organisations scolaires, contribuant ainsi à une forme d'isomorphisme de leurs pratiques.

Parmi ces organismes et acteurs, on peut nommer des groupes d'experts de l'administration et des CS qui vont contribuer à définir et à construire ces outils : par exemple, les groupes qui au début des années 2000 vont préciser les « indicateurs centraux » auxquels vont se référer tant le ministère que les CS ou ceux qui vont définir et établir les épreuves ministérielles dans les différentes matières à sanction.

Cependant, des organismes permanents ou des partenariats issus des CS jouent également un rôle essentiel dans la production et la diffusion de ces outils. On peut citer à cet égard le rôle essentiel de la GRICS et de certaines associations régionales de CS, où des groupes d'experts mettent au point des épreuves CS. Enfin, on peut citer le rôle de certains entrepreneurs académiques individuels qui diffusent dans les « milieux éducatifs » des outils soit pour construire et piloter la fabrication des PS, CGRÉ, ou CP ou le bon usage des CAP. Nous avons constaté qu'un même expert est intervenu dans toutes les CS étudiées, s'agissant du premier type d'outils.

Ces organismes et entrepreneurs *experts* nous semblent avoir un rôle clé dans les convergences constatées. Ces acteurs tendent en effet d'une part à diffuser de nouvelles catégories cognitives, un nouveau vocabulaire permettant de nommer et construire des accords sur les nouvelles régulations à créer pour *gérer la pédagogie* (voir, par exemple, la présence du même idiome technico-gestionnaire — « zones de vulnérabilité » etc. — dans les CS); d'autre part, ils diffusent les outils eux-mêmes, souvent avec des possibilités d'adaptation et d'ajustement en fonction des singularités des CS (par exemple Lumix, CAP). Ces lexiques et ces outils vont être importants dans la construction de nouvelles routines organisationnelles, qui sont une des voies de l'institutionnalisation de la gestion de la pédagogie (Spillane, 2012).

Conclusion

La politique de gestion axée sur les résultats vise à améliorer l'efficacité du système scolaire public québécois en fonction de buts ministériels comme l'augmentation des taux de diplomation avant 20 ans, la diminution du décrochage ou l'amélioration des performances dans les matières à sanction, en particulier en ce qui concerne le français. Cette politique est mise en œuvre par les CS étudiées, en cherchant à étendre et renouveler les formes de gestion scolaire en l'étendant aux pratiques pédagogiques, si l'on entend par là qu'elles cherchent à orienter et gérer de façon directe ou indirecte le cœur du système scolaire, à savoir le travail pédagogique qui s'opère dans les classes.

Nous soutenons que la mise en œuvre de la GAR dans les CS analysées se traduit par une **institutionnalisation plus poussée et renouvelée de ce que nous avons appelé la *gestion de la pédagogie***. Cette nouvelle forme de gestion de la pédagogie implique la mise en place de transformations institutionnelles qui visent à rationaliser et à **gouverner de façon directe ou indirecte** le *travail pédagogique*, le travail des divers professionnels - en particulier et au premier chef les enseignants qui participent de l'apprentissage des élèves. Il s'agit d'abord d'institutionnaliser des catégories cognitives et normatives, qui permettent de penser l'établissement ou la CS, comme un système de production scolaire, dont on cherche à améliorer l'efficacité. Ensuite, il s'agit de diffuser et de pérenniser divers outils de gestion, outils et critères d'évaluation des pratiques, fonctionnements et résultats, qui permettent aux cadres scolaires de gérer, d'orienter les objectifs et le contenu du travail des professionnels de la pédagogie, c'est-à-dire d'exercer un contrôle et une régulation de leurs pratiques en fonction des objectifs de résultats attendus (et souvent orientés en amont par la tutelle ministérielle).

Certes, le cadrage de l'action pédagogique par les autorités scolaires n'est pas nouveau, si nous considérons les trois aspects des pratiques pédagogiques: le contenu enseigné au sein d'un programme prescrit, le travail et les relations pédagogiques dans la classe et les modes d'évaluation des élèves. On pourrait arguer très justement que les politiques scolaires (au Québec et ailleurs) ont pu ainsi encadrer, depuis longtemps, les programmes scolaires, les modes d'évaluation des élèves et dans une moindre mesure les pratiques pédagogiques en classe, de façon plus ou moins forte et étroite, avec des fluctuations selon les périodes (Tardif et Lessard, 2002; Tondreau et Robert, 2011).

Cependant, la gestion de la pédagogie n'est pas simplement un cadrage légal et réglementaire de l'action, par des documents divers, tels la Loi sur l'instruction publique, le Régime pédagogique qui en précise les modalités d'application, les instructions annuelles du MELS portant sur les dispositions du régime pédagogique, le programme de formation de l'école québécoise, et son complément, la "progression des apprentissages", qui précise les connaissances que les élèves doivent acquérir chaque année. La gestion de la pédagogie implique aussi une relation sociale gérant/géré où le gestionnaire intervient de façon directe ou indirecte sur le travail du professionnel, au nom d'une rationalité gestionnaire, une visée d'efficacité (voire d'efficience). Et cette intention de rationalité procède avec de nouveaux outils et de nouvelles façons de réguler qui tranchent avec la gestion participative qui prévalait dans le passé, en respectant pour l'essentiel les marges d'autonomie collective ou individuelle des enseignants.

Il ne s'agit pas ou plus seulement de *gérer la pédagogie* en favorisant un climat d'école et des conditions organisationnelles permettant à une équipe de se concerter et de se mobiliser pour améliorer collectivement le fonctionnement et les résultats de l'école (selon certaines interprétations du « leadership transformationnel » (Hallinger, 2003), il s'agit davantage de mieux réguler et de suivre par la médiation d'outils techniques nouveaux – notamment des outils statistiques de suivi des résultats et des outils de monitoring et de développement professionnel- le travail pédagogique des enseignants. De plus, il faut insister sur le fait que cette gestion de la pédagogie n'est pas exercée seulement ou principalement par les directions d'école sur leurs enseignants. Elle est aussi (voire principalement) exercée de façon indirecte par les CS, en particulier leurs directions générales, qui inscrivent les directions d'école dans un réseau contraignant d'attentes, de surveillance statistique et de demande de comptes.

Par ailleurs, nous avons vu que, par-delà ces tendances convergentes, les CS – comme instances intermédiaires de régulation- tendent à mettre en œuvre cette politique selon des logiques partiellement différentes. Le *travail de médiation* de la politique de la GAR par les CS conduit à des intensités différenciées dans l'institutionnalisation de la gestion de la pédagogie. En effet, si toutes les CS utilisent les outils prescrits par la Loi (CPar, PS, CGRÉ, PR), elles n'y accordent pas nécessairement la même importance et, surtout, elles ne les articulent pas de la même façon, entre eux ou avec d'autres outils comme les épreuves d'évaluation externe des acquis des élèves organisées par la CS. Il en va de même de l'usage fait de ces outils statistiques et du traitement réservé aux données : alors que toutes les CS font reposer leur collecte et leur analyse des données sur les outils fournis par la GRICS (GPI et Lumix), certaines poussent le développement et l'usage des outils statistiques beaucoup plus loin, en développant d'autres moyens de collecte d'information. Enfin, le couplage entre les outils de suivi statistique des résultats et les outils de suivi pédagogique des écoles et des enseignants est très variable selon les CS considérées.

Ainsi, la tendance commune à l'institutionnalisation de la gestion de la pédagogie favorisée par la GAR procède avec une *ampleur* différente dans les 4 CS considérées, selon la *logique d'action* à travers laquelle la GAR est mise en œuvre : logique d'amplification ou d'appropriation de la politique.

La logique d'**amplification** se traduit dans la *forte intensité de l'opérationnalisation de la gestion de la pédagogie*. Cette dernière se manifeste dans l'articulation forte des outils mobilisés par les CS, en particulier les outils statistiques et les outils de suivi et de régulation pédagogique ainsi que dans la mise en place de mécanismes de coordination horizontale et verticale plus nombreux, autour notamment de ces derniers outils. Ensuite, dans cette logique, l'organisation non seulement adopte la visée de la politique de la GAR, tend à se conformer à ses prescriptions mais elle cherche aussi à en élargir les moyens de mise en œuvre, à aller plus loin que sa visée formelle ou à la réaliser différemment. Cette logique s'appuie sur une série de transformations organisationnelles, engagées au préalable ou à la faveur de la mise en œuvre des prescriptions de la GAR

La logique d'**appropriation** se caractérise et se traduit par une *opérationnalisation de moindre intensité de la visée de gestion de la pédagogie* qui accompagne la GAR et sa mise en œuvre. Cette opérationnalisation de basse intensité de la gestion de la pédagogie se manifeste d'une part par une gamme plus étroite d'outils de mise en œuvre de la GAR (légaux ou non) et une plus faible articulation de ces outils, d'autre part par le développement limité d'une coordination verticale ou horizontale de l'ensemble de la CS autour des outils de la GAR, notamment des outils de contractualisation et des

outils de régulation basées sur les connaissances. La gestion de la pédagogie repose donc essentiellement sur une coordination verticale étroitement liée aux rapports hiérarchiques de reddition de comptes qui n'est pas accompagnée d'une coordination verticale pédagogique forte par le biais des services éducatifs.

En nous référant à la typologie de Malen (2006), nous n'avons cependant pas observé de logiques de « dilution » ou « d'annulation » de la politique de la GAR, qui engageraient un appauvrissement singulier de l'esprit de la politique de la GAR, de ses objectifs ou de ses prescriptions. Les CS étudiées sont de bons élèves de l'implantation de la GAR notamment parce qu'elles en partagent les référents cognitifs et normatifs mais aussi parce qu'elles y voient une opportunité de changement, soit un levier qui permet de transformer les pratiques organisationnelles et pédagogiques.

Il est possible que le caractère volontaire de la participation des CS à notre enquête ait entraîné de ce point de vue un biais de sélection dans les cas étudiés. Il convient dès lors d'être prudent dans l'extrapolation de nos résultats à l'ensemble des CS francophones. Notre apport est d'avoir mis au jour et fourni une clé d'intelligibilité de certaines logiques de médiation de la GAR et des pratiques qu'elles entraînent, en particulier la mise en place d'une forme renouvelée de gestion de la pédagogie. D'autres études de cas pourraient mettre en évidence d'autres logiques théoriquement possibles (la « dilution » par exemple). Des recherches ultérieures plus extensives et élargies à l'ensemble des CS pourraient aussi permettre d'analyser la prévalence ou les conditions d'apparition de l'ensemble des logiques typiques identifiées.

Une autre précaution dans notre interprétation doit encore être faite. Ces logiques de médiation ont été observées sur une période de temps circonscrite. Or elles ne sont pas figées dans le temps et peuvent encore évoluer. On pourrait ainsi penser que la CS1 ou la CS3 pourraient à terme se rapprocher des logiques d'amplification de la CS2 et de la CS4. Réciproquement, il n'est pas garanti que les logiques d'amplification de ces dernières demeurent stables, car elles peuvent être remises en cause par des changements de direction de la CS ou des réticences, voire des oppositions, venant des directions d'école ou des organisations syndicales d'enseignants. Enfin, des changements à l'environnement institutionnel externe peuvent encore les influencer.

Sur un plan plus général et théorique, nous considérons que ce travail de recherche contribue à renforcer empiriquement certains constats quant à l'analyse des politiques éducatives, notamment celles qui portent sur la gouvernance et la régulation des systèmes scolaires.

D'une part, notre étude contribue à révéler l'importance des instruments de régulation par les nombres ou les connaissances (notamment statistiques) dans les dispositifs d'*accountability* et de régulation des systèmes d'enseignement (Ozga, 2009). Ces instruments associés à des dispositifs de soutien et d'accompagnement professionnels sont des éléments clés par lesquels la gestion scolaire cherche désormais clairement à porter sur le travail pédagogique des enseignants. Ce point confirme également qu'il ne paraît plus pertinent de seulement diagnostiquer ou de déplorer le *fort découplage* entre les politiques, les stratégies organisationnelles qui cherchent à améliorer l'efficacité scolaire d'une part et d'autre part les pratiques pédagogiques, qui resteraient toujours à *l'abri des murs de la classe* – dans les cas de logiques d'amplification surtout. Ce diagnostic avait déjà été développé dans le cadre états-unien (Coburn, 2004; Spillane et Burch, 2006), il nous semble aussi valable de l'étendre au Québec, en tenant compte des limites déjà mentionnées de notre étude.

D'autre part, notre recherche contribue à souligner l'importance du rôle de médiation des instances de régulation intermédiaire dans la mise en œuvre des politiques éducatives. Suite à notre étude, les CS apparaissent comme un acteur clé dans la mise en œuvre de la GAR. Elles en influencent les orientations effectives et l'ampleur donnée à une volonté politique de mieux *aligner* les pratiques des personnels des établissements scolaires sur les visées ministérielles. Avec un degré variable selon la logique d'action déployée, le travail de médiation de la politique ministérielle passe surtout par le développement de nouvelles formes de gestion du travail pédagogique des écoles, dont les moyens ne se limitent pas aux seuls instruments d'action publique prévus par les lois 124 et 88. Cette importance des médiations intermédiaires a certes été documentée dans des cas européens et nord-américains (Spillane et al, 2002; Maroy et Demailly, 2004) mais peu d'études québécoises, à notre connaissance, la démontrait empiriquement jusqu'ici.

Enfin si notre travail avance que les CS cherchent dans les faits, mais à des degrés variables et selon des stratégies différentes, à institutionnaliser une nouvelle forme de gestion de la pédagogie, la radicalité de cette novation devrait être approfondie, de même que ses implications en termes de changement institutionnel effectif dans les écoles québécoises.

Concernant le premier point, comme nous l'avons mentionné au début du chapitre 6, l'idée d'exercer un leadership pédagogique est une idée ancienne dans la littérature et il y aurait lieu d'approfondir la recherche à cet égard. Il s'agirait d'une part de retracer le changement des significations de ce terme assez polysémique et fluctuant dans la littérature, mais surtout d'autre part, de mieux documenter par un recensement des travaux de recherche empiriques (au Québec en particulier) l'évolution, sans doute plus progressive que brutale, des modes effectifs de gestion scolaire. Cela permettrait sans doute de mieux spécifier la portée et le degré de la novation en jeu. Il nous semble cependant que la NGP et la GAR tendent sinon à introduire *ex nihilo* le changement, du moins à en renforcer fortement la généralisation, notamment en favorisant la création et la diffusion des ressources symboliques et techniques qui permettent de soutenir et légitimer sa mise en œuvre.

D'autre part, il y aurait lieu d'observer, dans les pratiques des établissements, le degré d'effectivité des orientations des logiques des CS. Si la mise en œuvre de la GAR s'apparente à une entreprise de changement institutionnel qui cherche, par des moyens et des voies diverses, à institutionnaliser la gestion de la pédagogie – c'est-à-dire rendre légitimes et allant de soi (Colyvas et Powell, 2006) - de nouveaux rôles professionnels (ceux des directions scolaires, des CP, ou des enseignants, par exemple), de nouvelles attentes normatives à leur égard, des nouveaux outils et catégories cognitives, de nouveaux modes de relation entre acteurs et envers les outils se mettent en place. Il s'agirait d'apprécier à quel point du processus de changement on est rendu à ce niveau des établissements, et de mieux documenter les facteurs qui en favorisent ou défavorisent l'institutionnalisation.

Finalement, cette mise en œuvre de la GAR et cette entreprise d'institutionnalisation d'une nouvelle gestion de la pédagogie présentent bien entendu des *enjeux sociopolitiques* importants, tant en ce qui concerne la redéfinition institutionnelle des établissements que de l'efficacité réelle de cette politique du point de vue des performances scolaires. Discutons-les très brièvement.

Du point de vue de l'efficacité de la GAR, nous ne sommes pas en mesure d'établir ni de corrélation ni de lien causal entre la mise en œuvre de la GAR et l'évolution des résultats des CS analysés. Même si leurs résultats évoluent plutôt positivement aux épreuves ministérielles (voir tableau 3) et dans une moindre mesure en termes de diplomation (tableau 4), on ne peut établir un lien clair entre ces résultats

et la mise en œuvre de la GAR, toutes choses égales par ailleurs⁷². De plus, la *gestion de la pédagogie* se focalise en fait sur certaines matières (les matières à sanction faisant l'objet d'épreuves externes et dès lors d'un suivi statistique systématique), mais aussi sur certaines années d'études, ce qui pose des questions sur les améliorations plus qualitatives de la réussite, dans ce qui ne fait pas l'objet de mesures systématiques. De surcroît, l'amélioration effective des performances scolaires n'apparaît pas non plus comme obligatoirement durable ni stable.

Du point de vue de la redéfinition institutionnelle des établissements scolaires, l'intensification d'une gestion de la pédagogie met évidemment en question de façon importante les définitions identitaires, mais aussi les relations de pouvoir entre les acteurs au sein du système éducatif québécois. En effet, on peut argumenter de façon substantielle que l'autonomie professionnelle des enseignants tend à se réduire, par rapport à celle des gestionnaires. Autrement dit, les relations de pouvoir tendent à se déséquilibrer en faveur des responsables et de la ligne hiérarchique, et ce, pour plusieurs raisons :

1. La définition des buts opérationnels du travail enseignant est de plus en plus définie par le *haut* et les décideurs politico-administratifs (MELS et CS);
2. La définition des moyens légitimes de l'acte d'enseignement est de plus en plus maîtrisée par des experts de la pédagogie, en relation avec les décideurs politico-administratifs;
3. Il y a une augmentation de la *visibilité* et de la transparence du travail des enseignants (notamment leurs résultats) via les outils de gestion statistique et dès lors une diminution de la « zone d'incertitude » que ces derniers contrôlent (Crozier et Friedber, 1977).

C'est probablement pour cette raison que la légitimité de la GAR et l'institutionnalisation d'une nouvelle gestion de la pédagogie sont loin d'être gagnées et garanties, notamment aux yeux des enseignants, mais aussi des directions d'école. Les organisations syndicales enseignantes manifestent en effet toujours leur opposition à cette politique dans toutes les CS investiguées au nom de l'autonomie professionnelle des enseignants et d'une critique d'une « vision comptable de l'éducation », critique partagée par certains directeurs d'école et enseignants. Il ne s'agit donc pas de tenir l'institutionnalisation de la gestion de la pédagogie pour acquise et certains discours rassurants de cadres scolaires à cet égard ne doivent sans doute pas être pris au pied de la lettre.

Des travaux ultérieurs de l'équipe de recherche de la CRCPE au niveau des enseignants et des établissements permettront davantage de voir dans quelle mesure le processus d'institutionnalisation de la gestion de la pédagogie s'installe dans la durée. Ce travail d'institutionnalisation est d'autant plus incertain qu'il peut aller de pair avec un travail de désinstitutionnalisation de rôles anciens et de catégories normatives ou cognitives antérieures, même s'il repose simultanément sur des catégories et valeurs déjà institutionnalisées (par exemple, la réussite de tous).

Par ailleurs, le risque de perte de pouvoir et d'autonomie professionnelle des enseignants mériterait plus ample analyse empirique et discussion, non pas seulement du point de vue des enseignants concernés, mais surtout, du point de vue de la contrepartie qu'elle est supposée produire, à savoir une amélioration *quantitative*, mais aussi *qualitative* de la réussite.

⁷² Précisons toutefois qu'il ne s'agissait pas de l'objectif de la présente recherche.

Bibliographie

- Barrère, A. (2006a). *Sociologie des chefs d'établissement*. Paris: Presses universitaires de France.
- Barrère, A. (2006b). Les chefs d'établissement face aux enseignants : enjeux et conflits de l'autonomie pédagogique. *Revue française de pédagogie*, (156), 89-99.
- Bernstein, B. (1996). *Pedagogic Symbolic Control and Identity*. London: Taylor et Francis.
- Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. *Informations sociales*, 126(6): 26-37.
- Bidwell, C. E. (1965). The school as a formal organization. Dans J. G. March (dir.), *The Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- Blase, J. et Björk, L. (2010). The Micropolitics of Educational Change and Reform : Cracking Open the Black Box. In Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan and D. Hopkins (Dir.) *Second International Handbook of Educational Change Part 1*. (p. 237-258). London/New York : Springer.
- Bourgeois, E. et Nizet, J. (1995). *Pression et légitimation*. Paris: Presses universitaires de France.
- Boxenbaum, E. et Jonsson, S. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. Dans R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby et K. Sahlin (dir.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 78-97). London: Sage.
- Brassard, A. (2000). L'institutionnalisation du champ d'études de l'administration de l'éducation : une analyse critique de l'expérience québécoise. *Revue française de pédagogie*, (130), 15-28.
- Brassard, A. (2003). Adaptation, transformation et stratégie de changement radical. *Revue des sciences de l'éducation*, 24 (2), 253-256.
- Brassard, A., Brunet, L., Corriveau, L., Pépin, R. et Martineau, G. (1986). *Les rôles des directions d'école au Québec : 2ème partie. L'exercice des rôles et l'efficacité organisationnelle*. Collection Rapports de recherche. Montréal: Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation.
- Brunet, L., Brassard, A., Corriveau, L. et Pépin, R. (1985). *Le rôle du directeur d'école au Québec: 1ère partie*. Montréal: Université de Montréal. Faculté des sciences de l'éducation.
- Cattonar, B. et Lessard, C. (2011). Développement de l'évaluation externe et restructuration du métier de direction d'établissement scolaire au Canada. Dans G. Felouzis et S. Hanhart (dir.), *Gouverner l'éducation par les nombres ? Usages, débats et controverses* (p. 143-164). Bruxelles De Boeck.
- Coburn, C. E. (2004). Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom. *Sociology of Education*, 77(3), 211-244.
- Colyvas, J. A. et Powel, W. W. (2006). Roads to Institutionalization: The Remaking of Boundaries between Public and Private Science. *Research in Organizational Behavior*, 27, 305-353.
- Commaille, J. et Jobert, B. (1998). *Les métamorphoses de la régulation politique* (Vol. 24). Librairie générale de droit et de jurisprudence.

- Commaille, J. (2006). Sociologie de l'action publique. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (Dir.) *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 415-431). Paris, Les Presses Sciences Po.
- Commission des écoles catholiques de Montréal. (1996). *Rapport annuel d'évaluation. Année scolaire 1995-96*. Montréal: Commission des écoles catholiques de Montréal.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.
- Datnow, A. and V. Park (2009). Conceptualizing Policy Implementation. Dans G. Sykes, B. L. Schneider and D. N. Plank (Dir.) *Handbook of education policy research*. New-York : Routledge. 348-361.
- Dembélé, M., Goulet, S., Lapointe, P., et Deniger, M.-A. (2013). Perspective historique de la construction du modèle québécois de gestion scolaire axée sur les résultats. Dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats : trajectoires nationales, usages locaux* (p. 89-106). Bruxelles: DeBoeck.
- Desrosières, A. (2008). *L'argument statistique: Pour une sociologie historique de la quantification*. Paris : Presses des MINES.
- DiMaggio, P. J. et Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutionnal isomorphism and collective rationality in organisational fields, *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dumay, X. et Dupriez, V. (Dir.). (2009). *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre* Bruxelles: De Boeck Universités.
- Goffman, E. (1973). La mise en scène de la vie quotidienne, tome 1: la présentation de soi. *Paris: Minuit*.
- Gouvernement du Québec et MELS. (2009). *La convention de partenariat. Outil d'un nouveau mode de gouvernance. Guide d'implantation*. Québec: Gouvernement du Québec-MELS.
- Hallinger, P. (2003). Leading Educational Change: reflections on the practice of instructional and transformational leadership. *Cambridge Journal of Education*, 33(3), 329-352.
- Hood, C. (2006). Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*, 66(4), 515-521.
- Hood, C. (2007). Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles? *Public Money et Management*, 27(2), 95-102.
- Krüger, M. et Scheerens, J. (2012). Conceptual Perspectives on School Leadership. In J. Scheerens (dir.), *School leadership effects revisited. Review and Meta-analysis of empirical studies* (p. 1-30). Dordrecht: Springer.
- Leithwood, K. (1992). The move toward transformational leadership. *Educational Leadersphip*, 49(5), 8-13.
- Leithwood, K. (2001). School Leadership in the Context of Accountability Policies. *International Journal of Leadership in Education*, 4(3), 217-235.
- Leithwood, K. et Jantzi, D. (2005). A Review of Transformational School Leadership Research 1996–2005. *Leadership and Policy in Schools*, 4(3), 177-199.

- Leithwood, K. et Jantzi, D. (2006). Transformational school leadership for large-scale reform: Effects on students, teachers, and their classroom practices. *School Effectiveness and School Improvement*, 17(2), 201-227.
- Lessard, C. et Meirieu, P. (2004). L'obligation de résultats en éducation. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Lessard, C. et Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives: la mise en œuvre*. Presses universitaires de France.
- Lingard, B., Martino, W. et Rezai-Rashti, G. (2013). Testing regimes, accountabilities and education policy: commensurate global and national developments. *Journal of Education Policy*, 28(5), 539-556.
- Malen, B. (2006). Revisiting Policy Implementation as a political Phenomenon. Dans M. I. Honig (dir.), *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting Complexity* (p. 83-105). Albany: SUNY Press.
- Maroy, C., et Demailly, L. (2004). Les régulations intermédiaires des systèmes éducatifs en Europe: quelles convergences? *Recherches sociologiques*, 35(2), 5-24.
- Maroy, C. (2006). École, régulation et marché : une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris, Presses universitaires de France.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Sociologie et sociétés*, 40(1): 31-55.
- Maroy, C. (Dir.) (2012). Réguler les systèmes scolaires par les connaissances : instruments, usages, effets. n° 43/2 de *Recherches sociologiques et anthropologiques* (Vol. 43).
- Maroy, C. and P. Doray (2008). Présentation : les nouvelles politiques d'éducation et de formation. *Sociologie et sociétés* 40(1): 11-29.
- Maroy, C. et Mathou, C. (2014). La fabrication de la gestion axée sur les résultats en éducation au Québec : une analyse des débats parlementaires. *Télescope*, 20(2), 56-70
- Maroy, C. Mathou, C., Vaillancourt, S. et Voisin, A. (2014). La construction de la politique de "Gestion axée sur les résultats" au Québec : récits d'action publique et trajectoire de la politique. *Education comparée/Nouvelle série*, (12), 45-69.
- Maroy, C. et Voisin, A. (2014). Une typologie des politiques d'*accountability* en éducation: l'incidence de l'instrumentation et des théories de la régulation. *Education comparée*, (11), 31-58.
- Maroy, C., Brassard, A., Mathou, C., Vaillancourt, S. et Voisin, A. (2015). *La co-construction de la Gestion axée sur les résultats par les commissions scolaires québécoises*. Article soumis, non-publié.
- Meyer, J. et Rowan, B. (1977). Institutionalized organisations : Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J. et Scott, W. R. (1983). *Organisationnal environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills, London, New Delhi, Sage Publications.
- Ministère de l'Éducation (1979). *L'école québécoise : énoncé de politique et plan d'action*. Québec: Service général des communications du ministère de l'Éducation,

- Ministère de l'Éducation des Loisirs et du Sports (2015). La Stratégie d'intervention Agir autrement : une stratégie pour contrer les écarts de réussite scolaire entre les milieux défavorisés et les milieux plus favorisés. Repéré à <http://www.education.gouv.qc.ca/enseignants/integration/milieux-defavorises/agir-autrement/>
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*. Paris et Montréal: Editions d'organisation et Editions Agence d'Arc.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-208.
- Nizet, J. et Pichault, F. (1995). Comprendre les organisations: Mintzberg à l'épreuve des faits. Paris : Gaetan Morin éditions.
- Normand, R. (2006). L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire. *Revue française de Pédagogie*, 154, 33-43.
- Ogien, A. (1995). *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*. Paris: Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Orton, J. D., et Weick, K. E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *The Academy of Management Review*, 15(2), 203-223.
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: From regulation to self-evaluation. *Journal of education policy*, 24(2), 149-162.
- Pollitt, C., et Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pons, X. et Van Zanten, A. (2007). *Knowledge circulation, regulation and governance*. Deliverable 4 Litterature Review Project KnowandPol (9-38). Brussels: 6th FPRD EU.
- Pont, B. (2008). *Améliorer la direction des établissements scolaires : politiques et pratiques*. Paris: Paris, OECD.
- Québec et S. d. C. d. Trésor (2002). Modernisation de la gestion publique : guide sur la gestion axée sur les résultats, Gouvernement du Québec.
- Radaelli, C. M. (1999). Harmful tax competition in the EU: policy narratives and advocacy coalitions. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 37(4), 661-682.
- Remy, J., Voyé, L., et Servais, E. (1978). *Produire ou reproduire?: une sociologie de la vie quotidienne. Transaction sociale et dynamique culturelle*. Vie ouvrière.
- Reynaud, J-D. (2003). Une théorie de la régulation sociale : pour quoi faire ? », *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris : La Découverte «Recherches».
- Reynolds, D. (2010). *Failure-free Education?: The Past, Present and Future of School Effectiveness and School Improvement*, Routledge.
- Romanelli, E. et Tushman, M. L. (1994). Organizational transformation as punctuated equilibrium: An empirical test. *Academy of Management Journal*, 37 (5), 1141-1166.
- Saint-Germain, M. (2012). *Étude des divergences entre le temps de travail réel et le temps de travail souhaité chez les directions membres de la FQDE*. Gatineau: rapport à la FQDE.

- Scott, W.R. (1995). *Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis*: Sage, Thousand Oaks, CA.
- Secrétariat du Conseil du Trésor. (2002). *Modernisation de la gestion publique : guide sur la gestion axée sur les résultats*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Spillane, J. P. (2012). Data in practice : conceptualizing the Data-Based Decision Making Phenomena. *American Journal of Education*, 118(2), 113-141.
- Spillane, J. P. et Burch, P. (2006). The institutional Environment and Instructional Practice: Changing Patterns of Guidance and Control in Public Education. Dans H.-D. Meyer et B. Rowan (dir.), *The New Institutionalism in Education* (87-102). Albany: State University of New York Press.
- Spillane, J. P., Diamond, B., Burch, P., Hallett, T., Jita, L. et Zoltners, J. (2002). Managing in the Middle: School Leaders and the Enactment of Accountability Policy. *Educational Policy* 16(5), 731-762.
- Tardif, M. et Lessard, C. (2002). *Le travail enseignant*. Bruxelles: De Boeck Universités.
- Thoenig, J. C. et Crozier, M. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes, le cas du système de décision politico-administratif en France. *Revue Française de Sociologie*, 2-32.
- Tondreau, J. et Robert, M. (2011). *L'école québécoise : débats, enjeux et pratiques sociales* Anjou (Québec): Éditions CEC.
- Tushman, M. L. et Romanelli, E. (1985). Organizational evolution: A metamorphosis model of convergence and reorientation. *Research on Organizational Behavior*, 38, 1-23.

Annexe : Matrice des nœuds stabilisés

Catégories analytiques		Nœuds parents		Nœuds enfants	
		Nom	description	Nom	description
Description de la CS	Les acteurs	Discours sur l'interviewé	L'unité d'analyse est ici l'interviewé lui-même. Ce nœud vise à repérer différentes conceptions normatives intériorisées par l'interviewé.	Vision de la réussite	Ce nœud permet de circonscrire la manière dont l'interviewé définit la notion de «réussite scolaire».
				Vision de la démocratie scolaire	Nous avons distingué ce nœuds de celui «Démocratie scolaire» contenu dans le nœud parent «Environnement institutionnel», car nous voulions circonscrire les extraits où l'interviewé émet explicitement ou implicitement un jugement sur la pertinence de la démocratie scolaire.
				Vision de la justice et de l'accessibilité scolaire	Ce nœud contient les extraits qui renvoient à la représentation de la justice scolaire proposée par l'interviewé
				Vision de la performance et de la responsabilité des acteurs	Ce nœud met en évidence certaines croyances sur l'effet établissement, l'effet enseignant, ainsi que sur le rôle des acteurs de l'établissement dans la performance des élèves, voire du système.
				Trajectoire et rôles de l'interviewé	Ce nœud contient la présentation que font les interviewés de leurs propres parcours professionnels et de leurs rôles actuels au sein de la CS.

		Discours sur les autres acteurs	<p>Ce nœud parent nous renseigne sur ce que chacun des acteurs dit des autres acteurs (analyse de type plus stratégique). On parle ici des acteurs « en action » plutôt que des fonctions officielles.</p>	Différentes Catégories d'acteurs	<p>Il s'agit en fait d'une série de nœuds enfants. Nous reprenons ici les principaux acteurs individuels évoluant au niveau de la CS ou de l'établissement (DG, cadres, direction d'établissement, enseignants, etc.), mais aussi les usagers (Parents et élèves). Nous avons exclus les acteurs politiques, pour plutôt intégrer les extraits qui les concernent à la catégorie « démocratie scolaire » à laquelle ils sont intrinsèquement liés.</p>
Contexte organisationnel et institutionnel	Environnement technique de la CS	<p>On veut ici comprendre le contexte de la CS, sa population, son public, donc les éléments qui pourraient conditionner sa réponse à la GAR. Ce contexte crée des incertitudes et des dépendances que l'organisation essaie de limiter ou de réduire.</p>	Territoire de la CS	<p>Caractéristiques géographiques, divisions entre termes de secteurs, territoires, étendue, rural urbain etc.</p>	
			Démographie	<p>Caractéristiques de la population d'élèves, des parents. Éventuelle hausse ou baisse du nombre d'élèves inscrits et explications sous-jacentes.</p>	
			Situation public-privé	<p>Il s'agit de documenter le rapport qu'entretient la CS ou ses établissements avec les établissements du secteur privé dans son environnement immédiat, notamment de savoir si une situation de concurrence est présente et représente un enjeu pour l'organisation.</p>	
			Offre de service éducatif	<p>Définir l'offre (et son évolution) de programmes spéciaux et d'activités extra-curriculaires. Ce nœud vise à restituer la gamme de services scolaires offerts par la CS.</p>	

		Environnement institutionnel de la CS	Il s'agit d'un nœud parent qui décline les relations de la CS avec les acteurs institutionnels. On parle ici des demandes qui sont faites à l'organisation, ou des pressions externes qu'elle subit.	La démocratie scolaire	Un nœud enfants de 2e génération a été précisé ici afin de distinguer l'action spécifique du président de la CS.	
				Le ministère de l'éducation et le gouvernement	Les relations avec le palier supérieur, les pressions politiques.	
				Les organisations de parents	Les relations avec les groupes de parents, notamment ceux représentés dans les instances de la CS.	
				Les syndicats enseignants	La relation avec les syndicats particulièrement en ce qui a trait aux relations employés-employeurs dans un contexte de mise en œuvre de la GAR.	
	Les structures organisationnelles de la CS		Ce nœud porte sur les différents aspects de la structure de l'organisation du point de vue administratif : la coordination des services, le rôle des cadres, les organismes avec lesquels ils travaillent etc.	Évolution des structures de la CS	Tous les changements répertoriés en ce qui a trait aux structures administratives, l'ajout ou la suppression d'unités ou de possibles changements dans les rôles qui leurs sont attribués.	
					Réseaux et partenaires	Les principales organisations partenaires de la CS, le sens du partenariat et le portrait du réseau de partenaires à l'échelle intermédiaire.
					Rôle des départements et des unités administratives	Rôles formels ou informels des différentes parties de l'organisation, relations entre ses unités et les mécanismes de coordination interne qui les lient.

		Identité de la CS	<p>Il s'agit d'un nœud qui porte sur un aspect bien précis de l'identité organisationnelle, soit sa «culture» et son «image». Ces dimensions sont inspirées du travail effectué par Draelants et Dumay (2009) sur l'identité des établissements scolaires. Ce qui fait l'identité de la CS : valeurs, affiliations, culture etc. Identité narrative de la CS, comment se raconte l'organisation, dimension externe (ce que l'on projette à l'extérieur, image qu'on se donne) et interne (culture organisationnelle) qui se recoupent plus ou moins.</p>	Identité projetée	<p>Seule cette dimension a été retenue au final, car elle témoigne de la manière dont l'organisation se «met en scène» ce que nous avons pu isoler relativement facilement, alors que l'aspect « culture organisationnelle » est diffus dans plusieurs nœuds (notamment dans le discours de l'interviewé sur lui-même et sur les autres acteurs) et que l'image renvoyée par les acteurs externes se retrouvent davantage dans le nœud «environnement technique».</p>
La mise en œuvre de la GAR	Récit et trajectoire	Réception et appropriation de la GAR	<p>Il s'agit ici d'un nœud unique qui vise à restituer la façon dont la politique de la GAR a été mise en œuvre, reçue par les acteurs, notamment dans une perspective temporelle.</p>		
		Emprunts et isomorphismes	<p>Ce nœud vise à regrouper les extraits qui font état d'emprunts institutionnels ou de caractéristiques isomorphes qui s'intègrent à la mise en œuvre de la GAR.</p>		

		Rôle des experts	Ce nœud vise à spécifier le rôle et l'apport d'expert externes dans la mise en œuvre de la GAR ou dans le développement de certains outils qui lui sont liés.			
Instrumentation	Outils GAR niveau CS	Nœud parent qui englobe les extraits qui portent sur les outils formels de la GAR dont la production est faite au niveau de la CS : le plan stratégique et la convention de partenariat	Élaboration, contenu et mise en œuvre	Ces trois aspects peuvent être distincts mais sont souvent interreliés d'où leur intégration au sein d'un même nœud.		
			Perceptions des outils	Perceptions des outils par les acteurs, en premier chef l'interviewé, mais aussi des perceptions attribués à de grandes catégories d'acteurs.		
	Outils GAR niveau établissement	Idem au nœud précédent, mais cette fois en ce qui a trait aux outils propres à l'établissement, soit le plan de réussite et la CGRÉ.	Élaboration, contenu et mise en œuvre	Voir niveau CS		
			Perceptions des outils	Voir niveau CS		
	Outils d'évaluation	Nœud unique qui porte sur les différentes évaluations qui mène à l'attribution de notes pour les élèves (évaluation faites par les enseignants, par la CS lorsque celles-ci sont présentes et finalement par le ministère de l'Éducation).				
	Les données chiffrées	Nœud parent qui réfère à l'ensemble des données utilisées afin de «faire» de la gestion axée sur les résultats. Nous traitons ici à la fois des acteurs impliqués dans la collecte et le traitement de ces données que dans leurs usages. Nous	Production des données	Nœud où l'on retrouve des extraits qui portent sur la manière dont les données sont collectées, compilées et agrégées (au sein de base de données). Types de données disponibles.		
			Usage des données	Usage, diffusion, compilation et exploitation des données, principaux objectifs choisis qui		

		utilisons aussi cette catégorie pour traiter des différents outils dédiés à cet effet.		sous-tendent leurs usages.
	Outils locaux	Ce nœud englobe les différents outils qui sont produit par la CS en lien avec la GAR et qui ne sont pas des outils statistiques ou des outils d'évaluation des élèves. Il s'agit dans bien des cas d'outils visant à favoriser la concertation ou la participation des acteurs dans une optique de gestion axée sur les résultats ou en fonction de moyens ou objectifs qui découlent des outils de la GAR.		
Relations intra et inter paliers dans le cadre de la GAR	Reddition de comptes et suivi	Il s'agit d'un nœud parent assez large qui regroupe tout ce qui a trait à la reddition de comptes (opérations formelles, les procédures en place: rapports à remettre, réunions publiques etc.) donc ce qu'on doit faire concrètement pour rendre des comptes mais également le contrôle, évaluation, suivi qui s'ensuit (en aval de la reddition de comptes)	Faite par la CS	Ce nœud englobe les différentes formes de redditions de comptes que doit faire la CS, soit au Ministères, soit au public, ainsi que les formes de suivi qui sont effectués.
			Faite par l'établissement	Description des processus de reddition de comptes de l'établissement vers la CS, mais aussi vers le public par le biais du conseil d'établissement.
	Relations CS-établissements	Il s'agit d'un nœud qui vise à distinguer les différentes formes et canaux de relations entre CS et établissement qui ne sont pas liés à la reddition de comptes formelle.		