

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES BULLETINS DE PERFORMANCE EN ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE :
ANALYSE DES FONCTIONS INFORMATIONNELLES

MÉMOIRE PRÉSENTÉ COMME EXIGENCE PARTIELLE DE LA MAÎTRISE EN
ADMINISTRATION PUBLIQUE AU PROFIL MESURE ET ÉVALUATION DE
L'INTERVENTION PUBLIQUE

PAR
GHISLAIN ARBOUR

FÉVRIER 2004

MEM
623

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES BULLETINS DE PERFORMANCE EN ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE :
ANALYSE DES FONCTIONS INFORMATIONNELLES

MÉMOIRE PRÉSENTÉ COMME EXIGENCE PARTIELLE DE LA MAÎTRISE EN
ADMINISTRATION PUBLIQUE AU PROFIL MESURE ET ÉVALUATION DE
L'INTERVENTION PUBLIQUE



PAR
GHISLAIN ARBOUR

FÉVRIER 2004
[QUÉBEC]

Table des matières

Table des matières	i
Liste des tableaux.....	iii
Liste des figures.....	iv
1. Introduction	1
2. Problématique de la recherche	3
Le développement des bulletins aux Etats-Unis	5
Le développement des bulletins au Québec.....	6
Questions de recherche	10
3. Méthodologie de la recherche.....	11
1 ^{ère} étape : L'information dans le processus décisionnel	11
2 ^{ème} étape : Besoins et production d'information sur la performance scolaire.....	12
3 ^{ème} étape : Définitions et distinctions sur les bulletins de performance.....	12
4 ^{ème} étape : Application du bulletin au processus décisionnel, aux besoins d'information et élaboration d'une grille normative.....	13
4. Cadre conceptuel.....	15
4.1. L'information dans le processus décisionnel	15
L'incertitude.....	15
Le processus de construction des connaissances décisionnelles.....	16
La valorisation de l'information	18
Les raccourcis informationnels	19
La recherche de l'efficacité économique par l'information	21
Les transferts de coûts en information.....	22
La présélection de l'information.....	24
Le consommateur marginal	25
4.2. Besoins d'information sur la performance scolaire	25
Les rapports d'imputabilité concernés par l'information sur la performance scolaire.....	25
Besoins d'information des parents.....	28
Besoins d'information des autorités gouvernementales.....	31
Besoins d'information des citoyens	33
Caractéristiques de l'information recherchée.....	34
4.3. Production d'information sur la performance scolaire en l'absence de bulletins de performance.....	40
4.4. Définitions et distinctions sur les bulletins de performance.....	43
Définitions des bulletins de performance.....	43
Distinctions vis-à-vis d'autres mesures de performance	48
5. Résultats.....	53
5.1. Application du bulletin au processus décisionnel.....	53
5.2. Application des bulletins de performances aux besoins d'information	59
Premier niveau : Appui au libre choix	61
Deuxième niveau : Système de correctifs systématiques ou de surveillance.....	67
Troisième niveau : Transparence	71
Analyse récapitulative des rôles	72
5.3. Élaboration d'une grille normative des composantes.....	73
Contenu	73
Format	83
5.4. Élaboration d'une grille normative sur les arrangements institutionnels à privilégier.....	85
La collecte des données.....	86

Recu sans 2004

La vérification des données.....	88
L'analyse et la transformation des données	89
La présentation de l'information	93
La communication ou la dissémination de l'information	94
Récapitulation	95
6. Présentation de cas	96
6.1. Etats-Unis	97
Les initiatives nationales	98
Le NAEP	98
Le No Child Left Behind Act	99
Effets du NCLB sur la production des bulletins.....	106
L'exemple de GreatSchools.net	113
1) Présentation et arrangements institutionnels.....	113
2) Niveau d'intervention.....	114
3) Composantes.....	114
Des bulletins à échelle étatique : l'exemple de l'Alabama.....	118
1) Présentation et arrangements institutionnels.....	118
2) Niveaux d'intervention.....	118
3) Composantes.....	119
6.2. France.....	124
1) Présentation et arrangements institutionnels.....	124
2) Niveaux d'intervention	125
3) Composantes.....	126
6.3. Canada	130
1) Présentation et arrangements institutionnels.....	130
2) Niveaux d'intervention.....	133
3) Composantes.....	135
6.4. Analyse récapitulative des cas	137
Conclusion	142
Bibliographie	147

Liste des tableaux

Tableau 1 : Résultats de Jaeger sur les préférences en information	p. 37
Tableau 2 : Résultats de A-Plus sur les préférences en information	p. 38
Tableau 3 : Distinction des reports cards vis-à-vis d'autres mesures de performance	p. 48
Tableau 4 : Niveaux d'utilisation des bulletins	p. 60
Tableau 5 : Niveaux d'intervention du bulletin et intensité de l'effet régulateur sur les établissements	p. 72
Tableau 6 : critères d'évaluation des bulletins de Gormley	p. 73
Tableau 7 : Analyse des cas	p. 97
Tableau 8 : exigences du NCLB Act selon les étapes de production des bulletins	p. 101
Tableau 9 : Calendrier d'implantation des standards académiques du NCLB Act	p. 103
Tableau 10 : Bulletins de performance et diffusion aux Etats-Unis en 2001-2002.	p. 108
Tableau 11 : Bulletins de performance et note aux Etats-Unis en 2003-2004.	p. 109
Tableau 12 : Bulletin de performance et éléments d'évaluation des écoles aux Etats-Unis en 2001-2002	p. 111
Tableau 13 : Bulletin de performance et systèmes de correctifs systématiques aux Etats-Unis en 2001-2002	p. 112
Tableau 14 : Bulletin de performance et systèmes de correctifs systématiques aux Etats-Unis en 2003-2004	p. 112
Tableau 15 : Indicateurs présents dans les bulletins canadiens	p. 131
Tableau 16 : Arrangements institutionnels de production du bulletin québécois	p. 133
Tableau 17 : Niveau d'intervention privilégié par juridiction	p. 140

Liste des figures

Figure 1 : Stratégie générale de recherche	p. 14
Figure 2 : Processus de construction des connaissances décisionnelles	p. 17
Figure 3 : Valorisation de l'information	p. 19
Figure 4 : Chaîne de raccourcis informationnels et perte d'information	p. 21
Figure 5 : Tâches du processus décisionnel	p. 23
Figure 6 : Imputabilité descendante et ascendante	p. 26
Figure 7 : Imputabilité descendante dans un contexte d'éducation privatisée	p. 27
Figure 8 : Résultats de Schneider sur les préférences en information	p. 35
Figure 9 : Le bulletin de performance dans le processus de construction décisionnel	p. 54
Figure 10 : Le bulletin de performance comme raccourci informationnel	p. 55
Figure 11 : Le bulletin de performance et les transferts de coûts d'information	p. 56
Figure 12 : Le bulletin de performance et la présélection de l'information	p. 57
Figure 13 : Le bulletin de performance et les niveaux d'utilisation	p. 61
Figure 14 : Environnement décisionnel et bulletin de performance	p. 67
Figure 15 : Catégories d'indicateurs et validité	p. 74
Figure 16 : Impact du cadre théorique sur la validité et la compréhension du bulletin	p. 77
Figure 17 : Confusion institutionnelle dans la production d'un bulletin de performance public	p. 90
Figure 18 : Séparation institutionnelle dans la production d'un bulletin de performance public	p. 96
Figure 19 : Exemple de résultats de recherche de GreatSchools.net pour une école en Floride	p. 116

Figure 20 : Exemple de résultats de recherche de GreatSchools.net pour comparer une école en Floride aux écoles à proximité	p. 117
Figure 21 : Première page du bulletin du département d'éducation de l'Alabama	p. 120
Figure 22 : Indicateurs destinés aux contribuables	p. 121
Figure 23 : Indicateurs complémentaires	p. 122
Figure 24 : Extrait de la seconde page du bulletin du département d'éducation de l'Alabama	p. 123
Figure 25 : Moteur de recherche d'établissements du bulletin français	p. 127
Figure 26 : Résultats pour un établissement du bulletin français	p. 128
Figure 27 : Résultats sous forme de graphiques pour un établissement du bulletin français	p. 129
Figure 28 : Résultats pour les écoles de la région de Québec dans le bulletin québécois	p. 136
Figure 29 : Classement contenu dans le bulletin québécois	p. 137
Figure 30 : Niveaux de gouvernement et bulletins aux Etats-Unis, en France et au Canada	p. 139

1. Introduction

Ce mémoire se penche sur le phénomène des bulletins de performance des écoles de niveau primaire et secondaire. Il tente d'une part de définir le phénomène sur le plan conceptuel et d'autre part de développer certains fondements normatifs. Le libellé retenu fait appel à quelques concepts clés qui délimitent l'objet de la recherche.

Le terme bulletin de performance est associé à ce qui est appelé dans le monde anglo-saxon un « organizational report card », ou simplement « report card ». Les bulletins de performance sont des recensions d'informations diverses sur les établissements, généralement axées sur la notion de performance. On peut également dire qu'ils constituent des rapports systématiques destinés dans un premier temps aux bénéficiaires des organisations concernées, ainsi que dans un deuxième temps au public en général. Ils remplissent le plus souvent une fonction de transparence ou d'imputabilité.

L'accroissement de l'accessibilité de l'information sur les établissements d'enseignement, l'apparition de comparaisons entre ceux-ci et leurs impacts possibles sur les différents acteurs impliqués, sont des phénomènes associés aux bulletins de performance qui suscitent bien des questionnements et des réactions chez nombre de personnes. Certains en louangent les vertus facilitantes pour le choix d'une école ou leur contribution à une plus grande transparence de l'utilisation des fonds publics (Marceau, Cowley et Bernier, 2003), alors que d'autres en dénoncent les effets démobilisateurs chez ceux qui offrent ces services éducationnels (Conseil supérieur de l'éducation, 1999, p. 17; Blais, 2003, p. 3).

De fait, dans le débat entourant les bulletins de performance, on ne dispose pas des balises d'un cadre conceptuel suffisamment élaboré pour pouvoir les juger ou plus simplement les situer. Les fonctions des bulletins de performance n'ayant pas été établies clairement, aucun cadre d'analyse normative n'est appliqué de façon systématique aux différents bulletins de performance. La tâche que se propose de relever ce mémoire est justement d'offrir un cadre conceptuel définissant les bulletins de performance.

Afin de conserver une certaine unité de traitement et d'offrir des possibilités de comparaisons raisonnables, seuls les bulletins de performance s'attardant aux établissements d'éducation

primaire et secondaire sont considérés dans cette recherche. Il n'est pas exclu que d'autres formes d'évaluation institutionnelle, à d'autres niveaux ou dans d'autres secteurs, puissent apporter un éclairage à notre sujet, mais ils ne font pas partie de l'objet du mémoire à proprement parler.

2. Problématique de la recherche

Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) est un projet mené par l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) conçu pour évaluer régulièrement, au moyen d'un test international commun, les résultats obtenus par les jeunes de quinze ans dans trois grands domaines, à savoir la compréhension de l'écrit (lecture), la culture mathématique et la culture scientifique (Gouvernement du Canada, 2003).

Dans chacun des 42 pays participant à l'enquête de 2003, de 4 000 à 10 000 élèves étaient évalués. Au Canada, environ 30 000 élèves de 15 ans sélectionnés dans plus de 1 200 écoles ont participé à l'enquête de PISA afin de recueillir des renseignements à l'échelon provincial et de faire des estimations pour les deux groupes linguistiques officiels. Notons qu'une première enquête a été faite en 2000 et qu'une autre est en préparation pour 2006.

Les résultats du PISA sont publics. Ils permettent de comparer directement et facilement les performances des différents pays en matière d'éducation et se présentent également dans un classement de ces pays pour chacun des trois domaines évalués (OCDE, 2003).

Les résultats du PISA sont devenus incontournables pour les états. Les autorités politiques qui obtiennent de bons résultats ne manquent pas de le souligner à leur population. Une moins bonne position ou une rétrogradation entraîne d'importants débats internes et des efforts d'ajustement¹. L'information comparative sur la performance des états en éducation semble un incitatif politique très puissant, capable de faire bouger les organisations imposantes et complexes chargées d'administrer l'éducation chez les pays membres de l'OCDE.

¹ Exemples de réactions sur les sites gouvernementaux ou spécialisés en éducation :
<http://www.meq.gouv.qc.ca/cpress/cprss2001/c011204a.htm>;
http://www.geneve.ch/dip/cp_pisa_230603.html;
http://www.observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/424/PISA_Les_cons%20E9quences_pour_l'Allemagne.html;
http://fr.bundesregierung.de/top/dokumente/Dossiers/Actualités_allemandes/Education_et_formation/ix3514_498911.htm?template=single&id=498911&ixepf=3514_498911&script=0.

Le PISA n'est pas un bulletin de performance. Cependant il en a partagé plusieurs des caractéristiques à l'exception notable qu'il s'applique à des états plutôt qu'à des organisations. Il souligne par le fait même l'importance très grande et le statut particulier qu'a acquis ce type d'information. Si un système comme celui-ci peut stimuler et bouleverser l'action des méga-organisations que sont les états, la diffusion d'information sur la performance scolaire dans les bulletins de performance est susceptible de susciter un ensemble de réactions équivalentes, bien qu'à moindre échelle, au niveau des organisations visées.

Les bulletins de performance ne s'intéressent généralement pas à déterminer la valeur d'entités aussi importantes que des états souverains². Une majorité de bulletins de performance s'appliquent plutôt à déterminer la performance d'organisation comme les établissements de santé (hôpitaux, « HMO ») ou les écoles. De fait, leur apparition s'est surtout faite dans les secteurs de la santé et de l'éducation (Gormley et Weimer, 1999, p. 39-60).

Historiquement, on situe l'apparition des bulletins de performance au XIX^e siècle. Au cours des années 1840, le *state legislator* du Massachusetts, Horace Mann, milite pour l'implantation de systèmes de comparaisons systématiques entre les écoles comme mécanisme d'amélioration de celles-ci (Tyack et Hansot, 1982, p. 160). Quelques 20 années plus tard, une infirmière britannique, Florence Nightingale, est préoccupée par les conditions difficiles sévissant dans les hôpitaux militaires. Elle obtient en 1861 un accord de huit hôpitaux londoniens pour faire publier leurs taux de mortalité. Cependant, cet ancêtre des bulletins de performance des hôpitaux ne parvint pas à être implanté sur une base régulière.

Si de lointains parents des bulletins ont pu voir le jour il y a de cela plus de 150 ans, les bulletins modernes ont une genèse distincte, n'étant pas la simple continuité et le perfectionnement d'un mouvement qui aurait été amorcé il y a longtemps.

² Il existe en fait des « states report cards » (des bulletins de performance des états) qui vont effectivement jusqu'à évaluer la valeur des états américains entre eux. Cependant, ces bulletins n'entrent pas dans les définitions que nous avons retenues pour effectuer notre recherche et ils comportent des caractéristiques d'un phénomène relativement différent.

Le développement des bulletins aux États-Unis

Les bulletins de performance en éducation représentent un phénomène traditionnellement associé au Royaume-Uni et surtout aux États-Unis, où ils se sont fortement implantés dans les années 1990. L'émergence des bulletins ayant précédé et influencé ceux qui sont apparus au Québec est ainsi un phénomène surtout américain.

Quelques éléments nous sont suggérés par Gormley et Weimer pour expliquer l'arrivée des bulletins de performance (1999, p. 42-51). D'abord, aux États-Unis un élément de préoccupation apparaît dans les années 1970 sous la forme de résultats décevants de la part des élèves américains aux tests internationaux et aux études longitudinales. Différentes enquêtes à la même époque soulignent un souci croissant de la population pour la question éducationnelle, une forte insatisfaction pour le statu quo et une demande d'imputabilité plus élevée. Également, à la fin des années 1980, la demande du public pour fixer des objectifs clairs d'apprentissage dans les disciplines de base crée une demande pour des tests pouvant mesurer les résultats.

Parmi les solutions adoptées en éducation primaire et secondaire, plusieurs sont centrées sur la question des arrangements institutionnels de production. On observe aux États-Unis des mouvements de déconcentration et de décentralisation importants. Les états deviennent les principaux responsables de la révision, de la planification et de l'amélioration des programmes. Dans de nombreux états, les autorités intermédiaires (les districts) se sont vues dépouillées de plusieurs de leurs responsabilités, alors que les écoles sont de plus en plus responsables des stratégies de mise en application des programmes (OCDE, 1996). L'éducation est aussi marquée par davantage de choix, avec des éléments comme les écoles à charte et les bons d'éducation. De façon générale, le système éducatif est plus ouvert à une clientélisation, offrant un cadre assoupli en ce qui a trait à l'organisation des programmes.

Un autre élément significatif de la réaction du système d'éducation est l'arrivée ou le développement de tests standardisés au cours des années 1970 et 1980, de plus en plus publiés par les autorités. En 1995, 42 états publiaient des rapports statistiques sur les districts scolaires et 35 états publiaient des rapports directement sur les écoles (Council of Chief State Officers, 1995, cité dans Gormley et Weimer, 1999, p. 1).

L'arrivée de ces événements – la crise perçue de l'état de l'éducation, le réaménagement institutionnel et le développement des tests standardisés – dans le monde de l'éducation allait

ouvrir la voie aux bulletins de performance, ceux-ci apparaissant comme un complément naturel aux solutions précédentes : Avec des transformations institutionnelles où le choix est plus large, le bulletin permet aux parents d'effectuer un choix plus éclairé. En présence d'une plus grande décentralisation, la structure informationnelle des bulletins offre un outil de surveillance et de contrôle aux autorités centrales. Pour sa part, le développement des tests standardisés procure un flot d'information qui a avantage à être synthétisé pour être accessible aux utilisateurs issus du grand public. Également, l'accroissement des demandes d'imputabilité du public fait apparaître une demande pour des instruments faciles d'accès et prodiguant une information concise et accessible. On peut aussi penser que le développement des bulletins de performance s'inscrit dans un courant politique plus large, apparaissant comme l'un des produits des modes de gestion axés sur les résultats, favorisés entre autre par le Government Performance and Results Act de 1993.³

Aujourd'hui, la grande majorité des états américains possèdent un bulletin de performance sur les écoles basé entre autres sur les résultats à des tests standardisés. L'arrivée du No Child Left Behind Act en 2003 devrait venir consolider un phénomène qui n'a cessé de prendre de l'importance au cours des dernières années (voir notre section 6).

Le développement des bulletins au Québec

Selon nous, plusieurs éléments suggèrent que les bulletins de performance sont susceptibles de se développer davantage au Québec au cours des prochaines années. On observe effectivement le développement de pratiques gouvernementales compatibles, se rapprochant des bulletins sur le plan de la philosophie de gestion. Au niveau fédéral, la revue des programmes lancée en 1994 au gouvernement fédéral devait amener le développement d'une stratégie de choix budgétaires basés sur des priorités d'action ainsi que l'utilisation d'outils évaluatifs à cette fin. Le nouveau système de gestion des dépenses annoncé par le président du Conseil du trésor en février 1995 met l'accent à la fois sur une plus grande marge de manœuvre des ministères dans la gestion des ressources tout en générant une imputabilité accrue envers le Parlement et la population (Harder et Lindquist , 1997, p. 85).

³ La Loi établit un cadre de gestion de la performance de l'appareil gouvernemental fédéral américain. Il comprend des plans stratégiques (faisant état de buts et d'objectifs), de plans de performance annuels (objectifs mesurables) ainsi que des rapports de performance annuels (réel vs prévisions).

Quant au cas spécifique du Québec, il nous est apparu utile de regrouper nos éléments annonceurs sous trois catégories : les transformations administratives, le développement du cadre légal de la reddition de compte et de l'évaluation et la modification de la démocratie scolaire.

1. Transformations administratives axées sur les résultats et la transparence

L'État québécois s'est engagé de façon significative sur la voie de la gestion par résultats depuis quelques années (Leclerc, 2001, p. 62-68). On peut penser ici, de façon générale, à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres⁴ ainsi qu'à la Loi sur l'administration publique⁵ (ci-après « LAP »). Cette dernière, adoptée en 2000, contribue à la tendance actuellement observée dans l'appareil gouvernemental québécois à accroître l'imputabilité et la transparence de l'action et des acteurs gouvernementaux. La Loi rend ainsi obligatoire la publication d'une déclaration de services aux citoyens, laquelle devient, au même titre que le plan stratégique et le plan de gestion des dépenses publiques, un objet de reddition supplémentaire des dépenses publiques. L'article premier de la Loi, en mentionnant l'instauration d'un « cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de transparence » fait écho aux fonctions des bulletins de performance.

Si le milieu de l'éducation n'est soumis que partiellement à ces mesures⁶, il n'en demeure pas moins influencé par les mêmes tendances en matière de gouvernance. Ces tendances sont incarnées par des initiatives d'imputabilité, de reddition de compte et de transparence similaires à celles réalisées ailleurs. Le milieu universitaire, par exemple, est désormais soumis au régime des contrats de performance de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire⁷. Le contrat prévoit en outre la divulgation annuelle du taux de réussite par secteur universitaire et de la durée moyenne des études.

⁴ L.R.Q., c. I-4.1. Cette loi est abrogée par la Loi sur l'administration publique en mai 2000.

⁵ L.R.Q., c. A-6.01.

⁶ Seuls la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial et le Conseil supérieur de l'éducation y sont soumis (LAP art. 5).

⁷ LRQ, c. E-14.1, art. 4.6

Au niveau primaire et secondaire, le projet de loi 180 est venu modifier la Loi sur l'instruction publique en appuyant une certaine décentralisation des pouvoirs du ministère et des commissions scolaires vers les écoles, instituant entre autres les Conseils d'établissement (Conseil supérieur de l'éducation, 1999, p. 11). La dévolution de responsabilités administratives au niveau local génère parallèlement la nécessité de rendre des comptes. Le Conseil supérieur de l'éducation voit dans les récentes transformations institutionnelles en éducation une situation qui commande davantage d'évaluation des établissements (Conseil supérieur de l'éducation 1999, p. 15-25). En réponse à cette nouvelle dynamique d'imputabilité, le ministère de l'éducation, depuis mars 2000, demande également à ses écoles de se doter de contrats de performance, appelés « plans de réussite ». La mesure, qui touche les établissements du primaire et du secondaire, exige de ceux-ci qu'ils déterminent des objectifs de réussite clairs et mesurables et qu'ils définissent les moyens concrets qu'ils comptent mettre en place pour les atteindre. Des façons de mesurer périodiquement les résultats obtenus sont également prévues, tant sur le plan quantitatif que qualitatif (Ministère de l'éducation du Québec, 2000).

2. Développement du cadre légal de la reddition de compte et de l'évaluation

Sur le plan évaluatif, les récentes modifications à la Loi ne sont pas négligeables. L'article 36 de la Loi, abordant la question de la mission de l'école, mentionne que celle-ci est réalisée « dans le cadre d'un projet éducatif élaboré, réalisé et évalué périodiquement ». L'article 37 reprend l'élément évaluatif en spécifiant que « le projet éducatif de l'école contient les orientations propres à l'école et les mesures pour en assurer la réalisation et l'évaluation ».

Selon l'article 83, le conseil d'établissement est tenu pour sa part d'informer « la communauté que dessert l'école des services qu'elle offre et lui rend compte de leur qualité ». Cette reddition de compte devrait normalement s'opérer sur la base d'une évaluation des résultats du projet éducatif de l'école puisque l'article 74 mentionne que le Conseil d'établissement procède à l'évaluation de celui-ci.

Ainsi, on retrouve au cœur même de la Loi sur l'instruction publique des exigences sur l'évaluation de la performance scolaire et sur la diffusion publique de celle-ci, des éléments caractéristiques des bulletins de performance.

3. Modification de la démocratie scolaire

Les élections scolaires de novembre 2003 ont atteint un plancher de participation record de 8,4 % à l'échelle du Québec, avec les deux tiers des postes qui ont été comblés par acclamation. L'indifférence de la population envers le mécanisme électoral est encore plus marquée dans les régions de Québec et de Montréal, où les taux de participation tombent respectivement à 4,1 % et 4,5 % (Marceau et Bernier, 2003, p. 1).

Si l'intérêt pour le système électif diminue, cela ne veut pas nécessairement dire que la population n'est plus préoccupée par la réalité scolaire. Pour Marceau et Bernier, cela est plutôt dû à une transformation de la dynamique démocratique. En clair, avec l'arrivée de commissions scolaires toujours plus grosses (Marceau et Bernier 2003, p. 5) et une dilution du poids du vote qui s'ensuit, les parents trouvent plus efficace d'exprimer leurs préférences en exerçant un choix entre les établissements qu'en allant voter. On observe d'ailleurs que c'est dans les commissions scolaires où les possibilités de choix sont les plus grandes, plus particulièrement à Québec et Montréal, que les taux de participations sont les plus faibles (Bernier et Marceau 2003, p. 21, 23).

Un passage de la régulation du système scolaire par des mécanismes politiques vers des mécanismes de marché laisse entrevoir un besoin particulier en matière d'information sur la performance scolaire. Cela s'appuie sur le fait que la qualité des décisions des parents aura désormais un impact direct sur leur bien-être.

Les éléments vus précédemment – les transformations administratives en éducation, l'obligation d'évaluer et de rendre des comptes ainsi qu'un déplacement de la démocratie scolaire de l'électif vers le sélectif – suggèrent selon nous que l'information sur la performance scolaire risque de jouer un rôle de plus en plus important dans le développement de l'éducation au Québec. Cela soulève par le fait même la pertinence de se questionner sur un moyen de produire cette information, soit le bulletin de performance, lequel est susceptible d'offrir une réponse ou une partie de réponse à cette exigence de reddition de compte et de transparence.

De fait, si la situation en éducation est très différente ici de celle vécue aux États-Unis, les bulletins de performance ou des formes d'évaluation apparentées font de plus en plus leur entrée sur la scène québécoise. Si les bulletins sont passés relativement inaperçus ces dernières années, c'est peut-être d'une part que nous n'avons pas appris à les identifier et

d'autre part parce que nous n'avons que partiellement intégré le vocable de bulletin de performance organisationnel avec les entités qu'ils désignent. Les initiatives en santé au sujet de la mesure de la performance des hôpitaux et des CLSC, ainsi que la publication des listes d'attentes sur Internet, peuvent se rapprocher grandement de l'objet de notre recherche.

Les écoles secondaires du Québec sont même depuis peu l'objet d'un véritable bulletin de performance. L'Institut économique de Montréal publie ainsi depuis 2000 son bulletin des écoles, lequel établit un rang parmi tous les établissements d'enseignement, privés ou publics.

Questions de recherche

La question de recherche est en lien avec la problématique décrite précédemment : les bulletins représentent un phénomène d'information relativement récent, susceptible de prodiguer une information sur la performance scolaire répondant à des besoins spécifiques. La contribution souhaitée de ce mémoire est de déterminer quels rôles informatifs les bulletins peuvent assumer.

La question principale de la recherche peut s'établir comme suit :

Quels sont les rôles informatifs pouvant être assumés par les bulletins de performance en éducation?

Des questions complémentaires à la question principale sont également abordées :

1. Comment définit-on les bulletins de performance en éducation?
2. Quels sont le contenu et la forme devant favoriser l'accomplissement des rôles informatifs des bulletins de performance?
3. Quelles sont les conditions institutionnelles devant favoriser l'accomplissement des rôles informatifs des bulletins de performance?

3. Méthodologie de la recherche

La recherche ne s'inscrit pas dans un cadre hypothético-déductif. Elle cherche plutôt à qualifier sur le plan conceptuel le phénomène des bulletins de performance. C'est d'ailleurs ce que reflète notre question de recherche principale (Quels sont les rôles informatifs pouvant être assumés par les bulletins de performance en éducation?).

Ce que nous voulons faire dans le cadre du mémoire, c'est appliquer au concept de bulletin de performance le cadre théorique de l'analyse économique de l'information pour en discerner le fonctionnement et la capacité théorique à répondre aux différents besoins d'information sur la performance scolaire. Nous en venons ainsi à faire l'analyse normative des qualités requises au bulletin pour répondre aux besoins auxquels il s'adresse.

La stratégie adoptée pour répondre à la question de recherche se déploie en quatre grandes étapes.

1^{ère} étape : L'information dans le processus décisionnel

La première étape consiste à définir un cadre conceptuel du phénomène de l'information dans la prise de décision (section 4.1.). Nous faisons appel dans cette section du travail à des auteurs qui ont abordé l'analyse économique de l'information, comme Mackaay (1986) et Downs (1957; 1967).

Nous décrivons successivement les concepts d'incertitude, de processus de construction des connaissances, de valorisation de l'information, de raccourcis informationnels, de l'apport de l'information à l'efficacité économique, des transferts de coûts en information, de la présélection de l'information et finalement de l'impact du consommateur marginal. Ces éléments nous seront utiles plus tard pour décrire le fonctionnement du bulletin de performance comme outil d'information (section 5.1.).

2^{ème} étape : Besoins et production d'information sur la performance scolaire

Une fois établi notre cadre conceptuel de l'information, nous examinons les caractéristiques des différents besoins d'information sur la performance scolaire (section 4.2.).

Il s'agit d'abord de déterminer les différents rapports d'imputabilité concernés par l'information sur la performance scolaire. Une fois les bénéficiaires de ces rapports d'imputabilité identifiés, nous verrons pour chacun d'eux les problématiques particulières reliées à leurs besoins d'information. Cette compréhension des besoins particuliers d'information servira de base à l'élaboration des différents rôles informatifs pouvant être assumés par les bulletins (section 5.2.)

Également, nous faisons état des caractéristiques du marché de la production de l'information sur la performance scolaire en l'absence de bulletins de performance (section 4.3.).

Schneider (1999; 2000) est l'un de ceux qui contribuent à notre compréhension des besoins d'information chez les parents, lesquels constituent le principal groupe de bénéficiaires des bulletins.

3^{ème} étape : Définitions et distinctions sur les bulletins de performance

La troisième étape, toujours au sein du cadre conceptuel, consiste à définir le bulletin de performance comme instrument de mesure de la performance (section 4.4.). Nous ferons appel aux définitions offertes par la littérature dans ce domaine ainsi qu'aux distinctions qu'elle réalise relativement à d'autres types de mesures de la performance. Cette démarche devrait contribuer à dégager l'apport spécifique des bulletins.

Ce sont principalement Gormley et Weimer (1999) ainsi que Jaeger (1993; 1994; 1994a) qui nous appuient dans notre tâche.

4^{ème} étape : Application du bulletin au processus décisionnel, aux besoins d'information et élaboration d'une grille normative

La quatrième étape constitue notre section des résultats (section 5 et section 6). Les deux premières parties des résultats (sections 5.1. et 5.2.) s'attaquent à la principale question de recherche en décrivant les différentes façons dont les bulletins peuvent s'acquitter de leur tâche informative.

La section 5.1 est le résultat de l'analyse confrontant le concept de bulletin de performance au cadre conceptuel de l'information dans le processus décisionnel (section 4.1.). On y retrouve entre autres l'effet particulier du bulletin sur l'incertitude, les raccourcis informationnels et les transferts de coûts.

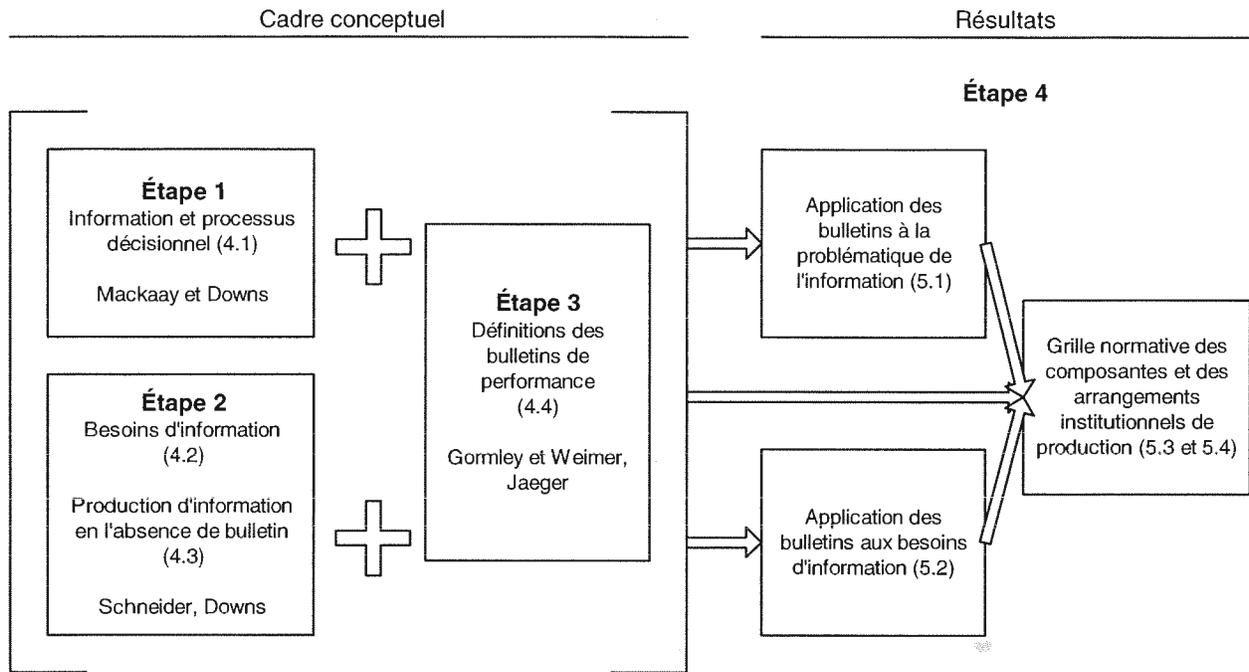
La section 5.2. est le résultat cette fois de la confrontation du concept de bulletin aux besoins d'information sur la performance scolaire (section 4.2.). C'est à cette étape que nous dégageons les différents rôles informatifs devant répondre aux besoins d'information.

Les sections 5.3. et 5.4. offrent respectivement des aperçus normatifs d'une part sur les composantes (contenu et format) des bulletins et d'autre part sur les arrangements institutionnels à privilégier pour en faire la production. Ces recommandations s'appuient sur les éléments du cadre conceptuel traitant des besoins d'information sur la performance scolaire (section 4.2.) et sur la production d'information en l'absence de bulletins (section 4.3.).

La section 6 quant à elle rassemble des exemples réels de bulletins de performance de façon à exposer de façon pratique les éléments d'ordre conceptuel que nous avons développé précédemment. Nous traitons des cas des États-Unis, de la France et du Canada.

Nous illustrons à la figure 1 notre stratégie générale de recherche.

Figure 1 : Stratégie générale de recherche



4. Cadre conceptuel

4.1. L'information dans le processus décisionnel

L'information, au sens large, est l'élément central du choix et le choix, en présence de ressources limitées, est la question centrale de l'économie (Mackaay, 1982, p. 107). Comme les bulletins de performance sont des sources d'information, nous ferons appel à la science économique pour en modéliser le fonctionnement.

L'incertitude

L'individu rationnel au sein du discours économique traditionnel réalise ses choix de façon à optimiser son bien-être. La théorie économique classique suppose que l'individu réalise ses choix en présence d'une information parfaite qu'il traite parfaitement. La réalité est différente, alors que l'information varie en qualité et en quantité et qu'elle est traitée de façon inégale d'un individu à l'autre. C'est ainsi que la qualité de l'information va influencer sur la qualité des choix effectués. Une information de meilleure qualité va réduire le risque de commettre des erreurs dans les efforts des acteurs concernés pour accroître leur bien-être.

Ce risque de commettre des erreurs comme nous l'avons appelé précédemment constitue l'incertitude. Il est acquis que le niveau d'incertitude peut être réduit par l'information (Downs, 1957, p. 77). L'information agit de deux façons sur l'incertitude :

1. D'abord, l'information peut élever la capacité décisionnelle en augmentant la compréhension que nous avons des options connues. Ce type d'apport n'est possible que dans une situation où les différentes options ont été identifiées par le décideur. Nous proposons d'utiliser la formule de puissance décisionnelle verticale pour exprimer les effets bénéfiques chez le décideur dans ce cas-ci. Les sciences économiques désignent cette sorte d'incertitude sous le vocable de risque (Mackaay, 1982, p. 108).
2. Ensuite, lorsque les variables menant à un choix n'ont même pas été identifiées, l'information peut accroître le champ décisionnel en révélant de nouvelles options à considérer. On pourrait parler ici de puissance décisionnelle horizontale. Les sciences économiques parlent d'incertitude au sens strict (Mackaay, 1982, p. 108).

Prenons un individu cherchant une école pour ses enfants. L'information instruisant cet individu de l'existence des différentes écoles accessibles vient accroître sa puissance décisionnelle horizontale et diminuer l'incertitude au sens strict. Il appert que dans sa région, l'individu a le choix entre deux établissements d'enseignement. L'information instruisant le même individu que l'école A prodigue de meilleurs services dans l'apprentissage du français que l'école B vient quant à elle accroître sa puissance décisionnelle verticale et diminuer le risque.

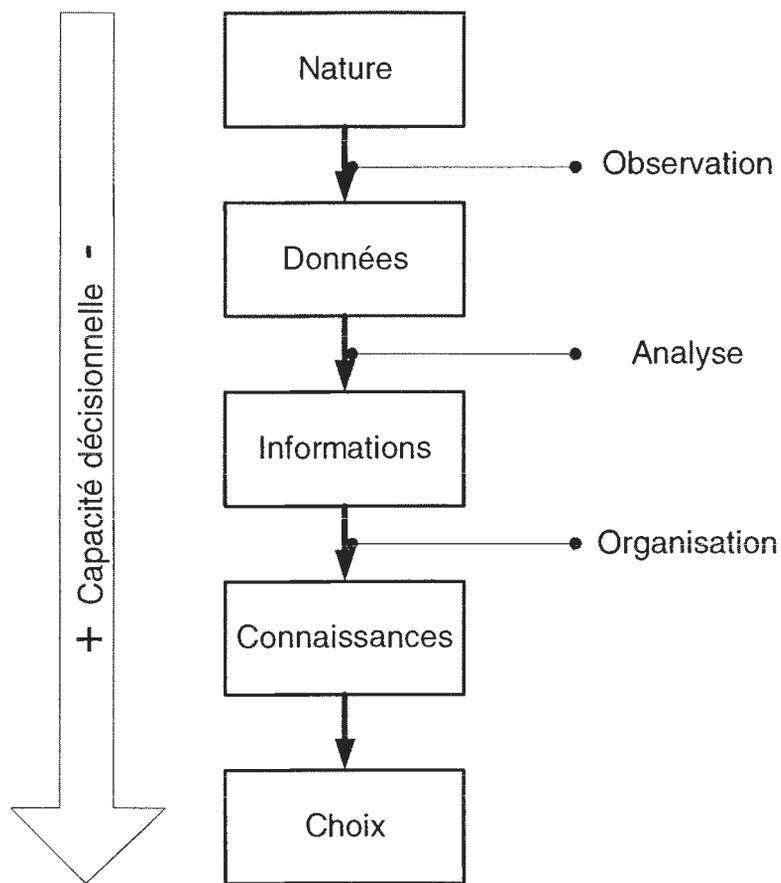
Le processus de construction des connaissances décisionnelles

Certains auteurs réalisent des distinctions entre les notions de données, informations et connaissances, notions parfois considérées comme interchangeables. Une classification de ces termes nous est utile à la compréhension du rôle joué par les bulletins de performance. Nous empruntons pour notre part la classification de Mackaay (1982, p. 108-109) qui offre une perspective dynamique de l'information.

L'activité de l'observation de la nature (entendue au sens large) est ce qui permet de dégager des *données*. La transformation de celles-ci par un effort d'analyse procure l'*information*. La *connaissance*, elle, est vue comme un ensemble d'informations colligées, systématisées et organisées dans la perspective d'une utilisation future (le choix à être effectué).

Évidemment, dans les faits, la distinction ne sera pas toujours aisée entre ce qui est une donnée et une information ou une information et une connaissance. La figure 2 représente notre schématisation du modèle de Mackaay sur le processus partant de l'observation de la nature à la décision.

Figure 2 : Processus de construction des connaissances décisionnelles



Chacune des étapes présentées précédemment ne sont pas nécessairement entreprises par l'individu dans son processus décisionnel. L'acquisition de différentes sources d'information par un exercice de collecte procure à l'individu des documents pouvant présenter des données, des informations et parfois même des connaissances.

À moins que la distinction ne soit faite de façon spécifique, les termes de données, informations et connaissances seront utilisés de manière interchangeable pour le reste du texte. Le terme information servira généralement de terme générique pour les concepts que nous venons d'explorer.

La valorisation de l'information

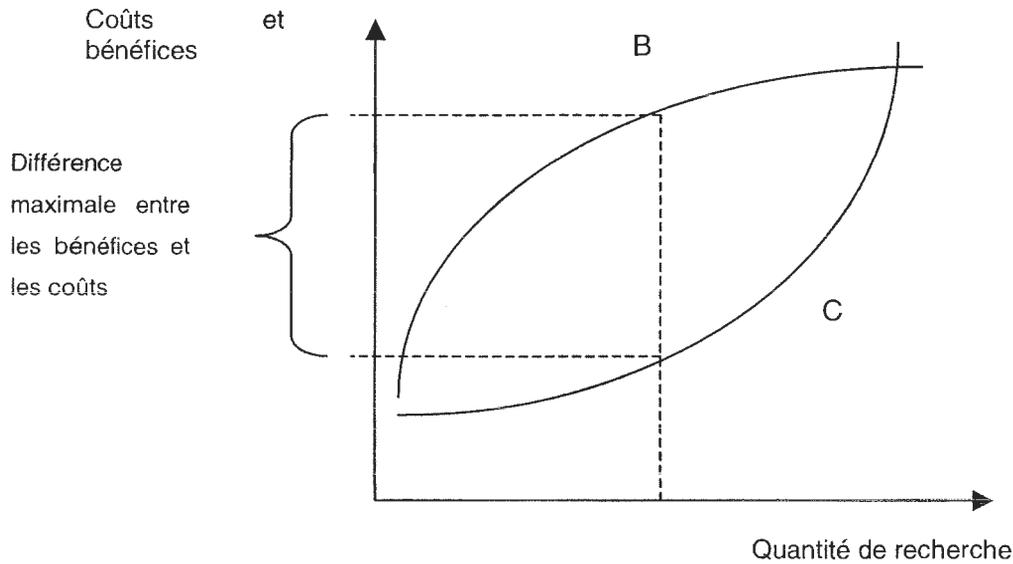
Nous avons vu que la capacité décisionnelle de l'individu s'accroît avec l'information et la diminution corrélative de l'incertitude au sens large. Plus d'information devrait ainsi normalement engendrer de meilleures décisions pour l'individu. Néanmoins, ce dernier limite parfois ses recherches en information au strict minimum.

La recherche d'information continue chez l'individu rationnel tant que le coût marginal de l'information additionnelle ne dépasse pas son bénéfice marginal (Downs, 1967, p. 176; Downs, 1957, p. 215). La fonction de l'information est d'aider le décideur dans ses choix, sa prise de décision. Conséquemment, le bénéfice peut se calculer comme l'écart entre la situation (impact) découlant des choix basés sur l'information initiale et celle découlant des choix basés sur la nouvelle information.

La tendance à chercher de l'information est en lien 1) avec la valorisation d'une décision correcte, i.e. le gain d'utilité pour la réduction de l'incertitude décisionnelle; 2) l'utilité anticipée de la pièce d'information pour la prise de décision et 3) le coût de l'information (Downs, 1957, p. 215).

La rationalité économique pousse les chercheurs d'information à investir des efforts tels que la différence entre les bénéfices (B) et les coûts (C) sera maximisée (Mackaay, 1982, p. 110-111).

Figure 3 : Valorisation de l'information



Source : Mackaay, 1982, p. 111

Les raccourcis informationnels

Dans une perspective complémentaire à celle suggérée par Mackaay et Downs, Lupia et McCubbins (1998) avancent que le niveau de connaissance pouvant être obtenu – ou recherché – par les demandeurs d'information varie entre le savoir encyclopédique et le savoir pratique (hability knowledge). Le premier est basé sur des connaissances parfaites, complètes, exhaustives. Conséquemment, il est extrêmement coûteux et impossible à obtenir. Le second est partiel, sélectif et peu volumineux. Si les avantages du savoir pratique sont moindres, son faible coût en fait un choix privilégié, surtout lorsque les bénéfices attendus pour l'information sont peu importants ou peu valorisés (Lupia et McCubbins, 1998).

Comme le savoir encyclopédique est pratiquement inaccessible, le décideur, quel qu'il soit, doit sélectionner certaines informations au détriment d'autres dans son processus décisionnel.

Lupia et McCubbins (1998, p. 25) proposent une équation permettant d'exprimer le schéma rationnel de l'attention portée par le citoyen face à une source d'information :

Attention = Bénéfices – Coûts d'opportunité – Coûts de transaction

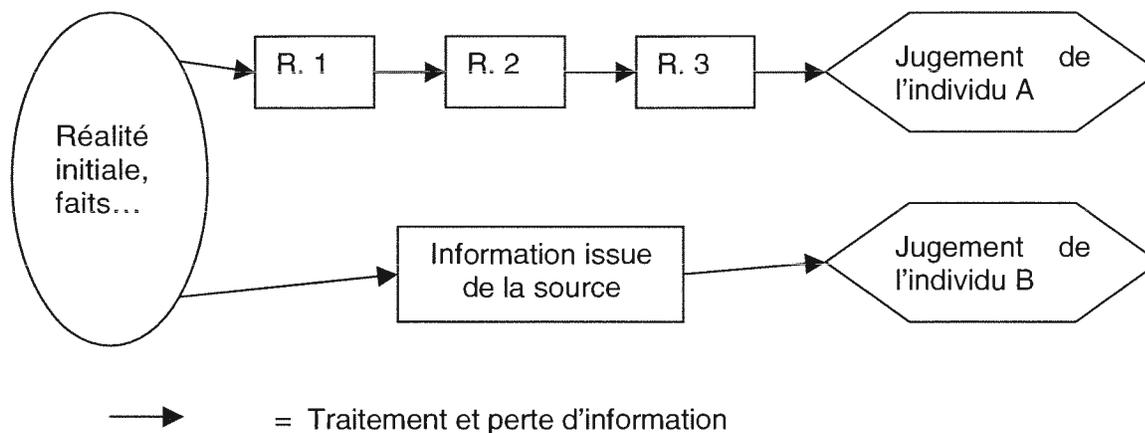
Ainsi, selon l'équation avancée, le niveau d'attention face à une source d'information équivaut au niveau des bénéfices attendus auquel on soustrait d'une part le coût d'opportunité relié à une autre démarche et d'autre part le coût de transaction nécessaire à sa collecte. Selon cette équation, le savoir encyclopédique offre des bénéfices maximaux mais demeure impopulaire parce que ses coûts de transaction sont exorbitants.

Une stratégie de discrimination des options ou des sources d'information est l'utilisation de raccourcis (*shorcuts*) (Lindeman, 1996). La méthode consiste pour l'utilisateur à baser ses choix sur un ensemble de « préjugés », de jugements préétablis et approximatifs, basés par exemple sur les expériences passées, l'opinion émise par tel groupe d'intérêt ou tel courant de pensée, la confiance accordée aux idées de tels individus, etc. Les raccourcis doivent permettre en théorie de réaliser des choix à un coût en information moindre qu'une recherche personnelle poussée, tout en maintenant un risque d'erreur raisonnablement faible.

Les raccourcis peuvent éventuellement former une chaîne entre eux, un raccourci menant à un autre et ainsi de suite. Plus les assertions sont nombreuses, plus la qualité d'un jugement basé sur des raccourcis est douteuse, le risque d'erreurs augmentant au fur et à mesure que les approximations s'additionnent. L'usage des raccourcis peut mener à des biais systématiques, diminuant d'autant le caractère correct des décisions (Schneider, 2000, p. 50).

L'information en provenance directe du système d'éducation, qui permettrait aussi de court-circuiter le trajet habituel et de qualité inégale des raccourcis informationnels des parents, est généralement peu utilisée par les parents. Cela s'explique, selon Schneider, par des coûts d'acquisition très élevés (2000, p. 115). Nous avons schématisé à la figure 4 le phénomène de la perte de la qualité de l'information selon qu'il s'agit d'une information prise à la source ou provenant d'une chaîne de raccourcis.

Figure 4 : Chaîne de raccourcis informationnels et perte d'information



La recherche de l'efficacité économique par l'information

L'importance de l'information étant telle dans l'atteinte d'un marché efficace que la littérature économique en est venue à considérer son insuffisance comme une quatrième grande forme de défaillance de marché, les trois autres étant la présence de monopole, d'externalités et de biens publics (Palgrave Dictionary, 1998, p. 307).

Lorsque l'information prodiguée par les acteurs du marché est insuffisante pour fournir une information satisfaisante pour réaliser des choix à un niveau de risque raisonnable, on peut statuer que le marché mène à une allocation inefficace des ressources. Dans ce cas, il peut y avoir un rôle à être exercé par l'État pour corriger la situation.

Beales et al. (1981) identifient trois catégories de correctifs publics en matière d'information. La première est la diminution des contraintes quant à la diffusion de l'information, comme une réglementation en matière professionnelle interdisant les restrictions aux membres d'une corporation professionnelle à utiliser des publicités comparatives. La seconde catégorie de correctifs tient au contrôle de la véracité du contenu. Il peut s'agir dans ce cas de sanctions pénales en cas de déclarations frauduleuses sur un produit.

La troisième catégorie, celle qui nous intéresse le plus pour l'analyse des bulletins de performance, consiste à accroître l'information disponible. Cela comprend des mesures telles que la standardisation de la présentation et des définitions utilisées, l'établissement d'un système de mesure de la valeur et de comparaison, l'obligation de divulguer certaines informations et parfois même la production et la diffusion de documents comprenant l'information utile.

Les correctifs publics en matière d'information représentent une solution efficace aux problèmes d'information inadéquate seulement lorsque la déficience émane des défauts inhérents à l'information prodiguée à l'individu, plutôt que des limitations de l'individu à traiter cette information (Wesley and Viscusi, 1992, p. 87). Cela revient à l'exposé de Downs sur le caractère transférable relatif des coûts d'information illustré à la figure 5.

Une étude de 1987 de Wesley et Viscusi tend à démontrer que des étiquettes génériques (un outil d'information reprenant plusieurs des critères des correctifs de Beales) accroissent l'efficacité du comportement des consommateurs (1992, p. 87).

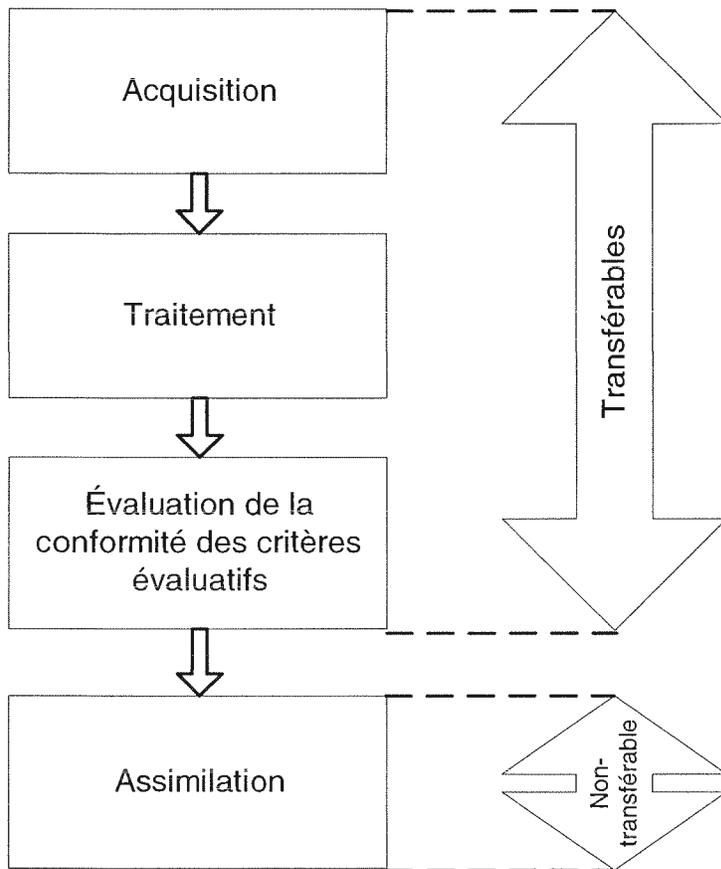
Les transferts de coûts en information

Downs suggère que la plupart des tâches menant à une décision peuvent être déléguées (Downs, 1957, p. 209). Par exemple, à moins d'effectuer lui-même l'observation du phénomène des écoles, le parent s'en remettra à différentes sources d'information ayant réalisé de façon plus ou moins poussée un traitement préalable des données. Ainsi, en situation de prise de décision, un minimum de tâche se trouve toujours délégué.

L'observation de la nature et la collecte de données, que Downs regroupent sous les coûts d'acquisition, ainsi que l'analyse et l'organisation de l'information, regroupés cette fois sous les coûts de traitement, sont les principales activités transférables (Downs, 1957, p. 210). L'assimilation de l'information, en bout de piste, prendra du temps, une activité qui ne peut être effectuée que par son utilisateur potentiel. Ce temps est le principal coût non-transférable (Downs, 1957, p. 209, 222). Les possibilités de transfert sont exposées dans la figure 5.

Figure 5 : Tâches du processus décisionnel

Tâches du processus décisionnel



Downs suggère que pour réduire ses coûts d'acquisition et de traitement, l'individu peut faire appel à maintes sources : ses réseaux de contacts, des groupes d'intérêts, les médias, etc. Ainsi, sans acquérir et traiter toute l'information lui-même, l'individu peut réduire raisonnablement l'incertitude entourant une prise de décision. Nous avons appelé précédemment ces stratégies de délégation « raccourcis » ou « shortcuts ».

La présélection de l'information

Dans son analyse, Downs présente trois conditions préalables à la prise de décision par un individu: 1) connaître ses objectifs; 2) connaître les possibilités offertes; 3) connaître les conséquences probables liées aux différentes possibilités (Downs, 1957, p. 208). La délégation de tâche produira éventuellement des économies quant aux deux derniers points. La question de la délégation de tâche peut cependant être problématique quant à la première condition.

L'individu a besoin d'être « pré-dirigé » sur les enjeux importants et l'information correspondante dans sa prise de décision, sans quoi il fait face à une somme d'information trop imposante pour pouvoir l'assimiler (Downs, 1957, p. 225). Les fournisseurs d'information font ainsi abstraction de certains aspects pour en considérer d'autres. Par exemple, les groupes d'intérêts, lors d'élection, peuvent suggérer des domaines importants à retenir et proposer une information correspondante.

Puisque l'individu a des capacités de traitement limitées et une quantité limitée de temps à consacrer au traitement de l'information, il doit faire une sélection dans le choix de cette dernière. Pour que l'information utilisée accroisse la capacité décisionnelle de l'individu elle doit en partager les objectifs évaluatifs concernant la problématique touchée. Référencer à une publication et s'y appuyer implique que l'on décide de se fier à la sélection d'information initiale réalisée préalablement par son auteur.

Lorsque l'information a une composante évaluative, comme c'est le cas avec les bulletins de performance, la question des objectifs poursuivis (la première condition de Downs) devient déterminante. Puisque évaluer, en gros, consiste à mettre en relation des moyens (et leurs résultats) avec des fins, le choix des fins (ou objectifs selon Downs) est déterminant dans la nature de l'information qui en résulte. Dans le cadre d'une élection par exemple, le citoyen tente de trouver des sources qui appuient des fins qui sont le plus possible en adéquation avec les siennes de façon à orienter correctement son choix (Downs 1957, p. 230-233).

L'information peut ainsi appuyer plus ou moins efficacement la décision à être prise. La possibilité d'en arriver à une décision correcte pour le décideur se trouve réduite et l'incertitude accrue face à une information évaluative dont on connaît mal l'orientation. Entre alors en jeu un coût additionnel en matière d'information, soit l'évaluation de l'adéquation des objectifs poursuivis ou des critères retenus par sa source d'information avec ses propres objectifs ou

critères. Éventuellement, cette tâche pourra également être transférée (voir la figure 5), mais le nouvel intermédiaire devra également faire l'objet d'une évaluation de son cadre évaluatif.

Le consommateur marginal

Des recherches démontrent que pour un marché privé donné des résultats positifs émergent de la recherche d'information de consommateurs sur la qualité et le prix même lorsque les consommateurs impliqués ne constituent qu'un sous-groupe relativement restreint (Schneider 2000, p. 42, 44). Teske et al. (1993, rapporté dans Schneider, 2000, p. 173) a transposé ces travaux dans le cas des biens publics. Il a identifié des sous-groupes de consommateurs davantage informés sur la performance des écoles qui ont exercé une pression sur les écoles locales pour être davantage efficaces. Toch (1998, rapporté dans Schneider, 2000, p. 173) observe que la perte de 1 600 élèves vers des écoles à charte a entraîné des réformes au sein du réseau d'écoles publiques desservant les 70 000 élèves d'un district. Également, les recherches de Schneider suggèrent que les sous-groupes de parents mieux informés ont plus tendance à choisir une école correspondant à leur préférence que les autres (2000, p. 175).

4.2. Besoins d'information sur la performance scolaire

Les rapports d'imputabilité concernés par l'information sur la performance scolaire

Pour évaluer la capacité du bulletin de performance à répondre à ses fonctions informatives, il est nécessaire de s'interroger sur les besoins d'information de ses diverses clientèles en matière de performance des établissements scolaires.

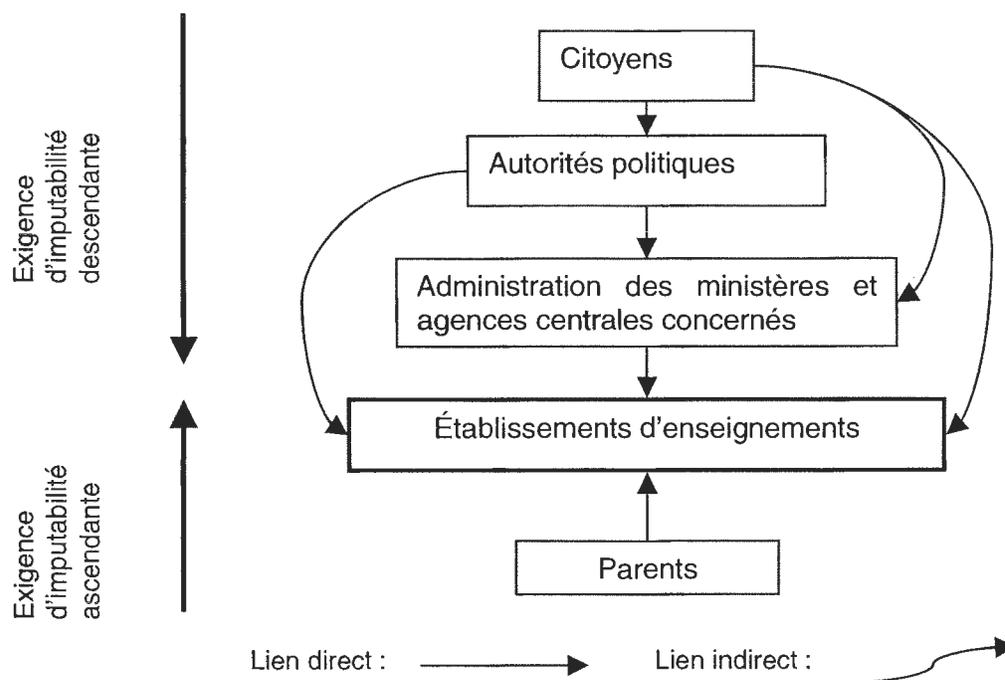
Nous regroupons les utilisateurs de bulletins de performance selon qu'ils utilisent l'information dans un cadre d'imputabilité descendant ou ascendant, en fonction du modèle développé par Gromley et Weimer (1999, p. 20 et ss.). Nous appliquons le terme d'imputabilité descendante à ceux qui habilitent et financent les établissements visés par les bulletins de performance. Dans la hiérarchie de l'appareil étatique cette chaîne d'imputabilité se justifie par l'utilisation des fonds publics en éducation, où par l'intermédiaire des institutions démocratiques l'école est redevable en bout de piste envers les contribuables et les citoyens en général. On retrouve tout en haut de la chaîne les citoyens (ou les contribuables, si l'on privilégie la question du lien financier),

récipiendaires ultimes de l'autorité devant laquelle doivent répondre les décideurs politiques. Ces derniers vont eux-mêmes demander des comptes aux administrations gouvernementales responsables de l'éducation. À la fin se trouvent les écoles, lesquelles doivent plus ou moins directement des comptes à ceux qui les précèdent.

Le concept d'imputabilité ascendante s'applique pour sa part à ceux qui bénéficient des écoles et qui, comme clients ou bénéficiaires, en réclament des services adéquats. On peut penser en premier lieu aux étudiants et à ceux qui exercent de façon effective les pouvoirs d'imputabilité, soit les parents.

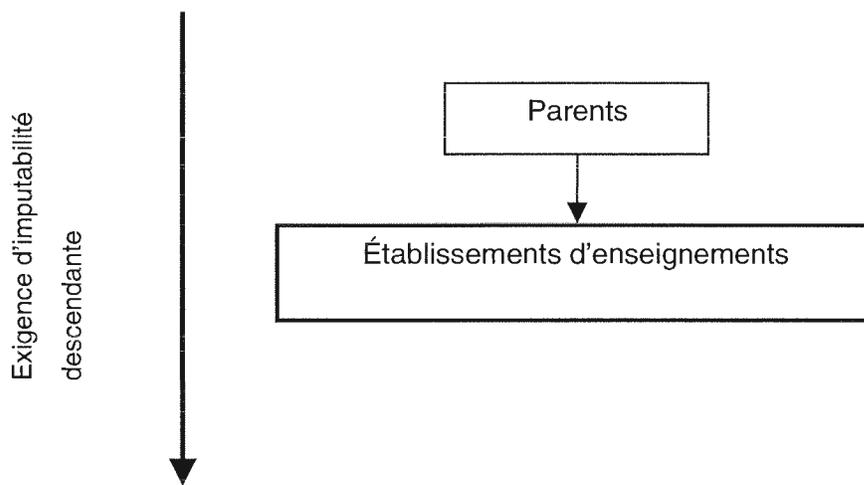
En marge des bénéficiaires des liens d'imputabilité (descendants ou ascendants) se trouvent les producteurs d'éducation eux-mêmes, soit les établissements d'enseignement. Ces derniers comportent plusieurs groupes y oeuvrant et possédant leurs attentes et intérêts propres : on y compte les employés en général, entre autres et surtout les professeurs, la direction générale ainsi que les conseils d'établissement.

Figure 6 : Imputabilité descendante et ascendante



La figure de l'imputabilité descendante-ascendante telle que nous la présentons tient dans la mesure où il existe une production étatique de l'éducation, ou, à tout le moins, un financement qui justifierait des liens d'imputabilité d'une telle nature. Dans un contexte où l'éducation serait entièrement privatisée, il n'y aurait qu'une imputabilité, celle des producteurs face aux parents. Dans ce dernier cas, la pyramide est inversée, alors que se confondent dans la personne du parent les rôles de bénéficiaire et de bailleur de fond/habilitant (figure 7).

Figure 7 : Imputabilité descendante dans un contexte d'éducation privatisée



Dans les faits, on assiste généralement à un mélange des deux modèles d'imputabilité. Les parents se trouvent conséquemment à la fois dans le rôle de créanciers d'imputabilités ascendante et descendante, selon le rapport des dépenses assumées en éducation, respectivement par l'état et par eux-mêmes.

Au Québec, comme l'éducation est en grande partie produite par des établissements sous la gouverne du ministère de l'éducation et financée par des fonds publics (la dépense globale par élève à l'enseignement primaire et secondaire est de 7 499 \$ (Ministère de l'Éducation, 2003)), la créance d'imputabilité descendante est davantage l'apanage de l'état (comme dans la figure 6) que celle du parent (comme dans la figure 7). Dans ce cas, les parents pourront exercer un imputabilité résiduelle descendante par leur rôle de citoyen/contribuable ou en vertu de la petite part des dépenses en éducation qu'ils assument à titre de parents.

La figure sur l'imputabilité nous amène à constater qu'une grande variété de clientèles peut s'intéresser à l'information portant sur la performance des établissements scolaires. Ces mêmes catégories de personnes sont ainsi susceptibles d'être visées par les bulletins de performance (Jaeger et al., 1994, p. 3), comme nous le verrons plus tard (section 5.2). Ces différents acteurs ont des intérêts, des aptitudes et des attentes qui varient beaucoup en face de l'information proposée. Nous considérons que pour tous les utilisateurs cependant, le problème de l'information scolaire peut être posé en terme de coût-bénéfices. Les bénéfices sont exprimés dans ce cas en terme de « précision décisionnelle » (choice accuracy), soit pour le choix de la meilleure école possible pour le parent dans un système de libre choix, soit pour des décisions régulatrices pour les agences gouvernementales de l'État dans un système de surveillance et de contrôle. À l'opposé, il existe également des coûts aux chapitres de la cueillette de l'information, des efforts de réflexion et de gestion qui y sont liés ainsi que, ultimement, des coûts inhérents à l'utilisation d'une telle information (Schneider, 1999, p. 7-9).

Besoins d'information des parents

C'est dans le cadre d'un système d'éducation basé sur le choix que la question des besoins d'information des parents se pose le plus clairement, alors que les conséquences d'une information de qualité seront les plus importantes pour ce groupe. Dans ce cas, les bénéfices du parent se situent au niveau de la capacité à réaliser un bon choix d'établissement d'éducation pour son enfant (decision accuracy) (choix de la meilleure école possible pour le parent) alors que les coûts se situent au niveau de la cueillette de l'information et de l'effort de réflexion pour la traiter (Schneider, 1999, p. 7-9). C'est donc à partir de cette problématique que nous questionnerons les besoins d'information des parents. Pour le citoyen ordinaire ou le parent qui n'est pas en situation de choix, nous supposons que les bénéfices attendus sont moins importants.

Conjointe à une politique de libre choix en éducation est l'idée que le comportement des acheteurs d'éducation – les parents – doit s'améliorer du point de vue de la puissance informationnelle pour assurer la réalisation de choix optimaux (Schneider, 1999, p. 2). En transférant la responsabilité de l'allocation des ressources éducatives à des acteurs non-experts, le libre choix crée un besoin d'information accessible sur les établissements d'enseignement.

Deux conditions apparaissent ainsi essentielles à l'efficacité d'un système de libre choix: il faut d'une part que les parents s'informent et d'autre part qu'une information de qualité soit disponible.

Certains comme Chubb et Moe (1990) suggèrent qu'en créant un système de libre choix en éducation, les parents vont devenir naturellement plus prompts à recueillir de l'information sur les options qui s'offrent à eux. Le fait que le choix de l'école relève du parent devrait en théorie inciter celui-ci à une recherche d'information accrue dans ce domaine, puisqu'il est maître d'une allocation pouvant augmenter de façon substantielle le bien être de son enfant.

In a system where virtually all the important choices are the responsibility of others, parents have little incentive to be informed or involved. In a market-based system, much of the responsibility would be shifted to parents (their choices would have consequences for their children's education) and their incentives to become informed and involved would be dramatically different (Chubb et Moe, 1990, p. 564).

D'autres, comme Schneider (1999), croient qu'une part importante des consommateurs en éducation demeure relativement passifs et peu informés même en situation de libre choix. Schneider avance qu'une approche de marché fonctionne bien en présence d'échanges répétés de biens simples et homogènes par plusieurs acheteurs et vendeurs. Dans ce contexte, les réputations des producteurs peuvent se développer, une information relativement complète existe et les coûts de transaction sont peu élevés (2000, p. 40). La situation en éducation serait sensiblement différente. Le bien à transiger y est davantage complexe, l'information incomplète et difficile à obtenir et le nombre de producteurs limités pour un consommateur donné.

Bettman (1979, p. 177, cité dans Wesley and Viscusi, 1992) à la suite d'une recension de la littérature pertinente, conclut que le consommateur n'a pas, généralement, les ressources ou les habilités nécessaires pour traiter la totalité de la quantité d'information pouvant potentiellement être disponible pour réaliser une décision particulière. Les consommateurs, conséquemment, ont une capacité de traitement (une rationalité) limitée.

Kardes décrit le consommateur en ces termes :

The typical consumer is exposed to a relatively small subset of available information about products and services, and the consumer attends to an even smaller subset of information to which he or she has been exposed. Not all information is encountered, and not all encountered is attended and processed. (Kardes, 1994, p. 400, dans Schneider 2000, p. 46)

Simon renchérit:

(Le terme consommateur) describes a person who is limited in computational capacity, and who searches very selectively through large realms of possibilities in order to discover what alternatives of actions are available, and what the consequences of each of these alternatives are (Simon 1986, p. 295).

Le niveau d'information sur les biens et services publics des citoyens en général est relativement faible. Mais plus encore, il semble que le niveau d'information pour les biens de nature privé – auquel se compare par analogie l'école dans un système de libre choix – soit également bas (Kardes, 1994, p. 400).

En plus du peu d'information traitée par les parents, il faut ajouter le peu d'enthousiasme manifesté à l'égard de l'acquisition de l'information, même en situation de consommation d'un bien dispendieux ou risqué (Bloch, Sherrel et Ridgway, 1986, p. 119). Les individus consacrent peu d'efforts à la recherche et à l'analyse d'une information utile à l'allocation de leurs ressources, même face à l'achat d'un bien coûteux ou présentant un risque d'investissement élevé (Schneider, 1999, p. 4).

La question du niveau d'information s'est donc posée en matière d'éducation, particulièrement dans le contexte des réformes éducatives des états américains favorisant un choix accru pour les parents. Il appert que les parents « ne sont pas des consommateurs naturels d'éducation et que peu de parents, toutes classes sociales confondues, apparaissent désireux de se procurer l'information nécessaire pour faire des choix éducationnels informés (traduction libre) » (Ascher et al., 1996, p. 40-41, dans Schneider, 2000, p. 47). Certaines études relèvent à propos le jugement erroné des parents en situation d'évaluation de la performance des écoles (Schneider, 1999, p. 5).

Besoins d'information des autorités gouvernementales

Les acteurs bureaucratiques, comme tous les autres, prennent leurs décisions de façon rationnelle, mais sont limités dans l'exercice de leur rationalité. Downs (1967, p. 75) énumère six restrictions majeures:

- 1) Une quantité limitée de temps à consacrer à chaque décision;
- 2) Une capacité mentale limitée, ne permettant d'examiner qu'un nombre relativement réduit d'informations à la fois;
- 3) Les fonctions des décideurs les amènent à être impliqués dans une variété d'activités plus large qu'ils ne peuvent considérer simultanément;
- 4) L'information effectivement considérée par les décideurs ne représente qu'une fraction de l'information potentiellement disponible sur le sujet traité;
- 5) Des éléments d'information additionnels sont généralement accessibles pour les décideurs, mais le coût d'acquisition croît avec la quantité d'information supplémentaire;
- 6) Des aspects importants de plusieurs problèmes impliquent des éléments d'information entièrement indisponibles, ce qui implique que plusieurs décisions sont prises malgré un certain degré d'incertitude irréductible.

L'information est appelée à transiger entre les différents paliers décisionnels de la machine gouvernementale. Ce déplacement d'information ouvre la porte à des distorsions supplémentaires. À ce titre, Downs identifie quatre biais majeurs, dont deux se révèlent importants pour le traitement de notre problématique (Downs, 1967, p. 77-78) :

- 1) Chaque décideur tend à modifier l'information qu'il transmet aux niveaux supérieurs. Il exagère l'information qui lui est favorable et minimise celle qui lui est défavorable.
- 2) Chaque décideur tend à adopter un biais favorable en regard des politiques et des programmes qui favorisent ses intérêts.

Également, plus le décideur est placé haut dans la hiérarchie, plus les difficultés présentées précédemment auront du poids, les altérations à l'information tendant à se multiplier d'un niveau à l'autre (Downs, 1967, p. 117).

Pour Banks et Weingast (1992, p. 510), les organisations publiques déconcentrées ou décentralisées possèdent une compréhension plus large et détaillée que ceux qui les précèdent

dans la hiérarchie étatique : cela leur procure un avantage informationnel qui prévient le niveau supérieur de poser des gestes dont la conformité avec leurs intérêts seraient trop éloignés. Banks et Weingast partent du modèle développé par Niskanen (1971) où le politicien partage avec l'administration la connaissance des bénéfices d'une action étatique mais où seul l'administration connaît les coûts de cette action. Dans le modèle de Niskanen, le politicien est prêt à accepter le coût proposé par l'administration pour l'action étatique qu'elle rend tant que celui-ci ne dépasse pas les bénéfices qu'il en attend. L'administration parvient alors à se dégager une rente en rendant différents services à un tarif plus élevé que le coût réel mais moins élevé que les bénéfices pour le politicien.

Banks et Weingast proposent une sophistication du modèle de Niskanen en ajoutant la dimension de l'adaptation du politicien. Cette adaptation prend la forme d'une investigation par le politicien des activités de l'administration pour connaître les véritables coûts de l'action entreprise. Dans ce contexte, la rentabilité des mesures de surveillance existe tant et aussi longtemps que leurs coûts ne dépassent pas l'écart entre le coût réel et le coût suggéré par l'administration en l'absence de surveillance. En présence d'un coût de surveillance peu élevé, le politicien pourrait même allouer à l'administration un budget égal au coût réel de l'action réalisée (Banks et Weingast, 1992, p. 510-512).

Si l'on applique les théories de Downs ainsi que celle de Banks et Weingast au système d'éducation primaire et secondaire, cela implique que les écoles auraient tendance à offrir une information biaisée aux paliers décisionnels supérieurs de façon à retirer une rente des sommes consacrées à la mission éducative. En extrapolant les conclusions de Banks et Weingast la situation pourrait néanmoins être corrigée en partie par une information portant sur la performance scolaire à coût peu élevé.

Commentant cette asymétrie d'information, le rapport de l'OCDE de 1996 sur l'évaluation des systèmes éducatifs mentionne que les parlements disposent rarement des ressources techniques qui leur permettraient de critiquer efficacement les politiques des ministères de l'éducation. Cela peut s'expliquer d'une part par la nature partisane des débats, mais aussi par un manque d'information synthétisée et accessible (OCDE, 1996, 45).

Selon Downs, les entités examinées au sein de l'appareil gouvernemental adoptent un comportement davantage conforme aux attentes des paliers supérieurs d'autorité en situation

d'observation (1967, p. 151), ce qui concorde avec les propositions de Banks et Weingast. Elles vont tenter de générer l'impression de conformité davantage que la conformité réelle si le coût du premier est moindre que le second (Downs, 1967, p. 151), ce qui fait apparaître à notre avis la dimension de l'adaptation du côté de l'administration, cette fois.

Pour Downs la production de l'information portant sur la performance de l'action gouvernementale tire avantage de certains arrangements institutionnels (1967, p. 148). Entre autre, il mentionne l'utilité de posséder des agences de surveillance séparées de celles qui sont examinées.

La proposition de Downs s'appuie sur quatre arguments : D'abord, leurs systèmes d'incitatifs et d'intérêts ne se confondent pas avec l'objet examiné (une information claire sur un programme peu performant ne leur est pas nuisible car leur propre pérennité n'est pas liée au programme examiné); Ensuite, leur fonction première est de générer de la surveillance, ce qui n'entre pas en conflit avec les autres missions que peut avoir l'organisation examinée; Également, bien que l'information puisse encore souffrir de distorsions, ces distorsions ne répondent pas aux mêmes tendances que celles des producteurs des programmes examinés; Finalement, la séparation des fonctions génère une rivalité dans la réalisation des produits informationnels (Downs, 1996, p. 148-149). C'est une rivalité qui porte sur la qualité et l'intégralité de l'information, laquelle peut finir par se matérialiser par la prévention et la réparation des problèmes chez le producteur examiné de façon à contrer l'examineur (Downs 1967, p. 149,150).

Besoins d'information des citoyens

Un troisième et dernier rôle que nous attribuons à l'information sur la performance des établissements scolaires tient à une fonction de transparence des activités gouvernementales envers les citoyens en général. Une telle fonction de l'information évaluative dérive des postulats de base des démocraties libérales. Elle part du principe que la souveraineté appartient aux citoyens et que les différentes strates d'intervention de l'appareil public doivent lui rendre des comptes (OCDE, 1996, p. 39). Pour intervenir efficacement dans le débat public et assumer ses responsabilités d'électeur, le citoyen doit pouvoir bénéficier d'une information suffisante (Duplé, 2002, p. 20 et 21).

Il nous est maintenant utile de présenter le paradoxe de Downs. Downs, dans « An Economic Theory of Democracy » fait la double supposition suivante :1) Les citoyens d'une démocratie veulent que celle-ci fonctionne bien de façon à en tirer le plus de bénéfices possibles et il appert que la démocratie fonctionne bien en présence de citoyens bien informés; 2) Il est individuellement irrationnel d'être bien informé. Ce paradoxe existe selon Downs parce que, de façon générale, les bénéfices tirés de l'organisation sociale sont indivisibles (Downs, 1957, p. 246).

Ainsi, dans le cas de l'information sur la performance des établissements scolaires, la société a avantage à avoir des citoyens bien informés pour critiquer l'action gouvernementale ou exercer leurs droits de vote au plan provincial ou au plan des commissions scolaires. Cependant, contrairement aux parents en situation de choix, le citoyen n'est pas sujet à une forte concentration d'intérêts dans la question de la performance des écoles. Conséquemment il n'est pas rationnel pour lui de se procurer une somme d'information telle qu'elle serait optimale pour le débat public.

Si l'on se fie à certains auteurs, le paradoxe de Downs semble bien s'appliquer à la réalité scolaire : Selon Schneider, un faible taux de participation aux élections scolaires et une forte asymétrie d'information assurent une prépondérance à des groupes d'intérêt bien organisés dans la direction donnée à l'action scolaire (Schneider 2000, p. 30). Cette inefficacité a été analysée au Québec par Marceau et Bernier (2003), où les parents semblent avoir délaissé les mécanismes démocratiques pour effectuer directement leur choix entre les établissements lorsque la chose est possible.

Caractéristiques de l'information recherchée

Comme les bulletins de performance en éducation ont les parents pour principal public cible, nous allons tenter de documenter leurs préférences en matière d'information.

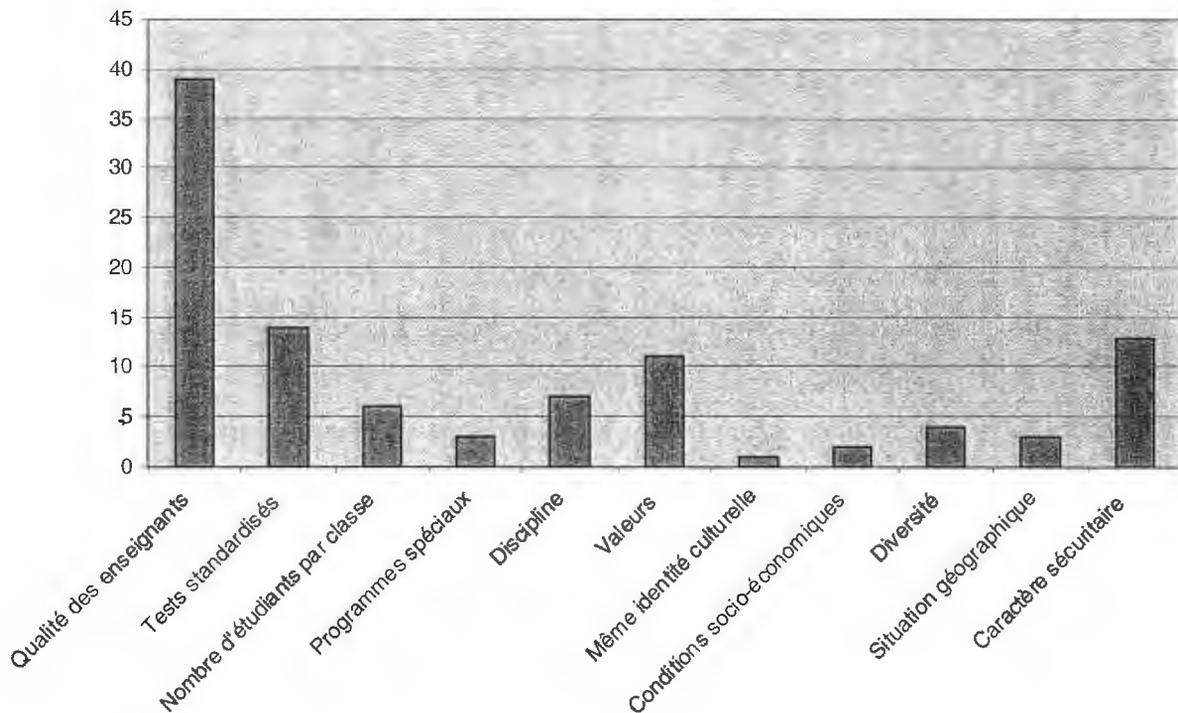
Des études ont été spécifiquement réalisées pour déceler l'information valorisée à l'intérieur des bulletins de performance eux-mêmes. Il s'agit des recherches du CREATE (Jaeger, 1994) et de A-Plus communication (1999).

L'étude de Schneider

Schneider a réalisé une enquête auprès de 1600 parents américains. Les répondants devaient identifier parmi 11 « caractéristiques » de l'école laquelle ils trouvaient la plus importante. Ils étaient soumis à nouveau à la même liste, avec l'élément précédemment choisi en moins. L'exercice se répétait jusqu'à arriver au dernier élément (2000, p. 93, 94).

Schneider (2000, p. 94), en accord avec les études récentes dans le domaine, fait état de la grande importance que les parents américains accordent aux dimensions académiques de l'école dans un processus de choix. Dans son étude, 39 % des parents répondants jugent que la qualité des enseignants est le critère le plus important et 14 % considèrent l'information sur les tests standardisés comme le plus important (figure 8). Les critères non-académiques les plus appréciés, les valeurs de l'école (11%) et la sécurité (14 %), suivent peu après. Les éléments restants étaient situés sous la barre des 10 %.

Figure 8 : Résultats de Schneider sur les préférences en information



(Tiré de Schneider, 2000, p. 95)

L'étude du CREATE

Le CREATE (Center for Research on Educational Accountability and Teacher Evaluation) a réalisé une étude par sondages et entretiens auprès de parents d'élèves et d'un ensemble d'intervenants considérés comme des consommateurs ou producteurs de bulletins de performance, notamment les membres du « school board » (conseil d'école ou l'équivalent des conseils d'établissement québécois), les directeurs d'établissement (superintendents), des fonctionnaires responsables de la diffusion de l'information (public information officer) ainsi que des spécialistes en évaluation (National Association of Test Directors). L'étude a été réalisée en Caroline du Nord et en Californie en 1993.

L'étude, rapportée dans Jeager et al. (1994), mentionne dix catégories d'information susceptibles de faire partie des bulletins de performance. Le tableau 1 montre les résultats agrégés de l'importance accordée aux différentes catégories d'information par les groupes concernés.

L'étude révèle d'abord un intérêt des parents pour un large éventail d'information en situation de gratuité de l'information: seulement trois des dix catégories proposées n'ont pas reçu le plus haut niveau d'importance accordée. Cependant, dans un contexte où les parents ne devraient choisir que certaines catégories au détriment d'autres catégories, l'information sur le milieu de vie est nettement privilégiée au détriment des tests standardisés. Cette dernière réalité est opposée aux choix des directeurs d'écoles qui sacrifierait davantage l'information sur le milieu de vie en faveur des tests standardisés (Jeager et al., 1994, p. 19-22, 43).

Un élément intéressant de l'étude réside dans une investigation supplémentaire des préférences. Plutôt que de questionner les utilisateurs uniquement sur les types d'information qu'ils désireraient retrouver dans les bulletins de performance, les chercheurs ont présenté un certain nombre de prototypes de bulletins de performance en demandant par la suite quel type d'information avait été le plus utile pour juger de la qualité de l'établissement concerné. Cette fois, les tests standardisés apparaissent comme l'information la plus précieuse (Jeager et al., 1994, p. 28). Nous accordons un poids particulier à ces derniers résultats, parce qu'ils réfèrent à une situation de choix effectif dans la discrimination des informations plutôt qu'à l'opinion exprimée sur ces informations.

Tableau 1 : Résultats de Jaeger sur les préférences en information

Légende de l'appréciation					
++ Très important					
+ Important					
- Peu important					
-- Pas important du tout					
	Parents	Directeurs d'établissements	Commissaires	fonctionnaires responsables de la diffusion de l'information	spécialistes en évaluation
Résultats des tests standardisés	++	++	++	+	+
Information sur l'engagement des étudiants	+	++	+	++	+
Accomplissements particuliers de l'établissement	+	++	++	++	+
Information sur le milieu de vie (sécurité, implication communautaire et parentale)	++	++	++	++	+
Information sur le personnel enseignant et non-enseignant	++	+	+	++	+
Programmes offerts par l'école	++	++	++	++	++
Information sur les installations	++	+	+	+	+
Information sur les services offerts	++	+	++	+	+
Caractéristiques socio-démographiques des étudiants	+	+	+	++	+
Informations financières	++	+	++	+	+

Tiré de Jaeger et al., 1994, p. 18

L'étude de A-Plus Communication

Une autre étude sur la même question a été menée par la firme A-Plus Communication auprès de parents de Caroline du Nord et de Californie (1999). Le tableau 2 présente les résultats

obtenus par 21 différentes catégories d'indicateurs présents dans les bulletins de performance. Les résultats ont été établis selon l'importance accordée à la catégorie d'indicateurs par les répondants sur une échelle de 0 à 10, 10 étant le niveau d'importance le plus élevé. L'ordre de présentation est réalisé en fonction de l'importance accordée par le groupe des parents.

Tableau 2 : Résultats de A-Plus sur les préférences en information

Catégories d'indicateurs	Catégories d'utilisateurs de l'information		
	Parents	Contribuables	Éducateurs
1. Caractère sécuritaire de l'école	9.6	9.4	9.3
2. Qualifications des enseignants	9.3	9.2	8.3
3. Nombre d'étudiants par classe	8.9	7.9	8.8
4. Taux de diplomation	8.7	8.2	8.3
5. Taux d'abandon	8.3	8.1	7.4
6. Résultats aux tests de l'État (tests uniformisés au niveau de l'état)	8.2	8.0	7.1
7. Résultats au test SAT/ACT (tests uniformisés au niveau national)	8.1	7.9	6.9
8. Résultats de sondages sur la satisfaction parentale	8.1	8.0	7.0
9. Taux de passation au niveau supérieur	8.0	8.1	7.0
10. Cours, programmes offerts	7.8	7.9	7.3
11. Taux d'assiduité	7.8	8.0	7.6
12. Dépenses par étudiants	7.6	7.6	8.0
13. Résultats de sondages sur la satisfaction étudiante	7.5	7.0	7.1
14. Rémunération des enseignants	7.3	7.8	7.6
15. Temps consacré aux travaux à la maison par semaine	7.2	7.3	6.3
16. Nombre d'étudiants	7.2	7.2	6.7
17. Pourcentage d'étudiants poursuivant à une formation collégiale de 4 ans	7.0	6.9	6.8
18. Pourcentage d'étudiants réussissant avec B ou plus	7.0	6.5	5.8
19. Nombre d'étudiants par ordinateur	6.9	6.4	6.1
20. Pourcentage de parents assistant aux rencontres avec les professeurs	6.4	6.6	6.3
21. Détails démographiques	4.5	4.6	5.0

(Tiré de A-Plus Communication, 1999, p. 6)

Les conclusions de l'étude sont à l'effet que les parents recherchent fortement une information portant sur les résultats de performance académique de l'école (catégories 4, 5 et 6). Mais plus que tout, les parents veulent être renseignés sur les conditions de base dans lesquelles leurs enfants évolueront (catégories 1,2 et 3). Ainsi des variables de processus comme le caractère sécuritaire du milieu de vie et la formation des maîtres vont prédominer.

Fait intéressant, l'échantillon parental interrogé recherche au sein des bulletins de performance un jugement faisant appel à une double base normative. Les parents affirment vouloir obtenir des comparaisons des données de l'école par rapport d'une part à des standards préétablis et d'autre part à d'autres établissements.

Récapitulation

L'ensemble des études que nous avons explorées font état d'une préférence plus grande des parents pour des indicateurs de procédés que de résultats académiques. Cela laisse apparaître un élément central dans la recherche parentale d'information : la préoccupation dominante chez les parents n'est pas toujours reliée à la mission éducative de l'établissement. Avant de s'intéresser à la capacité de l'école à prendre en charge son enfant sur le plan du développement académique, le parent semble s'attarder à des considérations beaucoup plus immédiates de protection et de bien-être : il veut savoir entre les mains de qui il remet son protégé et dans quelles conditions. Face à l'importance accordée à la question de la sécurité, les chercheurs de A-Plus Communication (1999, p. 6) concluent que « les parents et les contribuables veulent que les étudiants soient en sécurité et qu'ils aient des professeurs qualifiés. Après que ces conditions de base soient remplies, ils veulent (être informés sur) la performance (traduction libre) ».

Cependant, tous les résultats obtenus, que ce soit par l'étude de A-Plus Communication, de Schneider ou de Jaeger, souffrent de la même limite méthodologique: ils sont basés sur ce que les répondants croient préférer plutôt que sur une vérification de ce qu'ils valoriseraient vraiment dans une situation de choix réel. Ce test de la situation réelle a été partiellement réalisé avec Jaeger : s'il semble marquer un renversement des préférences pour les tests standardisés, des mesures en ce sens mériteraient d'être prises de façon plus systématique.

Également, les préférences exprimées par les parents américains peuvent ne pas correspondre à celles des parents québécois. Par exemple, les préoccupations de sécurité et la recherche d'indicateurs dans les bulletins de performance qui y réfèrent sont peut-être davantage le fait des milieux urbains américains que de la réalité du Québec. Également, la qualification du personnel enseignant est peut-être plus critique qu'au Québec s'il existe moins de contrôle à

l'entrée de la profession dans les états où les études sont réalisées (Migué et Marceau, 1989, p. 15).

4.3. Production d'information sur la performance scolaire en l'absence de bulletins de performance

Nous avons observé dans la section 4.2 les rôles de l'information sur la performance des établissements scolaires pour trois groupes d'acteurs. Nous avons pu constater que la demande exprimée pour cette information n'était pas suffisante pour susciter une production d'information optimale pour ces acteurs, notamment pour les parents. Dans cette section nous examinons l'autre côté de l'équation, soit l'offre de production de l'information par les producteurs d'éducation.

Avant de se questionner sur les arrangements institutionnels idéaux pour produire des bulletins de performance (section 5.4.), il y a lieu de se demander d'abord si la production des bulletins de performance en soi est nécessaire. L'analyse réalisée dans le cadre de la section 4.2. laisse apparaître le besoin d'une information sur la performance scolaire dont le coût d'acquisition et de traitement est relativement faible pour ses utilisateurs. Mais il demeure la possibilité que cette information soit produite directement par le système éducatif lui-même : si tel est le cas, l'intervention d'une mesure externe, comme le bulletin de performance, s'avère complètement inutile.

Le constat fait par Schneider (2000) sur le niveau d'information sur la performance des écoles n'est cependant pas très positif. Peu d'information est disséminée dans les médias de masse (2000, p. 112). Également, l'information de base (les données de base) est rarement diffusée largement et n'est généralement pas présentée sous une forme accessible et compréhensible pour le parent (Schneider, 2000, p. 151). Il explique cette situation à l'aide de deux variables : en premier lieu les écoles ont peu d'incitatifs naturels à disséminer de l'information et en second lieu elles n'ont pas nécessairement les moyens scientifiques et les ressources pour élaborer un système efficace de dissémination de l'information (Schneider, 1999, p. 12).

Aussi, différentes études réalisées aux Etats-Unis suggèrent que les autorités scolaires maintiennent élevé le coût de l'information sur la performance et ce, de façon délibérée (Henig, 1994 et Wilson, 1992, cités dans Schneider, 2000, p. 151).

Nous nous attardons dans cette section à examiner pourquoi les producteurs d'éducation, s'ils sont laissés à eux-mêmes, risquent de ne pas parvenir pas à produire une information équivalente à celle retrouvée dans les bulletins de performance. Pour ce faire, nous examinons deux cas types de production de l'éducation. Le premier cas est celui d'une éducation libéralisée et le second est celui d'un monopole public.

L'information en situation de concurrence dans la production de l'éducation

Dans le cas d'un système d'éducation entièrement privatisé où le libre-choix est la règle, il est tout à fait probable que les écoles disséminent de l'information les concernant de façon à influencer le jugement des parents pour en bout de ligne les convaincre de choisir leur établissement et augmenter leurs profits. Produire de l'information dans ce contexte, de la publicité en fait, est un comportement parfaitement rationnel permettant à l'acteur-école d'optimiser son bien-être.

La question qui se pose maintenant est de savoir si cette information répondra efficacement aux besoins d'information des parents. Par exemple, sera-t-elle caractérisée par son uniformisation d'une école à l'autre (ce qui facilitera l'exercice de comparaison des utilisateurs), sera-t-elle exhaustive en couvrant les différents éléments valorisés par l'auditoire?

Plusieurs indices laissent croire que l'information produite par les écoles dans notre situation ne sera pas de nature à alléger le travail de traitement de ses utilisateurs.

D'abord, les écoles, pour maximiser leur bien-être, n'ont pas intérêt à diffuser des renseignements faisant état de leurs contre-performances : elles ont avantage à ne diffuser de l'information que sur les points où elles sont performantes ou bien positionnées par rapport à leurs concurrentes. Dans ce cas, l'information perd de son caractère exhaustif et risque de ne pas être compatible avec tous les éléments d'information reliés aux dimensions valorisées par les parents.

Ensuite, ces « trous » d'informations auront pour conséquences probables une certaine variabilité de l'information dans les dimensions abordées d'une école à l'autre, chacune voulant mettre en évidence ses points forts. Sur ce point, c'est à la fois la comparabilité et l'exhaustivité qui sont atteints.

Également, comme les établissements agissent de manière indépendante pour diffuser l'information les concernant, les devis utilisés et le format de présentation risquent fort de varier. Tout exercice comparatif nécessite alors une normalisation de l'information qui entraîne des coûts de traitement supplémentaires pour le parent.

Finalement, rien ne garantit de la validité de l'information produite et diffusée par les écoles, sauf dans le cas où elles réfèreraient à une mesure externe et normalisée, comme les résultats des élèves à des tests standardisés (mais ce faisant, nous avons déjà une forme d'intervention extérieure aux seules écoles).

L'information sur la performance scolaire semble, dans ce contexte, souffrir d'une forme possible de défaillance de marché, au sens où les producteurs d'éducation n'ont pas intérêt à offrir un niveau de qualité d'information suffisant pour soutenir l'efficacité de consommation chez les parents.

L'information en situation de monopole public dans la production de l'éducation

Le second archétype auquel nous faisons référence est celui du producteur d'éducation monopolistique.

Un producteur monopolistique n'a pas nécessairement à produire d'information sur sa performance pour assurer sa pérennité puisqu'il n'a pas à démontrer sa supériorité face à un concurrent inexistant pour s'arroger des parts de marché et subséquemment des revenus. Une production centralisée de l'éducation risque ainsi de ne pas générer une grande publicité sur ses performances. La composante politique du producteur monopolistique sera peut-être intéressée à avoir une idée juste de la valeur des services rendus par l'administration et les organisations décentralisées, mais il n'aura pas intérêt à rendre cette information publique (voir section 4.2.). Conséquemment, si l'information risque moins d'être inégale d'un établissement à l'autre, elle risque d'être encore plus rare que dans le cas d'une situation concurrentielle.

Pour Marceau et Turgeon, un monopole d'information sur le rendement réel des politiques publiques et programmes gouvernementaux confère une rente que les administrations sectorielles et centrales ainsi que les instances politiques exécutives ou législatives chercheront à s'accaparer (1994, p. 186). Également, les évaluations risquent d'être manipulées en faveur des programmes existants en l'absence de concurrence au niveau de l'information (Marceau et Turgeon, 1994, p. 187).

Les mêmes arguments soulevés pour les établissements en situation de concurrence valent dans ce cas-ci pour la réticence à diffuser toute l'information : le producteur monopolistique n'a pas avantage à décroquer une information relevant la piètre qualité de ses services de façon à ne pas s'exposer à une pression politique indésirable de la population et des bénéficiaires.

Ces remarques pourraient aussi s'appliquer à une organisation en situation de quasi-monopole régional. L'absence de concurrence locale n'apporte aucun incitatif chez l'établissement à démontrer sa qualité relative face à sa clientèle captive. La production d'information risque fort d'être minimale dans ce cas.

4.4. Définitions et distinctions sur les bulletins de performance

De façon à saisir le concept de bulletin de performance, nous en observons d'abord les principales définitions pour ensuite tenter de le distinguer des autres formes de mesure de la performance.

Définitions des bulletins de performance

Gormley et Weimer (1999, p. 3) définissent les bulletins de performance comme un effort régulier par une organisation pour 1) récolter des données sur plusieurs autres organisations, 2) transformer ces données en information signifiante pour évaluer la performance des organisations concernées et 3) transmettre cette information à un auditoire externe aux organisations.

Jaeger et al. (1994, p. 2) conçoivent quant à eux les bulletins de performance en éducation comme des rapports publics sur l'état des établissements d'enseignement pris individuellement ainsi que sur les résultats des programmes éducationnels qu'ils offrent, dans la mesure où ces résultats peuvent être exprimés par le biais de certains indicateurs de performance comme les résultats académiques à des tests uniformisés, le taux de diplômation ou de passation.

Ailleurs, Jaeger et al. (1994a, p. 1) offrent une autre définition des bulletins de performance en éducation, les présentant comme des rapports publics sur l'état des établissements pris individuellement et les résultats de leurs programmes éducatifs. Les auteurs classifient ensuite les bulletins en deux catégories, les « individual report cards » et les « compiled report cards ». Le premier type informe le parent ou le public au sujet d'une seule école. Le second type contient une compilation uniforme des résultats permettant de comparer rapidement les statistiques de plusieurs établissements.

Abordant la question des bulletins de performance, le magazine Edweek affirme que ceux-ci requièrent des districts qu'ils informent le public à propos de la performance des écoles par le recours aux résultats académiques de tests uniformisés et à d'autres mesures (Edweek, 2003).

En nous inspirant des définitions précédentes, nous suggérons que les bulletins de performance sont des rapports systématiques destinés au public concernant les activités et les résultats d'organisations publiques offrant des services similaires et remplissant le plus souvent une fonction de transparence ou d'imputabilité. Nous choisissons de limiter notre étude à ce que Jaeger et al. nomme les « compiled report cards ». Le « individual report card » apparaît incompatible avec la définition de Weimer qui comprend l'idée d'une pluralité d'établissements.

Des définitions de base que nous venons de présenter nous pensons qu'il est possible de retirer quelques implications permettant de distinguer les bulletins de performance des autres outils de mesure de la performance. Nous en avons retenu quatre groupes d'éléments distinctifs, que nous passons maintenant en revue.

1. L'objet : une multitude d'organisations publiques de même niveau

Les bulletins s'intéressent aux organisations. Ils ne visent généralement pas un service ou une mission, lesquels peuvent être assumés par une multitude d'organisations agissant à plusieurs

niveaux : par exemple, la mission publique de l'éducation, dont l'effort est disséminé entre les écoles, les commissions scolaires, le ministère, les organismes conseils, etc. Les bulletins s'attardent, eux, à la prestation de services rendue par les organisations prises individuellement. Dans le cas de l'éducation, les éléments examinés sont conséquemment les écoles entre elles.

Également, les définitions recensées emploient le pluriel lorsqu'elle parle d'organisations. Le bulletin de performance ne peut selon ce critère être un rapport d'activités grand public d'une seule organisation. Cela semble être confirmé par la recension des bulletins réalisée et apparaît comme un corollaire de la mission comparative du bulletin.

Bien que ce ne soit pas dit de façon explicite dans certaines des définitions répertoriées, nous suggérons également que les bulletins portent sur un ensemble d'organisations de même niveau et offrant le même type de service. Le bulletin touche ainsi plusieurs écoles, plusieurs CLSC ou plusieurs municipalités, mais pas l'une de ces organisations en particulier.

Les bulletins de performance semblent naturellement adaptés à l'étude des organisations rendant des services directement à la population, comme les établissements d'enseignement ou de santé. Des organisations administratives centrales ou intermédiaires comme les régies régionales de la santé ou les commissions scolaires semblent donc peu susceptibles de faire l'objet de bulletins de performance.

Nous avons cependant remarqué qu'à l'intérieur d'un même système de bulletin de performance, des bulletins pouvaient être attribués à plus d'un niveau administratif. Cependant, les niveaux administratifs supérieurs concernés, les districts ou l'état, reçoivent un bulletin qui n'est que le résultat de l'agrégation des bulletins de performance des écoles qui y sont situées. Le système de bulletins du département de l'éducation de l'Alabama en est un des nombreux exemples (Département d'éducation de l'état de l'Alabama, 2002). En plus de pouvoir comparer les résultats de l'école avec ceux du district et de l'état dans le bulletin d'une école, il existe un bulletin propre à l'état.

Il est possible cependant qu'un bulletin de performance ne rassemble pas en un seul corpus les éléments d'informations concernant toutes les organisations qu'il touche. Par exemple, nous pourrions avoir un bulletin de performance des municipalités du Québec sans pour autant posséder un répertoire central intégrant chacun des examens particuliers. Mais pour que l'on

puisse parler d'un bulletin de performance et non d'un ensemble disparate de documents d'information sur plusieurs organisations spécifiques, il est nécessaire qu'il y ait un trait générique, une uniformisation dans la présentation et le traitement de l'information d'une organisation à une autre. Ces qualités apparaissent généralement lorsque les bulletins sont générés par la même entité.

Prenons le cas des plans de réussite tels que suggérés par le ministère de l'éducation (Ministère de l'éducation du Québec, 2000). Le principe du plan est de donner quelques lignes directrices aux conseils d'établissement pour que ceux-ci réalisent eux-mêmes des documents présentant des objectifs, des stratégies de développement ainsi que des indicateurs sur la situation de l'école. Un tel phénomène s'éloigne considérablement de notre concept de bulletin de performance, les produits finaux variables d'une école à l'autre rendant difficilement réalisable toute forme de vue d'ensemble ou de comparaison entre les organisations.

Nous proposons aussi que les bulletins de performance touchent des organisations possédant une dimension publique, bien que cela ne soit pas incorporé aux définitions que nous avons données. Nous avons cependant décidé de retenir cet élément pour distinguer notre objet d'étude de son pendant strictement commercial : par exemple, une comparaison entre des garages automobiles tiendrait davantage de l'enquête des magazines de consommation. Il s'agit ici d'un choix arbitraire dont l'utilité est d'ordre pédagogique : nous nous intéressons aux bulletins ayant des implications importantes sur les politiques publiques et les services publics, mais il n'est pas exclu qu'on puisse aborder ce phénomène au moyen d'une perspective plus large.

Le qualificatif de public dans notre approche mérite néanmoins d'être nuancé. Les bulletins concernent généralement des services publics, mais le déterminant de public peut être indirect, touchant parfois le mode de financement de l'organisation plutôt que sa nature même. Les bulletins des écoles vont, dans certains cas, inclure l'ensemble des établissements d'enseignement. Ces écoles sont toutes liées par le même « service public » de l'éducation, elles sont également généralement liées par un financement public total ou partiel, mais elles ne sont pas toutes des entités de production gouvernementale.

2. Offrir des possibilités de comparaison

Puisque le bulletin de performance offre une pluralité d'objets d'évaluation présentés sous une forme standardisée, le concept de bulletin comprend aussi l'idée de comparaison. La dimension comparative peut néanmoins être implicite ou explicite, faisant ou non partie des intentions ou des finalités du bulletin. Ce que nous retenons comme distinctif est le fait qu'un bulletin permette la comparaison. Ainsi, certains bulletins, comme celui de l'Institut économique de Montréal (Marceau, Cowley et Bernier, 2003), vont offrir directement un classement procurant un rang comparatif aux établissements. À l'opposé, le bulletin du ministère de l'éducation nationale en France (Ministère de l'éducation nationale, 2003) ne franchit pas cette étape, se contentant d'offrir l'information standardisée; mais, ce faisant, il rend par la même occasion l'exercice comparatif possible.

3. Processus systématique

Les définitions offertes renvoient au concept de systématisation : celui-ci s'applique essentiellement à la collecte des données et à la diffusion de l'information par le bulletin. Le bulletin est donc un effort d'information régulier. En lien avec cet élément, nous ajouterions que le processus de gestation et de parution va de pair avec le cycle de production des organisations touchées. Les bulletins des écoles sont ainsi publiés une fois l'an, une fois obtenues et traitées les données ministérielles de l'année scolaire précédente. C'est cette régularité qui confère au bulletin de performance un statut institutionnel et qui le distingue de certaines enquêtes ponctuelles.

4. Instrument d'information à une clientèle externe

Les bulletins de performance remplissent une fonction de transparence et parfois d'imputabilité. Ce sont ces deux préoccupations qui sont à l'origine de la plupart des initiatives en matière de bulletins. C'est ce que mentionne par exemple le bulletin du département d'éducation du Kentucky : le but recherché est « to keep parents and community members informed about what is going on in each Kentucky school. (...) for schools to highlight their strengths and explain what they are doing to improve any weaknesses » (Département d'éducation de l'état du Kentucky, 2002).

L'imputabilité et la transparence impliquent que les bulletins de performance soient destinés à un auditoire externe aux organisations évaluées. Cela suggère que l'information et sa présentation sont sensés correspondre aux capacités analytiques de la clientèle cible. Cela risque d'entraîner un certain choix et une transformation dans les données retenues : certaines analyses peuvent être pertinentes pour des fins de contrôle ou de gestion internes, mais sans intérêt pour le public cible.

Distinctions vis-à-vis d'autres mesures de performance

Les formes d'informations touchant la mesure de la performance des organisations étatiques sont multiples. Celles-ci risquent à l'occasion de présenter des ressemblances sous certains aspects avec les bulletins. L'identification efficace des bulletins nécessite une révision de ces types d'information ainsi que leur confrontation avec les éléments de définitions des bulletins. Nous voyons dans cette section deux formes d'information particulièrement susceptibles de générer une confusion avec les bulletins, soit la gestion par résultat et l'évaluation de programme.

Le tableau 3 reprend les formes d'information que nous abordons en les distinguant des bulletins sous six critères tirés de leur définition.

Tableau 3 : Distinction des bulletins relativement à d'autres mesures de performance

Types de mesures	Centré sur l'organisation	Objet d'analyse multiple	Transformation des données
Bulletins de performance	Oui	Oui	Oui
Gestion par résultat	Oui	Non	Oui
Évaluation de programme	Parfois	Parfois	Oui
Types de mesures	Processus externe	Collecte / diffusion systématique et régulière	Clientèle externe à l'organisation
Bulletins de performance	Oui	Oui	Oui
Gestion par résultat	Non	Oui	Parfois
Évaluation de programme	Parfois	Non	Parfois

(Tiré de Gormley et Weimer, 1999, p.4)

La gestion par résultat

Au cours des deux dernières décennies, l'élaboration des budgets du secteur public et leur mode de gestion se sont concentrés de plus en plus autour des résultats plutôt que sur les ressources utilisées ou le respect des normes procédurales (OCDE, 2002, p. 1).

La gestion par résultat, produit de cette mouvance, est basée sur un système de surveillance, de contrôle de la performance (performance monitoring system) qui implique la cueillette, la transformation et la diffusion (généralement interne) de certaines informations sur une base régulière. Pour supporter sa fonction de suivi, elle tend à développer des indicateurs de résultat quantitatifs, plus facilement recueillis et manipulables lors des analyses (OCDE, 2002, p. 1). La gestion par résultat doit ainsi permettre de clarifier l'atteinte des objectifs fixés et de réaliser une certaine forme d'imputabilité à l'intérieur de l'État, ou à tout le moins d'établir les responsabilités face aux missions gouvernementales (OCDE, 2002, p. 4). Le grand dictionnaire terminologique (2003) la définit d'ailleurs comme un « Mode de gestion fondé sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis en fonction des services à fournir ».

Gormley et Weimer voient de forte similitude entre les bulletins de performance et la gestion par résultat, un système qui « mesure régulièrement la qualité de la prestation des services et les résultats atteints dans les programmes publics (Wholey and Hatry, 1992, p. 605, cité dans Gormley et Weimer, 1999, p. 3).

Il nous apparaît que les bulletins de performance ressemblent à maints égards à la gestion par résultats. Ils partagent la même préoccupation de systématisation de production et de diffusion de l'information, s'attardent à la question de la performance et aux résultats et finalement valorisent des données de nature quantitative.

La gestion par résultat se distingue cependant des bulletins de performance en ce qu'elle constitue un processus d'auto examen, visant à générer une information stratégique liée à une utilisation interne de développement et d'ajustement (Gormley et Weimer, 1999, p. 3).

Nous pensons qu'en présence d'un auditoire différent, le choix même de l'information des bulletins n'est plus déterminé par les priorités stratégiques de l'organisation mais par des besoins d'information externes, souvent liés à la question de l'imputabilité. Le contenu du bulletin risque ainsi d'être trop peu précis pour les besoins stratégiques de l'organisation et est

également susceptible de renfermer d'autres catégories de mesure, lesquelles dépassent les champs d'intérêt de l'organisation. Le bulletin n'est pas réalisé dans une optique directe de gestion interne: il tire sa genèse du besoin d'information des citoyens en général et des bénéficiaires des organisations en particulier. Le bulletin est un instrument qui se déploie dans et pour l'environnement externe à l'organisation, il vise le décloisonnement de l'information bien plus que son utilisation administrative.

Également, il semble que le bulletin de performance puisse être arrimé à la réflexion entreprise au sein d'une organisation publique par la gestion par résultats en offrant un volet de transparence supplémentaire: une fois établie le cadre de responsabilité d'une organisation et les indicateurs utiles au suivi, il serait possible d'informer le public à l'aide d'une transformation des données obtenues sous la forme plus accessible d'un bulletin de performance.

L'évaluation de programme

Nous portons une attention particulière à différencier l'évaluation de programme du bulletin de performance. Les ressemblances pouvant être nombreuses entre les deux, le second est parfois perçu comme une version « grand public » ou simplifiée du premier.

Scriven identifie l'évaluation à un processus par lequel on détermine le mérite et la valeur d'entités et où les évaluations sont le produit de ce processus (Scriven, 1994, 152). L'évaluation de programme, application de l'évaluation à l'objet particulier que sont les programmes gouvernementaux, devient le processus par lequel on détermine le mérite et la valeur de programmes et où les évaluations de programme sont le produit de ce processus. Scriven décrit la logique particulière de l'évaluation comme étant organisée autour d'un jugement de valeur. Dans cet exercice, des prémisses factuelles, obtenues à l'aide des méthodologies des sciences (des sciences humaines, dans biens des cas d'évaluation de programme), sont confrontées à des prémisses normatives, puisées, selon l'entité évaluée, au sein de principes légaux, de standards professionnels, d'éthique, de valeur socio-politique, etc. (Scriven, 1999).

Rossi, Freeman et Lipsey décrivent quant à eux l'évaluation de programme comme l'utilisation des procédures de recherche en sciences sociales pour investiguer de façon systématique l'efficacité des programmes d'intervention sociale, d'une manière adaptée à leurs

environnements politique et organisationnel et conçue pour éclairer l'action sociale de manières à accroître les conditions sociales (1999, p. 2).

L'évaluation de programme et le bulletin de performance partagent une attention particulière à la question de la performance. Le point de départ de leur analyse est cependant différent, le premier s'attachant à la performance des organisations alors que le second s'attarde à une action spécifique (le programme évalué), laquelle peut impliquer une multitude d'organisations.

D'autres éléments confèrent au bulletin de performance une identité propre. Premièrement, le bulletin de performance aspire à une vocation de régularité et de systématisme, caractéristique qui n'est pas intrinsèque à l'évaluation de programme. Sous cet aspect, le bulletin de performance est moins perméable aux besoins politiques que l'évaluation de programme, son existence et sa diffusion ne dépendant pas de son opportunité politique momentanée, mais à un cycle régulier.

Deuxièmement, la communication qu'on fait du bulletin de performance participe à sa nature même, celui-ci se voulant accessible tant dans son contenu, sa forme, que dans sa diffusion. L'évaluation de programme est « un jugement », « un processus », « une investigation » : elle n'est pas définie par son corpus matériel, alors que c'est le cas pour le bulletin.

Troisièmement, les bulletins et les évaluations se distinguent quant aux devis utilisés. Les bulletins de performance impliquent par nature un immense groupe contrôle, généralement la population même des organisations étudiées, alors que chacune est comparée à l'ensemble. À l'inverse, l'existence d'un groupe contrôle dans une évaluation de programme n'est pas un fait acquis. Cela confère une supériorité quant au rendement relatif en faveur du bulletin de performance, dans la mesure où des données sur le rendement sont présentées.

Quatrièmement, l'évaluation de programme présente généralement une analyse plus approfondie que celle retrouvée dans les bulletins de performance. L'évaluation de programme s'attarde parfois à questionner la raison d'être de l'activité examinée, à en décrire l'historique, sa situation administrative, la logique causale des mécanismes utilisés, etc. Le bulletin n'est quant à lui qu'une présentation simplifiée de certaines données, en grande partie des données de résultat; il ne prodigue pas la démarche de réflexion d'une véritable évaluation, bien qu'il puisse l'initier et y contribuer.

Cinquièmement, un autre facteur de différenciation majeur tient dans le rôle prospectif de l'évaluation. Cet aspect est particulièrement présent dans la définition de Rossi, Freeman et Lipsey, où l'on associe l'évaluation à une fonction de support dans le développement des politiques sociales. Bien que pour l'évaluation cela se réalise parfois sans lignes prescriptives au niveau de recommandations explicites, dans le cas des bulletins de performance cet aspect est généralement complètement absent. Les bulletins ont peut-être une fonction prospective dans le sens où, par leur contribution à l'imputabilité et à la transparence, ils favorisent une réflexion politique, sans toutefois contenir en eux-mêmes de suggestions au niveau de la formulation.

Les différences évoquées précédemment ne sous-entendent pas pour autant une opposition dans les fonctions des deux mesures de la performance, mais soulignent au contraire des similarités et suggèrent même certaines formes de complémentarité. Il apparaît entre autres que l'évaluation de programme peut constituer une contribution initiale importante au développement du bulletin de performance, notamment en le guidant quant au choix des indicateurs grâce à sa réflexion sur la mesure et la modélisation des phénomènes en cause. Inversement, le bulletin constitue un large exercice de repérage préliminaire de problèmes spécifiques chez certaines organisations, lesquelles pourraient être évaluées subséquemment à l'aide d'une approche évaluative traditionnelle.

5. Résultats

Notre compréhension du concept de bulletin de performance développé à la section 4.4. est appliqué aux éléments précédents du cadre conceptuel (4.1. à 4.3.) pour saisir l'intervention du bulletin dans le processus décisionnel (5.1.) et dans sa capacité à répondre aux besoins des différents demandeurs d'information scolaire (5.2.). Nous partirons de ces deux derniers éléments pour élaborer ensuite notre grille normative des composantes (5.3.) et des arrangements institutionnels de production des bulletins (5.4.).

5.1. Application du bulletin au processus décisionnel

Nous abordons successivement les différents éléments du cadre conceptuel traitant de l'information dans le processus décisionnel (section 4.1.) en les appliquant cette fois au cas particulier du bulletin.

L'incertitude

Sur le plan de l'incertitude, l'apport des bulletins de performance se fait davantage sur le plan vertical (risque) qu'horizontal (incertitude au sens strict). Au sujet des écoles, la contribution se fait évidemment en terme de « verticalité » : L'école A est meilleure que B et B est meilleure que C. C'est en matière d'éléments à considérer à l'intérieur du choix de l'école qu'une certaine forme d' « horizontalité » peut intervenir : le bulletin de performance agit alors en élargissant et en organisant le spectre des critères décisionnels.

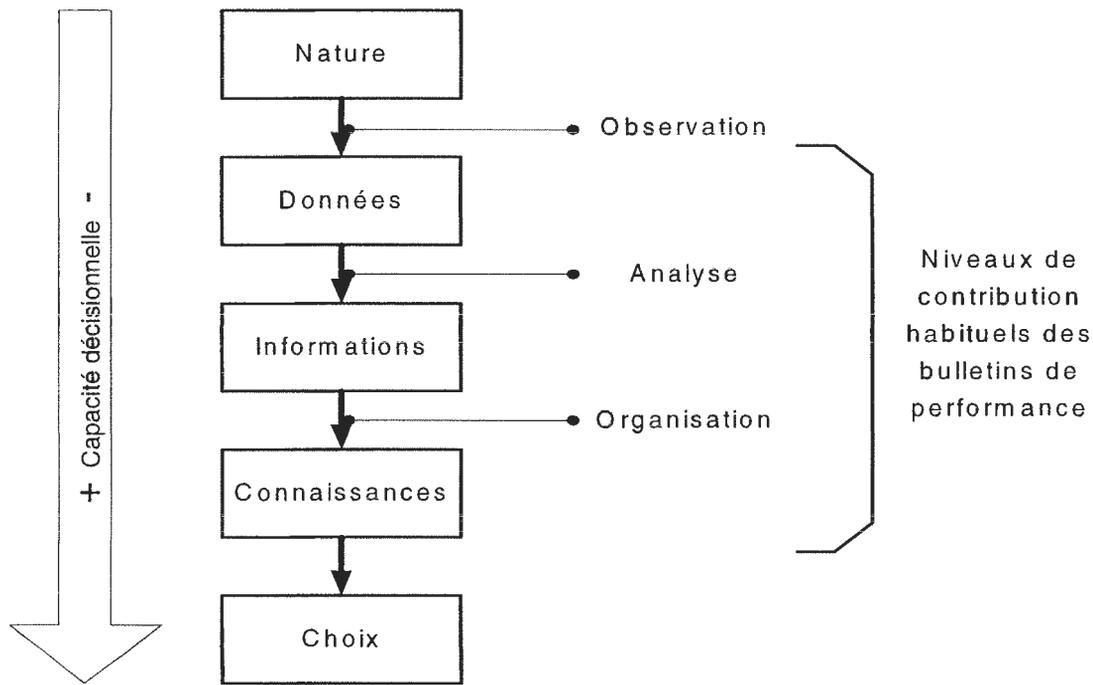
Le processus de construction décisionnel

Le bulletin de performance est une source d'information qui peut intervenir à plusieurs niveaux dans la chaîne décisionnelle. Son action se situe dans la plupart des cas au niveau des données, de l'information et des connaissances, tel qu'illustré à la figure 9.

Un bulletin de performance pourrait par exemple extraire des résultats aux examens du MEQ (données) la performance des élèves d'une école en mathématique (information). L'organisation

ultérieure de cette information avec d'autres, par exemple le milieu socio-économique des élèves fréquentant l'école, permettrait au bulletin de performance de désigner le mérite relatif de l'école (connaissance) contribuant éventuellement au choix d'une école par le parent.

Figure 9 : Le bulletin de performance dans le processus de construction décisionnel



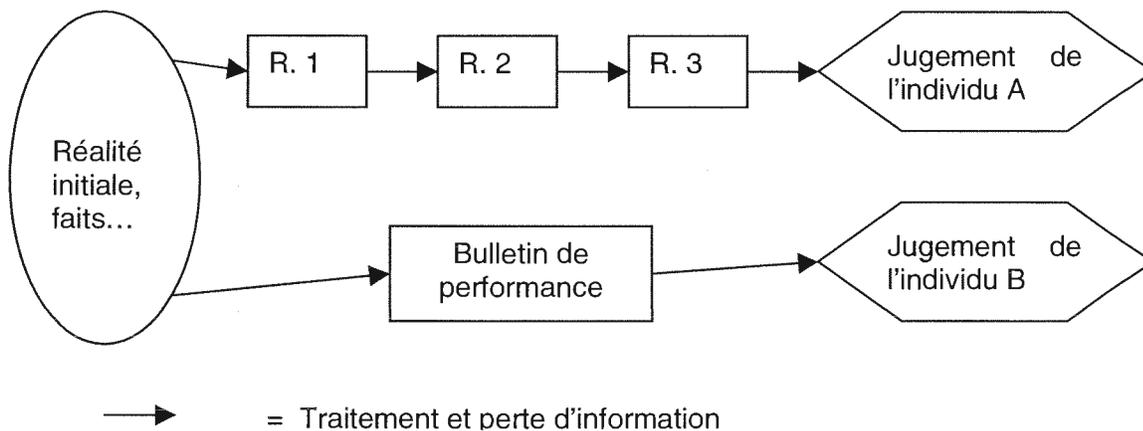
Les raccourcis décisionnels

Les bulletins de performance s'insèrent bien dans le modèle du raccourci décisionnel. Ils agissent comme un de ces raccourcis pour le décideur non-expert : ils présentent une analyse, un traitement d'informations relativement complexe sur la performance d'établissements spécifiques et offrent leurs résultats dans un format accessible et utilisable pour le citoyen ordinaire.

L'avantage du bulletin de performance est qu'il permet de court-circuiter la chaîne traditionnelle des raccourcis en offrant un jugement sur la base d'un seul lien avec l'information initiale. On peut observer dans la figure le cheminement de l'information par le biais des raccourcis traditionnels et par le biais des bulletins. La perte de qualité d'information se fait à une seule occasion dans le cas du bulletin de performance : cette perte dépend de la justesse du modèle

théorique qui en sous-tend le jugement. Dans le cas des raccourcis (R.1, R.2, ...) les étapes de traitement et de perte d'information sont multipliés.

Figure 10 : Le bulletin de performance comme raccourci informationnel



Le concept de raccourci peut aider à comprendre un effet possible du bulletin : celui-ci peut engendrer un effet de socialisation de l'information. Les parents ayant un revenu élevé posséderaient de meilleurs réseaux de contacts leur permettant de jauger de la qualité des services éducatifs que ceux bénéficiant d'un revenu moins élevé (Schneider, 2000, p. 112). Les parents seraient impliqués dans des réseaux de contacts hautement stratifiés par leur éducation : littéralement, les parents hautement scolarisés discutent d'éducation et de performance scolaire avec d'autres parents hautement scolarisés et les parents peu scolarisés avec d'autres parents peu scolarisés (Schneider, 2000, p. 115, 132-134). Cette inégalité des systèmes de raccourcis pourrait être avantageusement réduite par l'introduction d'un bulletin.

Ainsi, un bulletin contribue à la socialisation de l'information en la diffusant également à l'ensemble des parents indépendamment de leur niveau de scolarisation et de la qualité de leur réseaux sociaux.

La recherche de l'efficacité économique

Le bulletin de performance constitue un amalgame particulier des mesures présentées dans la troisième catégorie de correctifs de Beales à la section 4.1. Il procure une standardisation de

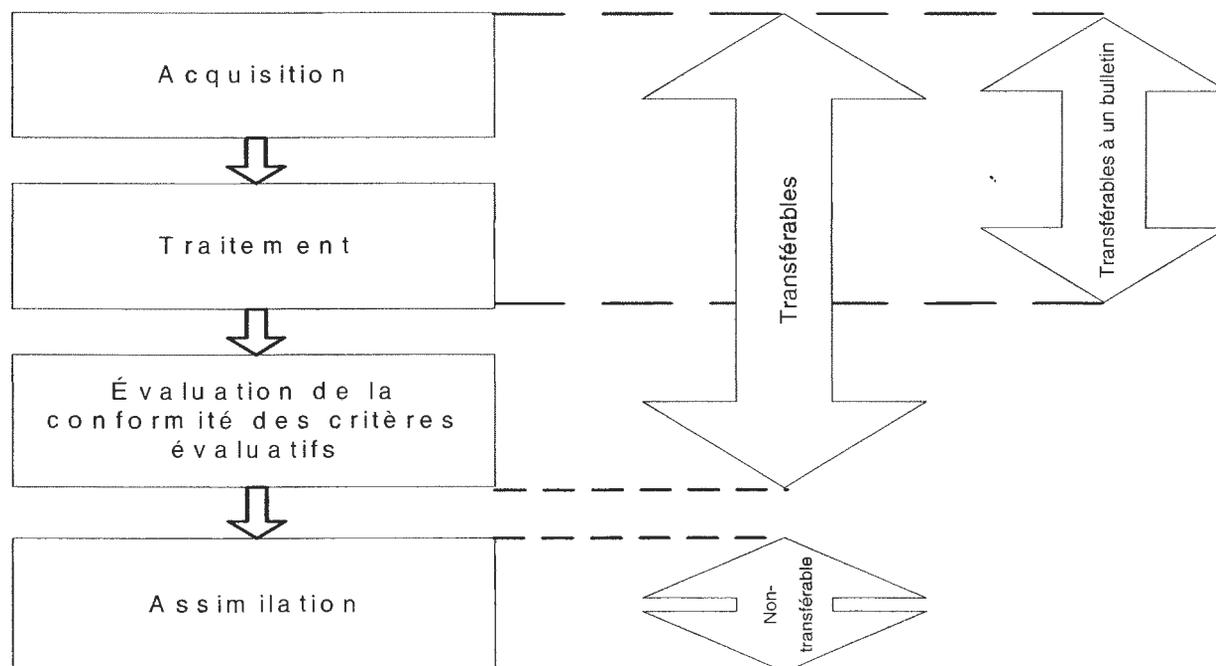
l'information, offre des possibilités de comparaison et constitue un document d'information en lui-même, produit et diffusé par un tiers aux organisations examinées. En ce sens, il agit un peu à la façon des étiquettes de Wesley et Viscusi (section 4.1.).

Les transferts de coûts en information

Le bulletin peut vraisemblablement assumer les tâches d'acquisition des données (et de discrimination des sources inhérente à cette tâche) et de traitement. L'utilité économique particulière d'une délégation aux bulletins de performance tient de ce qu'ils réduisent les coûts par un phénomène d'économie d'échelle. Les bulletins diminuent le coût de l'information en la procurant à l'ensemble des décideurs individuels, ce qui évite plusieurs dédoublements des coûts reliés aux efforts de collecte et de traitement; en l'absence d'un bulletin de performance les parents doivent chacun de leur côté réaliser les mêmes efforts pour chaque école examinée, ce qui ne profite à chaque fois qu'à quelques individus. Schneider (2000) rapporte que l'opération de cueillette de données comparables de différentes écoles dans la ville de New-York lui a pris, à lui et son équipe de recherche, plusieurs mois de travail : la charge de travail pour un individu non-expert se trouve quant à elle décuplée.

Figure 11 : Le bulletin de performance et les transferts de coûts d'information

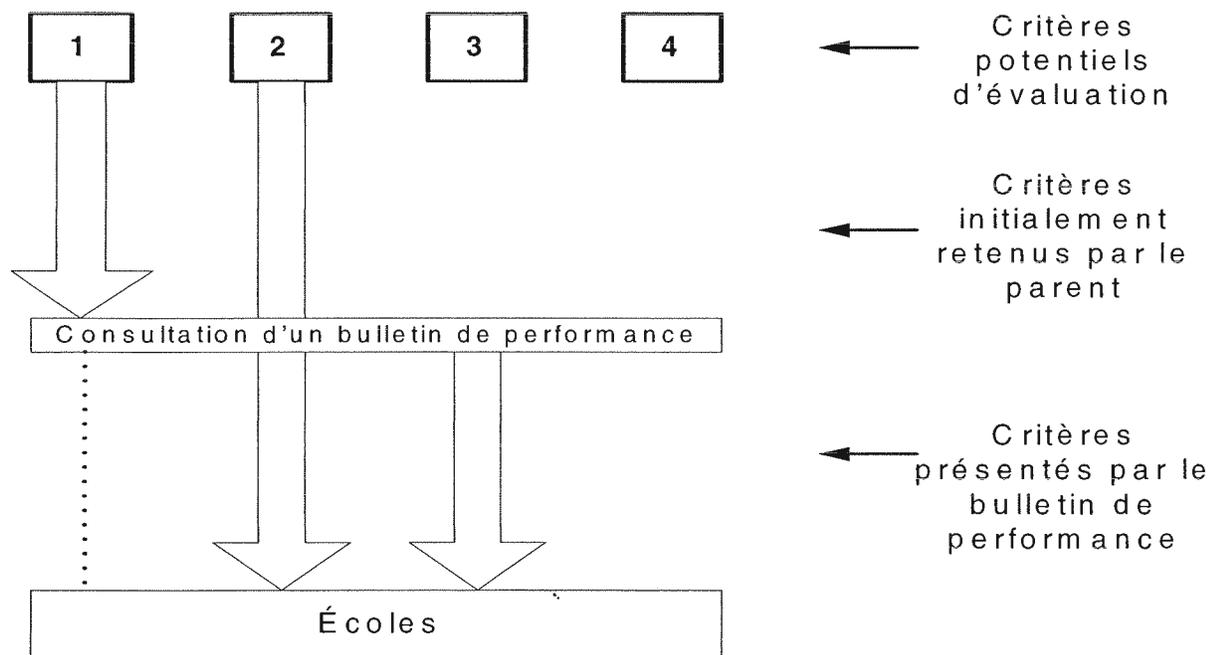
Tâches du processus décisionnel



La présélection de l'information

Le bulletin de performance, en plus d'agir à la collecte et au traitement de l'information, sert de mandant dans le choix de l'information. Nous avons précédemment relevé à l'aide de Downs les problèmes issus de la délégation du choix de l'information, particulièrement de l'information à caractère évaluatif (section 4.1.). Un bulletin de performance, plus spécifiquement, n'abordera jamais toutes les facettes possibles à évaluer et ne prodiguera pas l'ensemble des approches pour comparer les écoles entre elles. Chaque bulletin s'appuie sur un ensemble déterminé de critères évaluatifs, lesquels correspondent de manières variables aux critères valorisés par le consommateur de l'information.

Figure 12 : Le bulletin de performance et la présélection de l'information



Notre figure 12 schématise le problème de l'adéquation partielle entre les critères d'évaluation du parent et ceux du bulletin. Il illustre la pensée de Downs sur la délégation du choix de l'information en l'appliquant au cas spécifique du bulletin. Par exemple, imaginons quatre critères possibles pour évaluer la performance scolaire. Les deux premiers critères sont valorisés par le parent, alors que le bulletin consulté n'insère dans son analyse qu'un seul des critères valorisés (le second) et y ajoute le troisième critère. Le parent, afin d'optimiser ses choix

en fonction de ce qu'il valorise, doit aborder le jugement final réalisé par le bulletin avec prudence, en évaluant ce résultat à la lumière de ses propres critères, ce qui représente un coût d'analyse supplémentaire.

Ce dernier coût, celui de l'évaluation de l'adéquation des critères évaluatifs de la source d'information face à ceux du décideur, peut être réduit de plusieurs façons par le bulletin. Dans le cas d'une information qui porterait sur le choix d'une école comme dans le cadre d'un bulletin de performance, on peut imaginer trois types de stratégie permettant d'éviter l'apparition de biais sur des fins qui ne concorderaient pas avec celles du décideur.

La première est la même que celle que Downs suggère au citoyen dans le cas d'une élection (Downs, 1957, p. 230-233) : il y a une investigation à réaliser quant aux critères évaluatifs employés. Pour que cette investigation soit facilitée (et par le fait même son coût réduit), il est souhaitable que le bulletin de performance expose clairement la méthodologie qu'il a employée. En ayant accès au raisonnement évaluatif du bulletin, le décideur peut constater dans quelle mesure le bulletin peut l'appuyer à porter des jugements conformes à ce qu'il privilégie.

La seconde stratégie vise à permettre l'application de plusieurs cadres évaluatifs en un seul bulletin de performance. Les bulletins présents sur Internet pourraient générer des évaluations sur la base d'une sélection de critères et d'une pondération laissée à la discrétion des décideurs. Cette modulation permet de fondre, dans la mesure du possible, les critères décisionnels du bulletin avec les intérêts du décideur. Il demeure cependant au décideur à assumer un coût relié à l'évaluation des différents cadres proposés.

La troisième stratégie en est une d'évitement : la question du choix des critères évaluatifs est évacuée en déléguant la tâche à l'institution responsable de déterminer la mission éducative. Plutôt que d'effectuer un choix de critères évaluatifs, le bulletin peut simplement s'en remettre aux cibles et aux objectifs retenus ou affichés par l'autorité compétente, ou encore plus simplement sur les indicateurs existants et utilisés par l'autorité en question. Lorsque le bulletin s'adresse à un régime éducationnel public ou financé par le public, cette stratégie permet de générer une information utile pour un rapport d'imputabilité avec la population. Le bulletin vient confronter le système directement à la tâche qu'on lui a confiée ou à la mission qu'il s'est donnée à l'intérieur d'énoncés de politique. Si une méthodologie construite sur ce raisonnement

est critiquée, ce n'est plus le bulletin qui est en cause mais l'état même des données colligées sur la question ou les objectifs poursuivis par le système éducatif.

5.2. Application des bulletins de performances aux besoins d'information

Nous avons vu précédemment qu'il existait un besoin d'information en matière de performance des établissements scolaires agissant sur trois grands groupes d'acteurs (section 4.2.). Ces différents acteurs appréhendaient l'information avec des besoins particuliers et à l'intérieur de contextes qui leur sont spécifiques. Maintenant que nous avons dépeint les bulletins de performance sur le plan conceptuel, nous allons examiner comment ceux-ci peuvent appuyer un acteur donné dans sa prise de décision.

Dépendamment de l'acteur retenu et de l'organisation de la production des services éducatifs, les bulletins de performance en éducation peuvent être appelés à remplir différents rôles. Nous considérons que l'action des bulletins de performance peut se faire principalement à trois niveaux. La littérature consultée n'effectue pas une classification aussi formelle des fonctions des bulletins, mais aborde néanmoins à l'occasion l'un et l'autre des effets. Nous percevons un avantage dans la classification des rôles en ce qu'elle permettrait éventuellement d'évaluer les différents bénéfices attendus des bulletins.

Les décisions auxquelles s'adressent les bulletins concernent trois niveaux d'utilisation et correspondent à trois groupes d'utilisateurs potentiels. Au premier niveau, le bulletin sert d'appui au libre choix d'une école de la part du parent. Au deuxième niveau, le bulletin vient éclairer les choix administratifs de l'État face aux écoles. Au troisième niveau finalement, le bulletin favorise la transparence de l'action étatique, alimente le débat public et éclaire en bout de ligne le choix politique du citoyen.

Le premier rôle est celui d'alternative à la régulation étatique en situation de libre choix, ou, plus simplement, de support au choix des parents (Gormley et Weimer 1999, p. 30). Le deuxième niveau consiste à offrir aux autorités centrales de l'État un système de suivi de la performance de ses établissements, pouvant s'accompagner d'un système de correctifs systématiques. Le troisième et dernier niveau est celui de stimulant et d'enrichissement du débat public par la

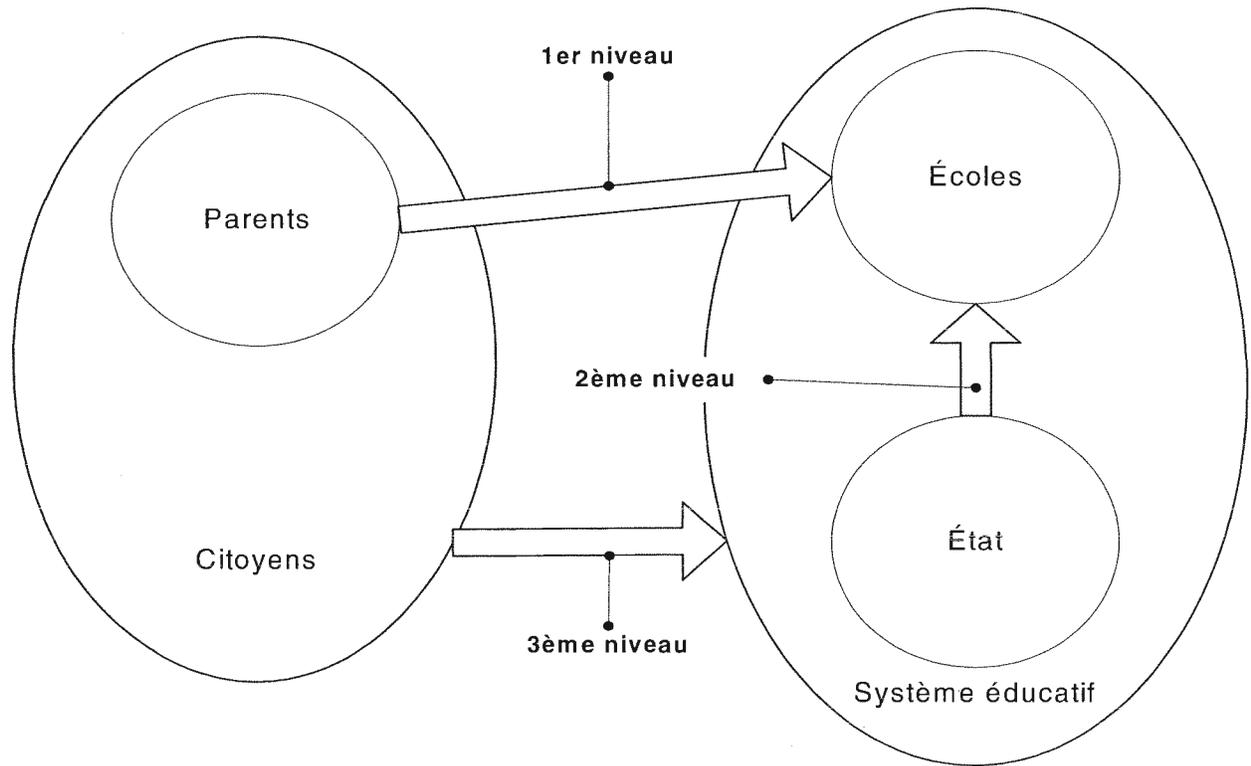
production d'une information de référence. Nous voyons au sein de cette section ces trois fonctions de façon successive. Le tableau 4 synthétise l'analyse que nous effectuons tout au long de cette section.

Tableau 4 : Niveaux d'utilisation des bulletins

Rôles	Besoin d'information adressé	Arrangements institutionnels préalables	Effet recherché
1^{er} niveau Appui au libre choix	Parent	Existence d'un choix pour le parent	Soutien à la décision parentale
2^{ème} niveau (a) Système de surveillance gouvernemental (Avec correctifs systématiques)	Paliers supérieurs de l'administration en éducation	Cadre réglementaire avec incitatifs/correctifs	Soutien à la décision gouvernementale Encadrement de la décision gouvernementale
2^{ème} niveau (b) Système de surveillance gouvernemental (Sans correctifs systématiques)	Paliers supérieurs de l'administration en éducation	aucun	Soutien à la décision gouvernementale
3^{ème} niveau Système de transparence et d'imputabilité	Citoyen	aucun	Soutien au débat politique

La figure 13 illustre ces différents niveaux d'utilisation des bulletins en situant les différents groupes d'acteurs les uns par rapport aux autres. L'origine des flèches est située sur l'acteur bénéficiant de l'information et l'extrémité sur celui qui est investigué et redevable au premier. Nous avons placé le sous-groupe des parents à l'intérieur du groupe plus large des citoyens. Cela s'explique en ce qu'en l'absence de libre choix qui sous-tend l'existence du premier niveau dans les fonctions des bulletins, le groupe des parents pourra toujours bénéficier des effets plus généraux de transparence et d'imputabilité liés au troisième niveau. Nous avons également créé un ensemble regroupant les groupes des écoles et des paliers supérieurs en éducation. Cela s'explique par le fait que l'information des bulletins peut servir au citoyen dans son jugement d'une école en particulier, mais également du système d'éducation en général, auquel participent les paliers supérieurs de l'administration en éducation.

Figure 13 : Le bulletin de performance et les niveaux d'utilisation



Premier niveau : Appui au libre choix

La première des fonctions du bulletin de performance est identifiée par Gormley et Weimer (1999, p. 30) comme une alternative à une régulation étatique directe en éducation. En situation de libre choix, le bulletin de performance sert ainsi d'appui au processus décisionnel du parent. Le choix de l'école pour l'enfant, autrefois géré par l'autorité gouvernementale, est assumé indirectement par le bénéficiaire de l'éducation, en la personne de son tuteur. De façon plus générale, Halpin, Schaffler et Mordavsky (2001, p. 69) identifient l'aide à la décision des consommateurs comme la fonction primaire des bulletins de performance en santé.

Un engagement total dans cette voie ferait en sorte que l'État se retirerait de la désignation des places pour les élèves dans les établissements ou même de la production des services d'éducation. Un tel régime en éducation serait supporté par le principe que l'allocation des ressources est mieux réalisée en la confiant aux parents dans le contexte d'une situation de concurrence entre les établissements. L'idée générale qui se présente derrière le libre-choix est

que l'on peut augmenter la qualité de l'éducation en rendant les institutions d'enseignement plus attentives et redevables aux besoins de leurs bénéficiaires, le couple parents et enfants (Chubb et Moe, 1990, p. 190). Chubb et Moe mentionnent que l'État pourrait assumer un rôle de support à ce système de choix des consommateurs : il superviserait la complète et honnête diffusion de l'information par les écoles (1990, p. 217)

La mise sur pied d'un système de collecte et de diffusion de données sur les résultats obtenus par les écoles pourrait raisonnablement être envisagé sous la forme d'un bulletin de performance. Ce dernier servirait dans ce contexte à diminuer les coûts reliés à l'acquisition et au traitement de l'information et conséquemment à optimiser les choix des acteurs en situation de libre choix.

En augmentant l'efficacité de consommation, le bulletin de performance suscite une certaine concurrence entre les établissements : ceux-ci, pour conserver ou s'approprier la tranche des parents qui sont informés, doivent s'assurer d'accroître ou de maintenir la qualité de leurs services éducationnels. Dépendamment du niveau d'utilisation qu'il suscite, le bulletin de performance permet de hausser le niveau moyen de l'éducation en suscitant la concurrence.

Ce premier rôle du bulletin ne s'inscrit pas uniquement dans un système d'éducation entièrement privatisé. Pour assister au rôle d'appui au libre choix du bulletin, il suffit qu'il existe un choix effectif à réaliser pour le parent, peu importe l'identité publique ou privée du producteur d'éducation.

Notons que l'étude de la contribution des bulletins de performance ou de façon plus large de l'information sur la performance des établissements scolaires à un système de libre choix demeure, somme toute, très théorique : il n'existe pas aujourd'hui de système d'éducation entièrement conduit par une politique de libre choix (Schneider 2000, p. 25), bien que des systèmes de bons en éducation (vouchers) fassent de plus en plus leur apparition dans plusieurs districts aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, au Danemark et en Suède (Bernier, 2003, p. 13).

Le moyen : Réduction des coûts d'information

Nous avons vu que même en situation de libre choix en éducation, le niveau d'information des parents demeure assez bas ou à tout le moins abreuvé à des stratégies imparfaites. Le niveau de connaissance des biens privés est généralement similaire à l'information limitée prévalant au niveau des biens publics (Schneider, 1999). Ainsi, ce n'est pas parce que les écoles répondent à une situation de marché et de libre choix que tous les parents en connaîtront nécessairement mieux les résultats en termes de performance.

Le succès du libre choix en éducation dépend également de la disponibilité d'une information de qualité. En l'absence d'un correctif externe, cette information est tributaire de l'empressement des producteurs d'éducation à produire et diffuser l'information pertinente. Plusieurs éléments suggèrent que cette possibilité ne va pas de soi (sections 4.2. et 4.3.).

Si on retient la thèse de Schneider, il semble donc que les deux conditions à la réussite d'un régime d'éducation basé sur le choix, c'est-à-dire 1) le degré d'information des parents et 2) la disponibilité d'une information de qualité, ne soient pas satisfaites de façon automatique par la seule instauration d'un tel système.

L'explication principale avancée par Schneider pour expliquer le faible niveau d'information des parents est le coût élevé de l'information (2000, p. 49). Le coût prohibitif de l'information affecterait davantage certaines couches de la population. Les parents affichant un revenu plus élevé ont tendance à avoir un réseau de raccourcis informationnels mieux développé que les parents à faible revenu (Schneider, 2000, p. 112).

On parle beaucoup du développement d'Internet qui a permis de réduire sous certains aspects le coût de l'accès à l'information (Schneider, 2000, p. 109, Gormley et Weimer, 1999, p. 102, 109, 112-114). Mais Internet ne permet pas un nivellement parfait de l'information entre les parents. D'abord, tous n'ont pas accès à la technologie permettant de profiter des informations qui s'y trouvent. Les chiffres au Québec révèlent que de plus en plus de ménages québécois se branchent à Internet : de quelque 309 000 en 1997, ils sont un peu plus de un million en 2000 à se servir régulièrement d'Internet à partir de leur domicile (Institut de la statistique du Québec, 2001). Ensuite, le parent doit faire face à ce que Shenk appelle un « data smog » (1997, cité dans Schneider, 2000, p. 109). L'importante masse d'information fait en sorte que son utilisation efficiente est tributaire de la capacité de l'individu à discriminer les sources d'information entre

elles (nous avons précédemment identifié cet effort de discrimination comme un des coûts du processus d'information). Les gens bénéficiant d'une éducation supérieure seraient mieux outillés dans les démarches de recherche et de discrimination de l'information (Schneider, 2000, p. 110). Internet, en somme, risque plus ou moins de perpétuer la stratification des capacités décisionnelles qui préexistait à son arrivée.

Le bulletin de performance représente à ce titre une sorte de liaison informationnelle, s'attaquant de façon simultanée aux deux conditions de réussite : il rapproche l'information du parent par sa diffusion et offre (peut-être) une information de qualité. En rassemblant et en traitant plusieurs données portant sur la performance des écoles il vient à propos contrer en partie le « data smog » qui augmente les coûts d'information sur Internet. Il s'attaque de fait aux nombreux coûts rattachés à l'information vu à la section 4.1. (il offre une visibilité à l'information, réalise la cueillette et le traitement en générant des économies d'échelle et fait un travail de discrimination dans le choix des sources). De plus, dans bien des cas, surtout si le bulletin provient d'une initiative publique, sa consultation est gratuite.

Il ressort par ailleurs que ce sont les parents provenant de milieux socio-économiques moins favorisés qui vont être les moins aptes à juger de la qualité des services d'éducation et ceux qui risquent en conséquence de faire les choix allocatifs les moins intéressants en matière d'éducation. Les critiques des systèmes d'éducation basés sur le choix y voient là un danger que ces politiques n'atteignent pas leurs visés d'équité sociale (Boyer, p. 1992). L'application du concept du consommateur marginal (section 4.1.) aide à comprendre que même le parent n'utilisant pas lui-même le bulletin de performance pourra bénéficier à terme de ses effets positifs.

Dans ce contexte, même si tous les parents n'utilisent pas le bulletin de performance pour augmenter leur puissance décisionnelle, ils vont néanmoins profiter d'un niveau de compétitivité plus élevé. Ainsi, pour atteindre l'impact souhaité, les bulletins de performance n'ont pas à informer *tous* les consommateurs d'éducation, mais une masse critique suffisante pour réaliser une certaine pression sur le marché de l'éducation.

Relativité de l'impact du bulletin de performance

La littérature avance que plus les possibilités de choix sont faibles, plus l'information sur la performance des établissements scolaires est susceptible de ne pas avoir d'impact. En pratique, le ratio coût-bénéfices de l'acquisition de l'information s'avère affecté négativement par le contrôle à tendance centralisé retrouvé dans la plupart des districts examinés par Schneider (2000, p. 151). Schneider relève également que les parents impliqués dans un système de bons en éducation sont plus informés que les non-participants. Nous concluons que la pertinence du bulletin de performance comme outil d'appui au libre choix est conséquemment tributaire de l'ampleur du choix à être réalisé.

On peut donc estimer que l'impact du bulletin serait optimal dans le processus décisionnel des parents dans le cadre d'un système de libre choix le plus ouvert possible. Gormley et Weimer ajoutent :

The facilitation of greater competition in the supply of publicly founded schooling through educational vouchers or charter schools, however, would greatly increase the potential impact of school report cards by tying consumer preferences more closely to organisational resources (1999, p. 126).

Ceci dit, d'autres limites que la possibilité administrative du choix peuvent venir freiner l'impact du bulletin de performance. Le rapport de l'OCDE sur l'évaluation des systèmes éducatifs fait état de trois limites de l'information sur l'amélioration du choix des parents (OCDE, 1996, p. 45).

D'abord, il existe une capacité d'absorption limitée à court et à moyen terme de la part des meilleurs établissements d'enseignement. À court terme, il peut y avoir une augmentation des coûts d'admission ou un resserrement du contingentement académique à l'entrée. On peut penser qu'à ce moment les effets du bulletin de performance profitent surtout aux parents utilisant directement cette information. Les établissements d'enseignement doivent prendre un certain temps à s'adapter et à apporter les rectifications suscitées par la nouvelle pression.

Entre temps, les parents mieux informés vont s'accaparer les meilleures places et laisser les moins bonnes à ceux qui n'ont pas pris soin d'accroître leur puissance décisionnelle. Au Québec, l'arrivée d'un bulletin de performance sur les écoles secondaires a redirigé la demande des parents vers les écoles plus performantes (selon le classement du bulletin), ce qui a

provoqué une demande accrue pour les places en établissements privés. Cela a par la suite entraîné différentes initiatives de réforme et de marketing dans le secteur public (Chouinard, 2002, p. A1). Marceau et Migué font valoir pour leur part que le secteur privé, s'il était bénéficiaire d'un accroissement de clientèle, pourrait rapidement accroître sa capacité d'accueil (1989, p. 72).

Ensuite, intervient le phénomène de la mobilité réduite. Dans certaines régions, les parents font tout simplement affaire à une quasi absence de choix. La concurrence générée par des choix parentaux mieux informés aurait un effet davantage positif dans les centres urbains où la possibilité de quasi-monopoles régionaux est moins probable (Schneider, 2000, p. 182-183).

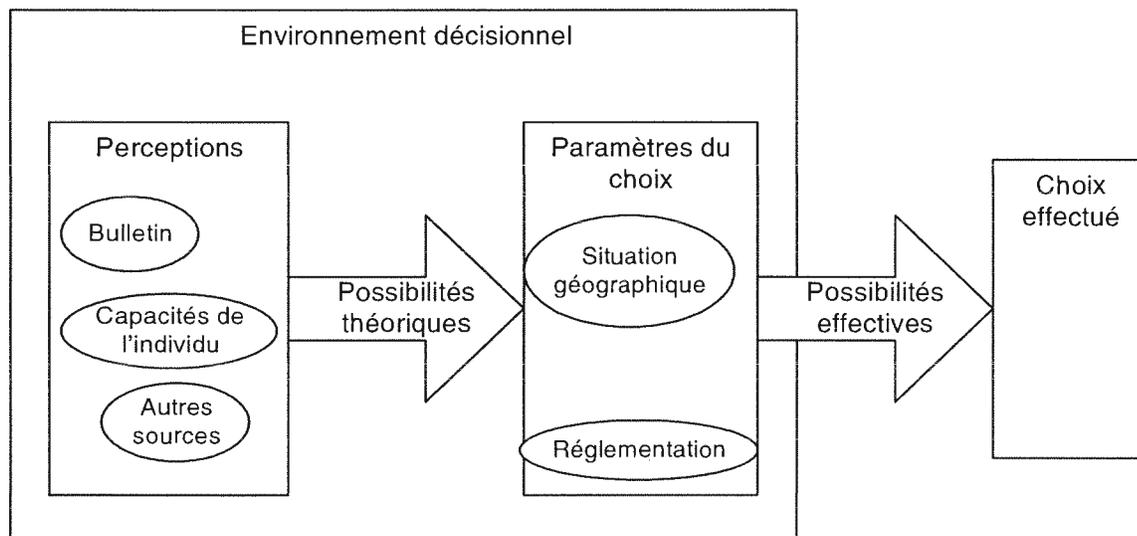
Finalement, l'OCDE retient que certaines personnes sont indifférentes à la qualité de l'éducation dispensée. Elles valorisent moins l'éducation et réalisent peu de pression pour exiger une forme élevée de qualité.

L'impact du bulletin de performance est ainsi conditionné par les limites de ce que nous appellerons l'environnement décisionnel des parents. Nous avons tenté de regrouper et de schématiser ces différents éléments limitatifs. Les parents, dans leur choix, semblent affectés par deux catégories de variables bien distinctes:

1. D'abord, celles agissant sur la perception et ultimement sur la puissance décisionnelle : la valorisation de l'éducation, les moyens techniques d'accéder ou de gérer l'information, l'aptitude intellectuelle à la traiter et l'influence des différentes sources d'information. Ensemble, ces variables déterminent les possibilités théoriques du choix, ou encore, les possibilités « intellectuelles », au sens où c'est sur ce plan qu'est déterminée l'idée que se fait le parent des différents établissements. C'est dans ce domaine que peut agir le bulletin de performance, à titre de source d'information.
2. Ensuite, celles affectant la possibilité du choix lui-même, que nous désignons comme les paramètres du choix : la position géographique, l'existence ou non de plusieurs établissements accessibles et la réglementation plus ou moins contraignante sur l'accès à différents établissements. Ensemble, ces variables déterminent les possibilités effectives du choix.

Ainsi, il n'est pas suffisant d'influencer la perception par un accroissement des capacités décisionnelles pour que le système de libre choix soit efficace : l'impact allocatif du bulletin est nul si les possibilités en matière de choix sont égales à zéro. C'est un peu comme si les possibilités théoriques issues de la perception traversait l'entonnoir ou le filtre des paramètres du choix pour générer les possibilités effectives, moins nombreuses que les premières. La figure 14 vient schématiser les deux catégories de variables.

Figure 14 : Environnement décisionnel et bulletin de performance



Les bulletins de performance ne peuvent pas, conséquemment, être vus comme le centre d'un système de gouvernance de l'éducation basé sur le choix du parent. Les bulletins viennent en appuyer le processus, tout au plus. Le centre, c'est la décision des parents eux-mêmes, et cette décision s'exerce dans un contexte particulier, pouvant procurer une amplitude plus ou moins grande à cette décision.

Deuxième niveau : Système de correctifs systématiques ou de surveillance

En étudiant le premier niveau d'utilité des bulletins de performance nous avons observé que ceux-ci peuvent soutenir l'exercice du choix d'une école chez le parent en augmentant sa puissance décisionnelle. Mais le bulletin ne sert pas seulement qu'aux parents, il peut

également appuyer l'État dans sa mission de production ou de réglementation de l'éducation (Gormley et Weimer, 1999, p. 25). Dans la mission précédente, le rôle de régulateur était dévolu aux citoyens bénéficiaires des établissements scolaires grâce à la concurrence suscitée par les choix effectués. Dans une situation où l'État conserve la prérogative de l'action et de la régulation, le bulletin agit autrement en desservant un acteur d'une nature très différente.

Le deuxième rôle pouvant être attribué aux bulletins de performance est celui que nous identifions comme le soutien à la régulation étatique. Il s'agit dans ce cas de fournir aux instances supérieures de l'état de l'information pour diminuer l'asymétrie informationnelle jouant en faveur des producteurs de première ligne. Nous avons décrit plus tôt cette asymétrie en nous inspirant de Banks et Weingast (section 4.2.). Une telle information doit permettre d'une part aux agences gouvernementales centrales de surveiller efficacement les organisations qu'elles ne gèrent plus directement au niveau des processus de production.

Compte tenu des différences observées dans les modèles de bulletins de performance, nous croyons utile de distinguer le rôle qu'ils jouent auprès de l'État selon que le système de bulletin de performance est soit *passif*, soit *systématique*.

Dans un système passif, l'information des bulletins de performance octroie simplement à l'État un mécanisme de surveillance et de contrôle lui permettant par la suite d'agir selon sa discrétion pour prendre diverses mesures régulatrices de façon à corriger des lacunes observées.

La France est un bon exemple de bulletin passif, alors que les résultats obtenus par les écoles n'ont pas de répercussions automatiques sur la gestion de celles-ci par l'État. Les bulletins d'initiatives privées, comme le Fraser Institute au Canada ou le Georgia Report Card For Parents (Georgia Public Policy Foundation, 2000) sont de facto passifs, puisqu'ils proviennent d'organisations privées n'ayant aucun ascendant formel sur les écoles qu'ils évaluent.

Dans le modèle systématique cette fois, les résultats des organisations concernées par les bulletins de performance ont des conséquences régulatrices automatiques. Ces conséquences sont généralement incorporées et prédéfinies à l'intérieur d'un cadre législatif faisant partie intégrante d'un système d'imputabilité et de reddition de compte. On peut penser dans ce cas-ci à des récompenses financières déterminées par règlement aux établissements méritants ou

encore par une mise en tutelle automatique d'établissements n'ayant pas réussi de façon répétée à rencontrer certains standards de performance.

L'état de l'Illinois est un exemple intéressant cette fois d'intégration des bulletins à un système de régulation systématique (Département d'éducation de l'état de l'Illinois, 2002). L'un des premiers bulletins à être implanté aux Etats-Unis, le bulletin de l'Illinois a fait son apparition en 1985. Outre sa politique de diffusion très large comprenant une distribution aux parents et des séances de discussion publiques, le bulletin est aussi caractérisé par un régime de sanctions et de récompenses incorporées dans la Loi. Une école offrant des résultats inférieurs aux attentes de l'État pendant 7 ans est placée sur une liste de surveillance, pouvant mener à la mise sous tutelle. Dans les faits, les observateurs remarquent que les sanctions ne sont que rarement appliquées pas les autorités (Kronholz, 1998, p. B1). Avec le développement des bulletins provoqué par le No Child Left Behind Act de 2003, les états risquent de plus en plus de s'inscrire dans un système de régulation systématique resserré (voir notre section 6).

Le moyen : réduction des distorsions et des coûts de gestion

Nous avons vu dans notre étude des besoins d'information de l'État que ce dernier faisait face à des problèmes de distorsion et d'asymétrie d'information (section 4.2.). Downs propose une série d'arrangements de production de l'information permettant de diminuer les risques de distorsion de l'information (Downs, 1967, p. 119). Le bulletin correspond à l'intégration de deux de ces stratégies, soit l'élimination des intermédiaires (eliminating the middle-men) et l'utilisation de messages résistants aux distorsions (distorsion-proof messages) (Downs, 1967, p. 123-127).

L'élimination des intermédiaires correspond un peu à l'image développée dans le cas des raccourcis d'information (sections 4.1. et 5.1.). Dans le cas des raccourcis, il s'agissait d'éliminer des paliers d'analyse pouvant additionner des erreurs de traitement : l'élimination des intermédiaires comprend des implications plus fortes avec Downs alors qu'il s'agit d'éliminer en plus la possibilité pour les paliers inférieurs de modifier sciemment l'information à leur avantage.

Le développement de messages résistants aux distorsions répond au même besoin de soustraire l'information aux tentations de distorsion des paliers inférieurs. Cette capacité de résistance correspond dans les bulletins à l'uniformisation de l'information qui y est présentée (section 4.4.).

Mais le problème de l'information ne se pose pas uniquement en matière de qualité d'information brute, mais également dans les coûts rattachés aux mécanismes d'acheminement de cette information aux décideurs. Nous avons vu avec Bank et Weingast (section 4.2.) que les coûts rattachés au système de surveillance étaient très liés au niveau de contrôle exercé par le niveau politique sur l'administration.

La capacité de réception de l'information d'un décideur ou d'une organisation dépend de sa capacité à absorber et traiter l'information (la « ressource limitée») et du nombre et de la longueur des messages (le « coût ») (Downs, 1967, p. 112). De l'autre côté de la loupe, la production et l'envoi de messages sont également coûteux. Pour Downs, les mécanismes de recherche et de production de l'information peuvent contribuer de manière significative à diminuer le volume d'information à traiter (Downs, 1967, p. 132).

Pour illustrer le caractère critique des économies à réaliser dans le traitement de l'information, Downs fait référence au besoin affiché par les administrateurs centraux à obtenir des rapports « une page » (1957, p. 211).

Selon l'OCDE, la gamme des personnes auxquelles s'adressent les évaluations en général s'est élargie, passant des experts sectoriels aux hauts-fonctionnaires et aux décideurs. On attend ainsi des rapports d'évaluation qu'ils procurent une information plus accessible (OCDE 1996, p. 80). D'autre part, selon nous, cette information est nécessaire pour éclairer les nouveaux décideurs de la base. Cette réalité concerne les établissements eux-mêmes, titulaires de nouveaux pouvoirs et responsabilités, mais aussi les parents, assumant un rôle de décideurs au sein des conseils d'établissement.

Pour Gormley et Weimer, les bulletins de performance permettent de combler en partie les problèmes d'information en procurant une information pratique et régulière sur l'action individuelle des établissements (1999, p. 25). Les bulletins semblent effectivement rassembler plusieurs des caractéristiques d'une information répondant efficacement aux problématiques soulevées par Downs : ils sont généralement courts, se veulent accessibles et viennent court-circuiter la chaîne de distorsions de l'information. En reproduisant la même analyse évaluative d'une organisation à l'autre, ils viennent également réduire significativement les coûts de production de l'information.

Les rapports réguliers sur la performance, auxquels peuvent être assimilés les bulletins compte tenu des définitions retenues (section 4.4.), comptent par ailleurs trois avantages principaux pour Downs (1967, p. 145) : D'abord ils informent les niveaux supérieurs de ce qui se passe effectivement, ensuite ils constituent un aide-mémoire aux producteurs quant aux attentes qu'on a face à eux et finalement ils induisent un incitatif à la performance, par crainte chez le producteur des conséquences découlant d'une mauvaise performance dévoilée aux paliers supérieurs.

À ces avantages, nous ajouterions qu'en matière de suivi, le bulletin permet de porter un regard non plus agrégé sur le système éducatif, mais aussi spécifique à chacun des différents établissements. Dans l'activité évaluative, cela permet d'identifier rapidement les cas problématiques pour ensuite entreprendre des analyses plus poussées.

Troisième niveau : Transparence

Le troisième et dernier niveau d'intervention du bulletin est celui de stimulant et d'enrichissement du débat public par la production d'une information de référence.

Ce dernier rôle est quelque peu différent des deux autres, en ce qu'il ne comporte pas en lui-même de moyen de régulation, que ce soit par le biais du marché ou de l'interventionnisme de l'état. Cela s'explique par le fait que son action ne vise pas un décideur (privé ou public) mais la population, qui bénéficie de façon plus ou moins directe des services éducatifs. C'est en affectant cette population que le bulletin de performance en vient à avoir, indirectement, un effet régulateur sur l'éducation : mieux informée sur la situation qui prévaut (et alertée de certains problèmes, le cas échéant), la population peut exercer des pressions et formuler ses exigences de façon plus efficace face à l'appareil politico-administratif.

Nous avons fait état plus tôt (section 4.2.) du paradoxe de Downs en matière d'information chez le citoyen : tous ont intérêt à ce que les autres soient bien informés, mais individuellement, chacun n'a pas un intérêt suffisamment important pour assumer les coûts liés à une information satisfaisante. En traitant des besoins d'information des parents, nous avons également relevé que leur recherche d'information en matière de bien public, surtout en l'absence de choix à être effectué, était relativement restreinte.

La façon dont le bulletin peut en théorie répondre à cette problématique est d'offrir une information réduisant au maximum les coûts liés à l'information, surtout sur le plan de l'acquisition des données et à leur traitement (section 5.1.).

L'avantage des bulletins de performance en matière de transparence par rapport à d'autres modes de mesure et de diffusion de la performance tient à son caractère régulier et formalisé. Cette caractéristique assure d'abord que la production et la diffusion de l'information ne sont pas tributaires de leur désirabilité politique, laquelle peut varier dans le temps. Un régime d'évaluation de programme non systématique quant à lui verrait l'information soumise à la possibilité de ne pas apparaître ou d'être modulée en fonction des besoins du moment.

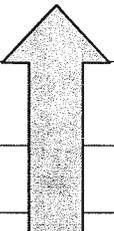
Analyse récapitulative des rôles

Les trois niveaux de fonctions remplies par les bulletins de performance que nous avons présentés constituent des représentations très théoriques. Dans la réalité, les bulletins touchent généralement à plusieurs de ces fonctions, sans jamais correspondre parfaitement à l'une ou l'autre.

La classification suggérée des fonctions en trois niveaux peut se comprendre en terme d'intensité d'effet régulateur sur les établissements. Le premier type d'effet est radical, alors qu'il atteint la pérennité même de l'école par le départ ou l'arrivée de sa clientèle, raison d'être de ses activités.

Chacun des groupes d'utilisateurs possède ses propres besoins d'information liés à ses utilisations potentielles et conséquemment des attentes particulières face à un système de bulletin de performance (Jaeger, Richard et al., 1994). Ces groupes sont également caractérisés par des capacités inégales de traitement de l'information, ce qui détermine en partie l'efficacité variable des différents modèles de bulletin de performance chez ces clientèles (Gormley et Weimer, 1999, p. 94-122). Leurs besoins informationnels dépendront également des arrangements institutionnels de production de l'information sur la performance scolaire et sur les modes de production de l'éducation elle-même.

Tableau 5 : Niveaux d'intervention du bulletin et intensité de l'effet régulateur sur les établissements

Niveaux d'intervention du bulletin	Intensité de l'effet régulateur sur les établissements
(1) Alternative à la régulation étatique par le libre choix	
(2a) Système gouvernemental de correctifs systématiques	
(2b) Système gouvernemental de surveillance	
(3) Transparence, facilitateur du débat public	

5.3. Élaboration d'une grille normative des composantes

Nous avons séparé les considérations normatives des bulletins selon qu'elles s'intéressent au contenu ou au format des bulletins.

Contenu

Gormley (1998; p. 326-328) en établissant six critères généraux d'évaluation des bulletins de performance en santé s'est basé sur trois grandes préoccupations spécifiques à différents points de vue sur les bulletins. Les trois points de vue sont ceux du scientifique, du consommateur et du producteur de service concerné par l'évaluation du bulletin. Le tableau 6 reprend ces préoccupations et les associe avec les critères d'évaluation qui lui sont rattachés. Nous présentons d'abord ces six critères pour ensuite discuter d'autres critères puisés ailleurs, entre autres au niveau des attentes exprimées par les consommateurs (section 4.2.).

Tableau 6 : critères d'évaluation des bulletins de Gormley

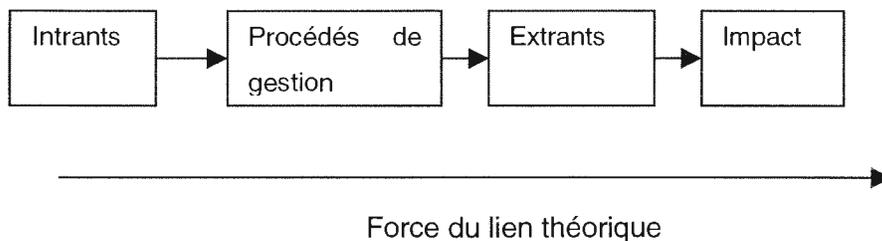
Points de vue	Critères d'évaluation	
Scientifique	Validité	Exhaustivité
Consommateur	Compréhensible	Signifiante, pertinence
Producteur de service	Raisonnable	Fonctionnel

1. Validité

Le premier des critères retenus par Gormley, la validité, est relié selon lui à une mesure se rapprochant le plus possible de la qualité du service offert (1998, p. 327). Référant au General Accounting Office (1994, p. 39), il souligne que les indicateurs de structures et de processus ne sont pas nécessairement satisfaisants pour évaluer la qualité des services. La figure 15 illustre cette hiérarchie dans les formes d'indicateurs, une mesure s'intéressant directement à l'impact étant susceptible de souffrir d'un moins grand nombre d'approximations théoriques qu'une mesure touchant plutôt les intrants.

L'utilisation d'indicateurs d'intrants ou de processus comme substituts devrait être supportée par la littérature qui viendrait suggérer que ces indicateurs constituent une bonne approximation des résultats visés (Gormley, 1998, p. 327).

Figure 15 : catégories d'indicateurs et validité



2. Exhaustivité

Le second critère de Gormley porte sur l'exhaustivité. Un bulletin devrait idéalement offrir une mesure de la qualité de l'ensemble des dimensions des services offerts par un établissement. Le commentaire de Gormley s'adresse particulièrement au cas de la santé, où il perçoit le service comme étant multidimensionnel (Gormley, 1998, p. 327).

3. Compréhensible

Pour expliquer son critère de compréhension de l'information des bulletins, Gormley place celle-ci en relation avec l'auditoire des bulletins. Les utilisateurs des bulletins portant sur les HMO dans le secteur de la santé sont relativement variés : il peut s'agir d'un gestionnaire des programmes de santé dans une grande compagnie, possédant une expertise technique élevée des bénéfiques d'un plan de santé, ou encore d'un simple employé de la même entreprise, appelé à choisir entre différents plans (Gormley, 1998, p. 327).

Par analogie avec l'exemple de Gormley, on peut déduire qu'un bulletin de performance en éducation ne peut se contenter d'être compréhensible pour les ressources techniques du ministère de l'éducation désirant évaluer l'état du système d'éducation : comme sa clientèle principale est constituée des parents, il doit être traitable à un niveau de spécialisation moins élevé.

4. Signifiante, pertinence

Le critère de la signifiante pour Gormley tient en ce que le bulletin doit contenir une information sur des aspects valorisés par son public cible (Gormley, 1998, p. 327). Il s'agit, de fait, de prodiguer une information correspondant aux éléments valorisés. En faisant le lien avec les explications de Downs sur la présélection de l'information (sections 4.1. et 5.1.), il est nécessaire pour assurer l'efficacité du choix du parent qu'il y ait une forte adéquation entre les éléments valorisés et les critères évaluatifs présents dans le bulletin.

5. Raisonnable

Le critère du bulletin raisonnable n'est pas à proprement parler une norme permettant d'évaluer le contenu ou la forme, mais une mesure de la rentabilité sociale du bulletin (Gormley 1998, p. 328). Il s'agit en fait de faire l'analyse coût-avantage d'inclure certains types d'information. Un raffinement supplémentaire du bulletin peut être désavantageux si les coûts engagés pour la production de données sont plus importants que les bénéfiques attendus en terme de puissance décisionnelle pour les parents ou les administrateurs du réseau éducatif.

6. Fonctionnalité

Le caractère fonctionnel du bulletin tient à sa capacité de générer les bons incitatifs (Gormley 1998, p. 328). En clair, le bulletin devrait encourager les établissements scolaires à s'améliorer plutôt que d'adapter leurs façons de faire pour créer l'illusion de l'amélioration.

Critères de contenu supplémentaire et discussion

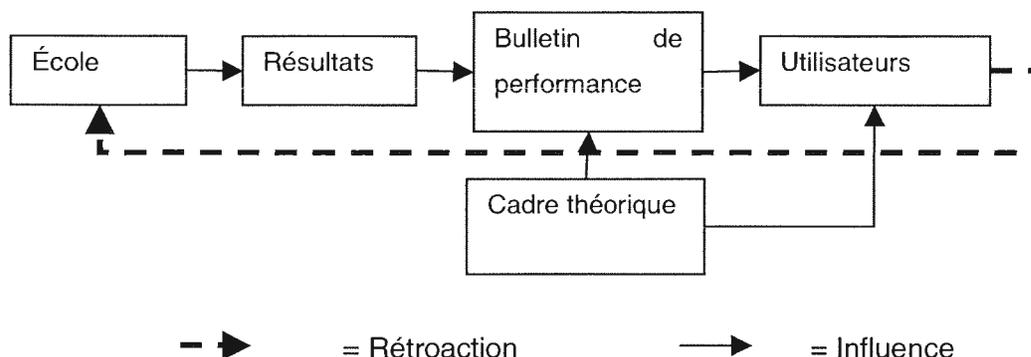
Utilité d'un cadre théorique

Nous considérons l'utilité d'un cadre théorique dans la construction des mesures présentes dans les bulletins sous deux angles. L'apport théorique peut donner d'une part une meilleure mesure de la qualité des organisations examinées – ce qui revient au critère de validité de Gormley – et d'autre part elle est susceptible de prodiguer au lecteur une meilleure compréhension de l'information trouvée dans le bulletin – et par là contribuer à l'exigence de compréhension de Gormley.

Une meilleure mesure et une meilleure compréhension de celle-ci devraient permettre aux consommateurs de l'information de réaliser une meilleure rétroaction face aux écoles, que ce soit par le choix de l'école pour le parent ou des mesures régulatrices pour l'administration centrale. Cette plus grande précision dans les décisions devrait permettre de générer une incitation aux écoles à devenir plus performantes, ce qui nous fait dire que le critère de fonctionnalité de Gormley est directement lié à ses critères de validité et de compréhension, lesquels dépendent fortement selon nous de la qualité du cadre théorique. Cette dernière idée est exprimée par la figure 16.

Le National Research Council aux Etats-Unis, en étudiant la production de données permettant le suivi du système éducatif, suggère qu'une compréhension correcte de l'information présentée nécessite une certaine conceptualisation de façon à pouvoir générer un sens dans l'esprit de celui qui la consulte (1999, p. 137). Un système d'indicateurs organisé est susceptible d'être plus signifiant sur le plan de la contribution des politiques à la problématique de l'éducation (Shavelson, 1987, cité dans National Research Council, 1999, p. 137).

Figure 16 : Impact du cadre théorique sur la validité et la compréhension du bulletin



Un système coordonné d'indicateurs favorise une base de recherche et de compréhension utile pour le développement de solutions, de politiques et du débat public. Procurer de l' « associative data » provoque une réflexion chez les acteurs concernés et les pousse à des actions plus cohérentes en lien avec les problèmes (Bohrnstedt 1997, cité dans National Research Council 1999, p. 137).

Nous croyons qu'il est possible d'appliquer par analogie ces dernières recommandations aux bulletins. En l'absence de théorie sur la performance scolaire pouvant expliquer le rôle des indicateurs retenus, les parents ou les lecteurs en général risquent de se faire des modèles intuitifs en plaçant eux-mêmes les informations proposées dans un système de cause à effet plus ou moins cohérent et organisé, reconstruisant un système de raccourcis pouvant comporter des erreurs (section 4.1.). Le bulletin peut ainsi perdre en cohérence et en utilité plus l'information présentée est volumineuse et désorganisée : face à cette complexité, il est raisonnable de penser que le lecteur s'en remet à quelques éléments, rendant inutile l'investissement réalisé dans le rassemblement d'une information riche.

Les indicateurs d'intrants, de processus, d'extrants et d'impacts

Les bulletins de performance s'efforcent dans bien des cas à déterminer la valeur de la contribution des établissements d'enseignement. Gormley nous mettait en garde, en traitant de son critère de validité, sur la faiblesse des indicateurs d'intrants et de processus. Néanmoins, on

évalue généralement l'impact des programmes publics par le biais d'indicateurs basés sur des réalités plus ou moins rapprochées de l'impact lui-même dans la chaîne causale de l'action mesurée (Rossi et Freeman, 1999, p. 102). Par exemple, un indicateur portant sur les extrants examinerait le nombre d'heures consacrées à l'enseignement. L'indicateur permet de porter un jugement sur la performance de façon indirecte, en se basant sur l'hypothèse que plus le nombre d'heures est élevé, plus la performance sera élevée. Il est conceptuellement préférable d'user d'indicateurs étant le plus près possible du phénomène à mesurer, parce qu'ils en sont séparés d'un moins grand nombre de suppositions théoriques et sont conséquemment plus précis (Gormley et Weimer, 1999, p. 63). Un indicateur basé sur des intrants comme les ressources financières est susceptible d'être moins précis parce que plus loin dans la chaîne causale.

Selon Schneider, la plupart des experts s'entendent sur l'importance que peuvent jouer de plus grands investissements sur la performance des établissements scolaires. Néanmoins, la question de l'allocation des ressources offrant les résultats optimaux demeure irrésolue (2000 : 88). Nous considérons que dans ce contexte il est hasardeux de ne retenir que des indicateurs portant sur les intrants ou sur les procédés.

Un autre élément modérant l'utilisation d'indicateurs d'intrants au Québec est le fait que les ressources, à tout le moins dans le secteur public, sont relativement normées et équivalentes d'une école à l'autre, compte tenu de leurs populations étudiantes respectives (Migué et Marceau 1989, p. 6-9). La forte présence d'indicateurs d'intrants est peut-être plus justifiée aux Etats-Unis, où, par exemple au niveau du personnel enseignant, il n'existe pas nécessairement le même contrôle à l'entrée. La puissance des indicateurs d'intrants se limite au fond à constater des moyens dont dispose l'école pour faire son travail.

De manière générale, si l'on cherche à mesurer les effets de l'école sur les élèves, les indicateurs d'impacts sont suffisants et les autres types de données n'ont d'utilité qu'en l'absence des premiers. Cela s'appuie sur le fait que les indicateurs intermédiaires voient leurs effets sur les élèves inclus de toutes façons dans les indicateurs d'impacts.

Qui décide de ce qui est mesuré?

Suite à son examen des bulletins de performance, les chercheurs de A-Plus mentionnaient que les différences entre ce que le public désire savoir et ce que les bulletins offrent sont énormes. (A-Plus, 1999, p. 3 et 13). Schneider (2003, p. 3), critiquant le bulletin des écoles secondaires du Québec de l'IEDM, mentionne que celui-ci s'est restreint à utiliser principalement des indicateurs de résultats académiques. Cela ne concorderait pas avec les intérêts plus variés des parents, qui désireraient obtenir de l'information sur d'autres dimensions, comme la sécurité du milieu ou la qualification du corps professoral. Nous avons nous-mêmes fait état d'études relevant les intérêts des parents, lesquelles suggèrent que les résultats académiques ne seraient pas les plus prisés (section 4.2.). Cela nous amène à nous poser une question importante : doit-on laisser le choix des informations présentées dans les bulletins aux parents ou aux chercheurs?

Michael Scriven, parlant de l'évaluation de programme, mentionne que les choix de l'information produite ne doivent pas nécessairement correspondre à ce que les gens désirent comme information, mais à l'information dont ils auraient besoin pour réaliser des choix efficaces (Scriven, 1994, p. 49).

L'affirmation de Scriven est d'une grande utilité dans la détermination du contenu du bulletin et nous amène à distinguer deux aspects dans l'information évaluative. Selon nous, il y a, d'une part, les dimensions à valoriser dans le choix d'une école et, d'autre part, les indicateurs permettant de rendre compte de ces dimensions.

Le premier élément, les dimensions à valoriser, devrait normalement être du ressort des utilisateurs des bulletins, donc, dans notre cas, principalement les parents. Après tout, si l'information doit supporter des choix devant maximiser la satisfaction des preneurs de décision, il est normal que l'information éclaire des dimensions valorisées par ces derniers. Nous avons abordé précédemment l'importance de cette adéquation aux sections 4.1. et 5.1.

Le second élément, les indicateurs permettant de rendre compte de la situation sur une dimension donnée, n'est pas relié aux préférences du public des bulletins, mais à des critères de validité scientifique. La capacité à répondre à la tâche d'élaborer des indicateurs habiles à mesurer les différentes dimensions de la performance scolaire relève bien plus de l'expertise des chercheurs sur la performance en éducation que de l'opinion des parents.

C'est ainsi que l'on peut distinguer deux contributions essentielles à l'élaboration d'un groupe d'indicateurs pertinents à l'amélioration des décisions de l'auditoire des bulletins : Le public-cible répond à la question du « quoi » à être mesuré, alors que les experts de la mesure de la performance répondent à la question du « comment » mesurer ce qui doit l'être.

En revenant sur les critères de signifiante et de validité de Gormley, nous pensons que le critère de signifiante ne devrait pas nécessairement conduire les artisans des bulletins de performance à retenir les indicateurs préférés des parents ou de tout autre public cible ni que le critère de validité ne devrait mener le bulletin à n'inclure que l'information privilégiée par les chercheurs. Pour assurer l'efficacité de consommation, le bulletin doit effectivement offrir une information correspondant aux dimensions devant être optimisées par le consommateur et sur ce plan le consommateur est évidemment le seul détenteur de la connaissance de ce qui est valorisé et de ce qui ne l'est pas. Cependant, le choix des indicateurs reflétant ces dimensions ne relève pas des préférences individuelles, mais de l'expertise scientifique en matière d'évaluation. La sélection des indicateurs devant être présents dans un bulletin donné devrait conséquemment être la juxtaposition, d'une part, d'une enquête sur les préférences des éléments valorisés par le public cible et, d'autre part, d'une recherche théorique sur la façon de mesurer ces éléments. En ce sens, les critères de signifiante et de validité de Gormley ne sont pas opposés mais plutôt complémentaires. Le premier détermine le « quoi » et le second le « comment ».

Schneider, étayant des propositions d'amélioration pour le bulletin de l'IEDM, suggère que les éléments d'information contenus dans le bulletin soient recentrés sur ceux que les parents désirent retrouver (2003, p. 15-19). Compte tenu de nos conclusions précédentes, nous pensons qu'une enquête sur cette question mérite d'être davantage encadrée pour offrir des lignes directrices utiles au bulletin. Le rôle d'une telle enquête devrait être de déterminer les attentes des parents face à l'école plutôt que de confondre ces attentes et les façons d'en mesurer la capacité des écoles à y répondre. Une fois les attentes clairement identifiées, le travail des chercheurs de l'IEDM serait de trouver la meilleure façon de mesurer les dimensions valorisées, compte tenu, évidemment, des données disponibles.

Utilisation de tests uniformisés

L'utilisation d'une information uniformisée comparative est nécessaire à l'exercice comparatif inhérent au bulletin de performance. En éducation, une des seules mesures d'impact

uniformisée que l'on possède en lien avec la mission éducative des établissements d'enseignement se trouve à être les résultats aux examens ministériels, ou « tests standardisés », expression utilisée dans les bulletins américains.

L'absence de tests standardisés affaiblit considérablement la portée d'un bulletin de performance. Notre survol des bulletins américains n'a permis de déceler aucun bulletin qui ne fait pas appel à ce type de mesure. Par ailleurs, cela correspond maintenant à une des exigences de la Loi fédérale américaine « No Child Left Behind Act » pour octroyer aux états certaines subventions (voir section 6). Le bulletin de performance des écoles secondaires de l'Ontario du Fraser Institute (Peter Cowley, 2001) est un exemple de bulletin souffrant de l'absence de mesure normalisée. Les indicateurs retenus portent en partie sur les résultats, avec le pourcentage de cours réussis, mais sont surtout centrés sur des indicateurs de processus, comme le pourcentage de cours dits avancés pris par les étudiants ou le nombre d'étudiants enrôlés dans des cours offrant des matières centrales (sciences, mathématiques et langue). Même en nous concentrant sur les indicateurs de résultats l'exercice comparatif est hasardeux car bien que l'on mesure la performance des différentes écoles sur la base des mêmes phénomènes, ceux-ci sont mesurés d'une façon différente d'une école à l'autre, les standards pouvant très bien varier dans l'évaluation des élèves.

Schneider (2003, p. 14) nous met en garde contre l'utilisation des seuls résultats aux tests standardisés. Sa préoccupation tient à ce que beaucoup d'écoles excluent les étudiants les plus faibles des tests de façon à gonfler artificiellement leurs résultats comme établissements. Une façon de pallier le problème est d'offrir comme information conjointe le taux de participation ou encore d'imposer une pénalité dans l'évaluation globale de l'école pour un taux de participation insuffisant au test.

Valeur ajoutée

Si le calcul de la valeur ajoutée est une question relevant de considérations techniques dépassant les ambitions de ce mémoire, il est néanmoins essentiel de relever son importance dans l'élaboration d'un bulletin de performance.

Le concept de valeur ajoutée réfère à la contribution spécifique d'une action (un programme ou une école, par exemple) sur sa cible (les capacités académiques des étudiants). L'enjeu de la valeur ajoutée consiste donc à séparer, au sein des résultats obtenus, les effets dus à l'action

examinée des effets dus à d'autres facteurs, comme les caractéristiques socio-économiques des participants.

En l'absence d'estimation de la valeur ajoutée, nous sommes réduits à constater la performance des *étudiants* sans connaître la performance de l'*école* dans l'atteinte de ces résultats. Cela peut apparaître particulièrement injuste pour des écoles aux prises avec des populations représentant des problématiques éducationnelles plus exigeantes.

La détermination de la valeur ajoutée (ou de l'effet net) est le défi de l'évaluation des programmes gouvernementaux en général (Rossi, Freeman et Lipsey, 1999, p. 235-275). Malheureusement, comme pour de nombreux programmes, il est difficile pour des raisons pratiques d'appliquer aux écoles un devis expérimental à l'aide de groupes contrôles et expérimentaux créés sur une base aléatoire (Rossi, Freeman et Lipsey, 1999, p. 236-237).

Faute de pouvoir accéder à un devis expérimental contrôlant parfaitement les effets externes à l'école, les bulletins de performance s'en remettent à des devis quasi expérimentaux, où ils tentent de pondérer, à l'aide de techniques statistiques, les effets respectifs de l'école et des autres variables. Une autre méthode employée, moins sophistiquée, consiste à comparer les écoles avec des comparables, c'est-à-dire des établissements possédant sensiblement une clientèle équivalente ou intervenant dans la même région.

Le bulletin de l'IEDM (Marceau, Cowley et Bernier, 2003) au Québec emploie six variables permettant d'estimer la valeur ajoutée de l'école : la stratégie consiste à isoler l'effet de l'école (composé des variables réseau et secteur d'appartenance et de la taille de l'école) des effets du revenu des parents et du retard des élèves, variables externes à l'école. Le modèle de l'IEDM arrive à expliquer 67 % de la variance de la cote attribuée à l'école.

En France, la valeur ajoutée d'une école est estimée en comparant des taux bruts à des taux attendus (Ministère de l'éducation nationale, 2003). Les taux bruts révèlent la valeur observée d'un indicateur alors que les taux attendus estiment la valeur qu'un indicateur prendrait si, en moyenne, les élèves du lycée réussissaient comme les élèves de même âge et origine sociale. Dans ce cas-ci, la variable « origine sociale » est basée sur des catégories socio-professionnelles et prend la place du revenu des parents dans le modèle québécois.

Format

Le format retenu

L'étude du CREATE sur les bulletins de performance (Jeager et al., 1994, p. 28-37) fait état de la préférence des parents pour des bulletins de performance plus longs prodiguant une information sous forme de tableaux ou graphiques (avec des informations davantage quantitatives) plutôt que courts et sous forme narrative (avec des explications détaillées et qualitatives). Les conclusions du CREATE sont à l'effet qu'un bulletin de performance offrant une grande variété d'indicateurs et prodiguant un mélange de format narratif et graphique avait davantage de chances de satisfaire les attentes d'un large éventail de parents et des autres catégories d'utilisateurs.

Jaeger suggère que dans l'éventualité d'une composante narrative, l'uniformisation du langage serait nécessaire pour éviter la confusion et maximiser les possibilités de comparaison sur des bases équivalentes (Jeager et al., 1994, p. 44).

Les bulletins de performance devraient normalement posséder un minimum de quatre pages, de façon à prodiguer une quantité d'information jugée nécessaire⁸ (Jeager et al., 1994, p. 43). L'étude du CREATE portait sur des bulletins de performance sous format papier.

Également, l'information devrait pouvoir être contextualisée sur une période de temps de quelques années (Jeager et al., 1994, p. 43). Cela permettrait de constater l'évolution de la performance d'une école.

Les résultats de l'étude de A-Plus viennent concurrencer ceux du CREATE sur le plan de la longueur. Pour A-Plus, les parents préfèrent des bulletins courts (deux pages maximum) et faciles d'utilisation avec la possibilité d'accéder à des informations plus poussées (A-Plus, 1999). Cela s'explique sans doute par le fait que la stratégie d'enquête était plus sophistiquée dans le cas de A-Plus. En l'absence de possibilité de consulter une somme d'information supplémentaire postérieurement, les parents risquent probablement de tout demander tout de

⁸ Selon les préférences exprimées par les parents et les membres des conseils d'école interrogés dans le cadre de l'étude du CREATE.

suite afin de ne laisser échapper aucune information pouvant éventuellement leur apparaître pertinente.

La proposition de communication de A-Plus est identifiée comme étant celle du « onion-peel » : une information de base est donnée ainsi qu'un accès vers des informations plus détaillées pour l'utilisateur désireux d'en apprendre davantage. Cette mécanique nous semble particulièrement bien adaptée à Internet, alors que l'information supplémentaire est accessible par le biais d'un simple hyperlien.

Le bulletin de l'état du Kentucky est un exemple d'application de cette technique (Département d'éducation de l'état du Kentucky, 2002). La politique de diffusion est conçue de façon à ce que chaque parent reçoive le bulletin particulier de l'école de son enfant, et un « district report card » comprenant un résumé des bulletins de toutes les écoles du district est publié dans un journal local. Un « expanded report card », avec une information plus poussée, est disponible sur demande.

La proposition de A-Plus nous semble respectueuse des capacités de traitement des parents. Notons, par analogie, que Magat et Viscusi (1992, p. 102-104) ont découvert que l'ajout d'informations sur des étiquettes de mise en garde sur des produits domestiques avait un effet négatif sur la capacité du public à mémoriser les informations les plus importantes des étiquettes. Le National Research Council, traitant du NAEP, conclut que si la complexité de l'information est telle qu'elle constitue un voile entre l'information et son auditoire, tout le travail pour constituer une source d'information fiable et complète aura été réalisé en vain (1999, p. 71-72).

Périodicité

Pour que le bulletin de performance puisse provoquer une réaction appropriée ou être porteur de suffisamment de crédibilité et d'utilité pour l'exercice de critique d'un établissement, il est nécessaire que l'information transmise se rapporte à une réalité relativement proche dans le temps. La validité d'une information trop vieille par rapport à la réalité vécue est questionnable lorsque vient le temps d'orienter des actions d'ajustement pour l'établissement. Une certaine célérité dans le travail de conception puis de communication est donc précieuse pour conserver une certaine actualité et pertinence à l'information (National Research Council, 1999, p. 71).

Pour Downs, la régularité des rapports sur la performance compte trois avantages principaux (Downs, 1967, p. 145) : 1) Elle informe les niveaux supérieurs de ce qui se passe effectivement, 2) elle constitue un aide-mémoire aux producteurs quant aux attentes qu'on a face à eux, retour à la finalité, 3) un incitatif à la performance, peur des conséquences face à une mauvaise performance dévoilée.

Communication et utilité

Un bulletin de performance efficace est un bulletin de performance qui est consulté. Cela implique plusieurs notions, dont celle de la qualité de l'interface de présentation, mais également celle de la diffusion. La seule présence sur Internet ne rend pas le bulletin de performance automatiquement visible même si elle contribue significativement à le rendre accessible. De plus, Internet, s'il augmente l'efficacité de la diffusion et le volume d'information potentiel pour des catégories d'utilisateurs plus exigeants, risque éventuellement de créer une forme d'exclusion technologique par les iniquités informationnelles potentielles entre les utilisateurs « branchés » et ceux qui ne le sont pas (Gormley et Weimer, 1999, p. 114) (voir section 4.2. et 5.2.).

Une pénétration efficace de la clientèle cible peut être soutenue par une distribution directe aux parents, la mise sur pied d'ateliers pour débattre de l'information, ainsi que par une certaine diffusion ou traitement dans les médias (A-Plus Communication, 1999, p. 15).

5.4. Élaboration d'une grille normative sur les arrangements institutionnels à privilégier

Afin de faciliter l'organisation des normes applicables aux bulletins de performance, nous structurons celles-ci selon leur rattachement aux différentes étapes de production du bulletin de performance lui-même. Rappelons que, selon les définitions abordées, le bulletin de performance n'est pas qu'un produit informatif apparaissant sous une forme ou une autre, mais qu'il est également constitué et caractérisé par l'ensemble du processus menant à ce produit informatif. L'approche consiste à décomposer le bulletin de performance en différentes étapes de production et à rechercher pour chacune de ces étapes le producteur le mieux habilité à les

assumer. Cette façon de procéder nous est suggérée par Gormley et Weimer (1999, p. 170-191). Nous aborderons ainsi successivement les éléments de la collecte des données, de leur transformation, du format retenu, de la diffusion, de la réception et éventuellement de l'utilisation de l'information.

La question posée à chacune des étapes de production examinée est : qui est le mieux placé pour produire cette composante du bulletin? Gormley et Weimer (1999, p. 171) offrent dans ce cas quelques pistes, que nous bonifions des réflexions d'autres auteurs, comme Downs.

La collecte des données

La capacité à colliger l'information

Nous avons vu que les établissements d'éducation n'ont pas nécessairement intérêt à être évalués (sections 4.2. et 4.3.). Leur consentement à fournir les données servant à l'exercice d'évaluation peut conséquemment être relativement limité, surtout chez les établissements susceptibles d'être jugés de façon désavantageuse.

Puisque les risques de non-participation sont nombreux, la capacité à colliger l'information peut certainement être assimilée en grande partie à la capacité à *contraindre* la divulgation de l'information, à laquelle s'ajoute la capacité financière de production de l'information. À cet égard, le secteur public jouit d'un avantage incomparable sur le secteur privé. À titre d'illustration, notons le cas du NAEP, organisme fédéral devant faire le suivi de l'état de l'éducation aux Etats-Unis. La participation des districts et des états aux tests uniformisés servant de base à l'évaluation du NAEP se faisant sur une base volontaire, l'organisme n'est jamais parvenu à dresser un portrait exhaustif de la situation.⁹ De tous les bulletins de performance privés que nous avons explorés, que ce soit au Canada avec le Fraser Institute ou aux Etats-Unis avec des fondations privées, aucun ne collige ses données, référant plutôt aux données préparées par les autorités gouvernementales.

Le secteur public est avantagé par son pouvoir coercitif et régulateur dans la collecte des données (Gormley et Weimer, 1999, p. 172). Les ministères de l'éducation possèdent une

⁹ Le cas du NAEP risque de changer au cours des prochaines années avec les exigences du No Child Left Behind Act. La section 6 traite de cette question.

panoplie de moyens pour tirer l'information utile : ils peuvent rendre l'exercice obligatoire, imposer des amendes aux récalcitrants ou encore retenir leurs subventions dans le cas d'un financement public. Comme dans certains cas, la collecte de l'information est liée à la passation de certains tests uniformisés nécessaires à la diplomation ministérielle, la non-participation des établissements annulerait leur capacité à permettre la promotion de leur clientèle. On n'a qu'à penser, au Québec, aux examens du ministère à l'occasion des dernières années du secondaire dans certaines matières du tronc commun.

Le seul outil de persuasion dont nous apparaît disposer le secteur privé se situe au niveau de certains incitatifs à l'intérieur même des bulletins de performance à être publiés. Un producteur de bulletins de performance pourrait par exemple menacer les établissements récalcitrants d'une mauvaise note automatique ou d'une forme de dénonciation peu flatteuse en cas de non-participation. Dans un milieu très compétitif, la non-participation peut passer pour un aveu de non performance.

Autre avantage échouant à l'État, les données recueillies pour les bulletins de performance peuvent servir à d'autres fonctions, ce qui partage du même coup les dépenses liées à la collecte de données. Les données recueillies peuvent servir (ou servent déjà) à des fins d'évaluation institutionnelle plus larges ou entrer dans les activités de veille et de planification.

Gormley et Weimer (1999, p. 173) relèvent quant à eux la possibilité de perte de richesse liée à la duplication des efforts de collecte dans le secteur privé : dans une situation de concurrence dans la production de bulletins de performance, les entrepreneurs privés peuvent ne pas partager l'information qu'ils possèdent, puisqu'il s'y trouve un avantage stratégique commercial important.

Par ailleurs, une information recueillie par une organisation publique ne risquerait pas d'être renfermée par la recherche d'une redevance de la part de l'entité détentrice de l'information: aux États-Unis, le Federal Freedom of Information Act ou des équivalents au niveau des états, ou encore au Québec la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1), créent une obligation légale de divulgation, laquelle peut souffrir quelques exceptions et dans certains cas place le fardeau de la preuve sur celui qui désire restreindre l'accès à l'information (Duplé, 2002).

La vérification des données

Dans la section précédente, nous avons étudié la dimension institutionnelle de la collecte des données en suivant la prémisse que les écoles n'avaient pas nécessairement avantage à être évaluées. Pour expliquer l'activité de vérification de ces données, nous avançons que les écoles n'ont pas toujours avantage à fournir une information qui soit juste (section 4.2.).

Les établissements d'enseignement sont relativement experts dans la production des données les concernant, puisque ces données concernent généralement, soit les résultats académiques, soit des éléments de gestion interne (effectifs, clientèle, ressources financières, etc.). Vu la nature des données requises, nous croyons que la compétence n'est pas en cause dans l'apparition d'éventuelles inexactitudes.

Gormley et Weimer (1999, p. 182) développe cette question en affirmant que les incitatifs à produire une information inexacte peuvent être de deux ordres. D'une part, dans un système d'éducation basé sur le choix, devant les avantages clientélistes liés à un classement élevé, certains établissements peuvent être tentés de falsifier à leur avantage les données (Bien que cela comporte aussi un risque de ternir la réputation de l'organisation si la chose est découverte). D'autre part, dans un système d'éducation où aucune conséquence n'est reliée au classement, les établissements peuvent être négligents dans l'obtention de données fiables, surtout lorsque l'activité d'évaluation ne dessert pas directement leurs propres besoins d'information internes.

Encore une fois, le pouvoir régulateur de l'État lui permet d'exiger par une réglementation la vérification des données. Dans une situation où l'État finance les établissements d'éducation, il peut accompagner ses requêtes et assurer la conformité de l'information par les mêmes incitatifs que lors de la demande de divulgation initiale.

Même sans réaliser la vérification lui-même, le secteur public peut éventuellement fournir le cadre légal facilitant le travail de vérification par des entreprises privées, en créant des obligations formelles liées à la vérification ou encore en imposant des sanctions pénales aux fautifs (Gormley et Weimer, 1999, p. 182-185).

L'analyse et la transformation des données

La transformation des données soulève un ensemble de défis importants : il s'agit ici de réaliser des choix centraux, qui détermineront la nature particulière et la valeur scientifique du bulletin de performance. La transformation des données est vue comme cette étape où sont choisies les variables à être étudiées, leur importance dans l'évaluation, l'élaboration d'une note globale d'appréciation, l'établissement de la place des facteurs externes, la composition du cadre conceptuel de l'évaluation de la performance avec ses définitions et ses paradigmes. C'est l'occasion pour l'analyste de poser des jugements de valeur, de se commettre. C'est sur la capacité à réaliser judicieusement ces choix que sont abordées ici les possibilités d'arrangements institutionnels de production pour l'analyse et la transformation des données.

Les forces réciproques des secteurs privé et public dans la mise sur pied d'une méthode d'analyse et de transformation des données sont étudiées sous trois aspects. Nous aborderons d'abord le critère de l'indépendance face aux producteurs d'éducation et ensuite certains problèmes liés à l'efficacité de production de cet élément des bulletins de performance.

Indépendance face aux producteurs d'éducation

Comme les producteurs n'ont aucun avantage à voir diffuser une information défavorable à leur égard, ils tenteront d'éviter cette conséquence, soit en améliorant leur performance, soit en tentant d'obtenir un jugement plus clément de la part de l'analyste. Le problème, c'est qu'il peut être moins coûteux dans certains cas d'influencer l'analyse des données que d'améliorer véritablement sa performance. Dans ce cas, le bulletin n'atteint pas son but.

Nous croyons raisonnable d'estimer qu'un producteur privé puisse jouir d'une indépendance relative face aux établissements d'éducation. La valeur de son bulletin dépendant de sa fiabilité et de sa crédibilité, sa capacité d'intéresser des acheteurs et de réaliser des profits risquent d'être diminuée, à terme, s'il se laisse trop influencer par les producteurs d'éducation. Le coût d'une perte de crédibilité est plus cher payé par certains producteurs privés que d'autres. Ainsi, un institut de recherche dont la pérennité dépend ni plus ni moins de sa réputation aura tout intérêt à assurer l'imperméabilité de ses conclusions face aux influences externes.

Quant au producteur public de bulletin de performance, il est nécessaire de distinguer deux situations. La première situation concerne un producteur de bulletin public surveillant des écoles

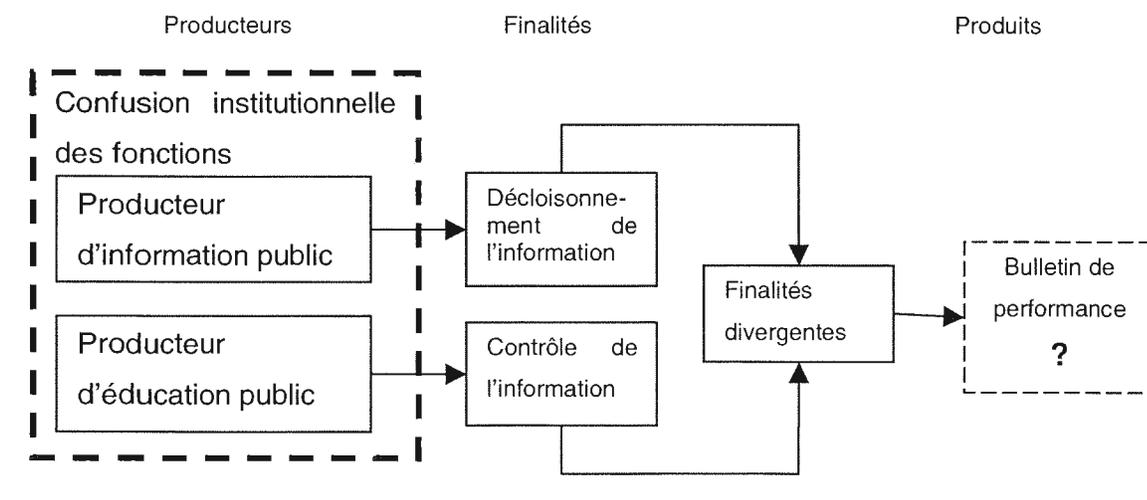
également issues du secteur public. La seconde situation concerne un producteur de bulletin public surveillant des écoles issues du secteur privé.

Dans le premier cas, s'il n'existe pas de séparation institutionnelle claire entre les deux fonctions de production – si l'une et l'autre des fonctions sont assumées par le ministère de l'éducation, par exemple – leurs finalités divergentes risquent de jouer au détriment de la fonction production de l'information.

Nous avons vu précédemment (section 4.3.) que le producteur public d'éducation avait un intérêt à contrôler l'information le concernant. Demander à cette même entité de critiquer et de juger de façon claire ses propres résultats risque de la placer dans une situation de conflit d'intérêts très nette avec ses objectifs de producteur d'éducation. Elle risque donc de faire preuve de réticences dans le développement d'un jugement de la performance objectif et aiguisé.

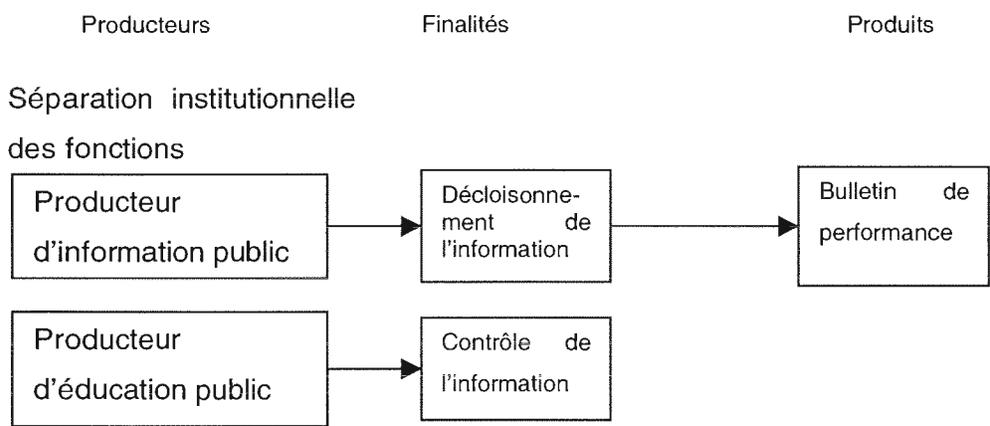
La figure 17 illustre la problématique de la confusion institutionnelle des fonctions de production. Les finalités divergentes qui émergent des rôles d'information et de production sont mises en concurrence : si les bénéfices attendus sont plus élevés du côté du secret pour les éléments les plus influents au sein du producteur public, il est possible que le bulletin de performance ne voit pas le jour ou que sa portée soit limitée.

Figure 17 : Confusion institutionnelle dans la production d'un bulletin de performance public



Une façon pour Downs de renforcer la capacité du producteur public à offrir une information sur la performance d'une éducation publique est de s'assurer d'une séparation institutionnelle très nette entre les deux fonctions (section 4.2.). Au Québec on pourrait imaginer une institution ne relevant pas du ministère de l'Éducation, mais devant rendre des comptes directement à l'Assemblée nationale. L'institution serait ainsi affranchie d'une partie importante de l'influence politique issue d'une confusion des fonctions. La figure 18 illustre le changement de la dynamique des intérêts des deux fonctions de production : les intérêts du producteur d'éducation n'interférant plus avec ceux du producteur d'information, le bulletin de performance est plus susceptible d'être réalisé conformément à sa finalité de transparence.

Figure 18 : Séparation institutionnelle dans la production d'un bulletin de performance public



La seconde situation à laquelle peut être confronté un producteur public de bulletins de performance est celle où la production d'éducation est privée ou encore partiellement publique dans son financement. Dans ce cas, l'état pourrait avoir un rôle de « chien de garde » qui n'entrerait pas en conflit avec ses intérêts de producteur. Le développement d'une méthode de transformation et d'analyse des données pointue servirait même ses intérêts de surveillance de l'utilisation appropriée de son investissement, le cas échéant. Dans ce cas, la séparation institutionnelle existe de facto et la distinction des finalités est analogue à la figure 18.

Privé ou public, l'indépendance du producteur d'un bulletin de performance devrait, selon nous, être à tout le moins apparente face au producteur d'éducation, de façon à prodiguer une certaine crédibilité à l'analyse et aux résultats proposés. Cela risque d'avoir un impact à l'étape de la communication de l'information.

Efficacité de production

L'étape de l'analyse et de la transformation des données, bien plus que la présentation ou la diffusion, détermine l'identité même du bulletin de performance et lui permet de se différencier de ses pairs : elle détermine ni plus ni moins sa façon d'évaluer la performance, c'est-à-dire la qualité même du contenu du bulletin de performance. La nature de ce produit, comparable à la recherche et développement, peut éventuellement faire apparaître certaines déficiences de marché relatives au développement des bulletins de performance en présence d'une pluralité de producteurs. Il apparaît à Gormley et Weimer que le bulletin de performance est un bien non-rival et non-exclusif (1999, p. 170) : nous pensons que cette qualification s'applique de façon spécifique au modèle d'analyse et de transformation des données intégrées au bulletin de performance.

On qualifie un bien de non-exclusif lorsque le coût engendré pour écarter un individu des bienfaits est trop élevé ou encore lorsque l'exclusion est irréalisable sur un plan technique. Puisque la diffusion publique des bulletins de performance fait partie intégrante de leur mission, la réalisation d'une exclusion à l'égard de la méthode de transformation des données est impossible. En d'autres mots, comme la méthode de transformation des données apparaît dans le produit final consulté par l'utilisateur, elle est nécessairement publique et risque d'être reproduite par d'autres.

Puisque la méthode de transformation est essentiellement une *idée*, son application par l'un des producteurs de bulletin de performance n'empêche pas son utilisation par les autres. Cela en fait un bien non-rival.

Selon nous, la non-rivalité et la non-exclusivité de la composante analyse et transformation des données est relative en ce sens qu'elle ne s'applique pas de façon immédiate. La publication des bulletins de performance en éducation respecte un cycle annuel, suivant la disponibilité des données (suite à la fin des activités académiques des établissements), leur collecte et

finalement leur transformation. Les producteurs sont susceptibles de publier leurs bulletins de performance ni plus ni moins à la même période chaque année. Un producteur risque peu d'intégrer le modèle d'analyse d'un autre à ses données pour une même période: cela risquerait de trop retarder ses activités de diffusion. Néanmoins, il existe de forte chance qu'une méthode d'analyse obtenant du succès ou prouvant son efficacité une année donnée soit reprise ou améliorée par des concurrents l'année qui suit.

Un bien non-rival et non-exclusif souffre généralement d'une carence quant à sa production : personne n'est intéressé à investir dans le développement d'idées qui serviront autant à ses concurrents commerciaux. Cela risque d'entraîner à terme une production en recherche et développement des bulletins de performance qui soit inférieure à la demande sociale. Une forme d'arrangement imaginable dans ce contexte serait le financement par l'État du perfectionnement de l'analyse et de la transformation des données (Gormley et Weimer, 1999, p. 187), de façon à maintenir ou assurer la une production suffisante dans ce domaine.

La présentation de l'information

Nous avons vu dans notre analyse normative des composantes (section 5.3.) l'importance rattachée à la présentation de l'information.

Gormley et Weimer (1999, p. 189) suggèrent à titre de règle générale que le secteur privé est mieux positionné que le secteur public pour assumer le travail de la présentation : disciplinées par les forces du marché, les entreprises privées auraient mieux appris à vendre leur produit. Cependant, les auteurs n'appuient pas leur proposition d'assises théoriques ou empiriques autres que quelques exemples.

De plus, l'aspect « vendeur » de la présentation, sous-entendu dans l'argument de Gormley et Weimer, n'est pas nécessairement ce qui fera d'un bulletin un outil informationnel appuyant efficacement le processus décisionnel de ses consommateurs. Les éléments ressortant de notre analyse normative traitaient davantage du caractère compréhensible de l'information et d'une organisation ne générant pas de surcharge d'information impropre au traitement (section 5.3.).

Le secteur privé est peut-être mieux placé dans certains cas que le secteur public, mais sans doute pour d'autres raisons. La réflexion que nous avons développée sur les finalités

divergentes entre les intérêts de production de l'éducation et ceux sur le décloisonnement de l'information (pour l'étape de l'analyse et transformation des données) peut sans doute s'appliquer à la question de la présentation. Si le milieu de l'éducation est lui-même responsable de la présentation d'une évaluation dont il ne désire pas la diffusion, il est raisonnable de penser qu'il n'investira pas d'efforts particuliers dans la conception d'une présentation accessible.

Un rapport de l'OCDE suggère que les experts de l'évaluation des systèmes éducatifs sont peu habitués à traduire en termes accessibles les conclusions techniques comprises dans leurs recherches (OCDE 1996 : 81). Bien qu'on n'explique pas les prémisses conceptuelles derrière cette affirmation, il semble sous-entendu que les compétences propres à la présentation et à la vulgarisation ne sont pas développées dans ces milieux. Appliquées au cas des bulletins, cela suppose que les instituts de recherche universitaires ou administratifs ne sont pas les plus capables de générer des outils accessibles au grand public. L'exemple le plus évident est celui de l'IEDM, où le magazine L'Actualité reprend en ses pages le bulletin de l'institut de recherche avec sa propre présentation.

La communication ou la dissémination de l'information

Nous pensons que la diffusion des bulletins de performance s'est grandement facilitée aujourd'hui avec Internet, réduisant de façon significative les coûts d'acheminement de l'information du producteur au consommateur. Au lieu des traditionnels envois postaux, il suffit maintenant de posséder un site de consultation virtuel pour rendre le bulletin disponible. Nul besoin pour le producteur de bulletin de moyens financiers imposants pour assurer sa distribution. Cela milite en théorie pour l'inclusion de firmes privées, mêmes petites, pour se charger de la dimension dissémination du bulletin.

Nous avons cependant constaté (section 5.3) qu'une diffusion de l'information s'appuyant uniquement sur Internet pouvait générer une certaine forme d'exclusion technologique et une stratification des compétences décisionnelles entre les parents. Si le bulletin poursuit des visées d'équité et de transparence, comme c'est souvent le cas pour les bulletins américains, il vaut peut-être mieux accompagner la diffusion sur Internet d'envois directs au public cible.

D'ailleurs, dans plusieurs états américains, l'élaboration et la diffusion publique des bulletins de performance font partie d'un mandat légal des autorités gouvernementales et doivent se faire

directement aux parents dans bien des cas (Jaeger et al., 1994, p. 3). Cela risque de devenir sous peu la norme avec les dispositions du No Child Left Behind Act.

Récapitulation

Traitant de l'évaluation des systèmes éducatifs en général, l'OCDE suggère la possibilité de créer de nouvelles institutions dont les préoccupations évaluatives correspondent aux besoins du public et qui soient capables de résister aux différentes pressions politiques (OCDE 1996, p. 87 et ss). Observant une douzaine de ces organismes ou de ces prétendants à l'indépendance, l'OCDE dégage quelques critères pouvant être utiles à leur survie et à leur succès : L'indépendance politique, la crédibilité institutionnelle et l'indépendance financière.

L'analyse que nous avons effectuée en décomposant les bulletins en différentes étapes de production nous mène à des conclusions similaires. Si les pouvoirs de contraintes et les capacités administratives de l'État en font un acteur bien placé pour assumer les tâches de collecte et de vérifications des données, une séparation institutionnelle claire semble nécessaire pour assumer l'élaboration du modèle d'analyse, la présentation et la diffusion efficace des bulletins.

Dépendamment des capacités effectives dans les instituts de recherche et les firmes privées, l'élaboration du modèle d'analyse des données pourrait leur être confiée. Si l'on s'en remet à l'argument de Gormley et Weimer, la présentation de l'information pourrait aussi être de leur ressort. Pour un acheminement plus uniforme à l'ensemble du public cible, les ressources de l'État seraient encore sollicitées.

Un avantage supplémentaire d'un bulletin de performance indépendant chapeauté par des intérêts publics est la possibilité d'y joindre un système d'imputabilité développé autour d'incitatifs et de mesures correctrices comme nous l'avons présenté dans la section 5.1.

6. Présentation de cas

Dans cette dernière section, nous documentons trois cas particuliers où les bulletins de performance en éducation se sont implantés. Une étude de ces cas est l'occasion de voir comment se concrétisent certaines des notions abordées au long du mémoire. Nous abordons successivement les juridictions des États-Unis, de la France et finalement du Canada.

L'utilisation de petites études de cas nous est apparue utile pour illustrer les variations que peut connaître le phénomène des bulletins de performance dans la réalité. Pour Yin (1994, p. 1-17), les études de cas s'appliquent bien à la question de recherche du « comment ». Il peut y avoir des études de cas exploratoires, descriptives ou explicatives (Yin, 1994, p. 4). La fonction illustrative de notre approche s'inscrit dans le rôle descriptif des études de cas.

La présentation de ces cas s'appuie entre autres sur une investigation des bulletins de performance disponibles sur Internet. Cette recherche a été menée à l'aide des principaux moteurs de recherche et de sites spécialisés sur l'évaluation de la performance des écoles.

Pour chacune des juridictions examinées nous visitons des éléments vus à la section 5, soit la partie du mémoire où le concept de bulletin est appliqué à la problématique de l'information sur la performance scolaire. Nous procédons cependant dans un ordre différent que celui apparaissant dans la section 5. Cela s'est révélé plus pratique pour présenter les différents cas. Nous présentons d'abord les éléments propres aux arrangements institutionnels (liés à notre section 5.4.), car cela nous permet de préciser l'origine et l'identité formelle du bulletin examiné. Ensuite, nous abordons le ou les rôles assumés par le bulletin au sein de sa juridiction, ce qui permet de compléter l'identification du bulletin par la qualification du moyen d'intervention (cela correspond aux éléments développés à la section 5.2.). Finalement, nous examinons les composantes de contenu et de format du bulletin (retrouvées précédemment à la section 5.3.).

Tableau 7 : Analyse des cas

Parties de l'analyse	Sections des résultats concernées
1. Présentation et arrangements institutionnels	5.4. Grille normative sur les arrangements institutionnels à privilégier
2. Niveaux d'intervention	5.2. Application des bulletins aux besoins d'information
3. Composantes	5.3. Grille normative sur les composantes

Notons que notre analyse du cas des Etats-Unis diffère légèrement de ce schéma général, alors que nous documentons en partie préliminaire le phénomène des initiatives nationales ayant un impact sur l'ensemble du territoire.

6.1. *Etats-Unis*

Les États-Unis représentent un terrain fertile pour l'analyse des bulletins de performance. D'abord, il y existe un très grand nombre de spécimens à étudier. On retrouve généralement pour chaque état un bulletin de performance produit par le département d'éducation, auquel s'ajoute un et parfois deux bulletins de performance d'origine privée et cela sans oublier des initiatives ayant une couverture s'étendant sur plusieurs états. L'état actuel de notre recension nous permet d'estimer notre « population » à plus d'une soixantaine de bulletins.

Également, les bulletins de performance ont fait leur apparition depuis déjà quelques temps en sol américain. Le bulletin de l'état de l'Illinois, l'un des premiers à voir le jour, est produit depuis 1985 (Département d'éducation de l'état de l'Illinois, 2002).

La croissance des bulletins de performance ne semble d'ailleurs pas s'être démentie aux Etats-Unis au cours des dernières années : de 36 qu'ils étaient en 1998-1999, les bulletins produits par les départements d'éducation des états américains sont passés au nombre de 45 en 2001-2002; d'autres se sont encore présentés en 2003-2004, couvrant maintenant 98 % des états avec pour seul absent le Massachusset, qui devrait régulariser sa situation sous peu (Edweek, 2002, 2004).

On ne peut passer sous silence que les Etats-Unis sont aussi connus pour les bulletins de performance dans le domaine de la santé. Il existe en fait un certain contraste entre ce secteur et celui de l'éducation : alors que dans le premier cas la production de bulletins est assumée par une mosaïque d'entités privées et publiques, la production de bulletins en éducation aux Etats-Unis est dominée largement par les gouvernements des états (Gormley, 1998, p. 325, 326). Il ne s'agit pas d'un monopole cependant, alors que dans certains états des initiatives privées proposent leurs propre bulletins. Il est d'ailleurs notable que les bulletins de performance ont eu tendance à susciter moins d'opposition en éducation qu'en santé aux États-unis. Certains des bulletins sont même le fruit d'initiatives des groupes de producteurs d'éducation, réalisés souvent en réaction à des bulletins externes, comme dans le cas du bulletin des écoles du Association of California School Administrators et du California Teachers Association en 1988 (Gormley et Weimer, 1999, p. 48).

Les initiatives nationales

Comme l'éducation est de la compétence des états et que les curriculum locaux varient, il se trouve peu d'initiatives se proposant d'établir des bulletins de performance à la grandeur de la nation. Il n'y a pas, de fait de « bulletin des écoles des Etats-Unis » qui existe ou qui risque d'émerger compte tenu des paramètres actuels. Cependant, il existe des initiatives nationales – c'est-à-dire s'intéressant au phénomène de la performance scolaire sur l'ensemble du territoire américain – touchant le phénomène des bulletins ou s'en rapprochant. Ces éléments méritent donc d'être abordés.

Le NAEP

Il est utile de mentionner sur le plan des initiatives nationales en matière d'évaluation scolaire le National Assessment of Educational Progress (NAEP), surnommé par ailleurs le « Nation's Report Card ». Il ne s'agit pas, cependant, d'un bulletin de performance au sens des définitions retenues : L'objet de l'analyse du NAEP est la population étudiante du pays et non les établissements de celui-ci. Le NAEP constitue une mesure continue dans le temps des résultats académiques des étudiants américains depuis 30 ans (National Research Council, 1999, p. 71-73). Le programme d'étude est administré par le National Center for Education Statistics (NCES)

du département d'éducation fédéral. Depuis 1969, des tests académiques du NAEP ont été conduits en lecture, mathématique, science, écriture, histoire et géographie.

Le NAEP éprouve par ailleurs des problèmes dans sa capacité à établir un suivi valide de la situation en éducation du fait que les états participaient jusqu'à tout récemment sur une base volontaire aux tests permettant d'établir les données de base. Ainsi, non seulement ne consiste-t-il pas en un examen des écoles, mais il ne parvient pas à assurer une couverture intégrale du territoire évalué : la qualification de bulletin de performance semble conséquemment inappropriée.

Le No Child Left Behind Act

Le No Child Left Behind Act (NCLB) (Département d'éducation américain, 2003) adopté par le Congrès américain en 2001 marque une étape importante dans le développement des bulletins de performance en éducation aux Etats-Unis. Autrefois l'apanage des états ou des initiatives privées, les bulletins se sont récemment trouvé un commanditaire important, le gouvernement fédéral. Le NCLB devrait permettre à moyen terme l'instauration de systèmes de bulletins de performance partout aux Etats-Unis qui respectent certains critères directeurs en matière de contenu et de diffusion.

De façon générale, le NCLB fonctionne comme un régime d'incitatifs financiers. Il accorde des subventions aux états qui adoptent un plan d'imputabilité qui satisfont aux nouvelles normes fédérales en matières de standards académiques, de transparence et d'imputabilité. Le NCLB agit sur trois plans : Premièrement, il exige des états qu'ils établissent des standards académiques et qu'ils évaluent régulièrement leurs élèves à cet effet; Deuxièmement, il requiert que les états fixent des objectifs de réussite aux écoles elles-mêmes, annexés d'un régime de mesures correctrices selon les résultats constatés; Troisièmement, le NCLB réclame que l'information portant sur la performance scolaire soit transmise aux parents par le biais de bulletins de performance. L'information générée par le nouveau régime permet une désagrégation des résultats pour l'étudiant, l'école, ainsi que le district pour chaque État.

Les états désireux de recevoir les sommes rattachées au programme fédéral doivent satisfaire l'ensemble des exigences décrites dans la Loi. Le gouvernement fédéral ne dispense pas les fonds prévus à l'état demandeur en cas de non respect de la Loi (art. 1111 (g) (2)).

Normalement le NCLB agit comme un incitatif du palier fédéral vers le palier de l'état. Néanmoins, si jamais un état n'a pas l'autorité nécessaire pour assurer l'application d'un plan d'imputabilité, il doit faire la preuve que chacun des districts ou chacune des autorités compétentes dans l'état adoptent de tels plans à l'échelle locale (art. 1111 (b) (5)).

L'intention annoncée du NCLB est de favoriser une éducation de qualité pour un plus grand nombre d'enfants, particulièrement ceux faisant partie de groupes désavantagés, en s'appuyant sur un régime d'imputabilité et d'information de l'action scolaire (art. 1001). En ce sens, le bulletin, comme partie à un régime d'imputabilité plus large, est présenté comme une solution aux problèmes perçus dans le secteur de l'éducation, tel que nous l'avions souligné dans notre problématique (section 2, Le développement des bulletins aux États-Unis).

Si l'on se réfère à nos définitions (section 4.4.), le NCLB ne peut évidemment pas prétendre au titre de bulletin de performance, bien qu'il s'attarde à en encadrer le développement. En elle-même, la Loi ne propose aucune forme précise de bulletin, elle ne fait pas de collecte de données, n'élabore pas de cadre d'analyse et ne diffuse aucune information. Également, elle n'est pas rattachée à un groupe d'organisations précises, mais à plusieurs groupes d'organisations, chacun étant relié aux finalités spécifiques des programmes éducationnels de leur état.

L'étude de la Loi permet de constater que le régime d'incitatif du NCLB Act ne touche pas que l'élaboration du cadre d'analyse. Les conditions reliées à l'octroi des ressources financières impliquent une série d'exigences affectant l'ensemble des dimensions de la production des bulletins.

Nous avons tenté de rassembler pour chacune des étapes utilisées dans l'analyse des arrangements institutionnels (section 5.4.) les exigences qu'apporte le NCLB Act. Le tableau 8 synthétise cet exercice.

Tableau 8 : exigences du NCLB Act selon les étapes de production des bulletins

Étapes de production	Exigences du NCLB Act
Collecte des données	<ul style="list-style-type: none"> • Tests standardisés • Participation obligée au NAEP
Vérification des données	<ul style="list-style-type: none"> • Publication du taux de participation • Taux de participation minimal de 95 % aux tests
Analyse et transformation des données	<ul style="list-style-type: none"> • Établissement de standards académiques • Qualifications des enseignants • Établissement d'objectifs annuels • Assistance technique
Présentation de l'information	<ul style="list-style-type: none"> • Bulletin par niveau administratif (État et district) • Concis, uniforme, accessible, langage compréhensible
Communication de l'information	<ul style="list-style-type: none"> • Communication directe au public-cible • Large diffusion et disponibilité de l'information pour le public en général

Collecte des données

L'élément le plus important de la Loi fédérale est peut-être la définition de standards académiques uniformes pour l'ensemble des établissements d'un état, lequel est lié à la question du modèle d'analyse et de transformation des données. Mais la définition de standards au sein du modèle d'analyse a des implications importantes liées à des étapes de production antérieures comme la collecte et la vérification des données : Par exemple, comme le NCLB Act a des exigences particulières en matière de contenu pour évaluer la situation d'une école ou d'un district, l'élaboration de nouveaux tests académiques est nécessaire à la collecte de données, sauf dans le cas d'un état précis où ces données préexistent à l'arrivée de la Loi.

Nous constatons que les modes de participation volontaires aux évaluations résultent en certains manquements en terme de données (section 5.4.). Également, nous avons pu voir que cela affecte les mesures de suivi incluses au NAEP, vu l'absence de pouvoir de contrainte du

gouvernement fédéral sur ce plan. Il est intéressant de noter que la loi fédérale exige la participation aux tests du NAEP (art. 1111 (c) (2)) pour accorder son financement aux états : on lie ainsi le développement de mesures locales à une mesure plus générale touchant l'ensemble de la nation. Ainsi, sans avoir de pouvoir législatif formel sur la question, le gouvernement fédéral peut s'assurer d'une mesure plus complète et valide. Selon nous, il est envisageable qu'à terme cela puisse constituer une mesure uniforme de la performance scolaire au plan national, ce qui permettrait de comparer les états entre eux.

Vérification des données

Le NCLB prévoit par ailleurs une mesure de contrôle au phénomène de l'écrémage, qui consiste à ne tester que les meilleurs élèves pour gonfler les résultats d'un établissement, d'un district ou d'un état : la Loi comporte l'exigence de participation de 95 % des élèves inscrits aux évaluations nécessaires au suivi des objectifs (art. 1111 (b) (2) (I)). Cela permet de contrer un comportement d'adaptation à la mesure de la part des écoles et des districts évalués. De fait, il serait plus judicieux de parler dans ce cas d'une mesure de contrôle de la qualité des données que de leur vérification à proprement parler.

Analyse et transformation des données

Le NCLB Act prévoit le développement de standards académiques uniformes pour tout un état (art. 1111 (b) (1) (A)). Ces standards doivent servir de base à l'évaluation de tous les élèves, mais aussi de toutes les écoles et des agences locales (districts) d'un état donné (art. 1111 (b) (1) (B)).

Les états doivent évaluer tous les élèves, toutes les écoles et tous les districts sur la base des mêmes standards de réussite académique des étudiants. Les standards représentent des catégories de réussites liées aux tests standardisés devant être développés dans les états et ce pour chacune des matières visées par la Loi. Les standards comprennent trois niveaux, soit *basic*, *proficient* et *advanced*.

Les premiers standards devaient être établis pour mai 2003 dans le cas des études primaires et en 2006 dans le cas des études secondaires. Les états conservent une certaine liberté dans l'élaboration des standards, selon qu'ils sont reliés aux niveaux et aux cours, ou à une combinaison de ces derniers, mais il doit y avoir à moyen terme des standards minimaux pour

de chaque cours et de chaque niveau. Un calendrier d'implantation qui requiert l'apparition des standards est d'ailleurs inclus dans la Loi. Notons qu'en 2000, 48 des 50 états américains (ce qui exclue l'Iowa et le Nebraska) avaient leur propre système local de tests (Edweek : <http://edweek.com/sreports/qc02/reports/standacct-t1b.htm>).

Tableau 9 : Calendrier d'implantation des standards académiques du NCLB Act

Standards	Moment d'implantation
Par groupes de niveaux (3-8) Lecture/Communication et mathématiques	Mai 2003
Par groupes de niveaux (3-5, 6-9, 10-12) Sciences	2005-2006
Par niveaux (3-8) Lecture/Communication et mathématiques	2005-2006
Par niveaux (3-5, 6-9, 10-12) Sciences	2007-2008

Cette obligation d'établir des standards académiques uniformes et des tests standardisés qui s'y rapportent comme préalable à l'élaboration des bulletins de performance marque bien à notre avis le lien entre les deux éléments. Sans base d'évaluation commune, le bulletin est pratiquement vidé de sa substance : il peut difficilement offrir des possibilités de comparaison valides entre les différents établissements d'enseignement qui sont reliés à leurs résultats académiques (voir section 4.4.). La nécessité de générer ces standards est liée à la qualité du jugement portée sur l'école, car elle prodigue une référence, permettant entre autres le suivi de la situation sur plusieurs années.

En matière de contenu, le NCLB est loin d'exiger des indicateurs précis, identiques d'un état à l'autre. Néanmoins il possède des balises strictes sur les éléments abordés par ces indicateurs. Par exemple, la Loi demande que les états adoptent des objectifs annuels mesurables désagrégés en lien avec les standards, portant sur le genre, l'origine ethnique, le statut économique et les étudiants avec un handicap (art. 1111 (b) (2) (C)). Le NCLB Act identifie un corpus de matières centrales pour l'évaluation des écoles, qui comprend les résultats en langue, en mathématique et en sciences. En plus de ces indicateurs unis aux standards académiques,

les bulletins doivent informer les parents sur les qualifications des enseignants présents dans les écoles (art. 1111 (h) (1) (C) (viii)).

La Loi aborde la question de la validité des modèles d'analyse des données sur trois plans. D'abord, tous les états ne bénéficient pas des mêmes ressources dans l'élaboration de leur modèle d'analyse. Gormley notait à propos une grande disparité dans la qualité scientifique des bulletins dans le secteur de la santé, laquelle variait selon la grosseur de l'état concerné (1998 : 345). Afin de palier la difficulté liée à la disponibilité des compétences techniques en matière d'évaluation et de standards académiques, le NCLB Act met des services d'experts à la disposition des états concernés (art. 1111 (j)).

Ensuite, la Loi spécifie simplement ses exigences : les indicateurs développés par les états sont soumis à un critère de validité : « (...) is statistically valid and reliable » (art. 1111 (b) (2) (C) (ii)). Ces critères reviennent régulièrement dans la Loi, selon que l'on aborde les standards, les objectifs ou encore les progrès réalisés et sont souvent mis en relation avec les pratiques et les standards reconnus dans les disciplines concernées.

Finalement, le NCLB Act prévoit un régime d'adoption des plans d'imputabilité des états. Il s'agit d'un conseil constitué de représentants des parents, professeurs et des agences éducatives locales qui doit évaluer, puis accepter ou refuser le plan soumis, en fonction des différents critères contenus dans la Loi (art. 1111 (e)).

Rien dans la Loi ne fait mention explicite du développement d'une mesure de la valeur ajoutée dans les bulletins, bien qu'il ne soit pas exclu que l'information soit présente si un état a développé des outils permettant de la calculer. Cet état n'est pas obligé cependant d'inclure l'information en vertu du NCLB Act.

L'idée de valeur ajoutée se présente cependant de manière implicite, alors que l'état fixe des objectifs d'amélioration annuels mesurables et ce pour chacune de ses écoles sur chacune des matières visées par la Loi (art. 1111 (b) (2) (G)). Les progrès se vérifient dans ce cas selon les différentes situations de départ des écoles. Ces objectifs doivent respecter certains paramètres de base touchant des pourcentages minimums d'amélioration pour des groupes d'étudiants spécifiques (art. 1111 (b) (2) (I)). Un autre paramètre se trouve dans l'année de référence

servant à calculer la progression des résultats, laquelle est fixée à l'année scolaire 2001-2002 (art. 1111 (b) (2) (F)).

Notre revue de la Loi nous permet de constater que l'évaluation des écoles est centrée principalement sur des indicateurs de nature académique. Cela engendre une évaluation à caractère unidimensionnelle. La Loi ne fait mention nulle part de la nécessité de mener des recherches pour inclure des informations complémentaires correspondant aux dimensions valorisées par les parents d'un état donné. Il est possible dans ce contexte que les efforts de certains états soient déployés uniquement dans le sens des exigences du NCLB et que les autres dimensions de l'éducation soient négligées. Cela a pour conséquence probable que les dispositions de la Loi ne stimuleront pas la production d'une information collée vers les dimensions valorisées par les parents et conséquemment pleinement utile à l'atteinte de l'efficacité de consommation. Rappelons cependant que rien n'empêche les états d'inclure des indicateurs supplémentaires dans leurs bulletins : le NCLB améliore certains aspects de l'information sans restreindre pour autant le développement d'aspects complémentaires.

Présentation de l'information

Le NCLB Act exige de chaque état qu'il produise un bulletin de performance. Il s'agit en fait de produire minimalement deux bulletins, touchant chacun des niveaux spécifiques de production de l'éducation, soit un pour l'état, et un autre pour les agences locales (districts), lequel permet d'accéder aux résultats pour les écoles (art. 1111 (h) (1) et (2)). En pratique, plusieurs états se dotent de trois bulletins, un pour chacun des niveaux de production.

Les indicateurs touchant les standards académiques prévus dans le plan d'imputabilité sont incorporés dans les bulletins (art. 1111 (h)). Ceux-ci touchent les résultats en langue, en mathématique et en sciences. À cette information s'ajoutent le taux de graduation, la qualification des enseignants et le progrès de l'état, de l'agence locale ou de l'école par rapport aux objectifs annuels au niveau des indicateurs académiques.

En terme de format, la Loi offre des lignes directrices qui font écho aux éléments abordés à notre analyse normative : les bulletins doivent être concis, présentés de façon compréhensible et uniforme et dans un langage accessible (art. 1111 (h)).

L'information est prodiguée de façon à offrir une forte possibilité de comparaison entre l'école, son agence locale et son état (art. 1111 (h) (2) (B)). Rien ne semble obliger les états à produire des bulletins offrant un classement ou une comparaison directe entre les écoles, mais l'exercice en est facilité par l'information normalisée et les comparaisons avec les paliers administratifs supérieurs.

Communication de l'information

Le NCLB Act prévoit une dissémination directe aux parents ainsi qu'un accès aussi large que possible au grand public par une diffusion dans les médias de masse et Internet (art. 1111 (h) (2) (E)). Cela devrait permettre à terme un changement important du comportement des états, lequel ne satisfait que partiellement à cette exigence avant l'instauration de la Loi. Selon Gormley et Weimer, dans les années précédant l'arrivée du NCLB Act, la diffusion auprès des parents est requise dans plus de la moitié des états produisant des bulletins de performance (1999, p. 1).

Effets du NCLB sur la production des bulletins

Lorsque nous avons fait l'étude des arrangements institutionnels de production nous avons observé la possibilité pour une instance publique de stimuler l'offre de bulletins sans nécessairement en être le producteur, par exemple en finançant le développement des modèles d'analyse et de transformation des données (section 5.4. sur l'aspect de l'efficacité de production de l'analyse et la production des données). Le NCLB permet au gouvernement fédéral de jouer un rôle d'appoint à la production des bulletins, faisant apparaître une des nombreuses variantes de l'aménagement de la production des bulletins de performance.

Un élément méritant d'être soulevé est le fait que certains états ont répété jusqu'à quatre reprises la soumission de leur plan d'imputabilité au Conseil d'évaluation prévu par la Loi. Dans le cas du New Hampshire c'est à la quatrième occasion qu'il a pu obtenir l'approbation du Conseil (Département d'éducation américain, 2004). En janvier 2004, 21 états américains sur une possibilité de 51 (nous incluons le district de Columbia) ont reçu leur approbation. Le mécanisme de discrimination semble dépasser en terme de sévérité la simple formalité administrative : cela nous incite à croire qu'il sanctionne principalement des systèmes de bulletins de performance valides en regard de la Loi.

Les dispositions du NCLB Act en matière de transparence et d'imputabilité prendront sans doute encore quelques années avant de laisser paraître tous leurs effets sur la production des bulletins de performance dans les états. La première année d'application de la Loi en regard des bulletins est l'année scolaire 2002-2003. La Loi, adoptée en 2001, est susceptible d'avoir commencer son œuvre de transformation.

Une étude de Edweek, magazine spécialisé sur le monde de l'éducation aux Etats-Unis, a fait un survol des principales données en matière de standards et d'imputabilité en éducation dans les états américains (Edweek, 2002). L'étude, publiée en 2002, porte sur les bulletins et les systèmes d'imputabilité liés à l'année scolaire 2001-2002, soit l'année précédant l'implantation des bulletins telle que requise par la Loi.

Edweek accorde un rang aux états en fonction de la capacité de ceux-ci à répondre à différentes exigences en matière d'imputabilité, telles que l'existence de standards de réussite (40 %), la qualité des évaluations des élèves (30 %), la qualité des bulletins de performance et le régime d'imputabilité qui y est relié (30 %). La méthodologie complète est disponible sur le site de Edweek.¹⁰

De son côté, le département fédéral de l'éducation a commencé à publier les lettres signifiant aux états si leur plan d'imputabilité satisfait aux conditions du NCLB Act (Département d'éducation américain, 2004). Nous avons croisé ces données avec celles de Edweek pour constater que les états respectant les conditions d'octroi au NCLB Act se retrouvent généralement en tête de liste lors de l'évaluation de Edweek en 2002. Nous avons identifié ces états d'un astérisque dans les tableaux présentant les résultats de Edweek. L'intérêt du croisement est lié entre autres au fait que les critères d'évaluation de Edweek reflètent des éléments fondamentaux de la Loi. Le tableau 9 donne un aperçu de la situation prévalant en 2001-2002.

¹⁰ <http://edweek.com/sreports/qc02/templates/article.cfm?slug=17sos-how.h21#standards>

Tableau 10 : Bulletins de performance et diffusion aux Etats-Unis en 2001-2002.

États	Présence d'un bulletin	Données désagrégées	Permet la comparaison avec des établissements comparables	Politique de diffusion directe aux parents	Attribution d'une note aux établissements
Maryland*	X	X	X	X	X
New York*	X	X	X	X	X
Kentucky*	X	X		X	X
Louisiana*	X		X	X	X
Illinois	X	X	X	X	X
Florida	X			X	X
Massachusetts*	X	X			X
Colorado*	X			X	X
Delaware*	X				X
Indiana*	X				X
South Carolina	X	X	X	X	X
Oregon*	X		X	X	X
Virginia*	X			X	X
California	X	X	X	X	X
Missouri*	Automne 2002				X
New Mexico	X			X	X
North Carolina*	X				X
Oklahoma	X	X		X	X
Connecticut*	X				X
Texas*	X	X	X	X	X
Georgia	X	X			Automne 2003
Nevada	X				X
Pennsylvania*	X				
Alabama	X				X
Tennessee	X				X
Arizona	X		X		
Kansas*	X	X		X	X
Maine*	X				
Michigan					Automne 2002
New Jersey	X				
West Virginia	X			X	X
Utah	Automne 2003				Automne 2004
Vermont*	X	X			X
New Hampshire*					
Ohio	X	X		X	Automne 2004
Alaska	X				X
Arkansas	X			X	Automne 2003
Rhode Island*	X	X	X		X
South Dakota	X				
Washington	X			X	
Mississippi					Automne 2003
Idaho					
Wisconsin	X	X			X
District of Columbia	X				X

North Dakota					
Hawaii	X			X	Automne 2002
Minnesota	X	X			
Wyoming*	X				
Nebraska	X	X			
Montana					
Iowa	X				
États-Unis	43	17	10	20	30
	84,3 %	33,3 %	19,6 %	39,2 %	58,8 %

Nous avons ajouté au tableau pour certains des états ce symbole (*) : il indique que l'état a reçu l'approbation complète du département fédéral d'éducation selon que son système de bulletins de performance répond aux exigences de NCLB Act (Page web du département fédéral d'éducation : <http://www.ed.gov/admins/lead/account/finalassess/index.html>).

Source : Edweek, 2002

L'analyse de Edweek a été répétée pour l'année scolaire 2003-2004 (Edweek, 2004). L'évaluation de 2003-2004 ne se base pas exactement sur les mêmes éléments, mais elle permet néanmoins d'avoir une idée de la progression de la situation, notamment face aux exigences du NCLB Act.

Tableau 11 : Bulletins de performance et note aux Etats-Unis en 2003-2004.

États	Bulletins de performance pour toutes les écoles	Données désagrégées				Attribution d'une note aux établissements	
		Origine ethnique	Faible revenu	Difficultés en langue	Handicap	Basé sur les objectifs annuels du NCLB	Critère additionnel développé par l'état
Louisiana*	X	X	X	X	X	X	X
New York*	X	X	X	X	X	X	X
Ohio	X	X	X	X	X	X	X
West Virginia	X	X	X	X	X	X	
Florida	X	X	X	X	X	X	X
Kentucky*	X	X	X	X	X	X	X
Maryland*	X	X	X	X	X	X	
South Carolina	X	X	X	X	X	X	X
Indiana*	X	X	X	X	X	X	2005-06
Illinois	X	X	X	X	X	X	
Georgia	X	X	X	X	X	X	X
Oklahoma	X	X	X	X	X	X	X
Massachusetts*						X	X
Delaware*	X	X	X	X	X	X	X
Missouri*	X	X	X	X	X	X	

California	X	X	X	X		X	X
Tennessee	X	X	X	X	X	X	
Arizona	X	X				X	X
Virginia*	X	X	X	X	X	X	X
Michigan	X	X	X	X	X	X	X
North Carolina*	X	X	X	X	X	X	X
Pennsylvania*	X	X	X	X	X	X	
New Mexico	X					X	X
Oregon*	X	X	X	X	X	X	X
Mississippi	X	X	X	X	X	X	X
Alabama	X	X	X	X	X	X	X
Connecticut*	X	X	X	X	X	X	
New Jersey	X	X	X	X	X	X	
Colorado*	X					X	X
Nevada	X	X	X	X	X	X	
Kansas*	X	X	X	X	X	X	
Arkansas	X	X	X	X	X	X	
South Dakota	X	X	X	X	X	X	
Texas*	X	X	X	X	X	X	
Wisconsin	X	X	X	X	X	X	
Hawaii	X	X	X	X	X	X	
Utah	X	X	X	X	X	X	
Idaho	X	X	X	X	X	X	
Washington	X	X	X	X	X	X	
Maine*	X					X	X
Vermont*	X	X	X	X	X	X	
Minnesota	X	X	X	X	X	X	X
Alaska	X	X				X	
New Hampshire*	X	X	X	X	X	X	
North Dakota	X	X	X	X	X	X	
Nebraska	X			X	X	X	
Rhode Island*	X	X	X	X	X	X	X
Wyoming*	X	X	X	X	X	X	
District of Columbia	X	X	X	X	X	X	
Montana	X	X	X	X	X	X	
Iowa	X	X	X	X	X	X	
États-Unis	50	46	44	45	44	51	23
	98 %	90 %	86 %	88 %	86 %	100 %	45 %

Source : Edweek, 2004

Il est intéressant de noter que depuis l'arrivée du NCLB il y a une profonde transformation dans le nombre d'états diffusant un bulletin de performance (celui-ci passe de 84 % à 98 %) ou utilisant des données décomposées selon différents groupes de clientèles étudiantes (celui-ci passe de 33 % à 90 %). Comme il est possible que certains des bulletins évalués par Edweek

soient encore sous étude pour être approuvés dans le cadre du NCLB Act, l'adéquation des astérisques faisant foi de cette approbation peut correspondre un peu moins avec le positionnement que dans le cas de l'évaluation portant sur l'année 2001-2002 : Ainsi, des bulletins en haut de classement pour 2003-2004 peuvent ne pas avoir d'astérisque.

Tableau 12 : Bulletin de performance et éléments d'évaluation des écoles aux Etats-Unis en 2001-2002

Année scolaire	Tests standardisés uniquement	Tests standardisés et autres informations	Entrevues et visites sur place
2001-2002	15 (29 %)	15 (29 %)	3 (6 %)
2003-2004	1 (2 %)	50 (98 %)	0 (0 %)

Source : Edweek 2002, 2004

La diversification des méthodes d'évaluation (tableaux 11 et 12) s'est accentuée de manière très significative, sans doute en réponse aux exigences de la Loi qui implique désormais la publication d'informations complémentaires sur la qualification des professeurs. Cela a pu encourager les états à décloisonner une partie de l'information qu'ils possédaient déjà. Les états produisant des bulletins sur la seule base des tests standardisés passent d'une proportion de 29 % à 2 % (1 seul état) alors que ceux produisant des bulletins comprenant une pluralité d'informations représentent désormais la presque totalité des états, passant d'une proportion de 29 % à 98 %.

Le régime de correctifs liés aux différents bulletins (tableaux 13 et 14) s'est aussi développé de manière significative entre les deux évaluations de Edweek. Les mesures de soutien accordées aux écoles en difficultés passent d'une couverture de 28 états (55 %) à 36 (71 %). Le régime de sanctions et de récompenses, obligatoire sous le NCLB Act, fait davantage d'adeptes du côté des sanctions, passant de 20 (39 %) à 27 (53 %) des états, mais subit une légère baisse du côté des récompenses, passant de 18 (35 %) à 16 (31 %).

Tableau 13 : Bulletin de performance et systèmes de correctifs systématiques aux Etats-Unis en 2001-2002

	Assistance aux écoles en difficultés	Récompenses	Sanctions	Types de sanctions applicables aux écoles persistant dans leurs mauvais résultats			
				Fermeture	Reconstitution	Permission de transfert aux étudiants	Rétention des fonds
Nombre d'états	28	18	20	9	15	11	2
Proportion	55 %	35 %	39 %	18 %	29 %	22 %	4 %

Source : Edweek 2002

Tableau 14 : Bulletin de performance et systèmes de correctifs systématiques aux Etats-Unis en 2003-2004

	Assistance aux écoles en difficultés	Récompenses	Sanctions	Types de sanctions applicables aux écoles persistant dans leurs mauvais résultats					
				Fermeture	Reconstitution	Reconstitution en école à charte	Permission de transfert aux étudiants	Transfert de la gestion au privé	Rétention des fonds
Nombre d'états	36	16	27	14	22	12	12	9	5
Proportion	71 %	31 %	53 %	27 %	43 %	24 %	24 %	18 %	10 %

Source : Edweek, 2004

Rappelons que la Loi requiert que les états produisent un système d'imputabilité à la largeur de l'état qui est appliqué uniformément. Le système doit comporter des récompenses et des sanctions (art. 1111 (b) (2) (A)). Cela suggère une certaine uniformisation à moyen et à long terme de la façon d'orienter la réponse gouvernementale face aux résultats des écoles. Nous voyons émerger aux Etats-Unis des régimes de bulletins correspondant de plus en plus à ce

que nous avons décrit plus tôt comme une fonction de deuxième niveau avec un système de correctifs systématiques (section 5.2.).

Il est difficile de dire si l'ampleur des transformations observées dans l'état des bulletins de performance aux Etats-Unis est attribuable surtout à l'influence des incitatifs du NCLB Act ou simplement à la progression « naturelle » des bulletins, laquelle aurait pu s'affirmer sans appui externe aux états. Ce qui semble probable, c'est que la nature des transformations a pu être marquée par les exigences de la Loi fédérale : Si un état donné veut mettre sur pied un système de bulletins de performance, autant le faire en conformité avec un programme qui accorde des subventions, le cas échéant. Cette présomption de conformité est supportée entre autres par l'inclusion des données désagrégées, qui respectent dans une proportion de plus de 85 % les exigences de la Loi (voir tableau 10) alors que la présence de données désagrégées (qu'elles soient ou non respectueuses des exigences de la Loi) n'occupait qu'une proportion de 33 % des états en 2001-2002 (voir tableau 9).

L'exemple de GreatSchools.net

1) Présentation et arrangements institutionnels

Une autre initiative nationale vient de GreatSchools.net, qui offre des possibilités de comparaison par école pour les 50 états américains en 2003. GreatSchool.net est une organisation sans but lucratif : c'est une initiative privée supportée par différentes fondations et entreprises, comme le fond de placement Washington Mutual.

Le rôle que s'est imposé GreatSchool.net – offrir de l'information sur toutes les écoles américaines – le place devant une tâche de collecte très importante, probablement impossible à remplir pour une organisation de cette taille, tâche que remplit d'ailleurs imparfaitement des organisations fédérales pourtant financées par les fonds publics (voir notre section sur le NAEP). Ainsi GreatSchool.net ne produit pas lui-même les données servant à construire ses « bulletins ». Il s'appuie plutôt entièrement sur l'information produite et diffusée au préalable par les états américains. GreatSchool.net à ce titre est un bon exemple de l'effet d'Internet sur le phénomène de l'information : si une initiative privée et relativement modeste comme le présent cas ne peut supporter la création d'information à proprement parler, la diffusion à aussi grande échelle que l'ensemble des Etats-Unis devient possible par le biais du World wide web.

La dépendance face aux états dans l'offre d'information fait en sorte que l'information effectivement présentée varie d'un état à l'autre. Par exemple, si les chances sont élevées de retrouver des résultats liés aux objectifs de progrès annuels dans un grand nombre d'états (la majorité des états sont censés posséder cette information en 2004 selon le magazine Edweek), l'information ne peut cependant avoir la même portée d'un état à l'autre puisque le progrès annuel n'est pas calculé partout sur la base des mêmes standards. Cela nous fait dire qu'en l'absence d'unité de mesure réellement commune, la capacité à permettre un exercice comparatif véritable entre toutes les écoles examinées est fortement limité : GreatSchools.net n'est pas, en ce sens, un bulletin de performance.

2) Niveau d'intervention

La situation institutionnelle de GreatSchool.net fait en sorte qu'il ne peut jouer directement un rôle de système de correctifs systématiques ou de surveillance au service de l'état (notre deuxième niveau d'intervention des bulletins). Comme ses données proviennent des états eux-mêmes et que ces données sont parfois déjà incorporées au sein de leurs bulletins de performance locaux, GreatSchool.net ne procure pas de plus-value en matière de suivi pour les strates supérieures de l'administration de l'éducation.

GreatSchool.net s'investit par ailleurs d'une mission d'information auprès des parents :

The purpose of GreatSchools.net is to help parents understand how their children's schools are performing, choose the right schools for their children, support their children's learning and advocate for education excellence (GreatSchool.net, 2003).

Le rôle privilégié de GreatSchool.net semble donc correspondre à ce que nous avons désigné comme étant notre premier niveau d'intervention, soit l'appui au libre choix, dans la mesure où un choix peut être effectué. L'accent mis sur la présentation de l'information et des explications accessibles au grand public révèle un souci cohérent avec cet objectif.

3) Composantes

L'analyse de la performance scolaire est minimale pour la plupart des états, mais elle est davantage détaillée pour la Californie, l'Arizona, le Texas, la Floride et l'état de Washington

(GreatSchools.net, 2003). Cela représente une amélioration par rapport à 2001, où seuls l'Alabama et l'Arizona bénéficiaient d'une analyse approfondie.

Le bulletin de GreatSchools.net ne procure pas une analyse évaluative allant jusqu'à octroyer une note à l'école examinée (sauf dans la mesure où il transmet la note octroyée à l'école par l'état, comme dans le cas de la Floride) et il ne propose pas non plus un cadre d'analyse théorique prétendant pouvoir guider l'évaluation parentale. Il rassemble néanmoins en un seul point plusieurs informations utiles au choix du parent, comme les résultats aux tests standardisés de l'état ou à d'autres tests standardisés utilisés dans plusieurs états (comme le Stanford Achievement Test), ainsi que les résultats en regard des objectifs de progrès annuels prévus en vertu de la loi fédérale No Child Left Behind (voir section suivante). Ainsi, si l'on se réfère aux notions de Downs (voir section 4.1.), c'est essentiellement sur le plan de l'acquisition de l'information que le bulletin agit pour le parent, bien que ce choix puisse constituer une forme primaire d'analyse ou une direction à celle-ci (notons que la sélection de l'information peut aussi n'être dictée que par la seule disponibilité de celle-ci).

Nous savons que les bulletins générés par GreatSchools.net se basent entièrement sur les données produites par les états, lesquelles sont éventuellement incorporées à leurs bulletins respectifs. Il apparaît donc que ce n'est pas sur le plan d'éventuelles données supplémentaires qu'une initiative privée peut faire sa marque, surtout quand il s'agit d'établir une évaluation sur la totalité des Etats-Unis. Face à la masse imposante d'informations déjà produite par les états, GreatSchools.net offre une plus-value informationnelle quant à la qualité de l'organisation de ses informations et également du fait qu'il parvient à rassembler de l'information sur toutes les écoles du pays sous une seule bannière.

Pour un parent de la Floride, une recherche peut s'effectuer de la manière suivante. Après avoir fait le choix de l'État où il effectue sa recherche, le parent peut débiter ses investigations par districts, par niveaux d'éducation ou encore par rapport à un périmètre choisi en partant de son domicile. Le parent verra ensuite affichée les options en termes d'établissements qui s'offrent à lui (un exemple de diminution du risque : voir section 4.1.) en ayant le loisir de lire l'information détaillée qui se rapporte à l'une des écoles (voir la figure 19). Le parent peut également comparer les principaux résultats aux autres écoles issues de sa recherche et même effectuer un classement (« sort by », voir la figure 20) en fonction des différents éléments d'information (un exemple cette fois de diminution combinée de l'incertitude et du risque: voir section 4.1.).

Figure 19 : Exemple de résultats de recherche de GreatSchools.net pour une école en Floride

Student achievement		
	Summary	Details
School grade (2003)	"A"	This school was given a grade of "A" by the Florida Department of Education. This school received an "A" last year.
Overall FCAT performance (2003)	Well above average	89% of students scored at or above level 3 in math, compared to 82% in 2002. 88% of students scored at or above level 3 in reading, compared to 83% in 2002. See full FCAT results
FCAT progress (2003)	Well above average	85% of students made expected progress in math (state average is 71%). 71% of students made expected progress in reading (state average is 67%).

[* More data about student achievement at this school](#)



Consider: [How is the school grade calculated and why is it important?](#)

Teachers		
	Summary	Details
Teacher experience	About average	Teachers at this school have been teaching for an average of 14 years, compared to a state average of 13 years. more
Teacher education	About average	34.9% of teachers at this school have an advanced degree, compared to 29.9% statewide. more

[* More data about teachers at this school](#)



Consider: [How good are the teachers?](#)

Students		
	Summary	Details
Absence rate	Well below average	3.7% of students at this school were absent 21 days or more, compared to a state average of 6%. more
Class size	Larger than average	Average class size at this school is 26.2, compared to a state average of 24.1. more

[* More data about students at this school](#)

Source : GreatSchools.net, 2003

La figure 19 illustre bien qu'en matière de format, GreatSchools.net intègre des éléments que nous avons relevés dans notre analyse normative (section 5.3.). Par exemple, des éléments de la stratégie « Onion-peel » se retrouvent à plusieurs endroits dans le bulletin d'une école. Aussi, à maintes occasions, le parent peut s'enquérir de la signification de telle ou telle mesure à l'aide de petits hyperliens présents tout au long de la présentation. Également, on note qu'en matière de contenu le bulletin n'offre pas uniquement de l'information se rapportant au résultats académiques mais aussi sur des dimensions supplémentaires comme la qualification des enseignants et l'assiduité des élèves. Notons que la figure 20 illustre un cas qui n'est représentatif que des quelques états bénéficiant d'une analyse approfondie par GreatSchool.net.

Figure 20 : Exemple de résultats de recherche de GreatSchools.net pour comparer une école en Floride aux écoles à proximité

overview	academics	teachers	students	ethnicity
School Name	Distance	School Grade	Class Size	Teacher Education
sort by	sort by	sort by	sort by	sort by
<input type="checkbox"/> Addison Mizner Elementary School rate this school	0	A	26	34.9%
<input type="checkbox"/> Alexander D Henderson Univ School see parent comments	1.3	A	---	---
<input type="checkbox"/> Boca Raton Elementary School rate this school	1.4	A	24	20.8%
<input type="checkbox"/> Deerfield Beach Elementary School see parent comments	2.1	C	30	40.9%
<input type="checkbox"/> Verde Elementary School rate this school	2.2	A	28	39.5%
<input type="checkbox"/> J. C. Mitchell Elementary School see parent comments	2.3	A	26	40.9%
<input type="checkbox"/> Deerfield Park Elementary School rate this school	2.7	C	24	40.4%
<input type="checkbox"/> Del Prado Elementary School rate this school	3.1	A	27	40.0%

Source : Source : GreatSchools.net, 2003

Des bulletins à échelle étatique : l'exemple de l'Alabama

1) Présentation et arrangements institutionnels

Il est raisonnable de penser qu'en vertu du mouvement probablement provoqué par le NCLB Act les bulletins des départements d'éducation dans des états américains puissent se ressembler davantage aujourd'hui et qu'ils soient encore plus semblables au fur et à mesure qu'ils recevront leur approbation du Conseil d'évaluation de la Loi. C'est la marque des arrangements institutionnels particuliers qui agissent aux Etats-Unis, où la totalité des étapes de production des bulletins est assumée par les états et commanditée par un autre ordre de gouvernement, tel que nous l'avons constaté dans la section sur le NCLB Act.

Nous avons choisi à titre illustratif des bulletins de performance d'initiative étatique celui du département d'éducation de l'Alabama. Celui-ci rassemble plusieurs des éléments retrouvés dans d'autres bulletins lui permettant de servir de bulletin-type. Comme il n'a pas encore reçu son approbation de conformité avec les exigences du NCLB Act, il fait office de représentant d'une catégorie ou d'une génération de bulletins publics pouvant être appelés à être remplacés dans les prochaines années par une génération « NCLB ».

Comme dans plusieurs autres états américains, il existe plus d'un bulletin possible pour chaque élève : il existe en premier lieu le « school report card », mais aussi des bulletins liés au district et à l'état lui-même.

2) Niveaux d'intervention

Il est notable que le bulletin de l'Alabama possède une section appelée « Taxpayers' report » (voir la figure 22), laquelle comprend entre autres les revenus total et ventilé de l'école, ses dépenses totales et ventilés, ses dépenses par étudiant. Ce type d'information permet de viser directement une fonction informationnelle de troisième niveau (création d'une information favorisant la transparence de l'action publique) en effectuant un lien entre les dépenses publiques et les réalisations d'une école.

On peut lire sur le site du département d'éducation de l'état du Kentucky que « The purpose of the School Report Card is to keep parents and community members informed about what is going on in each Kentucky school » (2003). Cette déclaration d'intention, somme toute assez large, n'est pas présente. L'absence de visées précises sur l'utilité du bulletin en terme d'imputabilité aux bénéficiaires, au public ou aux représentants politiques fait en sorte que le niveau d'intervention reste vague. L'examen des composantes permet de constater que si les besoins d'information des parents en situation de choix sont visés, le produit qu'on leur propose n'est pas nécessairement adapté. Comme les outils de comparaison sont peu développés, l'information aux parents semble se faire dans une perspective de simple transparence (correspondent à notre troisième niveau d'intervention) plutôt que d'appui au choix (notre premier niveau d'intervention).

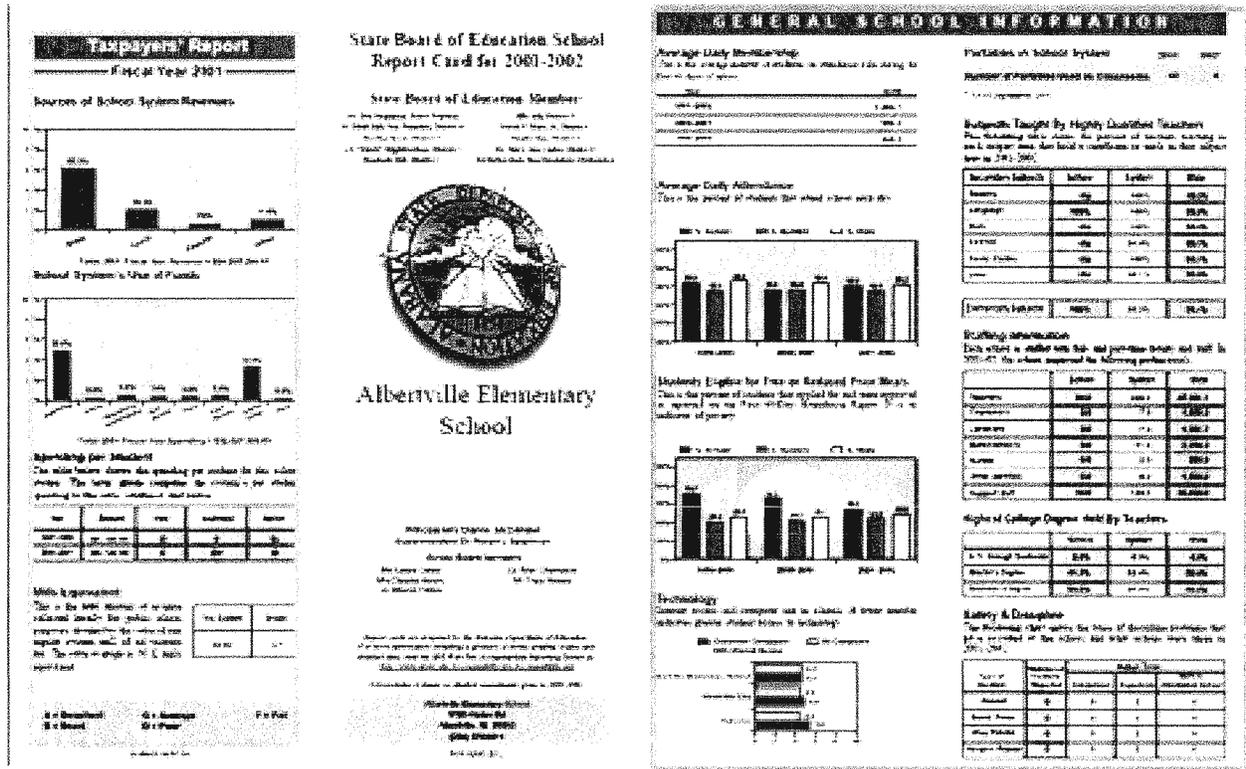
3) Composantes

Pour des observateurs agissant avant l'arrivée du NCLB Act, le contenu et la forme des bulletins de performance varient énormément d'un spécimen à l'autre (Jaeger et al. 1993, 1994). Nous avons nous-mêmes pu observer que les bulletins actifs quelques années avant le NCLB ou à son arrivée sont relativement hétéroclites, malgré le fait qu'ils recourraient en grande partie à des résultats de tests standardisés. Certains de ces bulletins sont très concis, se résumant en 1 ou deux pages, mais d'autres sont au contraire volumineux, se détaillant en documents de 12 pages et parfois même plus.

Le cas de l'Alabama appartient à la catégorie des bulletins de format réduit, avec seulement deux pages. La première page (voir la figure 21) offre une information principalement non-académique, alors que la seconde page s'attarde principalement aux tests standardisés (la figure 24 en montre un extrait).

De façon générale l'information du bulletin est divisée en trois sections, soit le « general school information » (notre encadré bleu pâle à la figure 21), le « Taxpayer's Report » (notre encadré jaune à la figure 21) et le « Student Academic Performance » (reprise en partie à la figure 24).

Figure 21 : Première page du bulletin du département d'éducation de l'Alabama



Source : Département d'éducation de l'état de l'Alabama (2002)

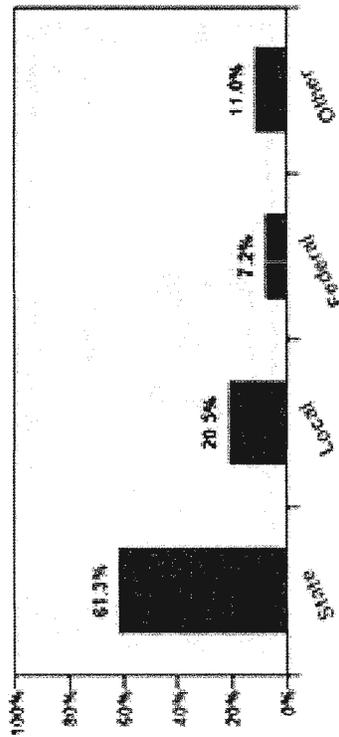
Le « Taxpayer's Report » (figure 22) offre une information ventilée sur le financement de l'école ainsi que sur les principaux postes de dépenses. Il existe également une possibilité de comparaison dans les dépenses par étudiant avec le reste de l'état et les années précédentes.

Figure 22 : Indicateurs destinés aux contribuables

Taxpayers' Report

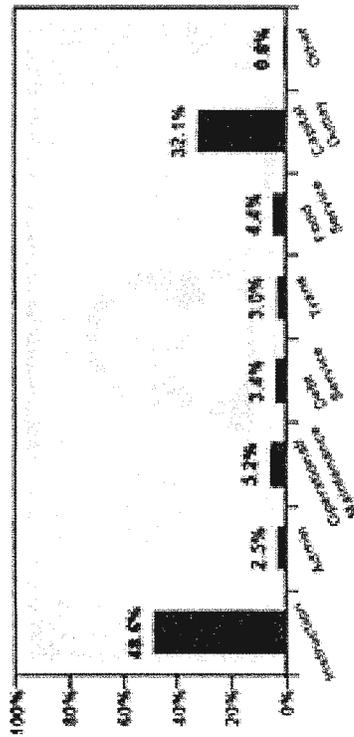
Fiscal Year 2001

Sources of School System Revenues



Total 2001 Fiscal Year Revenue = \$24,235,204.49

School System's Use of Funds



Total 2001 Fiscal Year Spending = \$32,027,600.83

Spending per Student

The table below shows the spending per student for this school system. The letter grade compares the system's per student spending to the state, southeast, and nation.

Year	Amount	State	Southeast	Nation
1997-1998	\$5,120.65	D	F	D-
2000-2001	\$5,720.90	C	D+	D

Mills Equivalent

This is the total amount of revenue collected locally for public school purposes, divided by the value of one regular system mill of ad valorem tax. The state average is 30.12 mills equivalent.

This System	Grade
32.92	C+

A = Excellent C = Average F = Fair
 B = Good D = Poor

01/08/03 10:57:34

Source : Département d'éducation de l'état de l'Alabama (2002)

Figure 23 : Indicateurs complémentaires

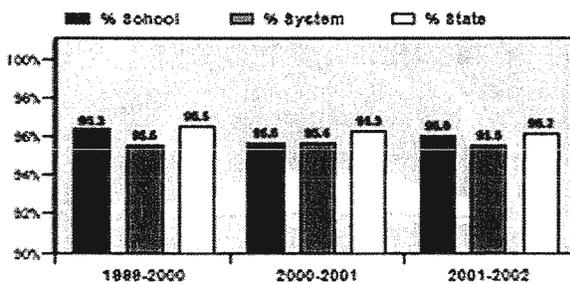
Average Daily Membership

This is the average number of students on attendance rolls during the first 40 days of school.

Year	ADM
2001-2002	1,283.1
2000-2001	653.0
1999-2000	599.3

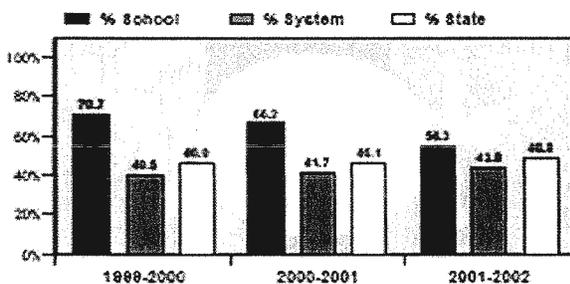
Average Daily Attendance

This is the percent of students that attend school each day.



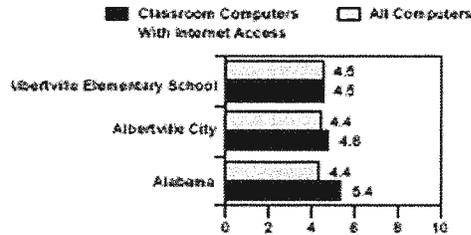
Students Eligible for Free or Reduced Price Meals

This is the percent of students that applied for and were approved as reported on the First 40-Day Attendance Report. It is an indicator of poverty.



Technology

Internet access and computer use in schools. A lower number indicates greater student access to technology.



Safety & Discipline

The following chart shows the types of discipline problems that have occurred at this school and what actions were taken in 2001-2002.

Type of Incident	Number of Incidents Reported	Action Taken		
		Suspension	Expulsion	Sent to Alternative School
Accout	0	0	0	0
Bomb Threat	0	0	0	0
Drug Related	0	0	0	0
Weapon Related	0	0	0	0

Source : Département d'éducation de l'état de l'Alabama (2002)

La figure 23 fait état de quelques indicateurs complémentaires à caractère non académiques retrouvés dans la section « General School Information ». On constate que le bulletin a tendance à s'investir dans les indicateurs touchant les ressources, comme nous l'avions souligné précédemment, sans doute parce que celles-ci ne sont pas aussi régies que dans une juridiction comme le Québec, par exemple (voir la section 5.3.). Le bulletin informe par exemple au niveau de ses ressources sur le personnel enseignant et non-enseignant, ou encore sur le niveau d'informatisation de l'école, et sur le plan de la sécurité, il rapporte les occurrences

d'évènements problématiques et les solutions apportées. Cependant, le niveau d'adéquation entre les indicateurs présentés et les besoins d'information selon les dimensions valorisées par les parents ne sont pas connus. Nous venons à propos de voir dans la section sur le NCLB Act que celui-ci ne possède pas d'incitatifs pour que les états s'assurent d'un niveau d'adéquation élevé permettant d'accroître l'efficacité de consommation du parent.

La figure 24 représente un extrait des résultats à un test standardisé. Il est possible de comparer les résultats de l'école à ceux du « system » (l'équivalent du district dans d'autres états) et de l'état dans son ensemble. C'est une méthode de comparaison relativement généralisée dans les bulletins avant l'arrivée du NCLB Act.

Figure 24 : Extrait de la seconde page du bulletin du département d'éducation de l'Alabama

		School			System		
		Percent Tested	Percentile	Grade	Percent Tested	Percentile	Grade
Grade 3	Reading	88.9%	57	B-	88.9%	57	B-
	Language	90.6%	66	A-	90.6%	66	A-
	Math	90.6%	60	B	90.6%	60	B
Grade 4	Reading	87.2%	61	B	87.2%	61	B
	Language	89.2%	62	B+	89.2%	62	B+
	Math	89.2%	60	B	89.2%	60	B
	Science	89.9%	60	B	89.9%	60	B
Grade 5	Reading	n/a	n/a	n/a	91.4%	57	B-
	Science	n/a	n/a	n/a	92.5%	71	A
Grade 6	Reading	n/a	n/a	n/a	90.8%	66	A-
	Language	n/a	n/a	n/a	91.6%	73	A
	Math	n/a	n/a	n/a	92.4%	68	A-

Source : Département d'éducation de l'état de l'Alabama (2002)

Au niveau de l'appui à la décision du parent, le bulletin de l'Alabama ne prodigue pas d'évaluation globale de l'école examinée. L'école n'est pas jugée par rapport à un standard et le bulletin ne donne pas de piste d'organisation de l'information pouvant mener à un tel jugement. Les informations présentées sont sans doute utiles au parent mais nécessitent un coût de traitement important pour éventuellement permettre une comparaison efficace avec d'autres établissements.

Sur le plan du format, l'Alabama est respectueux de plusieurs guides normatifs que nous avons explorés précédemment (voir la section 5.3.). Celui-ci est concis, tenant sur 2 pages et il mise sur des éléments de visualisation.

Le moteur de recherche du département d'éducation de l'Alabama ne permet pas cependant de comparaison directe entre établissements, bien que la comparaison existe avec le district et l'état à l'intérieur du bulletin d'une école donnée. Si la comparaison ne peut mener à un classement faute de cote globale, il aurait néanmoins été possible d'établir des comparaisons régionales pour certains critères auxquels le bulletin attribue une note.

6.2. France

1) Présentation et arrangements institutionnels

Le cas de la France tranche nettement avec la situation qui prévaut aux Etats-Unis en matière de bulletins de performance. De façon générale, le rapport de l'OCDE sur l'évaluation des systèmes éducatifs constate un contraste important en matière d'évaluation des systèmes éducatifs entre d'une part les pays anglo-saxons et d'autre part les pays du continent européens (OCDE, 1996, p. 18). Selon l'OCDE il y a une grande circonspection chez les seconds à diffuser les résultats des élèves à la base des bulletins ou encore à permettre l'identification et la comparaison des établissements entre eux. Une des motivations à la base de cette timidité est la volonté de ne pas encourager la concurrence entre les établissements. Cela peut faire de ces juridictions un terrain plus réticent à l'apparition et au développement des bulletins de performance.

Néanmoins, la France abrite un bulletin de performance (Ministère de l'éducation nationale, 2003). Cela ne s'est pas nécessairement fait en vertu d'un développement semblable à celui observable aux Etats-Unis, où le bulletin a été suggéré comme une partie de la solution à apporter aux problèmes en éducation. En France la publication de résultats sur la performance des établissements ne s'est faite que suite à des fuites de données dans les médias (OCDE 1996, p. 132). Il est raisonnable de croire que la diffusion de ce type d'information peut possiblement aller à l'encontre des tendances politico-administratives qui prévalent dans cette juridiction.

Cela nous ramène à notre exercice normatif sur les arrangements institutionnels à privilégier pour voir l'instauration de bulletins de performance (section 5.4.). Nous avons alors examiné les effets théoriquement néfastes d'une confusion institutionnelle entre la production de l'éducation et la diffusion de l'information sur la performance scolaire par la même entité.

La France est un état de tradition centraliste où l'éducation est produite presque exclusivement par le ministère public par le biais de ses écoles. L'évaluation en France se confond en fait à un processus d'inspection qui cherche davantage à constater le respect ou non des procédures qu'à déterminer la performance des actions entreprises (OCDE, 1996). La production de l'éducation sur le terrain est donc l'extension des décisions prises au central et l'évaluation consiste à vérifier un état de conformité. Cela contraste avec ce que nous avons pu constater aux Etats-Unis, où une initiative comme le NCLB Act cherche à savoir si les écoles en font assez pour ses bailleurs de fonds gouvernementaux et pour ses bénéficiaires.

2) Niveaux d'intervention

Le bulletin français, à l'aide de ses trois indicateurs académiques, prodigue une certaine information évaluative sur les écoles. Il met cependant en garde ses utilisateurs contre une interprétation trop évaluative, justement, de cette information. Effectivement, on présente expressément l'exercice d'information comme ne devant pas mener à un jugement sur la performance permettant de discriminer les établissements entre eux (Ministère de l'éducation nationale, 2003, section « Comment interpréter ces indicateurs »).

La finalité annoncée du bulletin français est la suivante : « *En publiant chaque année des indicateurs de résultats des lycées, le ministère a pour objectif de rendre compte des résultats du service public national d'éducation et de donner aux responsables et aux enseignants de ces établissements des éléments de réflexion qui les aident à améliorer l'efficacité de leurs actions* » (Ministère de l'éducation nationale, 2003).

Une telle affirmation place le bulletin français dans un rôle d'information mixte, touchant à la fois des éléments de ce que nous avons appelé le deuxième et le troisième niveaux. Le deuxième niveau est relié à l'idée d'appui à l'administration de l'action scolaire (...des éléments de réflexion qui les aident à améliorer l'efficacité de leurs actions...) et le troisième à la transparence (...rendre compte des résultats du service public national d'éducation...).

Nous croyons que c'est le deuxième niveau qui caractérise davantage le bulletin français. Ce dernier est d'abord et avant tout un mécanisme servant d'appui à la gestion des autorités centrales. C'est un instrument de surveillance qui n'est cependant pas accompagné d'un système de correctifs systématiques comme des sanctions ou des récompenses (voir la section 5.2.). Les actions à prendre face aux résultats sur les indicateurs relèvent de la discrétion politique.

Si l'information parvient à assumer un rôle sur le plan du 3^{ème} niveau, ce n'est qu'à contrecœur puisque sa diffusion fait suite à une fuite. Comme mentionné dans la prochaine section sur les composantes, les efforts pour atteindre le public pour faire du bulletin un instrument d'imputabilité de l'administration publique sont peu présents. Le lecteur n'est pas non plus informé des éléments sur lesquels il peut tenir l'école ou le système éducatif imputable, puisque ces dimensions d'imputabilité ne sont pas spécifiques comme sous le NCLB Act, par exemple.

Quant au premier niveau, le bulletin français n'est pas particulièrement adapté à l'appui à la prise de décision du parent dans le choix d'une école. Comme la répartition des places dans les écoles est aussi caractérisée par le centralisme étatique, il y a peu de choix effectif à appuyer. Tel que nous l'avons mentionné plus tôt, même une information parfaite ne peut avoir d'effet sur un choix impraticable (voir la section 5.2.). Il est notable d'ailleurs que dans l'énoncé sur la finalité du bulletin on parle de rendre compte des résultats *du service public national d'éducation* plutôt que de celui des écoles prises individuellement.

3) Composantes

La situation en France comporte des limites quant à la diffusion de l'information. Par exemple, le site présentant les bulletins des écoles françaises n'est pas directement accessible à partir du portail principal du site du ministère de l'éducation nationale. Le repérage peut se faire par le biais du moteur de recherche dans la mesure où l'on connaît le nom correct du bulletin ou encore en développant l'arborescence contenue sous les rubriques successives « système éducatif » / « évaluation et statistiques » / « Indicateurs de résultats des lycées ». Cette situation est contraire à celles de plusieurs des sites des départements d'éducation des états américains. Pour prendre un exemple parmi tant d'autres, le site du ministère de l'éducation de

l'Illinois offre un hyperlien vers son bulletin de performance dès la première page (Département d'éducation de l'état de l'Illinois, 2002).

Également, le bulletin français ne comporte aucune politique de diffusion directe aux parents, ni de publication active au public en général.

Néanmoins, une fois le bulletin connu et repéré et que l'utilisateur du site a identifié un établissement, l'accès à ses résultats est relativement aisé. Le moteur de recherche du bulletin fonctionne comme la plupart des bulletins américains, permettant d'effectuer une recherche par ville, département ou nom d'établissement (Figure 25).

Figure 25 : Moteur de recherche d'établissements du bulletin français

Recherche d'un Lycée d'Enseignement Général et Technologique

Saisissez dans le formulaire ci-dessous le ou les élément(s) permettant de localiser le ou les lycée(s) dont vous souhaitez connaître les indicateurs de performance :

Ville : Département :

Nom du lycée : Série :

N° établissement :

Fous pouvez choisir aucune, une, ou plusieurs séries en maintenant enfoncée la touche [CTRL] de votre clavier.

Source : Ministère de l'éducation nationale (2003)

On note sur la page affichant les résultats pour une école donnée (figure 26) un accès aisé aux résultats des différentes années, bien qu'il soit impossible d'obtenir un tableau les affichant toutes et permettant d'avoir un aperçu des tendances qui se manifestent. Le suivi de l'évolution de la performance d'un établissement n'est donc pas automatique et il requiert du parent des manipulations et des calculs supplémentaires.

Figure 26 : Résultats pour un établissement du bulletin français

Vous pouvez choisir une autre année parmi celles disponibles : [1998](#) [1999](#) [2000](#) [2001](#) [2002](#)

Pour une meilleure compréhension et interprétation de ces tableaux, vous pouvez vous reporter aux exemples de la [brochure explicative](#)

Taux de réussite au Bac par série

Taux	L	ES	S	STU	SD	STL	SMS	IMD	AAF	HQI	TOTAL
Écrit	100	94	100	-	-	-	-	-	-	-	98
Attendu (base acad.)	83	84	83	-	-	-	-	-	-	-	84
Attendu (base France)	84	83	83	-	-	-	-	-	-	-	83
Présents	29	31	29	-	-	-	-	-	-	-	29

Taux d'accès de la Seconde et de la Première au Bac

Taux	Écrit	Attendu (base acad.)	Attendu (base France)	Effectif	
Seconde	62	63	67	Seconde	132
Première	26	31	34	Première	96

Proportion de bacheliers parmi les sortants de ...

	pour l'établissement	pour l'académie	pour la France
2ème, 1ère, Terminale	63	67	68
Terminale	96	86	92

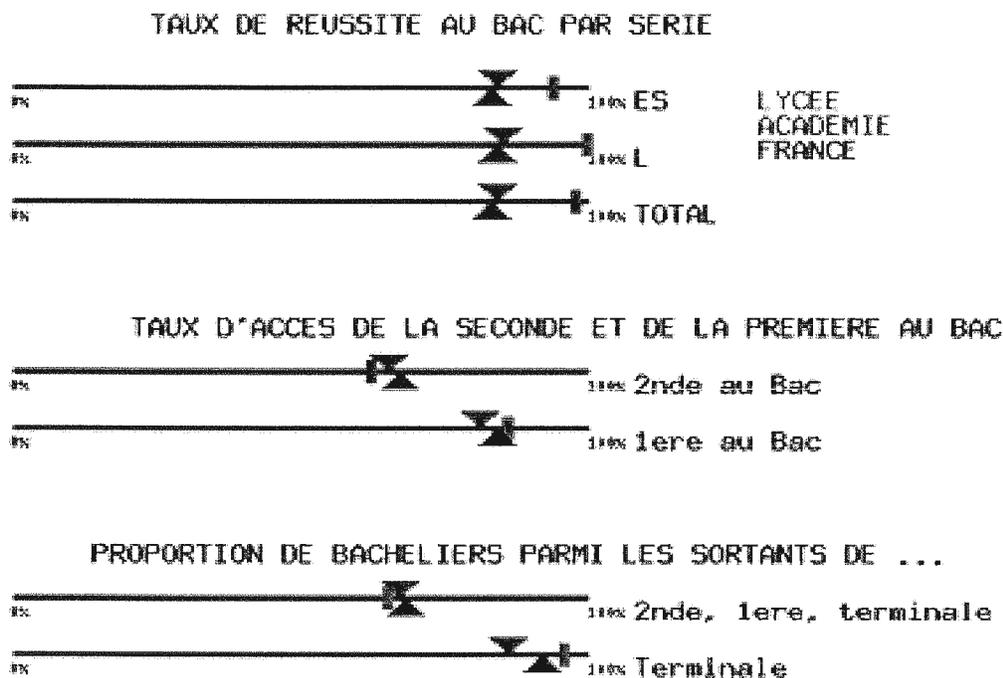
Source : Ministère de l'éducation nationale (2003)

Pour ce qui est du premier indicateur de performance (voir la section 5.3. sur la valeur ajoutée), le taux de réussite au baccalauréat, celui-ci a l'avantage d'être ventilé entre les différents profils du baccalauréat. Malheureusement cette ventilation est inexistante pour les deux autres indicateurs (*Taux d'accès de la Seconde et de la première au Bac* et *Proportion de bacheliers parmi les sortants*). L'évaluation de la performance d'un programme particulier est donc plus difficile sous ces deux derniers aspects.

Le renvoi à une page de graphiques pour visualiser les indicateurs permet de situer plus facilement ceux-ci face aux résultats de l'académie et du pays (figure 27).

Figure 27 : Résultats sous forme de graphiques pour un établissement du bulletin français

PARIS 09 : LYCEE SAINT LOUIS 2002



Source : Ministère de l'éducation nationale (2003)

Notons qu'il est impossible d'effectuer une comparaison d'une école avec d'autres directement. La comparaison doit s'effectuer une à une. Pour effectuer des comparaisons, l'utilisateur du site doit effectuer plusieurs recherches successives qui ne peuvent être visualisées simultanément sur le site.

Nous avons examiné précédemment les indicateurs du bulletin français : ils sont au nombre de trois et, couplés à une note « attendue » sur la base de critères socio-économiques, ils contribuent à générer une mesure de la valeur ajoutée (voir la section 5.3.). Il est notable que ces résultats soient portés strictement sur la dimension académique. Le bulletin n'inclut pas de données pouvant être valorisées par le public sur d'autres dimensions, comme des données sur le milieu de vie par exemple, très prisées aux Etats-Unis (voir la section 4.2., caractéristiques de l'information recherchée). On peut d'abord soupçonner dans cet état de fait la confirmation que ces données n'étaient pas destinées de toutes manières au public, mais servaient plutôt à un suivi administratif de l'effort gouvernemental. Le bulletin n'aurait pas à prodiguer une information

utile au choix parental (et donc centrée sur les préoccupations parentales) puisqu'il n'est pas conçu initialement pour remplir cette tâche. L'absence de données sur des aspects non-académiques peut aussi s'expliquer, et se justifier d'une certaine façon, sur la base d'une production de l'éducation plus normée quant aux processus et aux ressources. Comme dans le cas du Québec, le besoin d'être renseigné sur les qualifications des professeurs ne constitue peut-être pas une préoccupation fondamentale des parents.

Nous avons également remarqué que le bulletin français est accompagné d'une série d'explications méthodologiques sur le fonctionnement de ses indicateurs. Cela peut aider le parent à ériger un jugement intégré des informations qu'il reçoit du bulletin (voir la section 5.3. sur l'utilité du cadre théorique) ce qui réduit ses coûts de traitement de l'information de façon corollaire à la clarté des explications. Ceci dit, dans le cas présent, la somme d'information n'est pas volumineuse ni très variée en nature : les trois indicateurs sont reliés à la réussite d'un cheminement académique.

Il est peu probable que le bulletin modifie son contenu, sa forme et encore moins sa mission dans un avenir rapproché. Si le passé est garant de l'avenir, les trois indicateurs de performance des lycées seront les mêmes l'an prochain : que ce soit pour 1998 ou 2002, dernière année de résultats accessible à ce jour, le bulletin est toujours exactement le même. La permanence à laquelle nous assistons en France rompt avec le développement accéléré qu'a subie la situation américaine au cours des dernières années.

6.3. Canada

1) Présentation et arrangements institutionnels

Le cas canadien, s'il est moins imposant en volume que le cas américain, n'en est pas moins singulier et digne d'intérêt, alors que dans ce dernier cas une seule initiative de production existe. Contrairement à l'unique bulletin français l'initiative est privée cette fois, et de son unicité émergent néanmoins des bulletins relativement différents d'une province à l'autre.

Les bulletins de performance au Canada sont le fait du Fraser Institute, lequel a réalisé le bulletin de la province de Québec en collaboration avec l'Institut économique de Montréal

(IEDM). Ces deux organismes sont des « think tanks », des centres de recherche indépendants, faisant la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques gouvernementales.

Les bulletins de l'initiative commune Fraser/IEDM portent sur les écoles secondaires de quatre provinces: la Colombie britannique depuis 1998, l'Alberta depuis 1999, l'Ontario depuis 2001 et le Québec depuis 2000 (le seul qui soit produit conjointement avec l'IEDM). Le bulletin du Québec est particularisé également du fait que sa diffusion depuis 2001 est assurée non seulement par les moyens de l'IEDM, mais aussi par un bi-mensuel à large diffusion, le magazine *L'Actualité*.

Tableau 15 : Indicateurs présents dans les bulletins canadiens

Indicateurs	Provinces	Québec	Alberta	Ontario	Colombie-britannique
Résultats aux tests standardisés		(5)	X		X
Pourcentage d'échec aux tests standardisés			X		X
Pourcentage d'échecs aux cours		X			
Écart des résultats entre la note de l'école et des tests standardisés		X	X		X
Écart des résultats entre garçons et filles		(2)	(2)	(2)	(2)
Taux de promotion / Mesure de cheminement		X	X		X
Pourcentage d'inscription aux cours avancés			X	X	
Pourcentage d'inscription aux cours soumis aux tests standardisés					X
Pourcentage d'inscription aux cours centraux				X	
Pourcentage de cours réussis				X	
Calcul de la valeur ajoutée		X			

Les parenthèses indiquent le nombre d'indicateurs dans une catégorie. Il peut y avoir, par exemple, deux indicateurs d'écart entre garçons et filles, l'un en science et l'autre en langue.

Alors que les bulletins canadiens émergent d'une seule initiative (Fraser/IEDM), ils offrent pourtant des résultats très différents d'une province à l'autre. Le tableau 15 fait état des variations de contenu entre les bulletins canadiens. Nous avons pu observer précédemment que dans le cas de l'Ontario, le bulletin s'appuyait uniquement sur des données portant sur l'inscription à des cours jugés importants et au pourcentage de cours réussi, ainsi qu'à l'écart entre les résultats des garçons et des filles.

L'explication aux différences constatées se trouve en partie dans notre analyse des arrangements institutionnels de production des bulletins (voir la section 5.4.). Nous y voyons que l'état est particulièrement bien positionné en matière de collecte de données et que les initiatives privées demeurent très dépendantes de l'information gouvernementale.

Ainsi, même si la philosophie d'évaluation est très semblable d'un bulletin à l'autre, la façon de rendre celle-ci opérationnelle dépend des données disponibles, de leur couverture et de leur qualité.

Cette dernière réflexion nous amène à jeter un coup d'œil sur l'organisation d'un bulletin en particulier, celui du Québec. Bien que l'on parle ici du bulletin de l'IEDM et du Fraser Institute, l'on constate que sa mise sur pied implique une multitude d'organisations (voir le tableau 16). La collecte des données, dont nous avons déjà fait état, implique d'une part le ministère de l'Éducation de la province pour les données sur les résultats aux tests standardisés et d'autre part Statistique Canada pour les données sur les caractéristiques socio-économiques de la clientèle, ces dernières permettant le calcul de la valeur ajoutée. Le développement du cadre d'analyse et de transformation des données, le cœur des bulletins, est la seule étape qui relève exclusivement de l'initiative commune IEDM / Fraser Institute. La présentation et la communication du bulletin empruntent deux chemins : le premier est celui que l'on pourrait qualifier du bulletin strict, alors que l'IEDM rend disponible son bulletin en ligne et offre la livraison postale contre rétribution. Le second est le fruit d'une collaboration avec le magazine *L'Actualité*, qui publie dans ses pages le bulletin de performance de pair avec un dossier sur l'état de l'éducation dans les écoles québécoises. Dans le cas de *L'Actualité*, le bulletin reprend essentiellement le même contenu, mais tire avantage d'une présentation particulière au magazine ainsi que de sa forte diffusion.

Tableau 16 : Arrangements institutionnels de production du bulletin québécois

Étapes de production	Organisation impliquée
Collecte des données	Ministère de l'éducation du Québec + Statistiques Canada
Vérification des données	Ministère de l'éducation du Québec+ Statistiques Canada
Analyse et transformation des données	IEDM / Fraser Institute
Présentation de l'information	L'Actualité + IEDM / Fraser Institute
Communication de l'information	L'Actualité + IEDM / Fraser Institute

Le cas québécois représente ainsi une adaptation institutionnelle originale, répondant à un contexte particulier d'information, qu'on ne retrouve pas ni aux Etats-Unis, ni même en France. Comme l'initiative de diffuser l'information est essentiellement privée, le bulletin ne peut compter sur l'appui gouvernemental pour informer la population. Dans notre analyse des arrangements institutionnels, l'utilisation des moyens de l'état apparaissait utile pour assurer une diffusion équitable et la plus exhaustive possible, étant le seul acteur capable d'acheminer directement l'information au public cible. Le bulletin québécois a réussi à combler imparfaitement cette lacune alors qu'une publication privée a trouvé un intérêt commercial dans son produit. Ainsi, sans atteindre tous les parents, le bulletin s'assure une visibilité importante par le biais du marché des magazines.

2) Niveaux d'intervention

Le premier but annoncé du bulletin québécois est d'appuyer les parents qui ont un choix à effectuer un choix entre plusieurs établissements : on peut lire dans la partie introductive sur le site du bulletin que « comme (le bulletin) facilite les comparaisons, le Bulletin indique aux parents quelles sont les écoles du voisinage où les élèves réussissent le mieux leurs études » (Marceau, 2003). Un peu plus loin les auteurs du rapport nous signifient que la dépense publique en éducation, vu son ampleur, « appelle une mesure constante et indépendante des résultats. » Ce sont des finalités similaires qui se trouvent énoncées dans les autres bulletins canadiens (Blais et al., 2001).

Le bulletin québécois, à l'exemple de ses pairs canadiens, se propose ainsi de jouer un rôle sur les plans du premier et troisième niveau d'information, soit l'appui à la décision du parent dans le choix d'une école et la création d'une information favorisant la transparence publique (voir la section 5.2.).

Bien que la Loi québécoise sur l'instruction publique permette en théorie le libre choix en éducation (voir la section 2), celui-ci demeure limité pour certaines personnes compte tenu de contraintes pratiques, comme la présence de quasi-monopoles régionaux en matière de production de l'éducation ou encore d'une certaine uniformisation de l'éducation dans le secteur public (Migué et Marceau 1989). Au Québec, la capacité d'appuyer le libre choix n'apparaît donc que de façon relative, bien que les composantes du bulletin semblent avoir été arrimées à cette fonction.

Les effets du bulletin sur le troisième niveau semblent plus évidents, alors que le bulletin a suscité plusieurs réactions et alimenté le débat en éducation dès sa première parution en 2000. L'autorité du bulletin en matière d'information de référence n'est peut-être pas acquise dans tous les milieux, mais un sondage CROP fait état d'une proportion de 74 % de répondants jugeant le bulletin utile (Gendron, 2003, p. 52). Un sondage Ipsos-Reid mené auprès des parents ontariens démontre pour sa part que les bulletins de performance en éducation y sont vus comme un des outils d'information les plus utiles pour évaluer la situation d'une école (Ipsos-Reid, septembre 2003).

Quant à l'appui à la gestion du système éducatif par le biais d'un système de surveillance (ce que nous avons identifié comme le deuxième niveau), cette fonction des bulletins semble s'exercer indirectement. Évidemment, comme les bulletins canadiens sont d'initiative privée, ils ne peuvent pas être accompagnés d'un système de correctifs systématiques avec des récompenses et des sanctions autres que la publication des résultats bons ou mauvais. Néanmoins, si l'on se fie aux témoignages de certains directeurs d'écoles, la publication des résultats servirait comme d'une sorte de levier politique pour entreprendre différents correctifs (Marceau, 2003, section « Réactions au bulletin des écoles »).

3) Composantes

Le bulletin québécois, comme les autres bulletins canadiens, repose presque uniquement sur des indicateurs de nature académique (voir notre tableau 15). Nous venons d'exposer la dépendance des producteurs de bulletin privés face aux données gouvernementales : il serait difficile pour le bulletin de l'IEDM de générer des données sur le milieu de vie compte tenu de ses capacités. Également, nous avons soulevé le caractère plus normé des activités en éducation au Québec ou en France pour expliquer l'absence de données sur des dimensions complémentaires possiblement valorisées par les parents (voir la section 5.3.).

Une information très caractéristique aux bulletins canadiens est la présence d'un indicateur sur l'écart des résultats selon le genre, le « gender gap », traduit en français par « l'écart entre les sexes ». Cette information ne se retrouve ni en France ni dans la plupart des bulletins américains des dernières années, bien que cela devienne moins vrai avec l'obligation du NCLB Act de ventiler certaines données en fonction du genre. L'écart entre les sexes constitue une information possédant une dimension académique – il est vrai que celui-ci est rattaché aux résultats – mais qui s'attarde au fond à la capacité de l'école à avoir un effet sur sa clientèle qui puisse être relativement uniforme, indépendamment du sexe. Il peut s'agir là d'une information aidant à dresser un portrait plus complet de l'école, reflétant éventuellement une dimension valorisée par le public cible et pouvant contribuer à accroître la qualité de leur choix.

L'écart entre les sexes est le seul indicateur non-académique à être incorporé au calcul de la cote globale. Mais comme il s'agit d'un indicateur reflétant une dimension différente des autres éléments de la cote globale, il aurait pu être utile d'offrir des cotes distinctes pour les écoles en fonction des dimensions évaluées et pour ne pas confondre le parent sur les différentes notions de performance. Cela peut même amener le parent à tirer un meilleur profit du modèle statistique permettant de dégager l'effet de l'école sur les résultats obtenus des étudiants, modèle dont le bulletin du Québec est le seul qui soit équipé parmi ses pairs canadiens (voir la section 5.3. sur la valeur ajoutée).

Un élément intéressant concernant les bulletins canadiens en général est la présence de classements, où les écoles sont classées en ordre en fonction de la cote globale obtenue. Si la plupart des bulletins américains permettent une comparaison au district et à l'état, rares sont ceux qui permettent un classement, bien que cela soit désormais possible de façon implicite avec l'arrivée des standards du NCLB Act. Cela est peut-être caractéristique de la situation

institutionnelle particulière du cas canadien : étant une initiative purement privée, la séparation institutionnelle avec la production de l'éducation est maximale, ce qui laisse une marge de manœuvre importante dans la façon d'effectuer et de présenter l'évaluation. À ce titre, la présence d'un palmarès confrontant directement les résultats des écoles est peut-être la manifestation la plus intense d'une information évaluative comparative.

Pour faciliter la comparaison pouvant mener éventuellement à un choix d'établissement, le palmarès existe non seulement en terme de rang absolu (voir la figure 29) mais aussi en terme de rang régional (voir la figure 28). La figure 29 présente une altération au classement original: nous avons inséré un saut de plusieurs positions jusqu'au 351^{ème} et 358^{ème} rang : nous pouvons observer que les écoles partageant la même cote globale partagent aussi le même rang.

Figure 28 : Résultats pour les écoles de la région de Québec dans le bulletin québécois

QUÉBEC

COLLÈGE JÉSUS-MARIE DE SILLERY								
Secteur privé, français						2002		1998-2002
Nombre d'élèves: 650					Rang provincial	22 / 455		15 / 424
Revenus des parents: nd					Rang régional	1 / 36		1 / 35
En retard (%): 9,5					EHDAA (%): nd	Valeur ajoutée: nd		
PERFORMANCE SCOLAIRE	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Tendances
Résultats aux épreuves	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	▲ ▼
• Langue maternelle	75,8	82,1	72,1	82,8	86,9	87,4	84,2	▲
• Langue seconde	92,4	90,0	94,0	94,0	91,2	93,1	92,9	—
• Histoire	80,3	84,9	89,3	78,6	78,3	78,2	77,5	—
• Sciences physiques	nd	nd	83,1	79,6	88,3	82,7	86,7	—
• Mathématiques	nd	nd	nd	nd	nd	69,0	73,5	nd
Echec (%)	2,0	1,3	5,6	1,3	1,6	7,7	5,6	—
Surestimation par l'école (%)	2,0	0,1	1,0	1,8	1,5	2,4	0,7	—
Ecart sexes (%): Langue mat.	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Sciences phy.	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Taux de promotion (%)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	98,4	nd
COTE GLOBALE (SUR 10)	9,2	10,0	9,3	9,3	9,6	9,0	9,4	—

Source : Marceau, 2003

Figure 29 : Classement contenu dans le bulletin québécois

Rang		Nom de l'établissement	* A	Ville	Cote globale	
2001-2002	1998-2002				2001-2002	1998-2002
1	1	Collège Jean-de-Brébeuf		Montréal	10,0	10,0
1	1	Collège Jean-Eudes	A	Montréal	10,0	10,0
1	4	Collège Regina Assumpta	A	Montréal	10,0	9,8
1	7	Collège Charlemagne	A	Pierrefonds	10,0	9,7
1	7	Collège Jean de la Mennais	A	La Prairie	10,0	9,7
351	306	École secondaire des Chutes		Rawdon	5,1	5,4
351	316	Polyvalente des Baies		Baie-Comeau	5,1	5,3
351	353	Polyvalente des Rives		Baie-Comeau	5,1	5,0
351	359	Alexander Galt Regional High School		Lennoxville	5,1	4,9
351	359	École secondaire Hormisdas-Gamelin	*	Buckingham	5,1	4,9
351	nd	École Marie-Curie		Laval	5,1	nd
358	177	École Polyvalente de Cabano		Cabano	5,0	6,4
358	221	École secondaire Pamphile-Le May		Sainte-Croix	5,0	6,1
358	244	Polyvalente Hyacinthe-Delorme		Saint-Hyacinthe	5,0	5,9
358	283	Polyvalente Jean-Dolbeau		Dolbeau-Mistassini	5,0	5,6

Source : Marceau, 2003

6.4. Analyse récapitulative des cas

L'analyse des trois cas – Etats-Unis, France et Canada – nous révèle en premier lieu qu'il existe d'importantes différences entre d'une part les différents systèmes d'arrangements institutionnels de production de l'information sur la performance et d'autre part entre les produits en termes de bulletins issus de ces arrangements.

En observant l'illustration des situations de production des bulletins de performance dans nos trois juridictions retenues pour l'analyse (voir la figure 30) nous constatons des différences tranchées en terme d'identité institutionnelle à l'origine des bulletins.

Le bulletin du ministère de l'Éducation nationale est le seul bulletin que nous avons répertorié en territoire français, ce qui est conséquent de la gestion centralisée de l'éducation du pays et conséquemment de la gestion de la diffusion de l'information. Comme les programmes éducatifs ne varient pas en fonction des subdivisions administratives, la France fait face à un ensemble d'établissements pouvant être évalués en fonction de paramètres uniformes et relevant éventuellement d'un même bulletin. Aux Etats-Unis, compte tenu de la présence des états qui assument la compétence en éducation, nous avons des bulletins dans chaque états, mais aucun n'agissant vraiment au niveau national, malgré les efforts d'uniformisation du NCLB. On

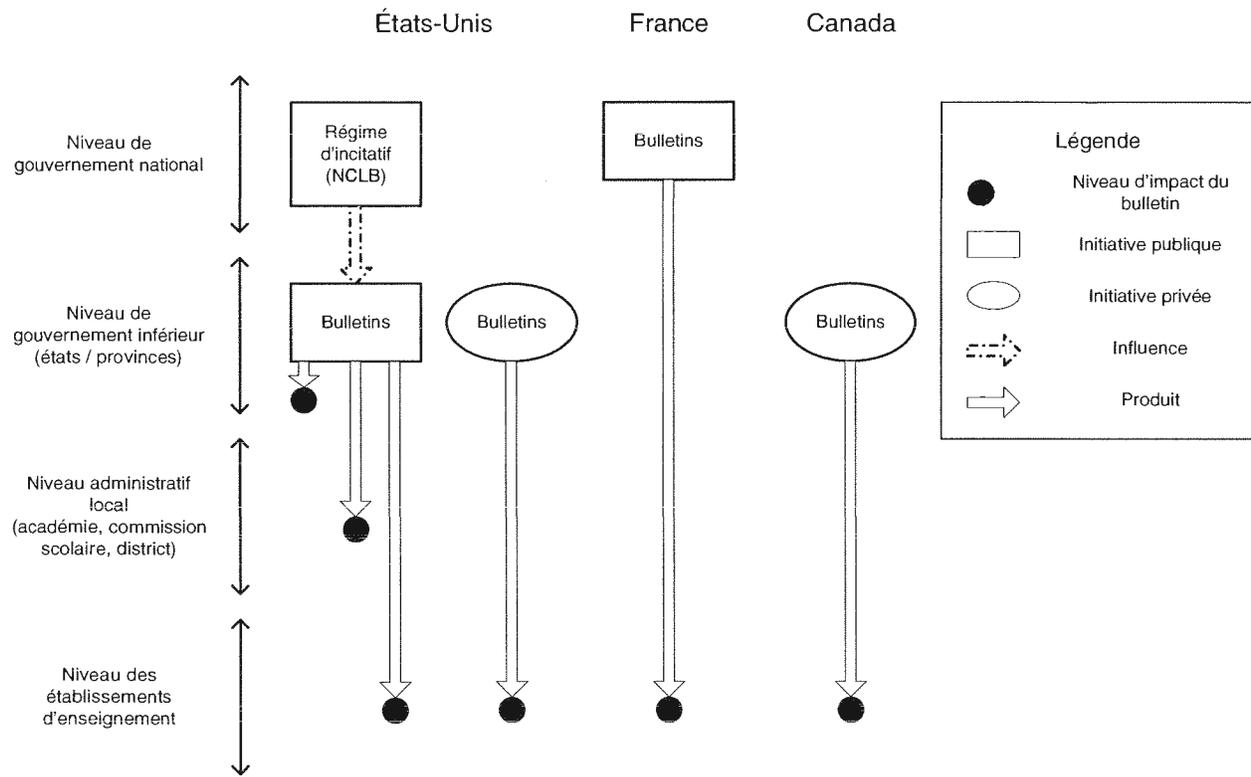
constate aussi que quelques initiatives privées y partagent l'espace avec les initiatives publiques, plus nombreuses. Le cas canadien affiche une situation singulière, alors qu'aucune entité publique n'est à l'origine des bulletins. Les bulletins s'y sont développés par provinces, dans quatre d'entre elles en fait.

L'étude de la figure 30 montre clairement que les bulletins sont liés de façon presque systématique au niveau gouvernemental responsable de la production de l'éducation. Cela est sans doute dû au fait qu'il existe un lien d'interdépendance très fort entre l'existence d'un bulletin, la production de l'éducation et la production de données afférentes. Les données sont générées par le producteurs d'éducation souvent pour ses propres besoins de suivi : à l'extérieur de ces données les possibilités de comparer les établissements sur la base des mêmes standards s'effritent considérablement, ce qui explique que le bulletin éventuel doit se conformer à cet espace juridique. Ainsi, dans le cas canadien, bien que nous ayons des bulletins semblables dans la philosophie d'évaluation d'une province à l'autre, il demeure que chacun de ces bulletins est distinct et opère dans les limites dictées par la territorialité rattachée aux données gouvernementales provinciales.

En reprenant notre analyse de la confusion institutionnelle, nous comprenons que celles-ci entraîne une opposition entre les finalités de décloisonnement et de contrôle de l'information. Conséquemment le producteur d'éducation public et monopolistique est peu susceptible de générer un bulletin de performance : cela se vérifie dans le cas canadien et français où la publication des bulletins s'est faite soit suite à une fuite d'information soit par le biais d'une initiative indépendante du ministère de l'Éducation.

Le cas américain fait peut-être intervenir d'autres variables justifiant une complexification du modèle d'analyse institutionnel, alors que des bulletins apparaissent même : une partie de l'explication se trouve dans les incitatifs donnés par un autre palier gouvernemental, soit le gouvernement fédéral par l'entremise du NCLB Act, et une autre partie dans l'existence d'une possible concurrence entre états américains pour l'offre d'éducation. Ce dernier élément fait éclater notre modèle initial, lequel fonctionnait en vase clos, avec un seul système d'éducation et une population captive.

Figure 30 : Niveaux de gouvernement et bulletins aux Etats-Unis, en France et au Canada



Une autre façon de comparer les bulletins de nos trois juridictions est de les analyser sur le plan du développement. Nous avons constaté que le bulletin français demeure d'une grande stabilité au fil des années. Les bulletins canadiens évoluent et se raffinent avec le temps, bien qu'ils soient limités sur ce point par la disponibilité de l'information gouvernementale. En quelques années, le bulletin du Québec s'est néanmoins développé sur le plan de son modèle statistique ainsi que sur le plan de sa diffusion en s'alliant à l'occasion de sa deuxième édition au magazine L'Actualité. Aux Etats-Unis, le système fédéraliste a généré une demande de bulletins à l'intérieur même des institutions politiques. Les bulletins, qui évoluaient déjà à un rythme important vers la fin des années 1990, ont assuré leur présence partout dans le pays et atteint profondément les rapports d'imputabilité entre d'une part les écoles et d'autre part les administrations centrales et les parents par l'inclusion des mécanismes de diffusion et de correctifs systématiques du NCLB Act en 2001.

En examinant, dans l'ensemble, les fonctions d'information que sont susceptibles d'offrir les différents cas examinés, nous remarquons un certain transfert d'une réponse à un besoin étatique (le deuxième niveau, caractéristique du bulletin français) vers une réponse à un besoin individuel de nature plus consumériste (le premier niveau, caractéristique des bulletins américains mais surtout canadiens). Les bulletins canadiens sont ceux se permettant de jouer le plus un rôle de soutien à la décision parentale, notamment avec l'inclusion très visible des classements. À titre d'initiatives privées et indépendantes, ils sont complètement dégagés des problèmes de confusion institutionnelle. Il est intéressant de constater que le NCLB Act, pièce législative fédérale et exogène aux systèmes d'éducation étatiques, accroît cette même tendance aux Etats-Unis en bonifiant les possibilités de comparaisons.

Tableau 17 : Niveau d'intervention privilégié par juridiction

Niveau d'intervention privilégié	États-Unis	France	Canada
1 ^{er} niveau : Appui au libre choix	X		X
2 ^{ème} niveau : Système de surveillance et de correctifs	X	X	
3 ^{ème} niveau : Transparence	X		X

Un élément de comparaison révélateur réside dans la portée que l'on cherche à accorder ou restreindre au bulletin par la désignation qu'on en fait. Le bulletin français est étiqueté d'un nom moins « évaluatif » que ses pairs américains et canadiens, lesquels reçoivent les noms de « Report card », « school report card » ou bulletin des écoles : en France le nom retenu est celui d'« Indicateurs de résultats des Lycées d'Enseignement Général et Technologique et des Lycées Professionnels », lesquels indicateurs sont élaborés par la « Direction de la Programmation et du Développement ».

Nous avons fait état plus tôt dans notre récapitulation de la grande dépendance des bulletins face aux données produites par les administrations responsables de l'éducation. La variabilité des contenus observés dans nos différents cas en est par ailleurs le témoin par excellence, surtout dans le cas canadien, où un même canevas de base de bulletin de performance trouve des applications relativement différentes dans quatre provinces. Le fait que les Etats-Unis soient les seuls à offrir dans leur bulletin des données sur des dimensions complémentaires à la

dimension académique est peut-être dû à l'effet combiné de la disponibilité de l'information et à l'intérêt comparatif réel qu'elle recèle compte tenu de l'uniformisation moindre des moyens employés dans le processus de production de l'éducation.

Il est utile de comparer cette question de la capacité des différentes identités institutionnelles avec celle de la diffusion. Nous avons statué qu'en théorie le secteur public détenait dans ce cas comme dans celui de la production de données, un avantage comparatif. De fait, les bulletins des états américains sont appuyés par une diffusion directe à tous les parents d'élèves et ils représentent à ce titre le type de bulletin le plus solide quant à sa communication. Mais la seule capacité sur ce plan n'est pas suffisante, alors que la discrétion est plutôt de mise dans le cas d'un autre bulletin public, soit celui de la France. Un des bulletins canadiens, celui de l'initiative IEDM/Fraser Institute au Québec, a trouvé la façon, sans les moyens de l'appareil public, de générer une visibilité importante au bulletin en apparaissant dans les pages d'un magazine à large diffusion.

Conclusion

La recherche que nous avons présentée a contribué à saisir les différents rôles que peuvent jouer les bulletins de performance en éducation, en documentant au préalable le phénomène de l'information scolaire. Elle a également permis de dégager quelques pistes pouvant nous guider dans la critique de la capacité des bulletins à assumer leur rôle comme outil d'information à plusieurs niveaux.

Nous avons d'abord examiné le phénomène de l'information dans le processus décisionnel en général. L'acquisition de l'information permet de réduire les risques d'une décision incorrecte; la diminution des risques demeure généralement relative alors que pour des raisons de coûts, les individus s'engagent dans des stratégies servant de substituts à une information complète, comme les raccourcis informationnels. Nous avons constaté qu'une grande partie des coûts en information peut être transférée, sauf les coûts liés à l'assimilation finale. Nous avons également relevé que pour un marché donné, les effets positifs de la concurrence pouvaient être générés au profit de l'ensemble des consommateurs même si seulement une tranche de ceux-ci bénéficient d'un niveau d'information satisfaisant (section 4.1.).

Nous avons par la suite abordé les problématiques liées à l'information sur la performance scolaire. Pour débiter nous avons établi les besoins d'information en les reliant aux rapports d'imputabilité que différents groupes entretiennent face aux écoles et au système d'éducation. Cela nous a conduit à identifier trois groupes de demandeurs d'information sur la performance scolaire, soit les parents, les autorités gouvernementales et les citoyens. Le niveau d'information des parents est relativement bas, s'appuyant principalement sur les réseaux sociaux des individus, ce qui laisse apparaître des inégalités importantes entre parents. L'accès à une meilleure information, dont les données provenant de la source, laisse apparaître pour les parents des coûts prohibitifs. Les autorités gouvernementales font face quant à elles à des problèmes de distorsions de l'information alors qu'une asymétrie informationnelle favorise les agences responsables de la production. De plus, les agences responsables de la production ont intérêt à déformer les résultats en leur faveur. Le citoyen pour sa part ne possède pas une forte concentration d'intérêts pour l'étude de toutes les questions publiques ce qui, ajouté à des coûts élevés quant à l'information sur la performance scolaire, l'amène à avoir un niveau de

connaissances insuffisantes pour critiquer efficacement l'action gouvernementale dans ce domaine (section 4.2.).

La production d'information sur la performance scolaire nous apparaît déficiente si elle dépendante des initiatives des seuls producteurs d'éducation. Les deux situations extrêmes que nous avons examinées sont sujettes à des incitatifs entraînant la production d'une information qui ne rassemble pas les caractéristiques d'uniformisation et de validité pouvant répondre efficacement aux besoins des bénéficiaires de liens d'imputabilité avec le système d'éducation. Les écoles en situation de concurrence produisent une information inégale de type publicitaire alors que le producteur d'éducation monopolistique tend à conserver secrète la majorité de l'information (section 4.3.).

À titre de réponse possible à la problématique informationnelle décrite dans les sections précédentes (sections 4.1., 4.2. et 4.3.) nous nous sommes attardé à définir le phénomène des bulletins de performance. Ceux-ci sont des rapports systématiques destinés au public concernant les activités et les résultats d'organisations publiques offrant des services similaires; ils remplissent le plus souvent une fonction de transparence ou d'imputabilité. Plusieurs éléments les distinguent d'autres phénomènes de mesure de la performance, dont par exemple l'attachement aux organisations plutôt qu'à un programme, en comparaison avec l'évaluation de programme (section 4.4.).

L'application du bulletin de performance au processus décisionnel se caractérise par une réduction des coûts d'acquisition et de traitement des données. Le bulletin vient entre autres court-circuiter les biais systématiques incorporés aux raccourcis décisionnels de mauvaise qualité en octroyant une information de référence à coût moindre. Le bulletin est cependant susceptible d'effectuer une présélection de l'information et effectuer un traitement évaluatif pouvant ne pas correspondre aux éléments valorisés par son utilisateur. On ne peut donc transférer au bulletin les coûts liés à l'évaluation de l'adéquation des critères évaluatifs de la source d'information face à ceux du décideur (section 5.1.).

Le concept de bulletin de performance répond efficacement aux besoins de nos trois groupes intéressés à l'information sur la performance scolaire. Le premier niveau d'intervention du bulletin est celui d'appui au libre choix du parent en éducation. Il appuie la décision parentale en diminuant le coût d'accès à l'information et en offrant une information de qualité favorisant la

comparaison. Le deuxième niveau d'intervention du bulletin est celui de système de correctifs systématiques ou de surveillance pour les instances supérieures de l'État. Le bulletin réduit les distorsions d'information au sein de l'appareil public en éliminant les intermédiaires et en générant une information résistante aux distorsions par l'élaboration d'une information uniformisée. Le troisième niveau d'intervention est celui de la production d'une information de référence favorisant la transparence de l'action étatique face au public. En plus de réduire les coûts de traitement et d'acquisition pour le citoyen le bulletin favorise la transparence gouvernementale par sa diffusion régulière et formalisée, à l'abri de la conjoncture politique (section 5.2.).

Pour remplir efficacement les trois fonctions d'informations répertoriées, nous avons constaté que le bulletin de performance tirait avantage de certaines caractéristiques quant à son contenu et à son format. La sélection des dimensions à mesurer est bonifiée par l'identification des dimensions valorisées par les utilisateurs des bulletins, alors que la construction des indicateurs doit appuyer sa validité sur un cadre théorique et viser idéalement l'effet net des organisations. Du point de vue de la forme, le bulletin devrait être rédigé dans un langage accessible, sur un support relativement succinct, en permettant l'accès à une information plus détaillée. La pénétration efficace du bulletin auprès de sa clientèle peut être soutenue par une politique d'acheminement direct (section 5.3.).

L'étude des arrangements institutionnels nous a permis par la suite de dégager quelques lignes directrices sur l'identité du producteur de bulletin de performance. La collecte des données, la vérification des données et la communication de l'information sont des étapes de la production des bulletins qui bénéficient des capacités administratives et coercitives de l'État. Les problèmes de confusion des finalités entre la production de l'éducation et la diffusion de l'information font en sorte que le cadre d'analyse et de transformation des données ainsi que l'initiative de la diffusion des données ont avantage à être assumés par une entité distincte des écoles (section 5.4.).

La présentation de cas concrets intervenant dans trois juridictions différentes, soit les États-Unis, la France et le Canada, a été l'occasion de constater des variations importantes au niveau des arrangements institutionnels de production, des niveaux d'intervention et des composantes retrouvées. L'interaction entre ces éléments semble importante, alors que la production centralisée de l'éducation en France n'a permis l'arrivée d'un bulletin qu'à la suite d'une fuite

d'information dans les médias. Les bulletins canadiens, fruits d'une initiative privée et conséquemment très détachés institutionnellement des producteurs en éducation, représente le type de bulletin offrant le mécanisme de comparaison entre établissements le plus direct avec son classement des établissements. Les bulletins américains sont marqués par une grande diversité due à une fonction de production répartie entre tous les états américains. L'arrivée du NCLB Act crée pour sa part un incitatif puissant et exogène aux états pour le développement de bulletins favorisant davantage l'imputabilité et la comparaison.

De nombreuses questions peuvent encore être adressées au phénomène des bulletins. Il serait intéressant de tester empiriquement les effets des bulletins sur la connaissance de différentes clientèles de façon à dégager des guides normatifs plus clairs pour la conception. Également sur le plan empirique, des chercheurs pourraient s'attarder à déterminer les impacts que peut générer une évaluation fortement publicisée comme le bulletin sur la productivité d'une organisation, selon que l'évaluation est perçue comme positive ou négative.

Au plan des sciences politiques, tenter de mesurer si l'information produite sur la performance dans le contexte des bulletins de performance entraîne un resserrement de l'action politique et administrative, permettrait de considérer le bulletin comme facteur structurant et contraignant de l'action publique. D'autres questions sur l'environnement politique peuvent chercher à discriminer quels types de bulletins de performance dans quels types d'environnement vont faire émerger, le cas échéant, de nouvelles attentes ou actions chez les bénéficiaires, les contribuables ou différents groupes d'intérêt.

Pour notre part, nous nous questionnons également quant à l'impact de ce type d'information sur le débat politique : le bulletin de performance se limite-t-il à devenir l'objet d'un débat en lui-même sur l'opportunité de son existence et la qualité de sa méthodologie ou génère-t-il au contraire de nouvelles assises de discussion sur les choix publics?

Dans un spectre analytique plus large, le bulletin est l'occasion de se questionner sur le rôle même de l'information dans le déroulement de l'action publique au sein des démocraties. Doit-on restreindre l'accès à l'information sur l'action publique pour éviter que celle-ci, une fois mal interprétée par une population non-experte, puisse stigmatiser les producteurs publics? Doit-on éviter de générer des outils permettant d'accroître l'imputabilité de l'action publique parce que

l'on estime que dans un secteur donné l'effet net des organisations publiques sur leur cible ne s'élève qu'à 17 % (Blais 2003)?

Le bulletin, en intervenant sur le pouvoir inhérent au savoir, est à la croisée des questionnements portant sur la qualité scientifique de l'information sur la performance de l'action des organisations et sur le rôle que cette information peut jouer pour plusieurs acteurs.

Bibliographie

Achieve Inc. (2000). « Testing : Setting the record straight », *Achieve Policy Brief*, Numéro 1.

A-Plus Communication (1999). « Reporting results : What the Public Wants to Know », *Site du magazine Edweek* [En ligne]

<http://www.edweek.org/sreports/qc99/opinion/edweekresults.pdf>.

AMMONS, David (1995). *Accounting for performance: Measurement and Monitoring in Local Government*, Washington, DC, International City / County Management Association.

BANKS, Jeffrey et Barry WEINGAST (1992). « The Political Control of Bureaucracies Under Asymmetric Information », *American Journal of Political science*, Vol. 36, No. 2, p. 509-524.

BÉLANGER, Pierre W., Lynda GOSSELIN et Michel UMBRIACO (2002). « Les coûts de la non-évaluation des politiques de l'éducation au Québec », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 17, No. 1, p. 1-23.

BENNET, Randy Elliot (2001). « How the Internet Will Help Large-Scale Assessment Reinvent Itself », *Educational Policy Analysis Archives*, Vol. 9, Numéro 5.

BETTMAN, J.R. (1979). *An information Processing Theory of Consumer Choice*, Reading, MA: Addison-Wesley.

BICKERS, Kenneth et Robert STEIN (1998). *The micro foundation of the Tiebout Model*, *Urban Affairs Review* Vol. 34, p. 76-93.

BLAIS, Jean-Guy (2003). *Études des différences entre les écoles secondaires du Québec quant aux résultats de leurs élèves à certaines épreuves du ministère de l'éducation de la fin du secondaire*, Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal.

BLAIS, Jean-Guy et al. (2001). « Le Palmarès des écoles secondaires en question », *Mesure et évaluation en éducation*, Vol. 22, No. 1, p. 1-20

BLAUG, Mark (1992). *The Economic Value of Education: Studies in the Economics of Education*, Brookfield, Vermont, Ashgate Publishing Company.

BLOCH, Peter, Daniel SHERREL et Nancy RIDGWAY (1986). « Consumer search : an Extended Framework », *Journal of Consumer research*, Vol. 13, p. 119-126.

BOHRNSTEDT, George W. (1997). *Connecting NAEP Outcomes to a Broader Context of Educationnal Information*. Document non publié présenté à la conférence annuelle de l'American Educational Research Association tenu du 24 au 28 mars 1997. Cité dans National Research Council, 1999.

CHEN, Huey-tysh et Peter H. ROSSI (1992). *Using Theory to Improve Program and Policy Evaluations*, Wesport, Greenwood Press.

CHOUINARD, Marie-Andrée (2002). « Faire concurrence au privé: Le quart des écoles publiques ont déjà un volet particulier », *Le Devoir*, 12 mars.

CHUBB, John et Terry MOE (1990). *Politics, Markets and America's Schools*. Washington, Brooking Institution.

COHN, Elchanan (1979). *The Economics of Education*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company.

Conseil supérieur de l'éducation (1999). *Rapport annuel 1998-1999 sur l'état et les besoins de l'éducation: L'évaluation institutionnelle en éducation: une dynamique propice au développement*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation.

COWLEY, Peter (2001). « Report Cards on Ontario's Secondary Schools : 2001 Edition », *Site du Fraser Institute* [En ligne], <http://fraserinstitute.org/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=239>, Vancouver, Fraser Institute.

DE LANDSHEERE, Gilbert (1994). *Le pilotage des systèmes d'éducation*, Collection Pédagogie en développement, Problématiques et recherches, Bruxelles, Université De Boeck.

Département d'éducation américain (2003). « Legislation », *Site du département d'éducation américain* [En ligne] <http://www.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/index.html>

Département d'éducation américain (2004). « Decision Letters on Each State's Final Assessment System Under Title I », *Site du département d'éducation américain* [En ligne] <http://www.ed.gov/admins/lead/account/finalassess/index.html>

Département d'éducation de l'état de l'Alabama (2002). « Report cards for 2001-2002 : A State Summary », *Site du département d'éducation de l'état de l'Alabama* [En ligne] <http://www.alsde.edu/ReportCards/2002/000.pdf>

Département d'éducation de l'état de l'Illinois (2002). « Report cards for 2001-2002 : A State Summary », *Site du département d'éducation de l'état de l'Illinois* [En ligne] www.isbe.state.il.us/research/reports.htm#Report%20Card

Département d'éducation de l'état du Kentucky (2002). « School report cards » *Site du département d'éducation de l'état du Kentucky* [En ligne] <http://www.education.ky.gov/KDE/About+Schools+and+Districts/School+Report+Cards.htm>

Département d'éducation de l'état du Kentucky (2003). « What is the School report cards ? » *Site du département d'éducation de l'état du Kentucky* [En ligne] <http://www.education.ky.gov/KDE/About+Schools+and+Districts/What+is+the+School+Report+Card.htm>

DOWNS, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.

DOWNS, Anthony (1967). *Inside bureaucracy*, Prospect Heights, Waveland Press.

Edweek (2001). « Quality Counts 2001 », *Site du magazine Edweek* [En ligne] <http://www.edweek.org/sreports/qc01/>

Edweek (2002). « Quality Counts 2002 », *Site du magazine Edweek* [En ligne] <http://www.edweek.org/sreports/qc02/>

Edweek (2003). « Glossary : Report cards », *Site du magazine Edweek* [En ligne] <http://www.edweek.org/context/glossary/glossterm.cfm?glossid=100>

Edweek (2003). « Quality Counts 2003 », *Site du magazine Edweek* [En ligne] <http://www.edweek.org/sreports/qc03/>

Edweek (2004). « Quality Counts 2004 », *Site du magazine Edweek* [En ligne] <http://www.edweek.org/sreports/qc04/>

GENDRON, Louise (2003). « Querelle de chercheurs », *L'actualité*, Vol. 28, No. 18, p. 52

Georgia Public Policy Foundation (2000). « Georgia Report Card For Parents », *Site du Georgia Public Policy Foundation* [En ligne] <http://www.gppf.org/>

→ GORMLEY, William T. Jr (1998). « Assessing Health Care Report Cards », *Journal of Public Administration research and theory*, Vol 8, No. 3.

→ GORMLEY, William T. Jr. et David L. WEIMER (1999). *Organizational Report Cards*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Gouvernement du Canada (2003). « À la hauteur : La performance des jeunes du Canada en lecture, en mathématiques et en sciences », *Site du Gouvernement du Canada* [En ligne] http://www.pisa.gc.ca/pisa/brochure_f.shtml

Grand dictionnaire terminologique (2003). « Le grand dictionnaire terminologique », *Site de l'Office québécois de la langue française* [En ligne] http://www.granddictionnaire.com/btml/fra/r_motclef/index800_1.asp

GreatSchools.net (2003). « GreatSchools.net », *Site de GreatSchools.net* [En ligne] <http://www.greatschools.net>

GROSZYK, Walter (2002). « La gestion axée sur les résultats aux Etats-Unis », dans OCDE, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1., No. 4, p. 139-164.

→ HALPIN SCHAUFFLER, Helen et Jennifer K MORDAVSKY (2001). « Consumer Reports in Health Care: Do they Make a Difference? », *Annual Reviews Public Health* Vol. 22, p. 69-89

HARDER, Peter et Evert LINDQUIST (1997). « Gestion et déclaration des dépenses au gouvernement du Canada : évolution récente et contexte », dans BOURGAULT, Jacques, Maurice DEMERS et Cynthia WILLIAMS (dir.), *Administration publique et management public : Expériences canadiennes*, Les publications du Québec, Sainte-Foy, Québec, p. 72-93

HOY, Wayne K. et Cecil G. MISKEL (1987). *Educational Administration : theory, research, and practice*, 3ème édition, New York, Ny, Random House

Ipsos-Reid (2003). « Press Release : september 22, 2003 », *Site de Ipsos News Center* [En ligne] <http://www.ipsos-na.com/news/pressrelease.cfm?id=1914>

→ JAEGER, Richard, et al. (1993). *Designing and Developing Effective School Report Cards : A Research Synthesis*, Greensboro, NC, Center for Educationnal Research and Evaluation, University of North Carolina at Greensboro, 172 p.

→ JAEGER, Richard et al. (1994). *A consumer Report on Report Cards*, Greensboro, NC, Center for Educationnal Research and Evaluation, University of North Carolina at Greensboro

JAEGER, Richard et al. (1994a). « The Other Kind of Report Card: When Schools Are Graded », *Educational Leadership*, Oct 1994, Vol. 52, No. 2, p. 42-45

Joint Committee on Standards for Educationnal Evaluation (1980). *Standards for Evaluation of Educationnal Programs*. New-York: McGraw-Hill.

KARDES, Frank R. (1994). « Consumer Judgement and Decision Processes », dans WYER Robert S. et Thomas K. SRULL (éd.), *Handbook of Social Cognition*, Hillsdale, NJ, Erlbaum.

Kronholz, June (1998). « More States Give Schools Grades on Performance », *The Wall Street Journal*, 12 octobre, p. B1

LECLERC, Jean (2001). *Gérer autrement: L'administration publique: la gestion par résultats*, 2e éd., Sillery, Presses de l'Université du Québec.

LEMELIN, Clément (1998). *L'économiste et l'éducation*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec

LECLERC, Jean (1996). *En éducation, la nécessité d'une autre gestion*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec

→ LINDEMAN, Mark (1996). *Studying Informed Preferences: Measures, Models and Mysteries*, Document non publié présenté au Midwest Political Science Association Annual Meeting, tenu à Chicago en 1996. Cité dans Schneider, 1999.

→ LUPIA, Arthur et Mathew Mc CUBBINS (1998). *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge: Cambridge University Press

MACKAAY, Ejan (2000). *Analyse économique du droit: 1. Fondements*, Montréal, Éditions Thémis, 317 p.

→ MACKAAY, Ejan (1982). *Economics of Information and Law*, Boston, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

MAGAT, W.A. et VISCUSI, W.K. (1992) *Informational Approaches to Regulation*, Cambridge, MIT Press

MARCEAU, Richard et Jean-Luc Migué (1989). *Le monopole public de l'éducation*, Sillery, Presse de l'Université du Québec.

MARCEAU, Richard, Peter COWLEY et Sylvain BERNIER (2001). *Bulletin des écoles secondaires du Québec*. Éd. 2001, Montréal, Institut économique de Montréal / Vancouver, Fraser Institute.

MARCEAU, Richard, Peter COWLEY et Sylvain BERNIER (2003). *Bulletin des écoles secondaires du Québec*. Éd. 2003, Montréal, Institut économique de Montréal / Vancouver, Fraser Institute.

MARCEAU, Richard et Sylvain BERNIER (2004). « La démocratie scolaire à la croisée des chemins : une institution politique affaiblie mais une dynamique renouvelée par le choix de l'école », dans R. Bernier (éd.), *L'État Québécois au XXI^{ème} siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

MARCEAU, Richard et Jean TURGEON (1994). « Une analyse comparative de processus institutionnels d'évaluation des programmes publics », dans CHARIH, Mohamed et Michel PAQUIN (éd.), *Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, Sainte-Foy, PUQ, p. 183-207.

Ministère de l'Éducation du Québec (2000). « Le plan de réussite », *Site du Ministère de l'éducation du Québec* [En ligne] <http://www.meq.gouv.qc.ca/dfga/liste/pdf/planreussitefga.pdf>.

Ministère de l'Éducation (2003), « Les indicateurs de l'éducation, éditions 2003 », *Site du Ministère de l'éducation du Québec* [En ligne] <http://www.meq.gouv.qc.ca/stat/indic03/indic03f.htm>

Ministère de l'éducation nationale (2003), « Indicateurs de résultats des Lycées d'Enseignement Général et Technologique et des Lycées Professionnels », *Site du ministère de l'éducation nationale* [En ligne] <http://www.education.gouv.fr/discours/2001/indicat.htm>

MOE, Terry (1994). « Integrating Politics and Organizations : Positive Theory and Public Administration », *Journal of Public Administration Research and Theory*, No. 4, p. 17-25.

National Research Council (1999). *Grading the Nation's Report Card: Evaluating and Transforming the Assessment of Educational Progress*, Washington, D.C., National Academy Press.

NEWMAN, Peter (1998). *The New Palgrave Dictionary of Economics and the law*, 3 volumes, New-York, Stockton Press.

OCDE (1996). *Évaluer et reformer les systèmes éducatifs*, Paris, OCDE, 1996.

OCDE (2003). « Résultats aux tests du PISA 2000 », Site de l'OCDE [En ligne] <http://www.oecd.org/dataoecd/41/28/2675465.pdf>.

PAYNE, David A. (1994). *Designing Educational Project and Program Evaluations : A Practical Overview Based on Research and Experience*, Boston, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers

PIERCE, Richard, Sidney SHAPIRO et Paul VERKEUIL (1985). *Administrative Law and Process*, Mineola, NY, The Foundation Press.

POPKIN, Samuel (1991). *The reasoning voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, Chicago, University Press.

PORTER, Andrew C. (1991). « Creating a system of school process indicators », *Educational Evaluation and Policy analysis*, Vol. 13, No. 1, p. 13-29.

RAVITCH, Diane et Joseph VITERITTI (1996). « A new Vision for City Schools », *Public Interest*, Vol. 122, p. 3-16.

ROSSI, Peter H., Howard FREEMAN et Mark W. LIPSEY (1999). *Evaluation: a systematic approach*, 6ème édition, Thousand Oaks, California, SAGE Publications.

SCHNEIDER, Mark (1999). *Information and Choice in Educational Privatization*. Document non publié présenté à la Conference on Setting the Agenda: The National Center for the Study of Privatization in Education, tenue en avril 1999.

SCHNEIDER, Mark, Paul TESKE et Melissa MARSCHALL (2000). *Choosing Schools : Consumer Choice and the Quality of American Schools*, Princetown, Princetown University Press

SCRIVEN, Michael (1993). *Hard-won lessons in program evaluation*, San Francisco, Ca, Jossey-Bass.

SCRIVEN, Michael (1994). « Evaluation as a Discipline », *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 20, No. 1, p. 147-166

SCRIVEN, Michael (1999). « The Nature of Evaluation. Part I: Relation to psychology. », *ERIC/AE Digest*, p. 4

Secrétariat à la modernisation de la gestion publique (2000). *Guide sur la déclaration de services aux citoyens*, Québec, Secrétariat à la modernisation de la gestion publique.

SHAVELSON, Richard J. (1987). *Historical and Political Considerations in developing a National Indicator System*. Document non publié présenté à la conférence annuelle de l'American Educational Research Association tenue en avril 1987. Cité dans National Research Council (1999).

TYACK, David et Elizabeth HANSOT (1982). *Managers of virtue : Public school leadership in America, 1820-1980*. New-York, Basic Books

U.S. General Accounting Office (1994). *Health Care Reform: Report Cards Are Useful but Significant Issues Need to be Adressed*. GAO/HEHS-94-219, Washington D.C.: GAO.

U.S. Department of Commerce (2000). « Falling through the Net: Toward digital inclusion ». *Site du Economics and statistics Administration, U.S. Department of Commerce* [En ligne]. <http://www.esa.doc.gov/reports.cfm>