

## La qualité dans les organisations publiques d'éducation : une problématique d'évaluation

Martine Henriot

Volume 22, numéro 2-3, 1999

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1091249ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1091249ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

ADMEE-Canada - Université Laval

ISSN

0823-3993 (imprimé)

2368-2000 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Henriot, M. (1999). La qualité dans les organisations publiques d'éducation : une problématique d'évaluation. *Mesure et évaluation en éducation*, 22(2-3), 21-45. <https://doi.org/10.7202/1091249ar>

Résumé de l'article

Les démarches qualité managériales peuvent-elles être transférées *in extenso* dans les services publics ? Procédures et outils-qualité génèrent certes de la qualité, notamment quand il s'agit de fabriquer un objet. Mais une telle logique est-elle pertinente lorsqu'il s'agit de fournir des services ? Dans ce cas, le rôle de l'humain-sujet avec ses capacités de résistance, de réflexion et de critique n'est-il pas plus essentiel ? La qualité managériale fera ici l'objet d'une analyse critique et le concept de qualité sera appréhendé en référence aux modèles de l'évaluation.

## La qualité dans les organisations publiques d'éducation : une problématique d'évaluation

**Martine Henriot**

*Département des sciences de l'éducation,  
Université de Provence (Aix-Marseille 1)*

MOTS-CLÉS : Évaluation, autonomie, sens, processus, développement, éducation

*Les démarches qualité managériales peuvent-elles être transférées in extenso dans les services publics ? Procédures et outils-qualité génèrent certes de la qualité, notamment quand il s'agit de fabriquer un objet. Mais une telle logique est-elle pertinente lorsqu'il s'agit de fournir des services ? Dans ce cas, le rôle de l'humain-sujet avec ses capacités de résistance, de réflexion et de critique n'est-il pas plus essentiel ? La qualité managériale fera ici l'objet d'une analyse critique et le concept de qualité sera appréhendé en référence aux modèles de l'évaluation.*

KEY WORDS : Evaluation, autonomy, sense, attitude, development, education

*Can current industry "quality" approach be entirely applied within government administrations ? Procedures and quality tools allow to promote quality, more particularly during manufacturing steps. We can ask ourselves if such approach fits with providing services areas. In this last case, it seems that we need to focus more on human behaviour, open-mindedness, reluctance to changes, capacity to issue criticism in a positive way. We will therefore analyse actual "quality management" and more generally handle quality concept through appraisal existing models in evaluation.*

La préoccupation qualité dans les organisations publiques s'inscrit dans un contexte général. L'effet de mode n'y est vraisemblablement pas absent, mais l'enjeu y est également politique, dans la mesure où le degré de satisfaction des citoyens, eu égard aux politiques mises en place et aux services qui leur sont rendus dans ce cadre, a un impact lors des élections. Cet enjeu politique se décline, pour l'administration, en enjeux plus opérationnels :

- enjeu économique-financier (maîtrise des dépenses publiques) ;
- enjeu stratégique (assurer le même service, voire un service de meilleure qualité, à coûts maîtrisés).

Le tout est mis en œuvre dans un contexte de gestion d'un état de droit, c'est-à-dire de mise en œuvre de règles juridiques s'imposant à tous. Pour autant, le terme « qualité » est utilisé de plus en plus couramment dans les organisations publiques et derrière lui transparaissent des notions d'efficacité, de transparence des modes de décisions, de justification de budgets consacrés aux actions, de repérage des besoins de la population, de satisfaction de l'usager, etc. Autant de notions qui définissent, non pas le concept de « qualité » lui-même, mais plutôt les résultats possibles et attendus de cette qualité. Et les acteurs-décideurs se questionnent souvent sur ce que pourrait être une démarche qualité dans les services publics. Ils n'ont alors pour seule référence que les démarches mises en œuvre dans le secteur commercial, lesquelles s'appuient sur une conception managériale de la qualité, elle-même fondée sur la logique économique. Mais la qualité des services publics se limite-t-elle à la gestion, à la rationalisation et à 'optimisation des ressources ?

Après avoir présenté la genèse de cette conception managériale de la qualité, nous en verrons les limites puis aborderons la question de la pertinence, pour les organisations publiques d'éducation, des théories économiques sur lesquelles cette conception s'appuie. Enfin, notre propos ouvrira une réflexion sur une conception renouvelée de l'autonomie du personnel dans de telles organisations, ce qui permettra de voir en quoi des démarches qualité conçues comme démarches d'évaluation (et notamment d'auto-évaluation) permettent de concevoir de telles pratiques comme ayant une visée éducative, si tant est qu'elles s'inscrivent dans une certaine logique de l'évaluation.

## **L'évaluation des politiques d'éducation : du contrôle à l'évaluation interne**

Nous proposons de considérer les démarches qualité dans les services publics de l'éducation comme des démarches d'évaluation, ce qui renvoie à la problématique des évaluations de politiques publiques d'éducation, ces dernières ayant en effet pour ambition de trancher sur la qualité de ces politiques. Elles font l'objet de fortes incitations depuis une dizaine d'années. De nombreux travaux de recherche se sont intéressés à ces évaluations et des publications récentes témoignent de ce questionnement sur les enjeux de l'évaluation des politiques publiques éducatives (voir notamment Demailly, 2001, 1995 ; Lecoine, 1997). Mais de quelles évaluations parle-t-on ?

Les évaluations portant sur les moyens et les résultats ont pour objet de rendre des comptes. Elles relèvent de la logique du contrôle : l'objectif de l'évaluation est alors de comparer le degré de conformité entre un référé et un référent (Ardoino & Berger, 1989). Il y a contrôle d'exécution du programme et contrôle de la conformité des résultats aux objectifs. C'est le modèle d'évaluation de Tyler, qui postule que les objectifs sont définis de manière précise et stable dans le temps. « Or les politiques sont l'objet de redéfinitions constantes en fonction des réactions qu'elles suscitent » (Monnier, 1987, p. 26). La logique du contrôle est également présente lorsque l'évaluation s'intéresse aux démarches mises en œuvre pour atteindre le résultat et s'appuie sur des critères de réalisation (Vial, 1997) : elle porte alors à la fois sur le produit (les résultats) et sur la phase de réalisation (les procédures). Ces deux types d'approche évaluative ont pour référence la notion de performance et mettent en jeu la réputation des établissements évalués : le plus réputé sera celui qui obtiendra les meilleurs résultats aux examens. Demailly (2001, p. 18) s'interroge sur une telle légitimité, dite « procédurale », car elle ne fait aucunement référence aux finalités des politiques éducatives et ne fait l'objet d'aucun débat public sur les valeurs et les principes sur lesquels elle s'appuie (et nous rajoutons, ni même souvent de débats entre décideurs).

Mais l'évaluation porte d'autres enjeux que celui de cette « légitimité procédurale ». Ces enjeux touchent également les effets des démarches évaluatives sur le développement professionnel des enseignants et cadres de terrain, si tant est qu'ils aient participé à la démarche d'évaluation : décroisement des cultures professionnelles, développement de l'aptitude à coopérer, mise à plat des pratiques (Demailly, 2001, p. 28), capacité à élaborer un référentiel d'évaluation (critères et indicateurs), prise de recul dans l'analyse des

situations, etc., autant de savoir-faire nouveaux qui se développent. Enjeux de formation donc, mais effet de mobilisation des personnes, dû au fait que celles-ci ont la possibilité de s'exprimer. Cette reconnaissance de la valeur de leur parole les valorise dans leur fonction, dans leur métier. Mais cette parole, dans la logique du contrôle, n'est sollicitée que pour débattre des moyens, des procédures et des résultats.

Or, le développement des capacités de réflexion critique des personnes est, à notre avis, un enjeu important, mais qui ne peut être atteint que si possibilité leur est donnée de s'exprimer aussi sur les orientations, les finalités de l'action et les valeurs sur lesquelles elle repose (logique « du reste » – Vial, 1997), de se questionner sur le « pour quoi ». Une telle régulation consistera à remettre en cause ce qui était prévu, à l'infléchir vers d'autres orientations, à créer au fil du temps, dans l'action. En matière de politiques publiques, l'évaluation s'intéresse à la pertinence de la politique, c'est-à-dire qu'elle donne lieu au questionnement des orientations en regard des problèmes auxquels elle souhaite répondre. À notre avis, ceci n'est pas suffisant : elle doit aussi comporter un questionnement sur le sens de l'action, entendu comme signification (valeurs) et comme direction (finalités). L'évaluation des politiques publiques pourrait alors être pensée comme « articulation des deux logiques contraires de l'évaluation, celle du bilan et celle du “reste” » (Vial, 1997). Et ce questionnement peut être, doit être porté par les acteurs de terrain. Nous nous opposons à la conception, encore très présente dans le champ de l'évaluation des politiques publiques, qui considère que les pratiques internes d'évaluation ne sont pas des évaluations, sous le prétexte qu'il n'y a pas de regard externe à l'organisation, pas d'évaluateur indépendant. Une telle conception est surprenante si l'on se réfère aux modèles de l'évaluation, d'où il ressort que l'évaluant est le mieux placé pour évaluer son action, et qu'ainsi il est plus à même de l'améliorer. D'ailleurs, que vaut une évaluation de politiques publiques faite de l'extérieur, dont on sait qu'elle débouche rarement sur l'action (Baron, 2000). Une évaluation interne, présentant certes des limites, n'est-elle pas préférable dans la mesure où l'on peut postuler, d'une part, que les acteurs en intégreront les résultats, d'autre part, que cela pourra contribuer à leur développement professionnel, voire personnel, et à leur mobilisation ?

Le terme d'évaluation interne est à rapprocher de celui d'auto-évaluation, largement utilisé depuis quelques années dans les milieux managériaux : auto-évaluation des organisations, auto-évaluation du personnel. Ce vocabulaire est fortement lié aux démarches qualité très en vogue dans les entreprises. Pour autant, dans quels modèles de l'évaluation s'inscrivent cette auto-évaluation managériale et cette qualité managériale ?

## Une conception managériale de la qualité

### *Genèse de cette conception managériale*

Introduite au début du siècle dernier par les notions d'inspection, de contrôle qualité des produits finis, la qualité s'est intéressée, dans les années 1950 à 1970, aux procédés de fabrication des produits. La qualité totale (années 1970-1980) puis le management par la qualité totale (années 1990) visent à l'excellence en s'appuyant sur des démarches types sensées impliquer le personnel. L'approche qualité dans les entreprises a ainsi subi une évolution progressive. Les quatre grandes périodes de l'évolution de la qualité distinguées par Hermel (1989) peuvent être mises en lien avec les écoles de pensée en vigueur à ces époques.

- *Début du XX<sup>e</sup> siècle* : l'inspection, avec contrôle final du produit fabriqué afin d'en déceler les défauts. On accentue le clivage producteurs/contrôleurs. La conception wébérienne de l'organisation et la théorie managériale prédominante à l'époque (le taylorisme) peuvent être mis en parallèle à cette conception de la qualité. Cette école dite classique avait pour idée une spécialisation très poussée des opérateurs, avec décomposition élémentaire des tâches, une préparation minutieuse des instructions, avec une organisation procédurale déterminée par des techniciens spécialistes et dont la mise en œuvre était contrôlée par des inspecteurs.
- *Années 1930-1950* : le contrôle qualité. Cette période s'est tout d'abord caractérisée par la définition de tolérances acceptables de variation dans la réalisation des produits, puis évolua avec la Seconde Guerre mondiale vers la détermination d'un niveau de qualité acceptable (NQA). Enfin, après la guerre apparaissent des normes qualité ainsi que la formation d'ingénieurs qualitatifs. La fonction qualité naît dans les entreprises. Fonctionnant encore dans une économie d'offre, avec pour seule préoccupation l'optimisation de la production, ces dernières cherchent à développer la motivation de leur personnel pour obtenir un meilleur rendement.

C'est l'époque du fordisme, mais aussi de l'école des relations humaines qui s'oppose de façon radicale à l'école classique. Elle met l'accent sur le facteur humain dans l'entreprise. Mayo (1880-1949) montrera que l'argent n'est pas la seule motivation du travailleur, mais que son degré de participation à la définition de son travail et le type de commandement de son chef influencent son rendement. Lewin (1890-1947) affichera la supériorité du style démocratique de leadership en matière de rendement et de satisfaction, et Lickert (1903-1965) celle du style participatif (récompenses matérielles, participation des employés aux décisions, établissement d'objectifs). Le management participatif se développera peu à peu dans les entreprises.

- *Années 1950-1970*: l'assurance qualité. Cette démarche s'intéresse à la qualité du procès de fabrication (couramment appelé processus) et non plus seulement à celle du produit fini. L'idée est de garantir la fiabilité des produits et de diminuer les coûts de non-qualité. Les procédures sont imposées. Faute de disposer de critères positifs de la qualité, l'indicateur porte sur les défauts à éviter. On met en place des procédures de contrôle et de correction pour assurer la conformité aux normes, puis on certifie une qualité que l'on veut maîtriser. La certification est une preuve contractuelle de la qualité.

C'est l'époque du premier modèle de la systémie: la cybernétique (Shannon, Ashby, De Rosnay, etc.), qui s'intéresse aux systèmes fermés, artificiels (les machines) et donne priorité aux produits (Vial, 1997a). Il est permis de penser que l'approche qualité définie à cette époque par les notions d'assurance, de «zéro» défaut, avec une centration sur le produit, aura été influencée par ce modèle de pensée.

- *Années 1970-1980*: la qualité totale se définit comme une réponse absolue à la totalité des besoins (clients, entreprise, partenaires), une recherche de l'excellence, de la satisfaction totale du client. Elle s'appuie sur des démarches participatives destinées à favoriser l'initiative et l'engagement des personnes. C'est à cette époque qu'apparaissent en France les cercles de qualité et que se développe plus largement le management participatif. On est passé progressivement à une économie de demande. Les entreprises doivent être compétitives, leurs produits doivent être bien placés sur les marchés. Toutes les fonctions de l'entreprise sont engagées dans l'obtention de la qualité des produits et des services.

À cette période, l'approche théorique sur les systèmes évolue et intègre les flux avec l'environnement (Lerbet, Crozier). Le systémisme se pré-occupe de l'interface entre environnements interne et externe du système. En matière d'évaluation, il donne priorité aux procédures et aux acteurs (Vial & Bonniol, 1997).

Complétons ces périodes par celle des *années 1990*: le management par la qualité totale (ou TQM, *total quality management*). Il s'agit d'un «système de management basé sur les ressources humaines, qui vise un progrès continu dans le service au client à un coût toujours plus bas» (Hodgetts, 1993). C'est le temps de l'anticipation afin de satisfaire les besoins latents du client et d'obtenir sa fidélisation. Parce qu'elles doivent innover, les entreprises s'appuient sur la créativité de leur personnel. La fonction qualité se connecte aux ressources humaines et à l'organisation. Les prix qualité sont à la mode. La qualité devient un outil de management destiné à accroître la flexibilité de l'entreprise dans un environnement économique chaotique, et par là même représente en soi un véritable marché. La stratégie devient réactivité. La pensée de la systémique (des systèmes de systèmes) reçoit écho dans le monde économique où l'on veut gérer l'imprévu lié à la concurrence et à la mondialisation. Dans la systémique, les systèmes sont connectés entre eux et «font système» (Morin, Varela, Atlan, Le Moigne). L'idée de système complexe prend en compte le désordre, le chaos, l'incertitude, avec un principe de permanente réorganisation pour assurer l'évolution du système et son adaptation à son environnement.

Cette évolution de la conception de la qualité a certes donné un rôle de plus en plus important aux personnes qui constituent l'entreprise. Les démarches qualité correspondantes ont permis d'améliorer tant la qualité des produits que les fonctionnements internes des entreprises. Mais pour autant, ces dernières comportent des limites pour toute organisation et la spécificité des organisations publiques éducatives permet de s'interroger sur la pertinence de telles démarches pour leurs services.

### ***Limites des approches managériales de la qualité***

***L'assurance-qualité*** est une procédure de normalisation d'un produit ou d'un service et de vérification de sa conformité à la norme fixée. C'est la «mise en œuvre d'un ensemble approprié de dispositions préétablies et systématiques, destinées à donner confiance en l'obtention régulière de la qualité requise» (Association française pour le contrôle industriel de la qualité, AFCIQ). La certification atteste que l'entreprise a mis en place une



organisation et un fonctionnement garantissant au client que tout a été fait pour lui donner «satisfaction». D'abord, cette satisfaction n'est ni modélisée, ni théorisée; puis ces normes ne ressemblent-elles pas au modèle wébérien de la bureaucratie? Rationalité, contrôle par la hiérarchie, formalisation des procédures, méthode, rigueur, règlements sont des éléments clés de cette qualité-là. Or on sait avec les critiques du modèle wébérien (Crozier & Friedberg, 1977; Gouldner, 1920), que ces éléments produisent un verrouillage des savoir-faire, de l'ordre supplémentaire, une rigidification du système et un non-respect des règles. Un système dans lequel seul compte le respect des procédures édictées, qui de surcroît, dans les normes ISO, sont des procédures lourdes, prohibe l'initiative individuelle et tend à déresponsabiliser, ce qui l'apparente étrangement au modèle d'organisation taylorien. Les effets peuvent alors être pires que les maux auxquels on veut remédier: perte du sens de l'action, démobilisation des personnes qui sont tenues d'évoluer dans un contexte contraint, sans possibilité d'initiative ni aucune autonomie.

Par ailleurs, une norme prend en compte ce qui est relatif aux choses évoluant dans un environnement suffisamment stable pour que les prévisions soient fiables significativement. On peut donc légitimement s'interroger sur leur efficacité dans un environnement mouvant tel que celui où l'on vit aujourd'hui, y compris pour les organisations publiques telles les organisations éducatives qui doivent adapter leurs prestations aux nouveaux besoins de formation et d'enseignements. Quelle réflexivité, quelle adaptabilité possible? La professionnalisation des personnes ne serait-elle pas préférable à une construction de procédures sophistiquées? Pour Morin<sup>1</sup> imposer à l'intérieur d'une organisation un ordre implacable est non efficient. Le formalisme bureaucratique peut devenir contre-productif à force de vouloir encadrer du vivant dans des réglementations. Or, n'est-ce pas là justement le problème des assurances qualité? Rechercher la qualité ne saurait se limiter au perfectionnement des procédures, que celui-ci soit effectué au sommet ou par la base, sous peine de risquer une dérive technocratique. Pour Morin, ordre et désordre sont nécessaires: l'ordre est régulateur et le désordre est créateur. Seul ce dernier peut rendre l'organisation adaptable et inventive.

Les normes qualité posent également le problème de l'efficacité limitée des procédures, dans la mesure où, souvent trop lourdes, elles ne sont pas appliquées, mais aussi parce que la qualité d'une procédure dépend de la façon dont elle est mise en œuvre et que le service comporte toujours une part de relationnel impossible à constituer en procédures. La théorie des dysfonctions

développée par Merton (1937) et Gouldner (1952)<sup>2</sup>, met en évidence l'inéluçtabilité du «facteur humain» dans le fonctionnement de toute organisation. Les comportements humains contournent les règles dès qu'elles sont édictées, afin de se préserver des zones d'autonomie, des espaces d'opportunisme. On ne peut standardiser un comportement. En ce sens, l'objectif de maîtrise de la norme ISO n'est pas réaliste car il ne prend pas en compte les «processus», c'est-à-dire ici les «tensions, intentions, manières de prendre les choses, d'aborder une situation, de s'y investir» (Bonniol, 1988). Le sujet est absent. Par exemple, les normes qualité d'une formation portent sur les moyens et les conditions de mise en œuvre, mais elles ne peuvent garantir les résultats, car la qualité d'un produit ne tient pas seulement à ses conditions matérielles de réalisation ni à des procédures, mais aussi à la façon dont les acteurs font face aux situations nouvelles et aux imprévus.

L'assurance-qualité réfute ces marges de manœuvre et néglige ce facteur essentiel que sont les salariés-individus. Elle ne s'intéresse pas non plus à certaines fonctions d'une organisation telles que la gestion, les ressources humaines, la sécurité, etc. C'est sans doute en partie pour certaines de ces raisons que sont ensuite apparues les démarches qualité totale.

La *qualité totale* est un «ensemble de principes et de méthodes, organisées en stratégie globale et visant à mobiliser toute l'entreprise pour obtenir une meilleure satisfaction du client au moindre coût» (AFCERQ). C'est une politique qui tend à la mobilisation permanente de tous les membres de l'entreprise pour améliorer la qualité des produits et des services, du fonctionnement et des objectifs en adéquation à l'évolution de l'environnement. Le but est de satisfaire au moindre coût les besoins des utilisateurs.

Pour certains, la qualité totale signifie, traduite du japonais, «qualité ensemble». Elle exprimerait donc ainsi davantage l'engagement des personnes plutôt que des moyens matériels et des résultats mesurables *a posteriori*. Mais force est de constater que ce concept donne la priorité, dans sa mise en œuvre occidentale, à la volonté d'une réponse absolue à la totalité des besoins (clients, entreprises, partenaires) et vise à une qualité parfaite. Que penser de cet objectif de perfection? Freud appelait «idéal du moi» l'expérience d'être au centre d'un monde, en état de fusion avec la mère. L'idéal de l'organisation ne serait-il pas alors «le déni de la différence entre l'individu et l'organisation, et par conséquent, le déni du fait que l'organisation représente le non-être pour l'être de l'individu?» (Schwartz, 1998). Or, la réalité de la vie humaine est cette différence; pour cet auteur, c'est l'anxiété liée à cette

expérience de séparation entre l'individu et l'organisation qui suscite le fantasme de l'idéal de l'organisation. Le rêve d'une administration sans défaut, comme celui du risque zéro, ou de la transparence absolue, n'est donc, à la lueur des théories psychanalytiques, vraisemblablement pas réaliste mais relève du fantasme.

D'autre part, comme le remarque Pougnaud (1991), un corps administratif bien organisé et fonctionnant régulièrement n'est pas suffisant pour satisfaire le public : une administration pourrait paraître efficace en se contentant d'appliquer des procédures. Mais cette efficacité ne serait que très relative et limitée si cette administration ne cherchait pas à innover, ni dans son fonctionnement, ni dans de nouvelles actions ou services. On voit bien là encore l'importance des processus humains, ce qui renvoie d'autant plus au fantasmagorique le rêve d'une perfection du service rendu. Pourtant, Peter et Waterman ont glorifié «l'excellence». Pour eux, l'individu est prêt à s'engager ou à s'abandonner à l'objectif d'une organisation si celle-ci lui donne du sens, le sens étant entendu ici comme transformation de l'individu en gagnant. C'est le mythe du héros. Enriquez (1997) analyse le recours des organisations modernes aux mythes comme étant l'expression d'une volonté de leur part de se conduire comme des communautés englobantes, transformant les individus en «hommes de l'organisation» dévoués. Pauchant (1998) quant à lui observe que la quête d'héroïsme peut augmenter le désespoir des individus, car elle les oblige à être sans cesse des gagnants qui ne peuvent jamais ralentir leur rythme dans la mesure où ils doivent constamment montrer leur puissance et leur force. Peter et Waterman se réfèrent à Becker pour étayer leurs propos sur l'excellence. Pourtant, ce dernier soutenait, quant à lui, que la quête du sens était une expérience personnelle, qu'il appartenait aux individus de découvrir la source individuelle de sens. Celui-ci ne se «fabrique» pas... Il se cherche. Dans ces conditions, l'entreprise n'a pas à le donner comme étant la quête de l'héroïsme. Atteindre la perfection, fut-elle éphémère, et être consacré gagnant ou héros, parce que tel est le message donnant sens transmis par l'entreprise (ou l'organisation publique), n'y-a-t-il pas là manipulation s'appuyant sur le besoin de fusion entre les individus et leur entreprise-«mère»? Les institutions sont créatrices de systèmes de référence (mythes ou idéologie) pour les individus qui en sont membres. Si l'on pose «l'Excellence» comme une valeur, alors la qualité totale peut être considérée comme une idéologie porteuse d'une vérité, celle proclamée par l'institution. Mais alors, dans la mesure où toute idéologie comporte un élément proclamé et un élément caché (Enriquez), quelle partie de la réalité

voudrait-elle ici masquer? Si le premier est la réalisation de soi pour les personnes, le second ne serait-il pas alors la volonté plus ou moins consciente d'utiliser le besoin d'idéal et de réalisation de tout être humain pour l'aliéner à l'entreprise? Anzieu a montré que le groupement était une modalité majeure d'accomplissement du désir inconscient. Les individus peuvent y investir leurs désirs refoulés et trouver les moyens de les réaliser. «Ils se lient ainsi à l'Institution, à son idéal, à son projet, à son espace.» (Kaes, 1996.) L'Institution peut ainsi les prendre au piège de leurs désirs de réalisation et d'identification. On voit là tout le danger d'une conception de la qualité parfaite, où la recherche de l'Excellence serait le projet de l'entreprise ou de l'organisation publique et la quête d'héroïsme, le sens qu'elles donneraient à leur personnel. Institution qui donne le sens, injonction d'être des gagnants, des héros. La qualité ne serait-elle alors pas «totalitaire» plutôt que «totale»? «Le primat actuel de l'individu est le primat de l'homme qui adopte une identité collective forte, qui est pris dans le narcissisme individuel et le narcissisme groupal ou organisationnel. Il n'est pas celui de l'individu, vivant un processus d'individuation.» (Enriquez, 1997, p. 134.) Le concept de qualité totale n'échappe pas à ce constat.

Quant à l'engagement des personnes dans les démarches qualité, Mallet (1996) propose que la recherche de la qualité totale soit une «démarche de régulation faisant émerger les dysfonctionnements et obligeant les acteurs à être créatifs et à autoréguler (individuellement et collectivement) à tous les stades de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation». La recherche de la qualité serait ici conçue comme une démarche d'amélioration continue. Mais cette régulation reste dominée dans la pratique des organisations privées et publiques par la conformité à des normes: c'est donc de régularisation dont il s'agit, non de régulation. Ainsi, parmi les six mots clés de la qualité totale, tels que cités par Boeri et Bernard (1998), «conformité», «zéro défaut» et «mesure» relèvent de la logique du contrôle. La qualité totale reste centrée sur la régularisation, l'évitement et la résorption des dysfonctionnements et des erreurs:

- conformité: du produit ou du service, engagement pris de le livrer ou de le fournir au client; c'est le contrat de service (ISO ou non!);
- zéro défaut: il n'y a pas d'écart entre le produit ou le service fourni, l'engagement pris, l'attente du client et la perception qu'il en a;

- prévention : on fait bien du premier coup. Là, on choisit la vitesse, et non la précipitation externe ;
- responsabilisation : qui permet la mise en œuvre des quatre axes précédents. Tous les collaborateurs sont parties prenantes à la satisfaction du client ;
- ouverture : qui permet la remise en cause, l'expression et la prise en compte des suggestions, avis et opinions.

Pour assurer ce contrôle, on dit «responsabiliser» le personnel : il lui est demandé de s'autocontrôler. La différence entre la qualité totale et le modèle wébérien tiendrait-elle alors au fait qu'elle fait davantage appel à l'autocontrôle des agents qu'au contrôle hiérarchique ? ou au dialogue préalable qui est mis en œuvre, donc à la participation des personnes à l'établissement des normes qu'elles vont ensuite s'appliquer ? Mais peut-on vraiment parler de responsabilisation dans la mesure où leur contribution est limitée à l'élaboration de normes supposées répondre à des objectifs fixés ailleurs, par d'autres instances ? Dans les démarches de qualité totale, il n'est pas demandé aux personnes de se questionner sur le sens de leur action : ni auteurs, ni engagés (l'engagement est lié à l'autorisation que l'on se donne à soi-même d'être auteur ou coauteur, c'est-à-dire d'être source et producteur de sens – Ardoino, 1992). Ceci nous amène à pointer le caractère à notre avis fondamental d'une distinction entre régulation et régularisation dans une démarche qualité. Nous reviendrons ultérieurement sur cet aspect, mais nous pouvons d'ores et déjà préciser que la régulation permet non seulement de repérer des dysfonctionnements latents et d'y remédier, mais aussi et surtout de contribuer à la construction du sens par les «agents-acteurs-auteurs» (selon le tryptique de Ardoino, 1992), le sens que leur action a, *pour eux*. Alors nous pourrions sans doute parler d'engagement des personnes.

Le *management par la qualité totale* est le dernier avatar du concept de qualité dans les organisations. Dans les écrits qui y sont consacrés, il est présenté comme visant à maîtriser et à améliorer les produits et les services, les procès de travail (couramment – mal – nommés «processus») et ladite satisfaction des besoins des clients en s'appuyant sur l'engagement et la responsabilisation des personnes, en vertu d'un principe de progrès permanent visant l'excellence opérationnelle. Pour Brilman (1998), choisir le management par la qualité totale (ou «TQM») est «un choix fondamental de vision et de conception d'entreprise». Cette notion de management par la qualité totale

est définie essentiellement par des modèles à partir desquels sont octroyés des «prix qualité» à des entreprises. Ainsi le prix européen de la qualité accordé par le Mouvement français pour la qualité retient un ensemble :

- de facteurs :
  - capacité d'entraînement des cadres dirigeants et encadrement (leadership) ;
  - stratégie et objectifs qualité ;
  - information et ressources (financières, bâtiments, technologie, etc.) ;
  - développement et management des ressources humaines ;
  - management des processus de production, supports, etc. ;
- et de résultats :
  - satisfaction des clients ;
  - satisfaction des personnes ;
  - satisfaction des affaires ;
  - intégration dans la vie de la collectivité.

À noter que ce modèle parle de «critères» pour dénommer ces facteurs et résultats, alors que ce sont, non des critères, mais des objets à évaluer. Ce référentiel de qualité totale repose sur trente questions autour de huit thèmes communs à tous les prix mondiaux : engagement de la direction, stratégie et objectifs qualité, satisfaction des clients ou des usagers, maîtrise de la qualité, mesure de la qualité, amélioration de la qualité, participation du personnel, résultats. On peut ainsi constater que l'approche «management par la qualité totale» :

- est très fortement axée sur la satisfaction du client (écoute, respect des engagements, traitement des insatisfactions, améliorations, etc.), alors que celle-ci n'est ni discutée, ni étayée par une quelconque théorie ;
- met un accent sur les personnes : idée d'engagement, de créativité, de responsabilisation, d'autonomie, de reconnaissance, de développement des collaborateurs, de discussion et de négociation des objectifs, etc. ;
- s'appuie sur la notion de progrès permanents, avec notamment le cycle PDCA (Plan, Do, Check, Act : prévoir, planifier/réaliser/vérifier/consolider, réagir – dans la revue *Qualité en mouvement*, n° 34, MFQ), dite roue de Deming (sensée exprimer le cycle d'une action efficace), mais aussi sur des règles (assurance qualité, ISO, etc.) ;
- et conserve pour but «l'excellence».

Le management par la qualité totale s'appuie donc sur les mêmes valeurs et sur les mêmes outils que ceux de l'assurance-qualité et de la qualité totale parce qu'il les englobe. Il est à ce titre visé par les remarques que nous avons faites précédemment sur la qualité totale. Sa caractéristique essentielle vient du fait qu'il met l'accent sur la valeur-client (écoute et vigilance permanentes) – nous avons pu lire que «ce qui donne du sens au travail, c'est de satisfaire le client. C'est une nouvelle conception du travail» – et qu'il s'appuie sur la participation totale du personnel. C'est sans doute la raison pour laquelle management et qualité totale ont été associés, mais là encore remettons en question la signification d'une telle association. Selon Paterson, «le management est la mise en œuvre et la coordination des fonctions et des personnes qui remplissent ces fonctions de façon à atteindre un but donné». Ardoino (1970) cite également Caude, ancien directeur général de l'école d'organisation scientifique du travail, pour qui le management est «un ensemble de principes, de méthodes, de techniques rationnelles mettant l'accent à la fois sur le rôle essentiel de la direction et du commandement et sur l'importance des facteurs humains dans l'entreprise».

Ces définitions sont suffisamment larges pour que l'on s'interroge sur le sens que peut prendre «le management» dans la réalité concrète. Si l'on se réfère au vieux français *manage*, ayant pour origine *mansionata* – latin populaire de *mansio* signifiant : maison, demeure et, par extension, prendre soin, administrer, conduire, épargner, se montrer habile –, alors le management fera référence à des égards et du respect vis-à-vis d'autres personnes. Mais si l'on se réfère à l'étymologie du mot américain «management», à savoir *maneggiare* qui signifie manœuvrer, manier (*maneggiarettas* : menottes), alors il est à craindre que le management puisse être compris comme une ruse et de la manipulation. Le «management par la qualité totale» n'échappe pas à cette ambiguïté, à ce double sens possible. Au-delà des discours des décideurs impulsant de telles démarches dans leur entreprise, il convient de préciser quelle est la philosophie qui les anime :

- l'homme comme optimisation de la productivité, avec dans ce cas des opérations «marketing» auprès des personnes pour «vendre» la démarche qualité,
- ou l'homme comme donnée essentielle du fonctionnement des organisations, considéré comme agent-acteur-auteur.

Ainsi le management et le concept de qualité totale peuvent-ils être porteurs d'une idéologie véhiculant deux messages : l'un est proclamé (l'intérêt que l'on porte aux personnes) et masque le second (le personnel comme ressource, moyen – objet? –). Le management par la qualité totale n'est pas seulement une méthode ou un outil, il est aussi porteur de sens, porteur de la philosophie de l'entreprise. Pour Ardoino (1970) le management (vu dans son acception «*manage*»), devrait se traduire par :

- une acceptation de la possibilité du conflit, du rôle moteur de la contradiction et de la nécessité de la négociation et du compromis,
- une substitution de modèles dynamiques aux modèles traditionnellement plus statistiques, mécanistes, du fonctionnement de l'entreprise,
- une rénovation et une mutation de la gestion par l'intégration des données du «long terme», dégagant les notions de prospective, de futurisation, de prévision, de politique, de stratégie, de tactique, de programmes et de plans,
- une nouvelle définition de la direction fondée sur l'interdépendance et non plus sur la dépendance,
- une transformation du mode de détermination des objectifs fondée sur la recherche de l'adhésion, impliquant la discussion et l'acceptation de ces objectifs, sinon la participation à leur élaboration et à la décision,
- l'utilisation de méthodes rationnelles pour l'analyse et la critique des moyens possibles de réaliser une action,
- une transformation des structures, conciliant les impératifs de centralisation et de concentration avec les exigences humaines et techniques de décentralisation,
- une nouvelle conception de l'organisation : prise de conscience des facteurs irrationnels sous-jacents et de la résistance au changement, conciliation des exigences de spécialisation et de polyvalence, alternance de responsabilités hiérarchiques et fonctionnelles,
- nouvelle conception de l'information et des communications assurant son partage comme son efficacité,
- nouvelle conception du rôle des personnes dans l'entreprise et élaboration d'une politique du personnel,
- nouvelle conception de la sélection et du choix des personnes, pondérée par une politique de formation et de perfectionnement continu,



- conception nouvelle d'une politique de contrôle : passer d'un caractère normatif et sanctionnant, donc culpabilisant, du contrôle à une régulation avec correction des essais par réintégration constante des écarts (soit de la régularisation) ; s'appuyer sur une éducation à l'autocontrôle.

Autant de points présents dans le «management par la qualité totale»... à l'exception cependant de quelques-uns qui pourtant sont fondamentaux : acceptation de la possibilité du conflit, rôle moteur de la contradiction et critique des moyens utilisés. Donner au personnel la possibilité de participer et de s'autocontrôler n'est pas suffisant. Il lui faut aussi pouvoir se questionner sur le sens de «ce qu'il fait», qu'il puisse remettre en cause «ce qu'il fait» et suggérer de «faire autre chose» et non seulement de «faire mieux la même chose».

### **De la pertinence des modèles managériaux de la qualité pour les organisations publiques éducatives**

Ces limites de la conception managériale de la qualité concernent toute organisation, qu'elle soit privée ou publique. Mais le concept de qualité dans les organisations publiques éducatives ne peut être abordé sans prendre en compte leur spécificité. En effet, celles-ci ne peuvent être assimilées *stricto sensu* à des entreprises, qui inscrivent leur action dans une logique du marché (recherche de la croissance du profit, rendement, échange marchand, etc.). Les services publics ne reposent pas sur une telle logique. Leur vocation consiste à mettre en place des politiques publiques. Les démarches qualité, construites dans et pour cette logique du marché, peuvent-elles, dans ces conditions, être transférées *in extenso* aux services publics d'éducation ?

### ***De la non-pertinence de la théorie économique de la micro-économie standard (dite classique)***

Celle-ci s'appuie sur un certain nombre de principes qui ne nous semblent pas pertinents pour les organisations publiques éducatives. En effet :

- les principes de rendement et d'utilité ne peuvent être retenus comme étant les finalités même de ces organisations, lesquelles relèvent d'une éthique s'appuyant sur des valeurs telles la recherche du Bien pour le bien, l'équité, l'égalité d'accès, le développement de l'individu, etc.

- le principe d'autonomie des individus suppose que les clients sont autonomes dans leur choix d'achat. Mais les usagers des services publics d'éducation sont-ils autonomes dans leur choix d'utiliser ou non ces services là? Et on ne peut parler d'échange marchand pour ces derniers?
- le principe de rationalité des acteurs suppose que la qualité est relative à la maximisation des intérêts de chacun des acteurs. Or les formés sollicitent les services publics d'éducation non pas uniquement parce qu'ils leur sont utiles, mais parce qu'ils sont nécessaires à leur intégration dans la société. Et peut-on par ailleurs affirmer que les décideurs politiques n'agissent qu'en vue de leurs intérêts propres, telle leur réélection par exemple, même si c'est un enjeu important pour eux...?
- le principe de recherche d'une qualité maximum à prix donné ne peut être appliqué tel quel aux services publics d'éducation, où le client n'est pas le «payeur». L'organisation éducative scolaire est gratuite, les formations universitaires ou pour adultes sont très inférieures au coût réel. Dans ces conditions, quelle serait cette qualité maximum pour un prix quasiment nul?
- le principe de bonne gestion de la firme est objectivé par la croissance du profit. Or les services publics n'ont pas pour objectif la croissance du profit, mais une bonne gestion permettant de fournir des services maximum sans trop solliciter le contribuable. Tout service public n'a de sens que par le service qu'il rend, et non pour lui-même par le profit qu'il retire de son existence.
- le principe du client générique suppose que la qualité ne s'évalue pas à l'attente de chaque client pris individuellement, mais à une classe générique. Les services publics d'éducation s'adressent certes à des classes génériques de «clients», mais pour autant ils ont à prendre en compte chaque formé dans son individualité, ceci afin de fournir à chacun des formations adaptées au mieux à ses besoins individuels.
- quant au principe de préférence qualitative justifiée par les propriétés transcendantales du produit ou du service fourni : quelles qualités transcendantales d'un service public d'éducation? égalité? équité? développement des compétences? autonomisation des apprenants?... Mais ces qualités ne sont-elles pas trop imprécises pour justifier d'une préférence de l'utilisateur pour choisir telle ou telle formation? Et un apprenant ne

choisit-il pas son cursus de formation eu égard à son projet de vie ou projet professionnel, bien davantage qu'eu égard aux propriétés transcendantes de telle formation ?

Ce modèle de la micro-économie standard s'appuie sur la logique du marché et de l'individualisme, logique sur laquelle ne reposent pas les services publics d'éducation.

### ***Pour une conception différente de la qualité dans les organisations***

Gomez (1994) s'appuie sur la théorie économique des conventions pour conceptualiser la notion de qualité. Pour lui, «la production de la qualité ne s'interprète pas comme relative à des normes universelles. Elle se construit par l'engagement des acteurs, relativement à la convention qui leur permet de justifier leur effort individuel». L'effort de l'employé s'interprète comme sa capacité à participer au projet. Le client sanctionne la réalisation de l'effort. Dans ce modèle, la qualité n'est pas universelle. C'est un construit et sa modification elle-même ne peut être qu'un construit : non pas une linéarité causale mais des ajustements permanents effort/qualification. Il n'y a pas une forme de la qualité et il ne peut donc pas y avoir un management unique. «La qualité doit être perçue comme un processus dynamique, en mutation, parce que les conventions qu'elle manifeste le sont.» (Gomez, p. 227.) Construite et reconstruite en permanence, la qualité est sans cesse à remettre en question. Elle ne peut être définie une fois pour toute. Cette référence théorique est, à notre avis, davantage porteuse de sens pour les organisations publiques éducatives.

- La qualité n'est pas relative à des normes universelles. Elle se construit par l'engagement des acteurs : nous avons vu précédemment qu'il serait irréaliste d'imaginer une même «norme qualité» pour l'ensemble des services publics d'éducation. La qualité est plutôt construite au local par les jeux respectifs des acteurs.
- L'effort de l'employé s'interprète comme sa capacité à participer au projet : cette capacité à participer à un projet commun peut effectivement être encouragée dans les services publics d'éducation, que Gomez assimilerait à des «firmes communautaires» trouvant leur cohésion dans le rôle social qu'elles jouent par le fait même de leur production.

- La qualité se construit dans l'échange (le besoin crée l'offre qui crée le besoin), d'où ajustements permanents et processus dynamique: ceci est également vrai pour les services publics d'éducation dont un des principes, comme pour tout service public, est l'adaptabilité, c'est-à-dire l'adaptation aux besoins de la population, cette offre créant également le besoin.
- Convention de qualification: la qualité apparaît lorsqu'il y a adéquation entre l'objet générique, tel que le professionnel est supposé conventionnellement le produire, et l'objet échangé sur le marché. Dans ce modèle, il y aurait qualité de l'organisation publique éducative dès lors que le service fourni correspondrait à ce que les usagers, conventionnellement, attendent. Avec une nuance, à notre sens, tenant à la visée éducative de ces organisations. Car les apprenants n'attendent pas toujours que l'école ou la formation développe leur autonomie, mais peuvent souhaiter acquérir seulement des savoirs ou des outils. Une organisation publique d'éducation ne peut donc à notre avis être de qualité si elle se limite à ce que ses «usagers» en attendent. Cette question renvoie à celle des finalités de telles organisations.
- Convention d'effort: la qualité dépend de l'effort tel qu'il se détermine conventionnellement. La qualité d'un bien ou d'un service n'est pas seulement le résultat, mais aussi les conditions de sa production. Elle est le fruit de comportements individuels s'inscrivant dans des normes de comportements collectifs qu'ils contribuent à spécifier. Ce principe de la théorie des conventions est applicable indifféremment à une entreprise privée ou à tout service public, dans la mesure où il s'appuie sur les comportements des individus qui contribuent à la production d'un bien ou d'un service.

Appliqué aux services publics d'éducation, ce modèle de la qualité permet d'envisager une qualité qui soit construite par les acteurs (internes et externes), par une politique d'engagement collectif et de perpétuels ajustements. Cette conceptualisation de la qualité dans le champ de l'économie ouvre des horizons nouveaux dans la mesure où la qualité s'y présente comme un construit, collectif. Le management par la qualité totale peut dès lors s'appuyer sur un tel concept dans la mesure où il vise à un progrès permanent, à une qualité sans cesse améliorée par un système de contrôle et d'autocontrôle des salariés. Pour autant, le discours sur l'autocontrôle et l'autonomisation du personnel reste inscrit dans une logique d'intériorisation des contraintes et des normes, et donc dans une logique du bilan<sup>3</sup> (et d'autocontrôle) où l'objectif consiste à

contrôler l'exécution du programme prévu, à contrôler la conformité des résultats aux objectifs, en apportant parfois un regard sur les phases de réalisation, c'est-à-dire sur les procédures mises en œuvres pour atteindre l'objectif. Les réajustements permettent alors de remédier de façon rétroactive à des erreurs ou à des écarts. Dans une telle logique, les démarches qualité sont conçues comme une réflexion sur les procédures afin de trouver les meilleurs moyens permettant d'atteindre les objectifs fixés. Avec le «management par la qualité totale», les employés sont invités à réfléchir à l'amélioration des procédures puis sont incités à autocontrôler leur activité eu égard à ces dernières. C'est ainsi que l'on dit les «responsabiliser». C'est le modèle cybernétique de la régulation (Vial, 1997c) où l'on reste dans des actions de régularisation, de mise en conformité permettant d'atteindre les objectifs prévus et de respecter les orientations fixées, sans réelle possibilité de les discuter et les faire évoluer. La qualité confond contrôle et évaluation et, ce faisant, ces démarches limitent la créativité du personnel.

Or les organisations publiques d'éducation doivent s'adapter aux fluctuations de l'environnement (sur les plans technologique, culturel ou scientifique...), remettre régulièrement en question les formations qu'elles mettent en œuvre et donc redéfinir non seulement les moyens et les façons de les mettre en œuvre, mais aussi les objectifs, voire les orientations politiques. L'autonomie, telle que pensée par le «management par la qualité totale», c'est-à-dire dans le contrôle et l'autocontrôle, ne permet pas de telles remises en cause.

### **Une conception renouvelée de la notion d'autonomie**

Cette adaptabilité nécessaire des organisations publiques d'éducation ne peut que s'appuyer sur une dynamique d'autonomie du personnel, mais une autonomie pensée comme capacité réflexive, capacité à porter des jugements contradictoires, développement du potentiel critique du personnel et non pas seulement comme autocontrôle. Les organisations sont composées d'individus, cette notion comportant une dimension d'autonomie d'être et d'existence. En cela, l'individu n'est pas à considérer seulement comme un organisme-machine (ou être biologique), mais comme un être-sujet, centré sur lui, se référant à lui et vivant, pour *lui-même*. Cette autonomie et cette individualité posent la question du lien avec le collectif. C'est un droit fondamental de tout individu-sujet d'avoir des désirs et de mener une réflexion sur

soi, sur ses rapports aux autres et sur sa place dans la société. Ce sont de ces êtres-sujets désirants et réfléchissants dont sont constituées les organisations, à chaque niveau hiérarchique. Il n'y a pas ceux qui désirent et pensent et ceux qui exécutent. C'est chaque individu-sujet qui désire, réfléchit et exécute, des agents-acteurs-auteurs dirait Ardoino (auteur : actor, celui qui engendre). Le personnel, qu'il soient administratif, enseignant ou formateur, n'est pas constitué de «ressources» exploitées comme de simples moyens, mais d'individus autonomes, existants, désirants et pensants. L'organisation doit prendre en compte leur nécessaire autonomie, autonomie certes génératrice de tensions, voire de conflits, mais qui seule permettra de rendre l'organisation plus créative, plus apte à s'auto-organiser. Considérer ainsi la qualité, c'est s'appuyer sur une autre logique, c'est s'intéresser à l'évaluation comme promotion de la dynamique de changement. L'évaluation proprement dite a pour spécificité de remettre en question les valeurs morales, esthétiques, philosophiques, politiques, existentielles (Ardoino & Berger, 1989). Elle se préoccupe plus du sens et des significations que de conformité, de cohérence et de compatibilité. Elle porte sur la visée. C'est un processus qui n'est jamais fini et vise à nourrir en permanence l'action (Ardoino & Berger, 1986). Il s'agit de se questionner sur le «pour quoi». Ce questionnement peut remettre en cause ce qui était prévu : la régulation, dite de divergence, va permettre de s'écarter du programme prévu – «faire autre chose». Vial (1997c) parle de «régulation différentielle». Sa mise en œuvre suppose d'accepter qu'il n'y a plus «suprématie de la prévision sur l'acte», telle que le posait la pensée par objectifs. La régulation consistera à remettre en cause ce que l'on fait pour s'adapter au cours des choses et l'infléchir vers d'autres orientations. Ce sera créer au fil du temps, dans l'action, et non agir uniquement en regard d'une planification.

Se soucier de la qualité dans les organisations publiques, notamment d'éducation, serait alors donner la possibilité aux personnes de s'interroger sur : en vue de quoi met-on en place telle mission, telle formation ? quelle signification donne-t-on à notre action ? a-t-elle encore un sens ? à quoi sert ce que l'on fait ? qui cela sert-il ? Les orientations sont-elles pertinentes par rapport aux problèmes qui se posent ? pourrait-on mettre en place une autre action ? etc. Ce serait développer l'esprit critique des personnes, c'est-à-dire accepter et valoriser la «pensée divergente» (Vial, 1997c) pour pouvoir construire, créer, inventer sans cesse. Ne pas être dans la certitude, mais se poser des questions, car la certitude a pour corollaire l'obéissance et non la responsabilisation.

Une démarche qualité dans une organisation publique d'éducation s'appuierait alors sur la reconnaissance d'une autonomie des personnes, autonomie articulée sur la possibilité d'exister

- en tant que sujets, c'est-à-dire :
  - de réfléchir sur leurs rapports aux autres (l'autre comme professionnel et comme alter-ego), leur place dans l'organisation éducative (comme institution et organisation), leur rôle,
  - d'exprimer ce qu'ils pensent,
  - de critiquer le projet-visée (articulé sur les finalités) de cette organisation éducative : s'interroger sur la pertinence des formations dispensées, des services qu'ils rendent, débattre des valeurs sur lesquelles s'appuie la politique à laquelle ils participent, débattre de ses finalités ;
- et en tant qu'acteurs-auteurs :
  - participer à la traduction opératoire du projet-visée, c'est à dire du programme de réalisation : définition des objectifs, stratégies et plans d'action,
  - participer aux régulations des programmes pendant leur mise en œuvre, sur la base d'un référentiel d'évaluation (critères et indicateurs) construit et mis à jour régulièrement par eux-mêmes ;
- et bien sûr en tant qu'agents :
  - réaliser les activités qui leur sont confiées,
  - autocontrôler leur façon de faire et d'être eu égard au référentiel d'évaluation.

Le concept d'organisation apprenante considère l'organisation tout entière comme étant en situation d'apprentissage quant à son processus de développement. Il traduit la nécessité de stimuler et encourager l'émergence d'une intelligence collective en libérant pour chaque agent un espace pour une prise d'initiative permanente, en privilégiant l'entrée par l'éthique et le sens plutôt que par les structures (organigrammes, effectifs, moyens matériels, etc.). Les théories de l'apprentissage insistent sur la notion de projet, et notamment de projet-visée, articulé sur le sens et permettant la mise en dynamique des individus (Mallet, 1994). La qualité n'est effectivement pas seulement une approche technique, avec des opérations de contrôle (ou d'autocontrôle) visant à obtenir des résultats. Elle a également à voir avec l'éthique, comme démarche de réflexion personnelle, comme construction individuelle et collective de ce qu'il est bon de faire et qui oriente les décisions et les actions de

l'individu. Chris Argyris (1995) parle d'apprentissage en double boucle pour désigner la capacité de l'individu à remettre en question la logique qui guide ses actes et à changer les valeurs qui fournissent la charpente des stratégies qu'il choisit, un tel comportement étant source d'intelligence organisationnelle. Dépasser la fonction strictement «sommative» des démarches qualité permet d'envisager des démarches favorisant :

- un questionnement des personnes sur leurs valeurs professionnelles éthiques, morales et politiques, sur celles des organisations publiques d'éducation et sur le sens (la signification) de l'action,
- et le développement de leur esprit critique (sur eux-mêmes et sur l'action menée dans ces organisations).

### **Conclusion : du rapport entre qualité, évaluation et éducation**

L'évaluation est un «ensemble d'opérations qui parlent de la valeur». [...] La qualité, c'est la valeur et c'est ce que mesure ou devrait mesurer l'évaluation. [...] L'évaluation a mieux à faire avec la qualité que de la mesurer d'abord. D'abord elle doit promouvoir.» (Bonniol, 1986.)<sup>4</sup> La valeur est toujours le résultat d'un processus d'évaluation. Toute démarche qualité conduite dans une organisation est donc à considérer comme une pratique d'évaluation : elle mesure, construit et valorise la qualité des prestations fournies. Qu'elles soient conçues comme mise en œuvre de normes qualité (certifications) ou comme processus de recherche de la qualité, elles relèvent des logiques de l'évaluation (logique contrôle et logique du «reste»<sup>5</sup>). L'auto-évaluation comme développement de l'esprit critique remet en cause le «comment faire», et se préoccupe également du «pour quoi», c'est-à-dire des valeurs, du dessein. Elle a en cela une fonction d'éducation car se questionner sur le «pour quoi», c'est remettre en cause le «comment réfléchir». «L'éducation ne peut se réduire aux résultats immédiats, mesurables que peuvent produire les techniques, tout en ignorant l'essentiel : la formation à très long terme d'un esprit libre, capable de penser et de juger...» (Reboul, 1989.)<sup>6</sup> C'est en ce sens qu'une démarche qualité conceptualisée comme une auto-évaluation qui ne se réduit pas à un autocontrôle, a à voir avec l'éducation, car celle-ci se préoccupe d'assurer l'épanouissement de l'individu et la transmission d'un ordre et de valeurs sociales. Parler d'éducation dans une organisation publique



d'éducation n'intéresse pas seulement les apprenants, mais également les individus qui la composent. Ce sera s'intéresser à l'articulation entre le développement de leur esprit critique et leur intégration dans ladite organisation :

- ne pas se limiter à «constituer ou exercer des réflexes dans un but de préparer les individus à réagir conformément à un modèle préétabli dans une situation donnée» (Ardoino, 1970),
- mais développer l'esprit critique des salariés en vue de favoriser tant leur évolution personnelle et leur autonomie, que le développement de leur entreprise ou administration.

Une telle fonction évaluative dans les organisations publiques d'éducation articulant logique du contrôle et de construction de sens, est ainsi porteuse d'une visée éducative à l'égard de leur personnel, à savoir la possibilité donnée à ce dernier de développer cet «esprit libre, capable de penser et de juger» qu'appelle Reboul (1989). L'idée développée dans cet article est celle-ci : la qualité est, ou devrait être une pratique professionnelle intégrée visant à ce que les personnes deviennent des sujets autonomes. Une telle conception de la qualité s'appuie sur les valeurs, l'éthique professionnelle et LE politique (projet-visées).

#### NOTES

1. Interviewé par P. Tranchart, *E F* n° 53, juillet 1991, p. 8-9.
2. Cité par Sainsaulieu (1988) p. 92.
3. Vial, 1997, p. 182 (postface de J.J. Bonniol).
4. Cité dans Vial & Bonniol, 1997.
5. M. Vial.
6. Cité par Hannoun, 1996, p. 155.

#### RÉFÉRENCES

- Ardoino, J. (1970). *Management ou commandement, participation et contestation*. Paris : Andhsa Éditions.
- Ardoino, J. (1983). Polysémie de l'implication. *Pour*, 89, 19-22.
- Ardoino, J. (1992). L'implication. *Se former*, 11, 1-8.
- Ardoino, J., & Berger, G. (1986). L'évaluation comme interprétation. *Pour*, 107.
- Ardoino, J., & Berger, G. (1989). *D'une évaluation en miettes à une évaluation en actes*. Paris : Andsha Éditions.
- Argyris, C. (1995). *Savoir pour agir : surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*. Paris : InterEditions.

- Baron, G. (2000). *La participation des acteurs d'une intervention publique à son évaluation, l'apprentissage et l'utilisation de l'évaluation par la gouvernance*. Rennes. (Colloque Société française de l'évaluation)
- Boeri, D., & Bernard, S. (1998). *Organisation et changement : comment tirer le meilleur parti du potentiel de votre entreprise*. Paris : Maxima.
- Bonniol, J.-J. (1988). *Les racines du consultant*. Université d'été Sophia Antipolis.
- Brilman, J. (1998). *Les meilleures pratiques de management*. Paris : Les Éditions d'organisation.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris : Seuil.
- Demailly, L. (2001). *Évaluer les politiques éducatives*. Paris : De Boeck.
- Enriquez, E. (1997). *L'organisation en analyse*. Paris : PUF.
- Gomez, P.-Y. (1994). *Qualité et théorie des conventions*. Paris : Economica.
- Hannoun, H. (1996). *Les paris de l'éducation*. Paris : PUF.
- Hermel, P. (1989). *Qualité et management stratégique, du mythique au réel*. Paris : Les Éditions d'organisation.
- Housset, E. (1977). *Personne et sujet selon Husserl*. Paris : PUF.
- Kaes, R. (1996). *Réalité psychique et souffrance dans les institutions*. Paris : Dunod.
- Lecoite, M. (1997). *Les enjeux de l'évaluation*. Paris : L'Harmattan.
- Mallet, J. (1994). *L'entreprise apprenante : de l'organisatrice formatrice à l'organisation apprenante en passant par les théories de la complexité*. Aix-en-Provence : Oméga Formation Conseil, Éditeur.
- Mallet, J. (1996). *Développement des personnes et développement des organisations*. Aix-en-Provence : Oméga Formation Conseil, Éditeur.
- Monnier, E. (1987). *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*. CPE.
- Pauchant, T. (1998). *La quête du sens*. Paris : Éditions d'organisation.
- Pougnaud, P. (1991). *Collectivités locales : comment moderniser ?* Paris : Berger-Levrault.
- Sainsaulieu, R. (1988). *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*. Paris : Dalloz.
- Schwartz, H.S. (1998). Reconnaître les dimensions sinistres de la vie organisationnelle. In T. Pauchant, *La quête du sens* (pp. 121-139). Paris : Éditions d'organisation.
- Vial, M. (1997a). *Modèles, références, méthodes : l'articulation des contraires*. Synthèse en vue de l'habilitation à diriger des recherches en sciences de l'éducation, Université de Provence, Aix-en-Provence.
- Vial, M. (1997c). L'auto-évaluation, entre autocontrôle et autoquestionnement. In *En Question* (t. 1). Université de Provence, Aix-en-Provence.
- Vial, M. (1997c). Conceptions de la régulation et apprentissage. In *En Question* (cahier 9). Université de Provence, Aix-en-Provence.
- Vial, M., & Bonniol, J.J. (1997). *Les modèles de l'évaluation*. Paris : De Boeck.