

Sous la direction de
MARJOLAINE SAINT-PIERRE
et LUC BRUNET

DE LA DÉCENTRALISATION AU PARTENARIAT

Administration en milieu scolaire

**DE LA
DÉCENTRALISATION
AU PARTENARIAT**
Administration en milieu scolaire

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096

Courriel : puq@puq.quebec.ca • Internet : www.puq.quebec.ca

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

DISTRIBUTION DU NOUVEAU MONDE

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone : 33 1 43 54 49 02

Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

SUISSE

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse

Téléphone : 022 960 95 25

Télécopieur : 022 776 35 27



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels.

L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Collection ÉDUCATION-RECHERCHE

DE LA DÉCENTRALISATION AU PARTENARIAT

Administration en milieu scolaire

Sous la direction de
MARJOLAINE SAINT-PIERRE
et **LUC BRUNET**

2004



Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Vedette principale au titre :

De la décentralisation au partenariat : administration en milieu scolaire

(Collection Éducation-Recherche ; 12)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1283-5

1. Administration scolaire décentralisée – Québec (Province). 2. Écoles – Décentralisation – Québec (Province). 3. Enseignement, Systèmes d' – Québec (Province). 4. Mentorat en éducation – Québec (Province). 5. Administration scolaire décentralisée. I. St-Pierre, Marjolaine, 1950- . II. Brunet, Luc, 1953- . III. Collection.

LB2806.35.D4 2004

371.2'009714

C2004-940267-6

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Mise en pages : INFO 1000 MOTS INC.

Couverture – Conception : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2004 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2004 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 2^e trimestre 2004

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada



Les développements récents de la recherche en éducation ont permis de susciter diverses réflexions pédagogiques et didactiques et de proposer plusieurs approches novatrices reconnues. Les nouveaux courants de recherche donnent lieu à un dynamisme et à une créativité dans le monde de l'éducation qui font en sorte que les préoccupations ne sont pas seulement orientées vers la recherche appliquée et fondamentale, mais aussi vers l'élaboration de moyens d'intervention pour le milieu scolaire.

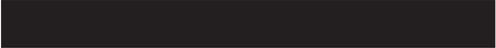
Les Presses de l'Université du Québec, dans leur désir de tenir compte de ces intérêts diversifiés autant du milieu universitaire que du milieu scolaire, proposent deux nouvelles collections qui visent à rejoindre autant les personnes qui s'intéressent à la recherche (ÉDUCATION-RECHERCHE) que celles qui développent des moyens d'intervention (ÉDUCATION-INTERVENTION).

Ces collections sont dirigées par madame Louise Lafortune, professeure au Département des sciences de l'éducation de l'Université du Québec à Trois-Rivières, qui, forte d'une grande expérience de publication et très active au sein des groupes de recherche et dans les milieux scolaires, leur apporte dynamisme et rigueur scientifique.

ÉDUCATION-RECHERCHE et ÉDUCATION-INTERVENTION s'adressent aux personnes désireuses de mieux connaître les innovations en éducation qui leur permettront de faire des choix éclairés associés à la recherche et à la pédagogie.

*Tout ce que vous pouvez rêver de faire, entreprenez-le ;
l'audace est porteuse de génie, de pouvoir et de magie...*

*À la mémoire de
Monique Parizeau-Archambault*



Préface

Clermont Barnabé
Professeur retraité de l'Université McGill

La décentralisation ! Que de discussions ont été tenues au sujet de ce thème souvent abordé en éducation. La décentralisation a même fait l'objet, à un moment ou à un autre, de pourparlers acerbes. C'est que, dans certains milieux, elle était fréquemment perçue comme une panacée : la solution définitive aux problèmes rencontrés à l'occasion de la gestion journalière. On la réclamait à grands cris. Par ailleurs, les tenants de cette réclamation n'étaient pas toujours prêts à mettre en train le processus de décentralisation, à leur tour. La décentralisation est donc un thème récurrent demeurant toujours d'actualité qui mérite une attention particulière et des débats ponctuels.

La décentralisation ne doit pas se confondre avec le concept de déconcentration. Alors que la décentralisation consiste à attribuer à des unités d'une organisation des responsabilités, des pouvoirs et des activités, la déconcentration renvoie à une délégation de responsabilités et de pouvoirs à des unités locales ou régionales d'une organisation tout en demeurant sous l'autorité de l'administration centrale. Ainsi, les inscriptions des nouveaux élèves dans chaque école sont un exemple d'une décentralisation d'une responsabilité, alors que les directions régionales du ministère de l'Éducation sont des organismes déconcentrés.

La mise en application de la décentralisation soulève plusieurs questions à l'égard du problème de la détermination de ce que l'on doit décentraliser. Doit-on décentraliser en même temps les opérations, les responsabilités et les pouvoirs ? Doit-on décentraliser ces trois éléments, deux ou un seul d'entre eux ? Lequel ou lesquels doit-on décentraliser en premier lieu ? Dans quelle mesure doit-on décentraliser ? Trop de décentralisation peut conduire à un laisser-faire dangereux, alors qu'une trop grande centralisation peut mener à une paralysie administrative, à une possible immobilité immobilisante, comme l'a déjà dit Serieyx (2000, 2001). Comment peut-on être sûr que les gestionnaires possèdent la préparation adéquate pour vivre une gestion décentralisée ?

Il ne fait aucun doute qu'une décentralisation comporte des avantages, mais présente aussi des inconvénients. Parce qu'elle situe le processus décisionnel le plus près de l'action, elle permet, par exemple, de prendre des décisions et de résoudre des problèmes au moment opportun en disposant possiblement des meilleures informations. Par contre, la décentralisation est susceptible d'affecter la coordination habituellement nécessaire entre les unités locales ou entre les acteurs. Elle peut aussi donner naissance à des conflits entre l'administration centrale et les unités décentralisées.

Le présent ouvrage aborde les principaux aspects du phénomène de la décentralisation administrative, c'est-à-dire la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités. Il traite également de sujets qui sont périphériques à la décentralisation : la participation, le changement, les systèmes de formation et la relève de la garde. Les perspectives théoriques et pratiques qui font partie de la majorité des chapitres de l'ouvrage devraient être appréciées des chercheurs, des étudiants en administration de l'éducation tout autant que des praticiens.

Les textes de cet ouvrage sont susceptibles d'être utiles à toutes les personnes actives dans le domaine de l'éducation qui ont toujours désiré comprendre le phénomène de la décentralisation administrative. Ils seront particulièrement profitables au personnel cadre supérieur qui administre les diverses institutions éducatives. Nous les recommandons à toutes les autres personnes qu'intéresse l'administration des organisations éducatives. En consultant cet ouvrage, les lecteurs devraient être en mesure de trouver la plupart des réponses à leurs questions à l'égard de la décentralisation administrative.

BIBLIOGRAPHIE

- Serieyx, H. (2000). *La nouvelle excellence : réussir dans l'économie*, Paris, Maxima.
- Serieyx, H. avec la collaboration de S. Labrecque, I. Demers et la Fondation pour l'alphabétisation, Centre Option-compétences (2001). *Nouvelle économie : nouveaux enjeux de formation*, Montréal, I. Quentin.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	XI
<i>Clermont Barnabé</i>	
Introduction La restructuration scolaire dans un mouvement de décentralisation : nouvelle gestion en partenariat	1
<i>Marjolaine Saint-Pierre et Luc Brunet</i>	
Chapitre 1 La dynamique de la centra-décentralisation du système éducatif québécois	7
<i>Jean Plante</i>	
1. Définition des concepts	10
1.1. Qu'est-ce qu'un système scolaire ?	10
1.2. Centralisation-décentralisation, concentration-déconcentration	14
2. Cadre conceptuel	16
3. Présence de la décentralisation au cours de l'évolution du système éducatif québécois	19
3.1. Régime français, 1608-1760	19
3.2. Période 1760-1800	21
3.3. Période 1800-1840	22
3.4. Période 1840-1867	24
3.5. Période 1867-1907	26
3.6. Période 1907-1959	28
3.7. Période 1959-1976	29
3.8. Période 1976 à nos jours	32
Conclusion	40
Bibliographie	41

Chapitre 2	L'institutionnalisation de la démocratie scolaire au Québec et la gestion de l'éducation	45
	<i>Lyse Langlois</i>	
1.	Organisation de l'administration scolaire : les balises juridiques	48
1.1.	Autonomie des deux nouvelles structures : 1861 à 1944	51
1.2.	Nouvelles étapes dans la gestion scolaire : 1961 à 1997	53
1.3.	Une nouvelle réforme, un nouveau programme : le Programme de formation de l'école québécoise	56
2.	La démocratisation et la décentralisation scolaire : mythe ou réalité ?	60
	Conclusion	62
	Bibliographie	63
Chapitre 3	Les effets de la décentralisation dans les systèmes scolaires à l'extérieur du Québec	65
	<i>André Brassard, Luc Brunet et Sylvie De Saedeleer</i>	
1.	La décentralisation : nature, modalités et effets attendus	67
1.1.	La nature de la décentralisation	67
1.2.	Les modalités de la décentralisation	67
1.3.	Les effets attendus de la décentralisation	68
2.	Les effets de la décentralisation dans les systèmes scolaires autres que celui du Québec	71
2.1.	La Grande-Bretagne	71
2.2.	La Nouvelle-Zélande	75
2.3.	La France	77
2.4.	Les États-Unis	79
3.	Une synthèse des principaux effets de la décentralisation vécue dans des systèmes scolaires à l'extérieur du Québec	87
	Conclusion	90
	Bibliographie	90

Chapitre 4	La décentralisation dans le système d'enseignement au Québec : la Loi sur l'instruction publique (loi 180) et ses effets perçus	95
	<i>Luc Brunet, André Brassard et Sylvie De Saedeleer</i>	
1.	La décentralisation dans le système d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire du Québec : la loi 180	97
2.	Effets de la décentralisation administrative tels que perçus par des directeurs d'établissement	103
2.1.	Collecte et traitement des données	103
2.2.	Effets de la décentralisation chez les répondants	105
	Conclusion	117
	Bibliographie	119
Chapitre 5	La décentralisation scolaire en action : le processus de prise de décision en partenariat	121
	<i>Marjolaine Saint-Pierre</i>	
1.	Problématique : la décentralisation scolaire	125
2.	Objectifs de la recherche	127
3.	Cadre conceptuel	128
3.1.	Qu'est-ce que la décentralisation ?	128
3.2.	Qu'est-ce que le processus de prise de décision ?	130
3.3.	Qu'est-ce que le partenariat ?	131
4.	Méthodologie	133
4.1.	Démarche qualitative d'élaboration théorique	133
4.2.	Collecte de données	135
4.3.	Échantillonnage	135
4.4.	Analyse des données	136
4.5.	Validité	136
5.	Interprétation des résultats	136
5.1.	La décentralisation au niveau de l'axe du fonctionnement (fct) des conseils d'établissement	139

5.2. La décentralisation sur le plan de la prise de décision au sein des conseils d'établissement (pdd)	142
Conclusion	145
Bibliographie	147

Chapitre 6 La décentralisation du système scolaire québécois : une variation sur un thème majeur	151
<i>Guy Pelletier</i>	
1. Le temps de la décentralisation	154
1.1. La déconcentration	154
1.2. La délégation	155
1.3. La dévolution	156
2. Les changements structuraux au Québec	157
3. Des cadres sans cadres, avec cadres ou à la recherche de cadres... ..	164
Conclusion	167
Bibliographie	169

Chapitre 7 Les stratégies de pilotage du changement au sein d'une école déconcentrée : de la position de témoin à celle d'acteur	173
<i>Lorraine Savoie-Zajc</i>	
1. Nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités par la décentralisation et la déconcentration	177
2. Stratégies de pilotage du changement : quelques orientations théoriques	180
2.1. Stratégies de pilotage du changement centrées sur l'acteur	180
2.2. Stratégies de pilotage du changement centrées sur la culture institutionnelle	182
3. Sources et stratégies de changement : place au discours des chefs d'établissement	186
3.1. Attitudes spécifiques qu'il est nécessaire de développer	188
3.2. Compétences utiles dans le pilotage du changement	189
3.3. Formation	191

3.4. Modifications sur le plan des procédures ou des structures	192
3.5. Synthèse des stratégies de pilotage du changement	192
Conclusion	193
Bibliographie	194
Chapitre 8 Concilier intégration et décentralisation dans les systèmes de formation	197
<i>Philippe Perrenoud</i>	
1. Intégrer des établissements de formation	201
2. Peurs fondées et peurs imaginaires	204
2.1. Dissolution ou dissidence ?	206
2.2. Entre autonomie et dépendance	206
2.3. Structures et cultures informelles dans les organisations	216
3. Conditions d'une dynamique	219
3.1. Projet d'établissement et contrats	220
3.2. Culture de coopération et renouveau pédagogique	221
3.3. Ouverture et apprentissage de l'organisation ..	221
3.4. Autorité négociée, gestion participative	222
3.5. Renforcement des points forts, renoncement à tout couvrir	223
3.6. Culture commune des cadres	224
3.7. Pilotage et culture de l'évaluation	225
Conclusion : travailler sur la complexité	227
Bibliographie	227
Chapitre 9 La relève de la garde dans la problématique de la décentralisation du système d'éducation du Québec	233
<i>Philippe Dupuis</i>	
1. La formation pratique	236
2. Le mentorat	238
3. Le mentorat et les directions québécoises d'établissement	242

4. Une proposition d'implantation d'un système de mentorat	245
4.1. Conditions de mise en place	247
4.2. Responsabilités des acteurs organisationnels ..	249
4.3. Mentor et mentoré	251
Conclusion	252
Bibliographie	253
<i>Annexe</i> Questionnaire	256
Notices biographiques	265

INTRODUCTION¹

La restructuration scolaire dans un mouvement de décentralisation

Nouvelle gestion en partenariat

Marjolaine Saint-Pierre
Université du Québec à Montréal
saint-pierre.marjolaine@uqam.ca

Luc Brunet
Université de Montréal
luc.brunet@umontreal.ca

1. Nous témoignons notre reconnaissance à madame Pauline Provencher qui a revu ce manuscrit avec diligence et en a assuré la coordination avec les auteurs.

Au cours des dernières années, plusieurs pays occidentaux se sont dotés de nouvelles orientations en matière d'éducation et de formation. Nous assistons aujourd'hui à un mouvement généralisé de restructuration scolaire auquel souscrit le Québec. Ce mouvement semble s'inscrire de plus en plus dans le courant de la philosophie de globalisation qui touche la majorité des pays occidentaux. Les composantes essentielles de cette restructuration scolaire sont : la décentralisation des décisions et l'introduction d'une participation intensive des parents et de la communauté dans un esprit de gestion en partenariat, l'imputabilité des décisions, la professionnalisation de l'enseignement et la prescription d'un programme national commun recentré sur les savoirs de base. À cela s'ajoute une série de mesures communes à l'ensemble des pays touchant à la fois l'administration et la pédagogie. Ces mesures, fortement encouragées par les organisations internationales, concernent principalement la centration sur la réussite éducative et sur la qualité de l'enseignement, l'allongement du temps de formation, le resserrement des liens entre le système scolaire et l'institution familiale, le développement d'une relation maître-élève plus personnalisée, le renforcement de l'offre en formation professionnelle et technique, le développement de modes d'apprentissage novateurs exigeant une part plus active du milieu économique ; l'établissement de standards et un *monitoring* plus continu des apprentissages et, enfin, un engagement affirmé dans le virage technologique.

À l'automne 1997, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la loi 180 modifiant la Loi sur l'instruction publique et qui traduisait l'intention du gouvernement d'effectuer une décentralisation administrative en faveur des établissements d'enseignement. Entre autres, la loi 180 redéfinit le partage des responsabilités et de l'autorité (ou des pouvoirs) entre le niveau central, c'est-à-dire celui du gouvernement et du ministre de l'Éducation, le niveau de la commission scolaire et celui de l'établissement, ces deux derniers niveaux étant ceux qui sont particulièrement touchés. Ainsi, l'État maintient son pouvoir d'orientation et d'encadrement général : il définit les missions et le curriculum national, détermine et alloue l'essentiel des ressources financières et contrôle les résultats d'ensemble. La commission scolaire, instance intermédiaire, assure des fonctions de planification, de répartition des ressources, de soutien, de contrôle et d'évaluation des écoles. Enfin, l'école de quartier est le lieu commun où s'applique le curriculum national, certes, mais elle peut l'adapter et l'enrichir, établir des liens organiques avec la communauté environnante, et développer un projet éducatif qui tienne compte des valeurs de la communauté éducative.

Cette réforme, d'autres pays l'ont vécue auparavant. Le présent ouvrage vise donc à faire le point d'une façon générale, puis d'une façon spécifique, sur la nature, les procédures en action et les effets du concept de décentralisation appliqué en milieu scolaire. Le lecteur trouvera dans ce livre des informations tirées d'observations, d'analyses et d'études effectuées par des chercheurs universitaires qui lui permettront de mieux comprendre ce processus de gestion scolaire et les rôles des différents acteurs.

Dans le premier chapitre, Jean Plante propose un nouvel éclairage au double phénomène de la centralisation et de la décentralisation des systèmes éducatifs. Il tente de répondre à la question : qu'est-ce qui fait qu'un système éducatif est centralisé ou décentralisé ?

Au chapitre 2, Lyse Langlois traite, pour sa part, de l'institutionnalisation de la démocratie scolaire au Québec, au regard des ordres d'enseignement où la fréquentation de l'école est obligatoire.

Dans le troisième chapitre, André Brassard, Luc Brunet et Sylvie De Saedeler mettent en lumière les effets observés et perçus de politiques de décentralisation dans les systèmes scolaires de la Grande-Bretagne, de la Nouvelle-Zélande, de la France et des États-Unis.

Au chapitre suivant, Luc Brunet, André Brassard et Sylvie De Saedeler s'interrogent sur les résultats d'une étude effectuée auprès de 40 directions d'école au Québec concernant leurs perceptions des effets de cette politique dans leur vie quotidienne.

Marjolaine Saint-Pierre présente au chapitre 5 les résultats d'une étude de cas menée au Québec de 2000 à 2002 et visant à comprendre le fonctionnement des conseils d'établissement scolaire quant au processus de prise de décision dans un contexte de décentralisation administrative.

Dans le sixième chapitre, Guy Pelletier analyse le processus de réorganisation administrative en cours au Québec dans la foulée de la réforme scolaire engagée à l'automne 1998.

Lorraine Savoie-Zajc répond, dans le septième chapitre, à la question centrale liée aux stratégies de pilotage du changement au regard des pratiques développées par les chefs d'établissement scolaire à qui incombe la responsabilité d'assurer la mise en œuvre locale des changements prévus par la réforme.

Au chapitre 8, Philippe Perrenoud tente de déterminer les problèmes auxquels il faut s'attendre lorsqu'on procède à des fusions et surtout comment les concevoir pour que celles-ci soient compatibles avec une certaine décentralisation.

Au neuvième chapitre, Philippe Dupuis propose le mentorat comme processus de soutien et de socialisation professionnelle chez des directions d'école aux prises avec des difficultés liées au mécanisme de décentralisation administrative.

CHAPITRE

1

**La dynamique
de la centra-décentralisation
du système éducatif québécois**

Jean Plante
Université Laval
jean.plante@fse.ulaval.ca

RÉSUMÉ

L'auteur de ce chapitre propose une exploration des différentes formes d'autorité qu'a connues le système éducatif francophone québécois. Le postulat de base est que tout système éducatif est le produit des rapports de force qui existent au sein d'une société donnée. Ces derniers déterminent la structure d'autorité du système et, par la même occasion, sa centralisation, décentralisation, concentration et déconcentration. L'auteur définit d'abord les concepts et les illustre. Il explique ensuite théoriquement le double phénomène centralisation-décentralisation ; enfin, il met en lumière sa pensée en étudiant l'évolution du système éducatif francophone québécois.

Il paraît toujours présomptueux de discourir sur la décentralisation. Depuis nombre d'années, cette question figure dans les réflexions des penseurs politiques, dans les interventions de plusieurs administrateurs et dans les velléités des politiciens. Elle est devenue d'actualité avec les États-nations ou États-providence, car leur constitution exigeait une bonne part de centralisation. Dans le langage courant, nous savons que la décentralisation, la centralisation et la déconcentration concernent la distribution des pouvoirs au sein d'une unité administrative ou politique d'un État-nation.

Les phénomènes sociaux récents nous appellent à regarder différemment la gestion des affaires sociales et, par le fait même, des systèmes éducatifs. Certains invoquent la mondialisation des économies et du commerce pour justifier leurs démarches, alors que d'autres s'interrogent sur les conséquences que cette nouvelle donne du pouvoir aura sur la démocratie. La France adopte, en 1982, une loi exigeant la réorganisation des pouvoirs étatiques et préconisant la décentralisation. En Grande-Bretagne, apparaissent, à peu près à la même période, le *Local School Management*. Aux États-Unis, le *School-Based Management* reçoit sa part d'attention. Au Québec, depuis la Révolution tranquille, le gouvernement cherche à donner, de toutes manières, plus de pouvoir aux autorités locales.

Les chercheurs s'adonnent eux aussi à diverses analyses administratives, politiques, sociales et économiques visant à justifier une meilleure prise en charge du phénomène éducatif par l'ensemble de la population. Langrod (1953) propose son essai d'un schéma analytique de notions fondamentales de l'organisation administrative ; Orban (1984) analyse la dynamique de la centralisation dans l'État fédéral et se demande s'il s'agit d'un processus irréversible ; Riley (1990) s'interroge sur la capacité des membres des conseils scolaires à être de fidèles traducteurs des demandes des localités ; sous la direction de Mills, Vaughan, Smith et Tabibzadeh (1991), se retrouve une interrogation relative à la décentralisation des systèmes de santé dans le monde ; l'Organisation de coopération et de développement économiques (1995) publie une étude sur les processus de décision dans 14 systèmes éducatifs ; Hanson (1998) se demande quels sont les principaux problèmes qu'on doit résoudre pour parvenir à une décentralisation en éducation ; Hannaway (1993) analyse les districts scolaires américains en cherchant à identifier les relations entre les pressions politiques et la décentralisation ; Welsh et McGinn (1999) posent le problème de la décentralisation en éducation ; Gravel (1999) fait état des structures et des fonctions des institutions administratives locales et régionales au Québec ; Labelle et Saint-Germain (2001) s'interrogent sur la décentralisation éducative au Québec. La liste pourrait s'allonger, mais ce serait inutile puisque, déjà, on comprend que le partage des pouvoirs au sein de l'État et de l'appareil gouvernemental constitue un phénomène auquel les chercheurs s'intéressent.

Il nous semble important d'apporter un nouvel éclairage au double phénomène de la centralisation et de la décentralisation des systèmes éducatifs en tentant de répondre à la question suivante : qu'est-ce qui fait qu'un système éducatif est centralisé ou décentralisé ? En première partie, nous définissons les concepts et nous les illustrons. La deuxième partie est consacrée à une explication théorique de ce double phénomène. Nous mettons en lumière notre pensée, au cours de la troisième partie, en étudiant l'évolution du système éducatif québécois.

1. DÉFINITION DES CONCEPTS

La question que nous posons demande que nous définissions certains concepts qui permettront d'élaborer un cadre conceptuel susceptible de nous aider à apporter une réponse plausible. Comment peut-on définir le système scolaire ? Qu'est-ce que la centralisation, la décentralisation, la concentration, la déconcentration en administration ?

1.1. QU'EST-CE QU'UN SYSTÈME SCOLAIRE ?

Il semble évident que le premier concept à définir, c'est celui de système scolaire. Laliberté et Plante (1990a, p. 17) affirment qu'« un système scolaire comprend tout ce qui, parmi les divers moyens éducatifs, est structuré de façon complète de bas en haut de la pyramide, est dirigé par les appareils politiques de la société en ses différents niveaux et est ainsi contrôlé en vue de répondre aux divers besoins sociaux dont on accepte de prendre charge ». Cette définition apparaît suffisamment claire et précise ; elle indique qu'un système scolaire se situe dans une société donnée, dont il prend les couleurs, et il est dirigé et contrôlé par les appareils politiques de cette société.

De cette définition, retenons quelques dimensions. En premier lieu, la structuration pyramidale des moyens éducatifs, à savoir : les régimes pédagogiques, les programmes d'études, les méthodes pédagogiques, etc. C'est aussi la structuration ordinale dudit système : primaire, secondaire, collégial et universitaire. De plus, celle-ci comprend les divers appareils politiques qui dirigent chaque ordre d'enseignement et ceux de l'appareil central gouvernemental. En deuxième lieu, il ne s'agit pas uniquement d'une direction du système par les appareils politiques, mais aussi d'un contrôle de ce qui est fait ou doit être fait par un tel système. Enfin, ce sont ces mêmes appareils politiques qui ont la responsabilité de répondre à certains besoins sociaux ; ce sont eux qui décident quels besoins sociaux seront satisfaits par le système.

Le Québec constitue l'un des États fédérés du Canada¹. Le fondement même du droit public canadien et québécois est la *rule of law*, laquelle signifie que la loi est source première du droit. Il s'agit là d'une des principales conséquences de la souveraineté de l'État qui s'exprime par la fonction législative (Rémillard, 1976). En prenant en compte cette réalité, on comprend que l'étude d'Orban (1984) pénètre au cœur de la dualité centralisation-décentralisation. Il fait prendre conscience que la théorie de la souveraineté populaire est à la base de nos systèmes démocratiques. Il souligne aussi que c'est Rousseau qui a introduit le concept de nation dans le langage scientifique. C'est au nom de la nation que la Révolution française s'est réalisée et que l'Assemblée nationale a été créée. C'est ainsi qu'on passe de la souveraineté du peuple à celle de la souveraineté nationale. On est loin de l'expression « L'État, c'est moi », qu'on a attribuée à Louis XIV. L'État dispose, dès lors, d'un centre de puissance, d'autorité et de pouvoir ; il s'ensuit qu'il est normalement l'interprète des intérêts de la nation. Par conséquent, le gouvernement central, jouissant du monopole précité, est le seul à faire le droit, c'est-à-dire à légiférer, à réglementer et à interpréter jusque dans les moindres détails, si cela est nécessaire. De ce point de vue, tout système étatique est centralisé.

Comme dans tous les États, au sommet de la hiérarchie politique québécoise nous avons les appareils politiques suivants lorsque nous retenons la position de Bergeron (1965) : le législatif (L), le gouvernemental (G), le judiciaire (J) et l'administratif (A). Les deux premiers décident des orientations, objectifs, politiques et autres choix de l'État, les deux autres exécutent, mettent en œuvre, vérifient et contrôlent les actes décisionnels.

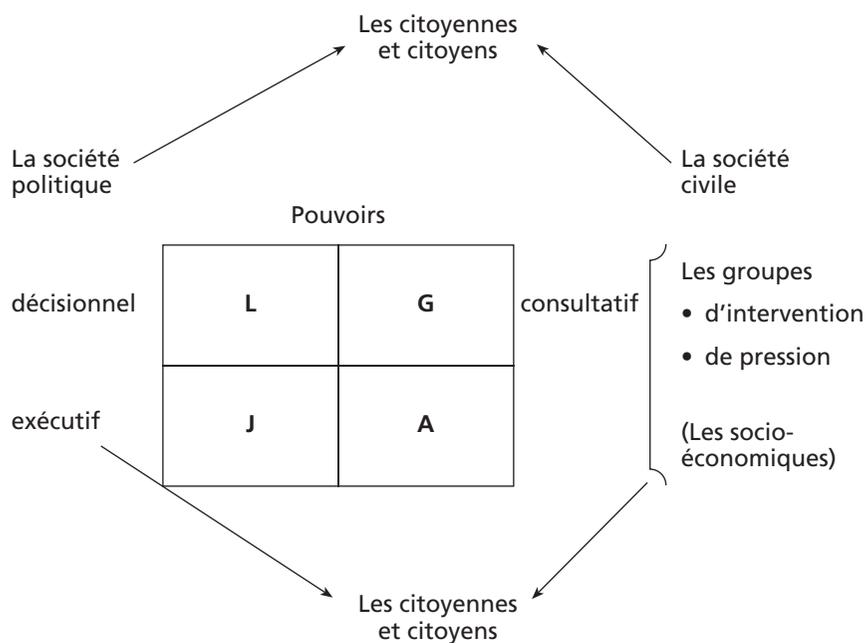
FIGURE 1
La structure des pouvoirs politiques

Décideurs	L	G
Exécuteurs-vérificateurs	J	A

1. La coutume veut que nous parlions de provinces canadiennes plutôt que d'États fédérés canadiens. Nous préférons retenir cette dernière appellation et nous situer dans la logique du langage des politologues. La question se pose de la pertinence de garder une telle appellation. Voir à ce sujet Bonenfant (1979).

En éducation, au cours de la Révolution tranquille, le Québec y a ajouté une structure consultative fort importante. Ce qui donne la figure 2.

FIGURE 2
La structure des pouvoirs centraux en éducation, au Québec



Nous avons déjà souligné la pertinence du pouvoir consultatif en éducation en rappelant la justification de la commission Parent (Plante, 2003). Nous devons ajouter maintenant en nous référant à Dion (1969) que le politique fait partie du social et que ses décisions, dans une société démocratique, reflètent les ambitions, les attentes et les ressources qui leur servent de justification et de légitimation. D'une façon globale, ces éléments sont véhiculés par les agents socioéconomiques, les groupes d'intervention et de pression d'une société donnée.

Il est rare que le citoyen négocie les services sociaux directement avec l'État central. Au Québec, dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire, l'État a établi depuis le milieu du XIX^e siècle les commissions scolaires, organismes chargés de l'établissement et de la gestion de l'enseignement public sur tout son territoire. Lors de la dernière réorganisation de cette structure politique régionale, le législateur québécois lui a accordé

certaines pouvoirs et il en a octroyé d'autres à l'établissement scolaire. Ayant déjà présenté une vue synthèse des pouvoirs et des devoirs de ces deux institutions, nous nous contentons ici de rappeler la structure de leurs pouvoirs décisionnels et consultatifs (Plante, 2003)².

FIGURE 3
Les appareils politiques de l'éducation sur le plan régional et local

De la commission scolaire	
<i>Décisionnels</i>	<i>Consultatifs</i>
Conseil des commissaires	Comité de parents
Comité exécutif	Comité des services EHDAA
Direction générale	Comité consultatif de gestion
	Comité consultatif de transport
De l'école	
<i>Décisionnels</i>	<i>Consultatifs</i>
Conseil d'établissement	Assemblée des enseignants
Direction de l'école	Assemblée des professionnels non enseignants
	Assemblée des personnels de soutien
	Assemblée des élèves
	Organisme de participation des parents

La reconnaissance de cette structure des pouvoirs centraux, régionaux et locaux répond à l'exigence de Gélinas (1975), à savoir la nécessité de démarquer un noyau central permettant de définir la part et le type de pouvoir revenant au centre et à la périphérie. Les figures 1, 2 et 3 mettent aussi en évidence les énoncés d'Orban (1984). La souveraineté populaire s'exprime par la voix des citoyens lors des diverses consultations que mènent les appareils politiques. Les groupes d'intervention et de pression constituent aussi d'excellents véhicules de manifestation des attentes, des valeurs et des besoins des individus et de la société. La souveraineté nationale prend son sens par les quatre appareils politiques reconnus par Bergeron (1965); cependant, c'est le législatif et le gouvernemental qui demeurent les seules instances aptes à décider des attributions des organismes politiques.

2. Pour une information plus détaillée, consulter Després-Poirier et Dupuis (1999).

1.2. CENTRALISATION-DÉCENTRALISATION, CONCENTRATION-DÉCONCENTRATION

En sciences sociales, principalement en sciences politiques, les concepts centralisation, décentralisation et déconcentration renvoient à un terme plus générique, le pouvoir, que nous définissons, de façon simple, comme étant la capacité de A d'influencer ou de faire agir B dans une situation que A et B trouvent légitime. Dans ce contexte, les concepts centralisation, décentralisation et déconcentration renvoient au processus de mise en place d'unités de décision. Le système est centralisé lorsqu'il ne valorise que les décisions prises par son centre, alors que la décentralisation implique une remise des décisions à des unités périphériques. La déconcentration constitue, quant à elle, un prolongement de l'autorité centrale ; elle ne possède pas de structures d'autorité propres.

La décentralisation, tout comme la déconcentration, suppose l'existence, dans un État ou dans une grande entreprise, d'un centre et d'une périphérie. Il faut, en conséquence, reconnaître ce centre ou ce noyau central afin de définir la part et le type de pouvoir qui reviennent aux deux paliers. Tous les théoriciens qui ont abordé la question soulignent l'importance de bien cerner ce noyau central, car c'est à partir de lui et par rapport à lui qu'on peut parler de décentralisation ou de déconcentration. Gélinas (1975) précise que ni l'un ni l'autre des deux concepts n'exigent l'indépendance complète. Une interdépendance et une subordination plus ou moins étendues existent entre le noyau central et les organismes de la périphérie.

Précisons davantage les concepts de déconcentration et de décentralisation. La déconcentration ne suppose pas « la rupture du lien hiérarchique ni la constitution d'une entité légale distincte. Elle consiste en une délégation d'autorité mais non en un partage de responsabilité à l'égard des tiers ou si l'on préfère des administrés » (Gélinas, 1975, p. 7).

Cet auteur distingue deux types de déconcentration : fonctionnelle et territoriale. La première est essentiellement la subdivision de l'autorité et des tâches en diverses unités administratives à l'intérieur d'un ministère ou d'un organisme. La déconcentration territoriale, comme son nom l'indique, est celle qui se fait sur l'ensemble d'un territoire. Les bureaux régionaux du ministère de l'Éducation constituent un exemple de déconcentration territoriale.

Poursuivant son raisonnement, Gélinas (1975, p. 8) synthétise la décentralisation de la façon suivante :

1. Les organismes décentralisés fonctionnellement, eux-mêmes subdivisés en organismes :
 - a) à vocation nationale,
 - b) à vocation locale ou régionale;
2. Les organismes décentralisés territorialement, eux-mêmes subdivisés en organismes :
 - a) unifonctionnels (les commissions scolaires),
 - b) multifonctionnels (les conseils municipaux).

Cette distinction conduit Gélinas (1975) à établir deux définitions de la décentralisation. Les organismes décentralisés fonctionnellement sont des organismes soumis à la tutelle des ministères et à certains contrôles, règles et pratiques des organismes administratifs centraux. Ils ont une personnalité juridique distincte et ils sont dirigés par des personnes nommées. Généralement, ils n'ont pas de pouvoir fiscal, même si parfois ils jouissent de certains revenus. Dans cette catégorie d'organismes, l'auteur classe les cégeps, à titre d'exemple (Gélinas, 1975). Les organismes décentralisés territorialement sont dirigés par des personnes élues. Ils disposent d'un pouvoir fiscal et ont une personnalité juridique distincte. Ils sont également soumis à la tutelle d'un ministère qui exerce celle-ci de façon presque exclusive (Gélinas, 1975).

Lemieux (1997) dégage quatre types de décentralisation : la déconcentration, la délégation, la dévolution et la privatisation. Ces quatre types se situent sur le même continuum, la déconcentration représentant le degré le plus faible de décentralisation.

Les organisations déconcentrées ne disposent pas de poste d'autorité autonome par rapport aux autorités centrales dont elles dépendent. La délégation ou décentralisation fonctionnelle suppose l'existence d'organisations autonomes, distinctes des organisations centrales. C'est le cas du Conseil supérieur de l'éducation. La dévolution ou décentralisation politique suppose une reconnaissance politique des compétences des instances décentralisées politiquement, des dirigeants élus et non nommés et, enfin, des sources de financement autonomes. C'est le cas des municipalités et des commissions scolaires.

Ces quelques remarques sur les distinctions à considérer dans l'étude de la décentralisation mènent à dire, ainsi que le font Gélinas, Lemieux et la majorité des auteurs qui ont étudié le phénomène, que les organisations sont décentralisées dans la mesure où elles possèdent des compétences, des sources de financement et une structure d'autorité. Dans cette optique, selon Lemieux (1997), la décentralisation ou la centralisation consiste à confier les attributions aux organismes jugées les plus aptes à traiter des affaires

publiques. Or, nous avons affirmé que l'Assemblée nationale et le gouvernement sont les seules instances aptes à décider des attributions des organismes politiques.

Nous avons jusqu'à maintenant défini les concepts de centralisation, de décentralisation et de déconcentration. De même, nous avons identifié le noyau central de la structure des pouvoirs étatiques de l'éducation, ainsi que les organismes politiques ayant compétence pour légiférer, régler et interpréter les besoins et les attentes de la société. Par la même occasion, nous avons mis en évidence l'interdépendance de deux souverainetés, celle du peuple et celle de la nation. Est-ce que la première correspond à la décentralisation et la seconde à la centralisation ? Dans le présent texte nous n'avons pas l'intention de répondre à cette question.

2. CADRE CONCEPTUEL

Pour analyser le fonctionnement dynamique qui existe entre les institutions de la société civile et celles de la société politique, nous faisons appel à l'analyse systémique afin de dégager un cadre théorique permettant l'analyse de l'évolution du système éducatif québécois.

La centralisation et la décentralisation renvoient à des phénomènes inhérents à la structuration et au fonctionnement des systèmes politiques (Lemieux, 1977). L'étude de ces systèmes politiques montre l'existence de rapports de force ou mieux d'opposition entre leurs composantes. L'exemple le plus simple, c'est la centralité de la capitale ou de la métropole par rapport aux régions. On décèle aussi ce rapport de force en étudiant le bilinguisme au Canada ou au Québec ou, encore, en analysant la confessionnalité des écoles québécoises et canadiennes. On peut aussi reconnaître cette opposition dans les rapports de l'État fédéral avec ses États fédérés. C'est dans ce rapport de force qu'on peut étudier le double phénomène de l'exercice du pouvoir en prenant comme point d'appui cette opposition entre le centre et la périphérie.

En conséquence, il apparaît très important d'envisager l'évolution des systèmes politiques – les systèmes éducatifs en sont – en étudiant les rapports de force vécus à l'intérieur de ces systèmes. C'est une approche très féconde qui permet de dégager les structures d'autorité et les circonstances qui ont fait qu'elles le sont devenues. De même, qui dit forces dominantes dit aussi forces secondaires ou latentes lesquelles remplacent ou favorisent le remplacement des forces dominantes ou empêchent leur éclosion. L'étude des forces dominantes peut très bien se faire par l'utilisation de l'approche

systémique et de l'analyse du processus systémique. C'est d'ailleurs sur la dynamique des forces du système, externes et internes, que reposent son existence et son évolution.

En optant pour l'approche et l'analyse systémiques, il faut s'interroger sur ce qu'est un système. Une définition, synthèse de ce qu'affirme la littérature, dit à ce sujet (Immergart, 1968 ; Piaget, 1968 ; Rapoport, 1968 ; Bertalanffy, 1968) que le système est une totalité qui se maintient et évolue, donc se transforme, en se régulant elle-même. Cette régulation s'effectue par diverses rétroactions qui s'ajustent à la stratification de ses diverses composantes. Les rétroactions s'effectuent dans l'ensemble du système : sous-systèmes, système et supra-système, car tout système vivant échange avec son environnement. On doit, lorsqu'on utilise l'approche et l'analyse des processus systémiques, tenir compte du temps, car toute transformation s'effectue dans le temps.

Dans cette analyse, on doit prendre en considération autant les acteurs internes que les acteurs extérieurs au système éducatif québécois. Ils sont très nombreux et il y en a autant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système. Maintenant, méthodologiquement, il faut déterminer précisément de quel système il s'agit. En prenant le système éducatif québécois comme unité, le système social québécois devient le suprasystème. Cela est-il suffisant pour étudier des phénomènes qui transcendent presque toujours les frontières d'un pays ? En voulant étudier les phénomènes religieux et linguistiques comme bases de l'élaboration du système éducatif, on doit admettre que ces phénomènes ne connaissent pas de frontières. Ainsi, les villes des Cantons-de-l'Est ont une structure municipale différente de celle des autres localités du Québec. C'est dû à l'immigration massive d'Irlandais et de Loyalistes. Le phénomène est le résultat de rapports de force, mais ces derniers ne se sont pas manifestés sur le territoire ou dans le système québécois. Néanmoins, la frontière du système québécois étant suffisamment perméable pour permettre l'arrivée de ces immigrants, le système scolaire s'en est trouvé transformé.

De tout ce qui vient d'être dit, il découle que l'unité d'analyse systémique doit être le système éducatif, certes, mais dans un ensemble plus grand, comme un suprasystème. Les mères patries, la France et l'Angleterre, ne peuvent pas être laissées de côté. De même, notre puissant voisin du sud a eu son mot à dire.

Un dernier point s'avère très important. Lemieux (1977), dans son étude sur la décentralisation, affirme que la centralisation et la décentralisation dans le domaine politique renvoient à des organisations qui sont chargées de la régulation des affaires publiques entendues au sens large. Il déclare aussi que « la centralisation, ou la décentralisation, consiste à confier

les attributions nécessaires aux organisations jugées les plus aptes à traiter des affaires publiques [...] » (p. 15). Il poursuit en disant que « les attributions centralisées ou décentralisées sont généralement regroupées en trois catégories : les compétences, les sources de financement et les postes d'autorité » (p. 15). En somme, les instances de régulation ont pour fonction de traiter des affaires publiques. L'éducation fait partie des affaires publiques.

Laliberté et Plante (1990b) ont montré que la prise en charge de l'éducation par la société politique s'effectue à la suite d'initiatives d'organisations de la société civile. Ainsi, le Montreal's Mechanics Institute, fondé par un groupe d'industriels, est un précurseur des écoles de métiers du Conseil des arts et métiers. De même, vers les années 1870, le YMCA s'intéresse tout particulièrement aux besoins de ses membres travaillant dans le monde du commerce ; il organise d'abord des cours spéciaux à leur intention, puis un programme complet de formation en économie. Cette section commerciale va poursuivre son développement, se transformer et donner naissance au College Sir George Williams, lequel fait maintenant partie de l'Université Concordia. Cette institutionnalisation ne signifie pas que l'entreprise privée perd son identité et le contrôle de son œuvre, mais que l'État reconnaît son apport essentiel au développement du citoyen et de la société.

En somme, notre modèle d'analyse doit être suffisamment souple pour permettre de comprendre l'interdépendance qui existe entre la société civile et la société politique lors de la structuration du système éducatif québécois. Nous proposons de situer la centralisation et la décentralisation sur un continuum et de voir ces deux phénomènes comme la résultante de rapports de force présents dans la société civile et dans la société politique, lesquels déterminent qui fait quoi dans une société donnée. En nous référant aux quatre types de Lemieux, nous obtenons le modèle suivant.

FIGURE 4
Modèle d'analyse de la dynamique de la décentralisation

	<i>Déconcentration</i>	<i>Délégation</i>	<i>Dévo-lution</i>	<i>Privati-sation</i>
Rapports de force présents dans la société civile et dans la société politique : qui fait quoi ?	centralisation	_____	_____	décentralisation
Qui détermine :				
– les compétences ?	centralisation	_____	_____	décentralisation
– les sources de financement ?	centralisation	_____	_____	décentralisation
– la structure des postes d'autorité ?	centralisation	_____	_____	décentralisation

En ce qui concerne les compétences, les éléments suivants serviront de guide pour l'analyse de la période 1976 à nos jours : les régimes pédagogiques, les programmes d'études, les services complémentaires et particuliers, les services confessionnels, les méthodes pédagogiques et les manuels, l'évaluation et la sanction des études, l'encadrement des élèves, les services aux élèves handicapés, en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA), l'admission des élèves, l'inscription des élèves, la gestion des ressources humaines, la gestion des immeubles et le transport. Lorsque nous parlerons de sources de financement, nous nous arrêterons à trois paliers de la structure d'autorité : centrale, régionale et locale. Enfin, nous tiendrons compte de la structure des postes d'autorité telle que la définit la loi actuelle.

Pour effectuer l'analyse de l'évolution du système éducatif québécois, nous l'avons subdivisée en huit périodes : 1) le régime français, 2) 1760-1801, 3) 1801-1840, 4) 1841-1867, 5) 1867-1907, 6) 1907-1959, 7) 1960-1976 et 8) de 1976 à nos jours.

3. PRÉSENCE DE LA DÉCENTRALISATION AU COURS DE L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF QUÉBÉCOIS³

Cette partie est consacrée à l'étude des rapports de force qui ont façonné le système éducatif québécois au cours de son histoire. Pour la période de 1976 à nos jours, nous procéderons à une analyse plus systématique des pouvoirs et devoirs attribués aux trois paliers politiques québécois en éducation afin de dégager ce qui est centralisé et décentralisé actuellement.

3.1. RÉGIME FRANÇAIS, 1608-1760

Comment la présence de la France s'est-elle manifestée en éducation ? La réponse la plus simple consiste à dire que ce qui existait en France a été transposé en Nouvelle-France. Bien sûr, il faut apporter des nuances. Il est vrai que le Collège des Jésuites est construit sur le modèle des collèges français de l'époque et que, dans les petites écoles, on enseigne le catéchisme, la lecture, l'écriture et le calcul (Audet, 1971). Existait-il pour autant un système éducatif en Nouvelle-France ?

3. Cette partie est construite à partir de données historiques principalement puisées aux sources suivantes : Audet (1951, 1971) ; Audet et Gauthier (1967) ; Charland (1987) ; Commission d'étude sur la formation professionnelle et socioculturelle des adultes (1982) ; Hamelin (1976) ; Laliberté et Plante (1990a,b) ; Linteau, Durocher et Robert (1979) ; Monière (1977) ; Rocher (1968).

Ce qu'affirment Labelle et Saint-Germain (2001) en ce qui concerne la présence d'un système éducatif, en Nouvelle-France, sous le régime français apparaît véridique, mais trop bref pour rendre compte de toute la réalité. En effet, plusieurs personnes qui se sont penchées sur la question de la présence d'un système éducatif sous le régime français ont très souvent affirmé comme le font Audet et Gauthier (1967, p. 3): « Il n'y eut, sous le régime français, aucune organisation scolaire officielle, du moins au sens où nous l'entendons aujourd'hui. » Et cela est vrai si nous définissons le système scolaire comme nous l'avons fait. Il est évident que l'une des quatre caractéristiques de cette définition, le contrôle par les appareils de l'État, ne se retrouve pas sous le régime français. Par contre, les historiens ont montré qu'il y avait une gouverne politique en Nouvelle-France. Essayons de voir ce qu'il en était, du moins pour l'éducation.

La Nouvelle-France était une colonie dépendant directement du roi lui-même. Jusqu'en 1645, celui-ci nommera un gouverneur à qui il donnera des pouvoirs militaires, de réglementation législative, d'administration civile et de justice ultime. Il confiera les pouvoirs de gestion financière et d'exercice du commerce à un administrateur privé, la Compagnie de la Nouvelle-France. Ce qui est d'ordre culturel, donc de l'enseignement, est confié à l'Église de France, gallicane, c'est-à-dire qu'elle est française avant d'être universelle. À titre d'exemple, c'est le roi qui nomme l'évêque et non le pape. En utilisant la formulation diplomatique, nous pouvons affirmer que le pape nomme l'évêque avec le consentement du roi.

De 1645 à 1663, on met en place le Conseil de Québec où siègent le gouverneur, le directeur de la traite des fourrures, le supérieur de l'Ordre des Jésuites et quatre conseillers élus par la population d'origine européenne (Hamelin, 1976). De 1665 à 1759, la compagnie commerciale est remplacée par l'intendant qui est chargé de la justice, du commerce et des finances. Le gouverneur demeure responsable de la milice, de l'armée et de toutes les relations avec les nations amérindiennes et les autres colonisateurs d'Amérique: Anglais, Hollandais et Espagnols. L'Église de France demeure responsable de l'activité culturelle et, par conséquent, de l'éducation. Elle se fait représenter par un évêque. Il dirige les communautés religieuses, approuve l'érection des paroisses, fixe la dîme, recrute, forme et contrôle le clergé et dirige les fabriques de paroisse par l'intermédiaire des curés. Il siège au Conseil souverain, organisme consultatif auprès du gouverneur et de l'intendant. Ajoutons que le Conseil souverain sert de cour d'appel. Cela donne une idée de son grand pouvoir sur la vie de l'ensemble des citoyens de la Nouvelle-France.

En somme, il existait une structure politique fonctionnelle en Nouvelle-France sous le régime français. Il faut conclure que l'initiative de l'éducation dans cette conjoncture est privée, mais que son contrôle est

public et relève de la surveillance de l'État au moins autant que l'Église elle-même. Il faut bien admettre que, selon le modèle de Lemieux (1995), la Nouvelle-France possède un système hybride, public centralisé et privé décentralisé.

3.2. PÉRIODE 1760-1800

Il est très important de retenir ce que nous venons d'exposer, car le système scolaire des Canadiens français y prend ses racines. Nous constatons qu'il est privé, et ce privé est catholique, avec un contrôle public.

La période qui nous intéresse maintenant présente des anachronismes par rapport à ce qui se passe normalement lorsqu'un conquérant s'implante dans une colonie (Hamelin, 1976). Ordinairement, le conquérant impose ses coutumes, ses usages, sa langue, sa religion, etc. Or, le conquérant anglais a été incapable de réaliser cette implantation, la conjoncture l'en empêchait. Il faut se rappeler que, au lendemain de la victoire des Anglais sur les Français, les Anglais de la Nouvelle-Angleterre se sont révoltés contre leur mère patrie. Cette révolte américaine a forcé les autorités britanniques à réévaluer leur action envers les Canadiens français. Ils avaient besoin d'eux pour défendre le territoire. Il faut faire contre mauvaise fortune bon cœur, dit-on. C'est dans ce contexte que les Anglais ont répondu plus positivement que prévu aux demandes des Canadiens français quant à leur mode de gestion politique.

La Révolution américaine va amener au Canada ceux qui veulent rester fidèles à l'Angleterre, les Loyalistes. Ces derniers vont s'installer dans la partie sud du Bas-Canada et autour des Grands Lacs au Haut-Canada. Ils apportent avec eux la fidélité à l'Angleterre, mais aussi les idées libérales qui ont alimenté les discussions politiques conduisant à la Déclaration d'Indépendance des treize colonies d'Amérique. Parmi les principaux points, on remarque la demande d'une plus grande participation des citoyens à la gestion publique. Ce sont eux qui vont influencer la mise en place de la Constitution de 1791 et qui vont suggérer l'implantation des commissions scolaires (*school boards*)⁴. Cette démocratisation s'est traduite par cette expression : « *No votation without taxation* ».

On pourrait mettre un autre événement en évidence : la Révolution française. Bien qu'il faille nuancer son influence sur le système éducatif québécois, il appert que les attentes des Canadiens français envers leur mère

4. On remarque la mauvaise traduction de *school boards*, que nos lois ont constamment conservée.

patrie s'étaient considérablement modifiées tout au long du déroulement de cette importante révolution pour l'Occident. La revue *Cap-aux-Diamants* (1989), dans son étude du phénomène, montre que les Canadiens français étaient fiers que le bas-peuple se révolte. Cette fierté s'est évanouie lorsque les révolutionnaires s'en sont pris au roi et au clergé.

Ces rapports de force, extérieurs au pays, nous aident à mieux comprendre pourquoi les Canadiens français ont joui d'un régime d'exception malgré ce que les dispositions du droit international de l'époque reconnaissent comme droits au conquérant. C'est ce qui explique que les institutions scolaires des Canadiens français érigées sous le régime français ont poursuivi leurs activités. Cependant, on doit reconnaître l'absence de la gouverne publique et admettre que le système scolaire des Canadiens français relève de la compétence du privé.

3.3. PÉRIODE 1800-1840

Selon Monière (1977), le régime anglais se caractérise par trois phénomènes : le déclin du commerce des fourrures, la crise de l'agriculture et le développement du commerce du bois et des transports. Les Canadiens français s'occupent principalement de la terre. Or, les terres n'offrent plus le même rendement, les autres sols cultivables ne leur sont pas accessibles, car ils sont réservés aux Anglais et aux immigrants anglais. Cette situation entraîne d'ailleurs l'exode massif des Canadiens-français vers les États-Unis et vers les provinces de l'Ouest canadien. Au moment de cette crise, on constate cependant que les seigneurs ont la chance de se tourner vers d'autres secteurs d'activités. Il n'en est pas ainsi pour l'habitant, encouragé par les marchands anglophones, par une certaine élite francophone aristocratique et par le clergé catholique à demeurer sur les fermes et à poursuivre la vocation agricole de la colonie. Les marchands, d'un côté, tiennent à bâtir leur propre système économique autour du commerce continental et trouvent les Canadiens français beaucoup trop libres de se déplacer vers les régions en plein développement, menaçant ainsi le désir des Anglais de monopoliser ce secteur d'activité. Le clergé catholique et une certaine élite francophone traditionnelle, de l'autre, jugent cette liberté malsaine pour la survie de l'équilibre hégémonique social et politique de la colonie. De plus, pour le clergé, cette mouvance, qui tient le colon éloigné de la doctrine du culte, menacé la propagation et le maintien de la morale chrétienne où Dieu et ses clercs sont les guides de la vie.

C'est dans ce contexte que se construit le système scolaire québécois à partir de 1801. De l'adoption de la loi proclamant l'Institution royale pour l'avancement des sciences jusqu'au début des années 1840, on peut considérer que le développement du système scolaire se fait par essais et erreurs.

Cependant, plusieurs des mesures adoptées au fil de ces années représentent des ébauches de projets qui donnent le ton pour les orientations plus permanentes de l'organisation des écoles. Les échecs successifs des législations en matière scolaire puisent leurs sources dans l'organisation territoriale même des habitants du Bas-Canada. Aucune organisation municipale n'existe pendant les premières décennies du XIX^e siècle. La vie des habitants, autant à la campagne qu'à la ville, se déroule autour des activités paroissiales. Le perron de l'église demeure un lieu privilégié pour la transmission des affaires nouvelles et autres rumeurs concernant tout autant la vie régionale que celle de l'ensemble de la colonie. Ce regroupement autour de l'église rend cependant les Canadiens français très perméables à l'idéologie cléricale.

Contrairement à ce qui se passait en France, où l'exclusivité du champ de l'éducation comme mesure de contrôle social au XIX^e siècle était un enjeu entre l'Église et l'État, au Bas-Canada, il s'agissait de déterminer les modalités de collaboration entre l'Église et l'État dans toute la sphère du pouvoir sur la population. D'une part, l'Église offrait son soutien à l'État lors de soulèvements populaires, par exemple au moment de la révolte contre la taxation scolaire (la guerre des éteignoirs) ; en retour, en vertu de sa bonne foi, elle obtenait de poursuivre le contrôle social en s'occupant de l'éducation de la population canadienne-française. Dit autrement, entre 1801 et 1840, une alliance stratégique entre l'Église et l'État s'installe afin de préserver le pouvoir des élites en place.

Même si la loi de 1801, l'Institution royale pour l'avancement des sciences, ne donne pas les résultats escomptés, elle instaure une certaine décentralisation, celle demandée par les Loyalistes. En effet, si l'autorité centrale est responsable des programmes d'études et de l'engagement des enseignants, l'autorité locale doit construire et entretenir l'école. La Loi des écoles de fabrique autorise l'Église catholique à avoir ses propres écoles. Selon Lemieux, il s'agit là de la forme extrême de décentralisation, la privatisation. La Loi des écoles de syndics de 1828 reconnaît, elle aussi, le double palier décisionnel en reprenant les dispositions de la loi de 1801. L'enseignement supérieur privé prend naissance durant cette période ; l'Université McGill est alors fondée.

Parlant de la période qui s'écoule de 1760 à 1840, Audet et Gauthier (1967) concluent que trois tendances la caractérisent et que celles-ci vont aller en s'accroissant tout au long du développement du système scolaire québécois : l'intervention de l'État dans le domaine scolaire, une décentralisation progressive, puis une grande variabilité à l'intérieur du système scolaire.

3.4. PÉRIODE 1840-1867

La Commission d'étude sur la formation professionnelle et socioculturelle des adultes (1982) affirme qu'il existe, au milieu du XIX^e siècle, au Québec, deux élites, capitaliste et conservatrice : les bourgeoisies anglophone et francophone. Les deux sont considérées comme conservatrices, ce qui, à première vue, va à l'encontre de la thèse de Charland (1988) qui perçoit la période 1840-1867 comme un mouvement de la société libérale⁵. Nonobstant cette vision contraire, une troisième force se réorganise, l'Église catholique. Celle-ci joue un rôle majeur en éducation grâce surtout à Mgr Bourget qui fait venir des pays européens, principalement de France, des religieux et des religieuses. Ce nouveau personnel importe au Québec l'idéologie ultramontaine qui se caractérise par une volonté d'établir la suprématie du pouvoir religieux sur le pouvoir civil. Là réside l'explication de l'affirmation de la Commission.

Selon l'interprétation de Charland (1987), cette période se caractérise par l'instauration d'un système scolaire public, instrument de l'État libéral. La loi de 1841 transcrit le désir de répondre à l'idéologie libérale en privilégiant la création d'un système de surveillance et de contrôle de l'éducation publique et accessible à tous, exercé par des représentants de l'État. Notons que, au niveau central, ces représentants ne sont cependant pas élus, mais nommés. On assiste à la création de structures d'organisation de l'éducation qui vont perdurer jusqu'en 1964 : nomination d'un surintendant de l'éducation, de membres des bureaux d'examineurs, d'inspecteurs d'école, etc. Au moment de choisir ces personnes, l'État se laisse guider par les clergés, catholique et protestant, et nomme, à titre d'exemple, pour le Bas-Canada, un homme bien vu de l'Église catholique, Jean-Baptiste Meilleur, et, pour le Haut-Canada à majorité protestante, un homme apprécié du clergé protestant, le ministre Robert Murray.

La loi de 1846, en permettant au clergé de soustraire ses membres des examens d'aptitudes pour l'enseignement, place l'Église catholique dans une classe à part. De plus, cette loi lui assure une place dans une nouvelle partie du contrôle de l'éducation, celui du choix des candidats à l'enseignement. En effet, ceux-ci doivent obtenir un certificat de moralité signé par le pasteur de leur confession religieuse.

5. Le nombre de communautés religieuses catholiques va croître de façon significative au cours de cette période (voir Audet et Gauthier, 1967).

Parallèlement à l'établissement de ces compromis, l'État institue les commissions scolaires, organismes locaux dont les membres sont élus par les contribuables qui ont la responsabilité d'organiser et de fournir l'enseignement à leur population. Rocher (1968), sociologue, s'étonne que l'on ait trouvé si tôt tous les éléments essentiels des commissions scolaires qui perdureront par la suite. Charland montre non seulement le caractère hâtif de ce système, mais sa forte dimension libérale. Il contredit en cela la plupart des analystes qui associent le système d'éducation du XIX^e siècle au cléralisme conservateur de l'Église catholique.

En fait, ces contradictions ne sont qu'apparentes, puisque le Québec connaîtra deux grandes périodes idéologiquement différentes au cours du XIX^e siècle, l'une qui se terminera pratiquement avec la Confédération de 1867 et l'autre qui commencera en 1875 pour se consolider tout à fait à partir de 1907 et se poursuivre jusqu'à la Révolution tranquille. La première sera de tendance libérale sur le plan social, et donc scolaire, et la seconde, ultra-montaine et conservatrice.

La compréhension de l'évolution du système éducatif requiert la prise en compte de l'industrialisation et l'urbanisation du Québec qui se développent à partir de 1850. Industrialisation signifie mécanisation et division du travail. Les industries ont besoin d'une main-d'œuvre qualifiée et elles mettent en place des milieux de formation. C'est ainsi que naissent les *Mechanic's Institutes* dans les grandes villes, dont le plus célèbre, celui de Montréal, fondé en 1828, donnera naissance au Montreal Technical Institute, en 1906. La demande croissante pour une main-d'œuvre qualifiée donne aussi naissance à d'autres activités de formation. Ainsi, en agriculture, le gouvernement et davantage l'Église s'efforcent de cerner les besoins des agriculteurs. L'implantation d'un réseau d'écoles supérieures d'agriculture et de fermes modèles s'effectue à partir de l'infrastructure existante des collèges et des séminaires.

Dans ce contexte, le Bas-Canada jette les bases d'un système scolaire démocratique. Au niveau central, apparaissent la surintendance (1841) et le Conseil de l'instruction publique (1859) ; en 1845 et 1846, sont établies les commissions scolaires dont les membres sont élus par les contribuables de leur district ; elles ont l'obligation de prélever des taxes afin de remplir le mandat qui leur est confié, à savoir l'instruction des enfants sous leur responsabilité. Le montant des taxes scolaires doit être au moins égal à celui de la subvention gouvernementale. Elles ont comme principales responsabilités de construire et d'entretenir les écoles et d'engager le personnel enseignant. Dans le langage administratif, ce sont des organismes autonomes décentralisés.

Entre le local et le central, un personnage fort important fait son apparition en 1851, l'inspecteur d'écoles. Celui-ci doit visiter les écoles, examiner les maîtres, inspecter les fonds du secrétaire-trésorier et les registres des commissaires ; il s'agit d'assistants que l'on donne au surintendant. Il faut donc reconnaître ici une déconcentration, ainsi que nous l'avons vu précédemment.

Néanmoins, il faut noter une exception majeure : la mise en place pour les villes de Québec et de Montréal de commissions scolaires catholiques et protestantes dont les membres ne sont pas élus, mais nommés par les clergés, le gouvernement et les villes. Elles jouissent, cependant, du pouvoir de taxation.

L'enseignement supérieur s'enrichit de deux nouvelles universités : l'Université Laval et l'Université Bishop. Toutes deux sont privées.

3.5. PÉRIODE 1867-1907

Nous regroupons ici deux phénomènes très importants qui se sont produits au Québec : la mise en place d'un ministère de l'instruction et son abolition quelque huit ans plus tard, puis, son remplacement par une autorité presque indépendante du législatif.

Chauveau, qui était Surintendant de l'Instruction publique avant la mise en place de la Confédération, devient le premier ministre du Québec, en 1867, et transforme le poste de surintendant en celui de ministre de l'Instruction publique. En 1869, l'Assemblée législative québécoise vote la modification du Conseil de l'instruction publique, laquelle divise le Conseil sur une base confessionnelle en deux comités, catholique et protestant.

Audet et Gauthier (1967) font remarquer que cette loi en accentuant la division confessionnelle donnait une plus grande autonomie au secteur protestant par rapport à la majorité catholique canadienne-française. Il faut noter qu'elle s'inscrivait dans la foulée historique puisque la législature avait permis à l'Église catholique d'établir ses Écoles de Fabrique, en 1824, et que la dissidence avait été reconnue en 1841. De même, les villes de Québec et de Montréal possédaient leurs propres commissions scolaires confessionnelles, catholiques et protestantes.

Cette brève période s'achève en marquant définitivement le pouvoir ultramontain et conservateur de l'Église catholique sur la société canadienne-française. En abolissant, en 1875, le poste de ministre de l'Instruction publique pour le remplacer par celui de surintendant, le gouvernement de Boucher de Boucherville se fait l'écho du fort *lobbying* mené par les ultramontains.

Attardons-nous à la lecture des deux premiers alinéas de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique⁶, car elle permet de bien comprendre la hiérarchie des pouvoirs lors de la Confédération. Il faut bien voir que ce sont les droits et privilèges du Haut-Canada qu'on impose au Bas-Canada. Nous y notons aussi que c'est un compromis entre le dirigeant anglais et le clergé catholique. Prenant appui sur ce compromis, l'Église catholique impose ses vues sur l'organisation et le fonctionnement des écoles tant publiques que privées. Bien plus, le clergé se méfiera de l'État et de son possible retour au contrôle de l'éducation. L'histoire de la création de l'École polytechnique en est un bon exemple. L'Université McGill ayant adressé une demande de soutien financier au premier ministre Chauveau pour la formation d'ingénieurs, celui-ci s'empresse d'offrir les mêmes conditions à l'Université Laval, laquelle est sous la gouverne du clergé catholique. Après maintes hésitations, l'Université Laval refuse l'aide du gouvernement, alléguant que la somme offerte est insuffisante, mais aussi parce qu'elle craint l'ingérence de l'État. C'est la Commission scolaire catholique de Montréal qui accepte en 1873 de fonder l'École polytechnique, qui relèvera d'elle jusqu'en 1888.

Cette accentuation du pouvoir de l'Église catholique en éducation nous amène à affirmer que, même si le contrôle de l'éducation au Québec demeure au sein de l'appareil politique, donc public, il donne au privé une importance qui va perdurer jusqu'à nos jours.

À la fin de cette période, on se retrouve avec les mêmes mécanismes et appareils gouvernementaux qu'au cours de la période précédente.

6. Les deux premiers alinéas de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique se lisent comme suit :

Dans chaque province et pour chaque province, la législature peut exclusivement édicter des lois sur l'enseignement, sous réserves et en conformité des dispositions suivantes :

- 1) Rien dans une telle législation ne doit porter préjudice à un point ou privilège que la loi, lors de l'Union, attribue dans la province à une classe particulière de personnes quant aux écoles confessionnelles ;
- 2) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés ou imposés aux écoles séparées et aux commissaires d'écoles des sujets catholiques romains de la Reine dans le Haut-Canada, lors de l'Union, doivent être et sont par les présentes étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la Province de Québec.

3.6. PÉRIODE 1907-1959

Selon Audet (1951, 1971), le Conseil de l'instruction publique a tenu sa dernière réunion en 1907. La raison en est fort simple : le Conseil comprend deux comités indépendants qui satisfont pleinement les deux principales composantes de la société québécoise d'alors. Que pouvait-on exiger de plus ? D'ailleurs, tous les groupes d'intervention et de pression de l'époque reconnaissaient la toute-puissance de l'Église catholique. En effet, en 1897, le gouvernement Marchand propose le rétablissement du ministère de l'Instruction publique. Le projet est adopté par l'Assemblée législative, mais repoussé par le Conseil législatif où l'Église catholique avait ses plus grands appuis. Comme le soulignent Audet et Gauthier (1967), il est étonnant de constater la similitude des arguments présentés en 1897 et en 1963 par le clergé catholique et les représentants de l'État. Cela étant dit, en ce qui concerne la gouverne de l'école publique des Canadiens français pour la première moitié du xx^e siècle, il y a deux événements interdépendants à retenir : la querelle de la fréquentation obligatoire et la montée de la formation professionnelle.

Les rapports de force qui ont pris place autour de la question de la fréquentation scolaire obligatoire montrent l'existence de deux idéologies. D'une part, l'ultramontanisme, qui ralliait l'Église catholique, les cultivateurs et les entreprises du secteur mou de l'économie : industrie du textile et de la chaussure, par exemple ; d'autre part, le républicanisme laïque qui comprenait les libéraux et la grande entreprise qui, elle, avait un énorme besoin d'ouvriers qualifiés. En plaçant ce rapport de force dans le contexte de deux grandes guerres, on perçoit facilement les déchirements sociaux que la querelle de la fréquentation obligatoire a provoqués.

L'Église catholique est en position de force, ainsi que nous venons de le montrer. Elle est ultramontaine et conservatrice selon Hamelin (1976), et propose le raisonnement suivant. Le mariage signifie que les deux époux ont accepté les règles de l'Église ; les enfants issus de ce mariage sont les enfants de Dieu ; or, l'Église est la seule interprète de la volonté de Dieu ; en conséquence, l'Église a priorité sur l'État en matière d'éducation des enfants. Donc, les parents doivent se soumettre à la volonté de l'Église.

La fréquentation scolaire obligatoire est associée au développement économique. Afin de contourner le débat de l'ingérence de l'Église dans les affaires de l'école publique, le gouvernement québécois met en place un système de formation professionnelle technique en parallèle au système public. Paradoxalement, le clergé régulier et séculier se concentrera sur le collège classique et laissera les communautés religieuses de sœurs et de frères s'occuper de la formation professionnelle.

Cette formation professionnelle est l'initiative du gouvernement fédéral qui crée, en 1910, une commission royale d'enquête pour approfondir deux phénomènes sociaux. Il y avait un afflux de jeunes des fermes vers les villes, mouvement qui commençait à mettre l'agriculture en danger, et une pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans les industries de transformation. Le gouvernement fédéral vote alors deux lois pour venir en aide à l'agriculture. En 1937, lors de la grande crise économique, le gouvernement fédéral institue une commission d'enquête (Rowell-Sirois) pour évaluer les bases économiques et financières de la Confédération. La Commission juge que l'égalité des chances d'accès à l'éducation est de sa compétence. Elle propose alors que le gouvernement fédéral ait le plein pouvoir d'aider les chômeurs reconnus aptes au travail à trouver de l'emploi. En 1951, le gouvernement fédéral crée la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada. À propos de l'enseignement supérieur, celle-ci constate trois grands problèmes : la rareté de l'aide financière aux arts et aux sciences humaines, la situation financière précaire des universités et la tendance de cet enseignement à ne profiter qu'à une petite élite cultivée. Se fondant sur le fait que la constitution canadienne n'interdit pas d'aider financièrement un citoyen à poursuivre les études de son choix, la Commission recommandait que le gouvernement fédéral accorde des subventions aux particuliers.

Cette dernière intervention ne plaît guère au gouvernement québécois. Le premier ministre Duplessis met en place sa propre commission d'enquête dont le mandat est d'étudier les problèmes constitutionnels. Sur les 250 mémoires présentés à la Commission, 140 abordent le problème de l'éducation. Les recommandations de cette commission seront reprises par la commission Parent, dix ans plus tard.

De cette période, il faut retenir que la base politico-administrative du système scolaire n'a pas changé. Les commissions scolaires mises en place en 1845-1846 s'occupent de l'enseignement public, principalement du primaire ; les collèges classiques de l'Église catholique constituent l'unique porte d'entrée à l'université pour les Canadiens français. L'État fédéral fait son entrée dans un domaine de compétence provinciale.

3.7. PÉRIODE 1959-1976

Avec l'adoption de la loi obligeant les enfants à fréquenter l'école primaire en 1943, l'État reprend sa place en éducation même si les deux systèmes, catholiques et protestants, fonctionnent en vase clos. La refonte des programmes d'études du primaire, en 1948, et du secondaire, en 1956, ainsi que celle des programmes de formation des maîtres en 1953, sous la direction

de Roland Vinette, l'un des premiers docteurs en éducation, diplômés de l'Université de Montréal, marquent vraiment l'entrée en scène d'une approche scientifique dans la gouverne de l'éducation.

Après la Seconde Guerre mondiale, on assiste à une remise en question dans tous les domaines de la société québécoise. À Québec, le père Lévesque s'oppose à l'Église catholique et au premier ministre Duplessis ; les syndicats commencent à perdre leur caractère religieux, les universités Laval et de Montréal prennent de l'expansion, les médias tels que *Le Devoir* et Radio-Canada se font les défenseurs d'une plus grande liberté politique, etc. Tous ces événements préparent la Révolution tranquille.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, l'Église catholique avait vu son influence sur la société canadienne-française diminuer quelque peu ; ce qu'elle avait combattu a finalement été politiquement et démocratiquement adopté : la fréquentation scolaire obligatoire et le vote des femmes.

La recommandation de la commission Parent d'instituer un ministère de l'Éducation ne pouvait laisser le clergé catholique indifférent. Il a fallu que Paul-Gérin Lajoie mène une campagne intensive auprès de la population et des commissions scolaires pour que le projet soit adopté par l'Assemblée nationale. Ce projet était cependant loin de ce que proposait la commission Parent. À toutes fins utiles, le projet de loi qui a été voté en 1964 est un compromis négocié entre le premier ministre Lesage et le primat de l'Église catholique Roy. La conclusion de ce débat arrive en 1998 avec la modification de l'article 93 de l'AANB, qui permet d'avoir des commissions scolaires linguistiques tout en maintenant l'obligation d'offrir un enseignement religieux et moral, catholique ou protestant, et l'enseignement moral dans les écoles publiques du Québec. Il n'est pas superflu de mettre en relief une partie des nombreuses mesures adoptées par le gouvernement québécois.

- 1961 Institution d'une commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (commission Parent) ;
- 1963 Dépôt du projet de loi créant un ministère de l'Éducation
- 1964 Création du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation
- 1965 Mise en place des commissions scolaires régionales
- 1967 Création des cégeps
- 1968 Naissance de l'Université du Québec
- 1971 Regroupement des commissions scolaires
- 1972 Restructuration scolaire de l'Île-de-Montréal
- 1976 Publication du livre vert sur l'éducation primaire et secondaire.

La liste pourrait être allongée ; les événements rapportés suffisent à mettre en lumière la volonté des dirigeants politiques à mettre le Québec au diapason des sociétés modernes. Évidemment, ces changements sociopolitiques ne se sont pas produits sans que des changements majeurs surviennent dans l'agencement structurel des rapports de force de la société québécoise. Il suffit de prendre en compte l'importance des moyens de communication au sein des sociétés industrialisées pour comprendre l'évolution de la société québécoise.

La mise en place des principales recommandations de la Commission Parent donne le ton à la réorganisation du système scolaire québécois. En 1966, le gouvernement québécois adopte un règlement dont le but est d'organiser l'enseignement primaire et secondaire selon deux principes complémentaires, le progrès continu et la polyvalence. Du même souffle, il demande à chaque école de mettre en place un lieu de participation des parents et des enseignants, l'atelier pédagogique. En 1971 et 1972, deux changements majeurs surviennent : tous les commissaires sont élus au suffrage universel et les comités d'école et de parents sont créés.

Brassard (1986) fait une étude de la répartition du pouvoir formel dans le système d'enseignement de l'époque et montre que, au regard du continuum centralisation-décentralisation, la répartition du pouvoir formel a évolué en deux étapes : 1) du début de la réforme à 1980, le système a connu un fort mouvement administratif centralisateur, alors que l'activité éducative a connu une très grande décentralisation ; 2) de 1980 aux États généraux de 1995, la centralisation a porté sur l'activité éducative.

De cette période, il faut retenir que la gouverne centrale s'est restructurée et a occupé beaucoup de place. Il ne pouvait en être autrement. La démocratisation de l'enseignement exigeait que la distribution des ressources soit faite de façon à répondre aux besoins de tous les citoyens. Le Québec a instauré, en éducation, une structure participative.

La commission Parent (1963-1966) affirme que trois nécessités militent en faveur de l'établissement d'un pouvoir consultatif dans le cadre d'une démocratie : une large représentation des groupes intermédiaires de la société, une planification qui est l'œuvre des personnes intéressées à obtenir le service et de celles chargées de le fournir et, enfin une coordination qui implique un consensus le plus large possible.

La gouverne locale a aussi été profondément modifiée. Les commissaires ne sont plus les mandataires des contribuables, mais de tous les citoyens. Ils ne sont plus les seuls représentants des bénéficiaires de l'éducation, les parents ont deux lieux où ils peuvent s'exprimer : le comité d'école et le comité de parents. Le système d'enseignement primaire et

secondaire jouit d'une plus grande décentralisation. Avec la création des cégeps et de l'Université du Québec, il s'agit d'une décentralisation fonctionnelle.

3.8. PÉRIODE 1976 À NOS JOURS

Au cours de cette période, on assiste surtout à une recherche d'une autonomie québécoise par rapport à l'ensemble du Canada. Deux référendums marquent l'époque. Si ces derniers sont l'œuvre d'un même parti politique, l'autre parti est souvent dans l'embarras lorsqu'il veut se faire le porte-parole des Québécois. En éducation, le livre vert publié en 1976 propose une modification de la gouverne de l'école primaire et secondaire. Ce document de consultation propose une politique qui veut donner plus de pouvoir à l'école. En 1979, la loi permet à chaque école d'établir, si elle le désire, un conseil d'orientation. Les syndicats enseignants s'opposent à l'établissement d'un tel organisme, même s'il n'y a pas de mot d'ordre officiel de la part des centrales syndicales.

Le principal problème qui se pose dans la gestion des écoles réside dans le fait que les commissions scolaires sont confessionnelles dans une société de moins en moins pratiquante. Les diverses tentatives législatives (1983, 1984 et 1987) ont pour but de répondre à la demande d'une démocratisation accrue de la gouverne de l'école. Les rapports de force sont le fait d'organisations œuvrant au sein du système : fédération des commissions scolaires, syndicats enseignants, associations de parents, etc. Le tout se concrétise par une nouvelle donne en gestion de l'éducation primaire et secondaire. La loi de 1998 comporte deux dimensions essentielles : l'obligation d'une gestion participative et une plus grande autonomie de l'école au sein de la commission scolaire. La création du conseil d'établissement au sein de chaque école constitue une déconcentration des pouvoirs de la commission scolaire vers l'établissement scolaire.

Il faut aussi retenir de cette période qu'elle est marquée par un double mouvement quasi contradictoire. D'abord, une volonté gouvernementale d'enlever le pouvoir de taxation aux commissions scolaires (1978), puis un retour à une plus grande responsabilité financière des mêmes organismes. En ce sens, on peut toujours affirmer que les commissions scolaires sont des entités décentralisées. Par contre, leur champ d'action est très contraint par les diverses dispositions législatives et réglementaires.

Afin de mieux comprendre l'état actuel de la centralisation-décentralisation du système éducatif québécois, nous proposons (tableau 1) certains exemples des compétences que la Loi sur l'instruction publique stipule.

TABLEAU 1
**Exemples de l'interdépendance des niveaux hiérarchiques
 de gouverne et de gestion de l'éducation au Québec**

<i>Le gouvernement et le ministre</i>	<i>La commission scolaire (CS)</i>	<i>L'établissement</i>
1. Les régimes pédagogiques		
<p>Le gouvernement les établit par règlement. Ces régimes pédagogiques portent sur la nature et les objectifs des services éducatifs, sur leur cadre général d'organisation et sur les règles relatives à l'évaluation des apprentissages et à la sanction des études.</p> <p>Ils peuvent permettre, aux conditions déterminées par le ministre, une dérogation à l'admission ou à la promotion des élèves</p>	<p>La CS s'assure que les établissements appliquent les régimes pédagogiques.</p> <p>Pour des raisons humanitaires ou pour éviter un préjudice, elle peut, après en avoir fait la demande au ministre, exempter un élève de l'application d'une disposition du régime pédagogique.</p> <p>La CS peut permettre, aux conditions et dans la mesure déterminées par le ministre, une dérogation à une disposition du régime pédagogique.</p>	<p>Le conseil d'établissement approuve les modalités d'application du régime pédagogique proposées par le directeur d'établissement.</p> <p>Les parents de l'élève font une demande motivée de dérogation.</p> <p>Le conseil d'établissement fait la demande d'une dérogation à la commission scolaire.</p>
2. Les programmes d'études		
<p>Le ministre établit les programmes d'études dans les matières obligatoires ainsi que dans les matières à option ou dans les spécialités professionnelles indiquées dans la liste qu'il établit.</p>	<p>La CS s'assure que l'établissement applique les programmes établis par le ministre.</p> <p>La CS peut, sur demande motivée d'un directeur, après consultation des parents sous réserve des règles de sanction des études et des règlements des CC et CP, dispenser un élève d'une matière prévue...</p>	<p>Le conseil d'établissement de l'école approuve l'orientation générale proposée par le directeur de l'école, avec la participation des enseignants, en vue de l'enrichissement ou de l'adaptation des objectifs et des contenus indicatifs des programmes d'études établis par le ministre et en vue de l'élaboration de programmes d'études locaux pour répondre aux besoins particuliers des élèves.</p>

TABLEAU 1 (suite)
**Exemples de l'interdépendance des niveaux hiérarchiques
 de gouverne et de gestion de l'éducation au Québec**

<i>Le gouvernement et le ministre</i>	<i>La commission scolaire (CS)</i>	<i>L'établissement</i>
3. Les services complémentaires et particuliers		
L'Assemblée nationale a décrété que toute personne a droit, dans le cadre des programmes offerts par la commission scolaire, à des services éducatifs complémentaires et particuliers.	La CS élabore les programmes des services complémentaires et particuliers prévus aux régimes pédagogiques.	Le conseil d'établissement approuve la mise en œuvre des programmes des services complémentaires et particuliers visés par le régime pédagogique, proposée par le directeur de l'établissement avec la participation des membres du personnel.
4. Les services confessionnels		
L'Assemblée nationale a décrété que tout élève a le droit de choisir entre l'enseignement moral et religieux, catholique ou protestant, et l'enseignement moral. L'élève a aussi le droit de choisir l'enseignement moral ou religieux d'une autre religion s'il est offert.	La CS s'assure que l'école dispense les services religieux et l'enseignement moral. La CS peut organiser les services particuliers.	L'école dispense ces services. Le conseil d'établissement peut demander à la commission scolaire d'organiser des services religieux ou d'enseignement moral.
5. Les méthodes pédagogiques et les manuels		
Le ministre peut établir la liste des manuels, du matériel didactique ou des catégories de matériel didactique qu'il approuve.	La CS s'assure que l'école ne se sert que ce qui est établi par le ministre.	Le directeur de l'établissement approuve les critères relatifs à l'implantation de nouvelles méthodes pédagogiques et le choix des manuels scolaires.

TABLEAU 1 (suite)
Exemples de l'interdépendance des niveaux hiérarchiques
de gouverne et de gestion de l'éducation au Québec

<i>Le gouvernement et le ministre</i>	<i>La commission scolaire (CS)</i>	<i>L'établissement</i>
6. L'évaluation et la sanction des études		
<p>Le ministre établit la liste des matières et des spécialités professionnelles pour lesquelles il impose des épreuves.</p> <p>Le ministre peut réviser, annuler ou pondérer les résultats d'une évaluation donnée.</p> <p>Le ministre détermine les critères ou conditions pour la reconnaissance des apprentissages faits par une personne autrement que de la manière prévue par le régime pédagogique.</p> <p>Le ministre décerne les diplômes.</p>	<p>La CS veille à ce que les établissements évaluent les apprentissages de l'élève.</p> <p>Elle s'assure de l'application des épreuves imposées par le ministre.</p> <p>Elle peut imposer des épreuves internes.</p> <p>Elle établit les règles de passage et de promotion.</p> <p>Elle reconnaît, conformément aux conditions établies par le ministre, les apprentissages faits par un élève autrement que par ce qui est prévu au régime pédagogique.</p>	<p>Le directeur d'établissement approuve les normes et les modalités d'évaluation des apprentissages de l'élève proposés par les enseignants, en tenant compte des prérogatives de la CS et du ministre.</p> <p>Il approuve les règles de classement et de promotion proposées par le personnel, lesquelles doivent se conformer aux directives de la CS et du ministre.</p>
7. L'encadrement des élèves		
		<p>Le directeur de l'école établit un plan d'intervention adapté aux besoins de l'élève. La politique est soumise au conseil d'établissement pour approbation.</p>

TABLEAU 1 (suite)
**Exemples de l'interdépendance des niveaux hiérarchiques
 de gouverne et de gestion de l'éducation au Québec**

<i>Le gouvernement et le ministre</i>	<i>La commission scolaire (CS)</i>	<i>L'établissement</i>
8. Les services aux EHDAA		
Le gouvernement peut prescrire l'organisation par une commission scolaire de services autres qu'éducatifs.	La CS doit adapter les services éducatifs aux EHDAA, d'après l'évaluation qu'elle doit faire de leurs capacités. Elle adopte une politique relative à l'organisation des services à ces élèves. Cette politique doit notamment prévoir : <ul style="list-style-type: none"> – les modalités d'évaluation de ces élèves ; – les modalités d'intégration de ces élèves ; – les modalités de regroupement de ces élèves ; – les modalités d'élaboration et d'évaluation des plans d'intervention destinés à ces élèves. 	Le directeur propose une politique d'encadrement des élèves après avoir consulté les enseignants. Ce plan doit respecter la politique de la commission scolaire. Le directeur voit à la réalisation et à l'évaluation périodique du plan d'intervention.
9. L'admission des élèves		
Le ministre peut déterminer par règlement : <ul style="list-style-type: none"> • les cas dérogatoires ; • les renseignements que doivent contenir les demandes d'admission ; • les évaluations, consultations, avis ou recommandations. 	Les règles ministérielles qui s'appliquent au régime ont ici droit de cité.	Les règles ministérielles qui s'appliquent au régime ont ici droit de cité.
10. L'inscription des élèves		
Le régime pédagogique oblige la CS à procéder annuellement à l'inscription des élèves	La CS inscrit les élèves de son territoire qui en font la demande.	

TABLEAU 1 (suite)
Exemples de l'interdépendance des niveaux hiérarchiques
de gouverne et de gestion de l'éducation au Québec

<i>Le gouvernement et le ministre</i>	<i>La commission scolaire (CS)</i>	<i>L'établissement</i>
<p>11. La gestion des ressources humaines</p>	<p>La CS est l'employeur du personnel dont elle a besoin pour son fonctionnement et celui de ses établissements.</p>	<p>Le directeur gère le personnel de l'établissement, détermine les tâches et les responsabilités en tenant compte des conventions collectives et des autres ententes pertinentes.</p> <p>Il fait part à la commission scolaire des besoins pour chaque catégorie de personnel, ainsi que des besoins de perfectionnement de ce personnel.</p>
<p>Le ministre peut établir par règlement :</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • la classification des emplois, le nombre maximum de postes pour chaque classe d'emploi, les conditions de travail, la rémunération, les recours et les droits d'appel des membres du personnel qui ne sont pas membres d'une association accréditée ; • la nomenclature des autorisations d'enseigner, leur nature, leur période de validité ainsi que les conditions et la procédure applicables à leur délivrance ou à leur renouvellement... 		
<p>Le ministre signe les conventions collectives des membres du personnel qui sont syndiqués et fixe les orientations de la formation initiale des enseignants.</p>		

TABLEAU 1 (*suite*)
**Exemples de l'interdépendance des niveaux hiérarchiques
 de gouverne et de gestion de l'éducation au Québec**

<i>Le gouvernement et le ministre</i>	<i>La commission scolaire (CS)</i>	<i>L'établissement</i>
<p>12. La gestion des immeubles</p>		
<p>Le gouvernement peut par règlement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • établir les normes, les conditions et la procédure des contrats de construction, d'agrandissement, d'aménagement, d'amélioration, de démolition, de reconstruction ou de réparation d'un immeuble d'une commission scolaire ; • établir les normes, les conditions et la procédure d'aliénation d'un immeuble d'une commission scolaire. 	<p>La CS est propriétaire ou locataire des immeubles qu'elle utilise pour son fonctionnement ou qu'elle met à la disposition de ses établissements.</p>	

TABLEAU 1 (suite)
Exemples de l'interdépendance des niveaux hiérarchiques
de gouverne et de gestion de l'éducation au Québec

<i>Le gouvernement et le ministre</i>	<i>La commission scolaire (CS)</i>	<i>L'établissement</i>
13. Le financement et les règles budgétaires		
Le ministre établit annuellement et soumet à l'approbation du Conseil du trésor des règles budgétaires pour déterminer le montant des dépenses de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette qui est admissible aux subventions accordées aux commissions scolaires.	La CS peut percevoir une taxe scolaire.	Le directeur prépare le budget de l'établissement, le soumet au conseil d'établissement pour approbation, en assure l'administration et en rend compte au conseil d'établissement.
Le gouvernement peut par règlement établir les règles relatives à la détermination du montant maximal de revenu autonome qu'une commission scolaire peut percevoir par le moyen de la taxe foncière.	La CS, avec l'autorisation du ministre, peut emprunter.	
14. Le transport		
Le gouvernement peut réglementer le transport scolaire Il peut réglementer la composition, le mode de fonctionnement et les fonctions du comité consultatif du transport Les montants de subventions sont réglementés.	La CS peut, avec l'autorisation du ministre, organiser le transport de ses élèves ou d'une partie d'entre eux.	

L'étude attentive du tableau 1 confirme l'énoncé de Bergeron (1965) voulant que l'autorité législative et gouvernementale interprète les volontés du peuple et légifère de façon à déterminer la structure d'autorité des divers organismes œuvrant en éducation. L'analyse de contenu de ce tableau met en évidence l'autorité première de la gouverne centrale. Ainsi, les verbes

utilisés pour décrire les activités de chaque palier de la gouverne manifestent des compétences qui leur sont attribuées. À titre d'exemple, le gouvernement établit les régimes pédagogiques, la commission scolaire s'assure que ses établissements l'appliquent et ces derniers n'ont d'autorité que sur les modalités d'application. Le même raisonnement peut être fait pour chaque compétence définie par la loi.

CONCLUSION

La question de la décentralisation d'un système éducatif est difficile à résoudre. Ainsi que nous avons tenté de le faire, ce sont les rapports de force qui surviennent dans une société qui font que la centralisation ou la décentralisation prend place. Il est possible d'imaginer que, dans une société de survivance, le système éducatif soit complètement la responsabilité des localités. Par contre, dans les sociétés hautement industrialisées, là où la haute technologie règne, la demande pour la formation et l'éducation est très forte. La réponse doit nécessairement venir de l'ensemble de la société. C'est à l'État central que revient l'obligation de mettre en place les institutions aptes à fournir les services éducatifs appropriés. C'est ce que nous avons tenté de montrer.

Sous le régime français, l'éducation est fournie par l'Église catholique, institution privée. Par rapport à l'État, selon les distinctions de Lemieux (1997), on connaît alors la forme la plus poussée de décentralisation, soit la privatisation. Pour l'enseignement secondaire et supérieur des Canadiens français, cette forme organisationnelle va perdurer jusqu'en 1967.

Au cours de la première partie du XIX^e siècle, le système scolaire public se construit. Toutes les tentatives législatives prennent en considération la capacité locale de gérer ses écoles. L'instauration des commissions scolaires en 1845 et l'obligation qui leur est faite en 1846 d'imposer des taxes montrent la volonté du législateur de recourir aux compétences locales. On assiste alors à la mise en place d'une décentralisation du système éducatif. Par contre, la nomination des inspecteurs d'écoles constitue une forme de déconcentration territoriale.

Au début de la Confédération canadienne, le Québec possède un ministère de l'Instruction publique, mais dès 1875 l'Église catholique reprend le contrôle de l'éducation et impose ses vues. On peut presque dire que le contrôle central du système public appartient au privé (Lefebvre, 1980).

Le XX^e siècle est marqué par deux grandes guerres. C'est à ce moment-là que le Québec s'industrialise. La grande entreprise demande, alors, une main-d'œuvre qualifiée. Le gouvernement fédéral intervient en éducation, champ de compétence provincial. Un rapport de force prend place entre le fédéral et le provincial. D'une certaine manière, on peut affirmer que cela pousse le Québec à mettre ses propres commissions d'enquête à l'œuvre. Après avoir adopté la loi obligeant les jeunes de 6 à 14 ans à fréquenter l'école, l'État québécois accepte de refaire ses programmes d'études et de reconstruire l'ensemble de son système éducatif. En 1967, avec la création des cégeps, il met fin au régime privé d'accès à l'université. En créant l'Université du Québec, en 1968, la boucle est bouclée. Le Québec aura mis 170 ans à construire un système scolaire francophone public complet.

Ce système a connu au cours de son évolution des répartitions variables du pouvoir formel qui le dirigeait. Selon Dion (1969), dans les sociétés traditionnelles l'autorité est centralisée et, souvent, aux mains d'une seule personne; par contre, la décentralisation administrative et même la parcellisation de l'autorité existent. C'est ce que nous pouvons conclure en ce qui regarde le système éducatif québécois qui a existé avant la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, les commissions scolaires devaient leur survivance à leurs capacités de prélever des impôts fonciers; aucune subvention statutaire ne leur était accordée avant 1960 (Audet et Gauthier, 1967).

Dans une société moderne, c'est l'inverse qui se produit ordinairement. On assiste à un partage de l'autorité entre divers agents: législateurs, gouvernants, administrateurs, juges, etc. Par contre, l'administration est très centralisée. C'est ce que le tableau 1 a montré. Cette brève description convient à la situation actuelle du système éducatif actuel.

BIBLIOGRAPHIE

- Audet, L.-Ph. (1951). *Le système scolaire du Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Audet, L.-Ph. (1971). *Histoire de l'enseignement au Québec*, Montréal, Holt, Rinehart et Winston.
- Audet, L.-Ph. et A. Gauthier (1967). *Le système scolaire du Québec*, Montréal, Librairie Beauchemin ltée.
- Bergeron, G. (1965). *Fonctionnement de l'État*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Bertalanffy, L. von (1968). *General Systems Theory: Foundations, Development, Applications*, New York, George Braziller.

- Bonenfant, J.-Ch. (1979). « Le cadre institutionnel du système politique québécois », dans É. Cloutier et D. Larouche (dir.), *Le système politique québécois*, LaSalle, Éditions Hurtubise HME limitée, p. 41-68.
- Brassard, A. (1986). « La répartition du pouvoir formel dans le système d'enseignement public : de 1959 à la Loi 3 », *Repères, essais en éducation*, 6, p. 1-63.
- Cap-aux-Diamants (1989). « Le Québec et la Révolution française », *Cap-aux-Diamants*, 5(3), automne, numéro spécial consacré à ce thème.
- Charland, J.-P. (1987). « Le réseau d'enseignement public bas-canadien, 1841-1867 : une institution de l'État libéral », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 4(4), p. 505-535.
- Commission d'étude sur la formation professionnelle et socioculturelle des adultes (1982). *Apprendre : une action volontaire et responsable. Énoncé d'une politique globale de l'éducation des adultes dans une perspective d'éducation permanente*, Montréal, La Commission.
- Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1963-1966). *Rapport*, Québec, Imprimeur de la Reine.
- Després-Poirier, M. et Ph. Dupuis (1999) *Le système d'éducation du Québec*, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur.
- Dion, L. (1969). « Méthode d'analyse pour l'étude de la dynamique et de l'évolution des sociétés », *Recherches sociographiques*, X(1), p. 102-116.
- Gélinas, A. (1975). *Les organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- Gouvernement du Canada (1975). *Études des politiques de l'éducation au Canada*, Ottawa. Rapport présenté par le Secrétaire d'État.
- Gravel, R.J. (1999). *Les institutions administratives locales et régionales au Québec : structures et fonctions*, 2^e édition, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Hamelin, J. (1976). *Histoire du Québec*, Saint-Hyacinthe, Edisem/Toulouse, Privat.
- Hannaway, J. (1993). « Political pressure and decentralization in institutional organizations : The case of school districts », *Sociology of Education*, 66, juillet, p. 147-163.
- Hanson, M.E. (1998). « Strategies of educational decentralization : Key questions and core issues », *Journal of Educational Administration*, 36(2), p. 111-128.
- Immergart, G.L. (1968). « The systems movement and educational administration », dans G.G. Mansergh (dir.), *Systems Approaches to the Management of Public Education*, Detroit, Metropolitan Detroit Bureau of School Studies Inc., p. 1-13.
- Labelle, J. et M. Saint-Germain (2001). « Décentralisation et rapport de forces : évolutions et stratégies politiques », *Éducation et francophonie*, XXIX(2), automne (revue en ligne).
- Laliberté, G.-R. et J. Plante (1990a). « Introduction au système scolaire du Québec », *Le système scolaire du Québec*, module 1, Québec, Université Laval.

- Laliberté, G.-R. et J. Plante (1990b). « La formation professionnelle », *Le système scolaire du Québec*, module 7, Québec, Université Laval.
- Langrod, G. (1953). « Contribution à l'étude de la terminologie administrative », *Revue internationale des sciences administratives*, 19(2), p. 286-324.
- Lefebvre, B. (1980). *L'école sous la mitre*, Montréal, Éditions Paulines.
- Lemieux, V. (1997). *La décentralisation*, Les éditions de l'IQRC, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Linteau, P.-A., R. Durocher et J.-C. Robert (1979). *Histoire du Québec contemporain*, Montréal, Boréal Express.
- Mills, A., J.P. Vaughan, D.L. Smith et I. Tabibzadeh (1991). *La décentralisation des systèmes de santé : concepts, problèmes et expérience de quelques pas*, Genève, Organisation mondiale de la santé.
- Monière, D. (1977). *Le développement des idéologies au Québec, des origines à nos jours*, Montréal, Éditions Québec/Amérique.
- Orban, E. (1984). *La dynamique de la décentralisation dans l'État fédéral : un processus irréversible*, Montréal, Québec/Amérique.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1995). *Les processus de décision dans 14 systèmes éducatifs de l'OCDE : indicateurs des systèmes d'enseignement*, Paris, OCDE.
- Piaget, J. (1968). *Le structuralisme*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je ?
- Plante, J. (2003). « L'école et les organisations du système éducatif », dans J.-J. Moisset, J. Plante et P. Toussaint (dir.), *La gestion des ressources humaines pour la réussite scolaire*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 39-67.
- Rapoport, A. (1968). « Systems analysis : General systems theory », *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 15, p. 452-458.
- Rémillard, G. (1976). « Les institutions législatives, judiciaires et gouvernementales du Québec », *Annuaire du Québec 1975/1976*, Gouvernement du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, p. 132-140.
- Riley, J.M. (1990). *Trustees and Administrators as Transducers in an Educational System (Public Relations)*. Thèse de doctorat inédite, Toronto, Université de Toronto.
- Rocher, G. (1968). « L'administration scolaire », *Recherches sociographiques*, IX(1/2), p. 35-43.
- Welsh, T. et N.F. McGinn (1999). *La décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment ?*, Paris, UNESCO, Institut international de planification de l'éducation.

CHAPITRE

2

L'institutionnalisation de la démocratie scolaire au Québec et la gestion de l'éducation

Lyse Langlois
Université Laval
lyse.langlois@rtl.ulaval.ca

RÉSUMÉ

L'auteure décrit les grandes étapes historiques qui ont permis de mettre en place l'organisation de la gestion de l'éducation. Par cette recherche, il a été possible de constater qu'une plus grande autonomie sur le plan local avait été réalisée, engendrant du même coup une démocratie scolaire qui correspond dans l'ensemble aux recommandations de la commission Parent. En ce qui a trait à la décentralisation, il est possible d'affirmer qu'elle n'est pas véritablement instaurée telle qu'elle est définie sur le plan juridique. Toutefois, l'arrivée des conseils d'établissements ouvre la voie à un début de décentralisation administrative à l'égard de certains pouvoirs et la conduite de la gestion scolaire. Malgré cette avancée, une véritable prise en charge collective des affaires scolaires reste à bâtir afin d'enrayer les inégalités qui perdurent dans le système éducatif.

La démocratie n'est pas qu'un mode d'organisation politique de la société civile. En effet, comme la commission Parent l'affirmait en 1965, « elle est avant tout et principalement un esprit, une mentalité, un mode de vie : elle est fondée sur la participation du plus grand nombre, individuellement et par groupes, à la conduite d'une entreprise commune, sur le respect des droits de la personne, sur l'égalité de tous dans la diversité des fonctions et des capacités » (1965, tome 4, p. 5).

C'est principalement à la suite des recommandations de cette commission que le Québec a mis en place une gestion du fait scolaire grandement fondée sur la participation de l'ensemble des citoyennes et des citoyens et particulièrement sur celle des usagers. Le premier rapport annuel du Conseil supérieur de l'éducation illustre, par son titre même, l'importance dorénavant rattachée à cette nouvelle façon de gérer l'éducation au Québec.

La participation réclame de nouvelles mœurs civiques qui ne tolèrent ni la manipulation ni la polémique ; elle exige le dialogue sous toutes ses formes, y compris la contestation. Elle a besoin d'un nouveau style d'information. La participation est une dynamique sociale et exigera de tous les groupes un effort considérable de dépassement dans les mentalités et les comportements (CSÉ, 1964-1965, p. 79).

Cette réforme préconisée par la commission Parent se situe dans la foulée des réclamations sociales mondiales de l'après-guerre 1939-1945. Le Canada et le Québec ont alors reconnu la nécessité d'affirmer les droits et les libertés des citoyennes et des citoyens. En proclamant haut et fort les valeurs protégées par l'État, ces nouvelles déclarations politiques ont eu une incidence marquée sur la gestion des affaires publiques, dont l'éducation, instaurant ainsi un nouveau paradigme social.

L'objet de ce chapitre consiste à montrer la lente, mais progressive institutionnalisation de la démocratie scolaire au Québec, au regard des ordres d'enseignement où la fréquentation de l'école est obligatoire. Par cette démarche, nous désirons mettre en évidence les mécanismes et les appareils étatiques par lesquels s'exerce la gestion scolaire. Nous tenterons d'en extraire les éléments qui aideront à percevoir si le système éducatif québécois se dirige vers une décentralisation qui favorise une participation de tous les individus et groupes concernés par la gestion de l'éducation.

1. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION SCOLAIRE : LES BALISES JURIDIQUES

Pour bien comprendre le système scolaire québécois tel qu'il s'est développé jusqu'à maintenant, nous avons relevé les principales lois qui ont conduit à l'érection de la structure scolaire et nous avons sélectionné celles qui ont un rapport étroit avec l'administration de l'éducation.

C'est en 1801 que l'État crée une première véritable organisation scolaire (Audet, 1971), en adoptant la loi portant sur l'instruction royale. D'après Audet (1971, p. 350), les matières enseignées sont la lecture, l'écriture, l'arithmétique « dans les deux langues », le français, le latin, la grammaire « dans les deux langues », la géographie ainsi que la tenue de livres en français et en anglais. La Loi des écoles de syndics, adoptée en 1829, a permis l'éclosion de l'administration scolaire en dressant une certaine structure qui favorisait la construction et la direction locales des écoles. Toutefois, l'implantation réelle de l'administration scolaire a débuté en 1841. Plusieurs auteurs considèrent que l'année 1841 a été celle de la mise en place légale et officielle du système scolaire du Québec.

C'est vraiment à partir de 1841 que l'action conjuguée de l'État, de l'Église et des citoyens a permis l'élaboration d'un système scolaire comportant des structures locales et des structures centrales (Audet et Gauthier, 1967, p. 79).

La loi de 1841 (4^e et 5^e, *Victoriae*, c. 17-18) constitue la première véritable charte de l'éducation. Cette loi stipule qu'un fonds permanent est établi « pour l'établissement, le maintien et l'entretien des écoles publiques dans tout et chaque township ou paroisse de cette province » (art. II). La fonction de surintendant de l'éducation est créée (art. IV). Dans chaque district, le conseil municipal forme un bureau d'éducation (art. V).

Toutes ces lois qui ont servi à mettre en place l'appareil politique ont ainsi ouvert la voie à la consultation entre les gouvernants et les gouvernés. On assiste alors à la création du poste de surintendant de l'Instruction publique, son titulaire devenant responsable de la distribution des subventions et de leur saine gestion, de la qualification des maîtres et des pratiques pédagogiques. À ce titre, il dresse un rapport annuel qui est présenté au Parlement.

Sur le plan législatif, cela se traduit par la loi de 1846, édictée par l'Acte pour l'instruction élémentaire dans le Bas-Canada sous le contrôle des commissaires élus par le peuple. En milieu rural comme dans les villes, l'école primaire catholique ou protestante est placée sous l'autorité effective de commissaires ou de syndics représentant la population. Les commissaires

sont élus par les propriétaires de bien-fonds et habitants tenant feu et lieu du « township ou paroisse » (1846, 8^e Victoriae, cap. 41, art. IV). Notons qu'à Montréal et à Québec les commissaires d'école sont nommés par la corporation municipale (art. XLI). La loi de 1846 détermine les devoirs des commissaires d'école quant au cours :

[Les commissaires d'école] règlent les cours d'études à être suivis dans chaque école, de pourvoir à ce que, dans les écoles, sous leur juridiction, on ne se serve que des livres approuvés ou recommandés par le bureau des examinateurs ci-après constitué, d'établir les règles générales pour la régie des écoles, et de communiquer par écrit aux instituteurs respectifs ; d'indiquer le temps où aura lieu l'examen public annuel et d'y assister. Pourvu que le curé, prêtre ou ministre desservant ait le droit de faire le choix des livres qui auront rapport à la morale, pour l'usage des écoles des enfants de sa croyance religieuse (art. XXI, alinéa 5).

La loi de 1846 se situe dans un mouvement d'évaluation des élèves et des enseignants renforçant le contrôle des autorités gouvernementales sur les commissions scolaires nouvellement créées. Deux nouveaux amendements à la loi de 1846 sont votés en 1856. Ce qu'il faut retenir, c'est l'établissement du Conseil de l'instruction publique (1856, 19^e Victoriae, c. 14), composé de 12 à 15 membres (en plus du Surintendant des écoles). Le Conseil a des pouvoirs étendus. Il lui appartient d'édicter des règlements régissant les écoles normales (art. XVIII, alinéa 1), les bureaux des examinateurs (art. XVIII, alinéa 2), de tenir le registre des instituteurs porteurs de brevet de qualification (art. XVIII, alinéa 6), d'entendre les plaintes relatives aux instituteurs, de procéder à des enquêtes et, si nécessaire, de révoquer les certificats (art. XIX). De plus, le Conseil a le pouvoir « de choisir ou faire publier, avec telle approbation comme susdit les livres, cartes et globes, dont on se servira à l'exclusion de tous autres dans les académies, des écoles modèles et élémentaires sur le contrôle des commissaires ou syndics [...] » (art. XVIII, alinéa 3).

Entre 1846 et 1856, on a assisté à l'établissement des commissions scolaires et à la création du département de l'Instruction publique et de la surintendance. La Charte des commissions scolaires a été articulée autour de l'autonomie qu'avait cette nouvelle organisation.

De 1801 à 1856, la priorité a été de construire des écoles et de trouver des moyens afin d'assurer leur existence. Le système scolaire s'organise et se structure. Une phase importante dans l'implantation d'un système public démocratique a été la période s'échelonnant de 1841 à 1856.

Le tableau 1 permet de suivre l'évolution de l'organisation de l'administration scolaire pour cette période.

TABLEAU 1
Organisation de l'administration scolaire : 1801 à 1856

<i>Année</i>	<i>Loi</i>	<i>Assises</i>	<i>Corollaires</i>
1801	Institution royale pour l'avancement des sciences	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un système public d'éducation 	<ul style="list-style-type: none"> • Écoles gratuites • Avancement des sciences
1824	Écoles de fabriques	<ul style="list-style-type: none"> • Fondation d'écoles catholiques dans chaque paroisse • Reconnaissance d'une autorité locale 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation décentralisée, confiée aux autorités religieuses
1829 et 1832	Écoles de syndics Complément de la loi de 1829	<ul style="list-style-type: none"> • Construction et direction locales des écoles • Comité permanent d'éducation (central) • Désignation du Parlement (autorité suprême en éducation) • Structure de l'organisation scolaire • Émergence de l'administration scolaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Décentralisation au profit d'institutions locales
1841	Acte établissant des écoles publiques dans toute la province	<ul style="list-style-type: none"> • Création des commissions scolaires • Droit à la dissidence religieuse • Base juridique du système scolaire • Surintendance 	<ul style="list-style-type: none"> • Nomination d'un surintendant • Élection de commissaires d'école par les contribuables • Décentralisation du pouvoir par le gouvernement
1845	Acte pour l'instruction élémentaire dans le Bas-Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomie des commissions scolaires (séparation du municipal et de la commission scolaire) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination du système assurée par la surintendance
1846	Acte pour l'instruction élémentaire dans le Bas-Canada sous le contrôle des commissaires élus par le peuple	<ul style="list-style-type: none"> • Norme de la taxe foncière obligatoire • Pouvoirs et responsabilité du surintendant • Implantation d'un système public d'éducation • Création de l'inspectorat • Charte des commissions scolaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Corporation
1856	Loi 19, Vict., ch. 14	<ul style="list-style-type: none"> • Instauration du Conseil de l'instruction publique (fonction, 1849) 	<ul style="list-style-type: none"> • Création de l'administration centrale de l'éducation au Québec : CPI

1.1. AUTONOMIE DES DEUX NOUVELLES STRUCTURES : 1861 À 1944

C'est au cours de l'année 1861 que l'on voit apparaître l'implantation de deux réseaux scolaires : les écoles catholiques et les écoles protestantes sous le contrôle de leur comité respectif.

La loi de 1867, mieux connue sous le nom de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, reconnaît à chaque province le droit exclusif de légiférer en matière d'éducation. Nonobstant cette déclaration, le Haut et le Bas-Canada doivent légiférer sans porter préjudice aux droits et aux privilèges acquis des écoles confessionnelles. Cette reconnaissance légale se traduit au Québec par la création d'un ministère de l'Instruction publique. Cette loi constitutionnelle confirme que les garanties accordées en matière d'enseignement (article 93) sont d'ordre religieux et non d'ordre linguistique. Cette école confessionnelle et gratuite dépend, pour son fonctionnement, des taxes des contribuables et des subventions gouvernementales. En 1869, l'emprise du clergé s'étend par la modification de la structure du Conseil et par la création de deux comités confessionnels, le comité catholique et le comité protestant. Le contrôle du système scolaire est assuré par l'État et par les clergés catholique et protestant.

Le Conseil de l'Instruction publique (CIP), composé d'évêques et de laïcs catholiques et protestants, qui avait été créé en 1856 et formé en 1859, est subdivisé en 1869 en deux comités, l'un catholique et l'autre protestant. À partir de 1876, chaque comité, s'appuyant sur le code scolaire, exerce de fait une autorité exclusive sur les écoles de sa confession religieuse, notamment en matière de durée, de programme et de reconnaissance des études.

Le Québec allait dorénavant posséder deux systèmes scolaires. L'incapacité du Conseil de l'Instruction publique à se réunir en entier après 1908 illustre à quel point ces deux systèmes étaient séparés (Jones, 1982, p. 100).

C'est aussi durant cette période que le surintendant devient responsable de l'application des règlements qu'il soumet au gouvernement, à la demande d'un comité. Ces règlements entrent en vigueur par voie d'arrêté ou par ordre en Conseil. Lorsque le ministère de l'Instruction publique est aboli en 1875, on assiste à nouveau à la modification du contrôle public et démocratique du système éducatif. Deux systèmes scolaires distincts s'offrent pour assumer ce contrôle. Il s'agit du système catholique et du système protestant. C'est à partir de cette année-là qu'on peut constater que l'État abandonne une part importante de ses responsabilités en matière d'éducation au profit des Églises.

Le département de l'Instruction publique (DIP), que dirige le surintendant, prend effectivement en charge la nomination des inspecteurs d'école en 1852. En 1875, il est rattaché à la fonction publique et regroupe tous les fonctionnaires affectés à l'éducation. Quelques-uns sont rattachés à des services communs : comptabilité, archives, contentieux et caisse de retraite. La majorité assure l'administration distincte de l'enseignement catholique et de l'enseignement protestant.

TABLEAU 2
Autonomie des deux nouvelles structures : 1861 à 1944

<i>Année</i>	<i>Loi</i>	<i>Assises</i>	<i>Corollaires</i>
1861	Loi prévoyant l'établissement d'écoles communes ouvertes à tous	<ul style="list-style-type: none"> • Implantation de deux réseaux scolaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Deux structures : l'une sous le contrôle de commissaires catholiques et l'autre sous celui de commissaires protestants
1867	Acte de l'Amérique du Nord britannique. (art. 93) Création du ministère de l'Instruction publique	<ul style="list-style-type: none"> • Garantie confessionnelle et de la dissidence 	<ul style="list-style-type: none"> • Protection de deux religions, catholique et protestante
1869	Loi établissant la division des catholiques et des protestants sur le plan confessionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Création de deux systèmes, catholique et protestant 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle des Églises sur le système éducatif
1875	Abolition du ministère de l'Instruction publique	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation du Département de l'Instruction publique (DIP) • Rétablissement de la surintendance • Réévaluation du Conseil et des Comités 	<ul style="list-style-type: none"> • Structures inchangées jusqu'en 1964
1943	Fréquentation scolaire obligatoire	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation des commissions scolaires de recevoir des élèves 	<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité de l'éducation • Instruction obligatoire des jeunes de 6 à 14 ans
1944	Gratuité des livres et de l'enseignement	<ul style="list-style-type: none"> • Scolarisation des jeunes de la province 	<ul style="list-style-type: none"> • Nouveaux programmes d'études pour le primaire en 1948 et pour le secondaire en 1956

La loi sur la fréquentation scolaire obligatoire de 1943 constitue un premier pas dans la séparation, entre les Églises et l'État, de la responsabilité de l'éducation. L'école devient accessible à tous et la loi impose aux commissions scolaires de recevoir tous les élèves. La gratuité des livres et de l'enseignement, en 1944, permettra une plus grande accessibilité aux études pour les élèves. C'est ainsi que le gouvernement libéral d'Adélarde Godbout rend la fréquentation scolaire obligatoire et l'école primaire gratuite. Le tableau 2 résume les grandes étapes qui ont mené à cette autonomie.

1.2. NOUVELLES ÉTAPES DANS LA GESTION SCOLAIRE : 1961 À 1997

Au début des années 1960, le gouvernement Lesage adopte une série de lois appelée la Grande Charte de l'éducation. Cette série de lois repose sur la reconnaissance du droit de tout enfant de recevoir l'enseignement de son choix, indépendamment de considérations matérielles. L'intention que nous pouvons percevoir ici est de démocratiser et de généraliser l'accès à l'enseignement dans toutes les régions et à tous les niveaux.

Toutefois, au moment de l'élaboration de la Grande Charte de l'éducation, on constate deux tendances en ce qui a trait à la démocratisation. La première tendance, rattachée au volet politico-administratif, affirme que la démocratisation doit de faire à l'initiative du gouvernement, car ce dernier représente les citoyens. En effet, comme l'affirment Gagnon et Gould (1991, p. 138), « le ministre Gérin-Lajoie, de son côté, prétendait démocratiser l'école en la plaçant sous l'autorité ultime d'un ministre responsable au peuple ». Quant à la deuxième tendance elle émerge du milieu et reflète des intérêts beaucoup plus locaux qui voyaient dans la démocratisation de l'école la possibilité « d'offrir un enseignement laïque à ceux qui ne voulaient plus de l'éducation catholique » (Rocher, cité dans Gagnon et Gould, 1991, p. 138). Cependant, si l'on tient compte du contexte des années 1960, un urgent besoin d'infrastructure devait se réaliser afin d'implanter le nouveau système éducatif. La volonté du milieu d'assurer sa propre destinée a été quelque peu mise de côté au profit de la vision privilégiée par le gouvernement. Comme l'expliquent Gagnon et Gould (1991, p. 138), « c'est le contrôle technocratique d'un ministère sur l'école qui apparaissait comme une nécessité ».

Dans ce processus qualifié de démocratique, les choix se sont concentrés surtout sur l'implantation d'une structure bureaucratique visant l'atteinte de l'efficacité. Rappelons que le Québec avait un retard à rattraper et que l'État devait assurer le développement optimal de différents secteurs d'activité. Ce contrôle subtil par l'État créait une certaine dépendance dont nous réalisons les effets, trente plus tard. Mais nous y reviendrons un peu

plus loin. Cette phase importante a instauré des mécanismes de participation nécessaires à l'expression de la démocratie scolaire. Sur le plan juridique, le processus de démocratisation s'est concrétisé par une série de lois qui ont été adoptées et qui ont entraîné des répercussions sur la gestion scolaire. Mentionnons, à titre d'exemple, la loi qui a institué la Commission royale d'enquête sur l'enseignement (chapitre 25); la loi visant à faciliter la formation universitaire du personnel enseignant et la recherche en éducation (chapitre 26); la loi adoptée concernant les bourses d'études aux étudiants des universités et des collèges classiques (chapitre 27); la loi favorisant le développement de l'enseignement secondaire (chapitre 28); la loi décrétant la gratuité de l'enseignement et la fréquentation scolaire obligatoire¹ (chapitre 29).

1.2.1. Création du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation

Quelques mois plus tard, le ministère de l'Éducation (MEQ), créé en mai 1964, lance l'Opération 55 visant à doter le Québec des équipements scolaires dont il a besoin pour donner l'enseignement secondaire à tous, partout sur son territoire. Par cette opération, le Ministère adoptera le modèle de l'école secondaire polyvalente préconisé dans le rapport Parent.

L'Opération doit conduire à la formation de 55 commissions scolaires régionales au Québec et de 55 comités régionaux de planification scolaire, à la préparation au niveau régional même de 55 plans d'équipement scolaire régional. Le chiffre 55 (*sic*) traduit l'objectif pour le secteur public catholique. À ce nombre, il faut ajouter les 9 régionales pour les protestants. La première régionale à la direction catholique, la régionale de Chambly, existait déjà en 1958. La première régionale à direction protestante a été sanctionnée en novembre 1964 (Gouvernement du Québec, 1964-1965 et 1965-1966, p. 38).

C'est ainsi que le personnel du département de l'Instruction publique (DIP) et celui du ministère de la Jeunesse sont répartis dans les unités administratives du nouveau ministère de l'Éducation du Québec (MEQ). Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) unifié viendra remplacer le Conseil de l'Instruction publique (CPI) et ses comités catholique et protestant. Ce changement de structure confère un rôle consultatif au CSE; il fait passer tout ce qui concerne l'éducation sous l'autorité d'un ministre responsable devant le Conseil exécutif et la législature. Par cette consolidation administrative commence alors une nouvelle phase dans la prise en charge de l'édu-

1. À compter du 1^{er} juillet 1962, cette loi prolonge l'obligation de fréquenter l'école jusqu'à l'âge de 16 ans.

cation par l'État. Certains peuvent y voir un véritable processus de démocratisation : gouvernement élu par le peuple qui décide au nom des citoyennes et citoyens des grandes orientations éducatives à privilégier. D'autres y verront un rôle analogue à celui exercé dans le passé, rôle joué par l'Église à laquelle l'État s'est substitué en prenant le contrôle des affaires publiques. La création des deux comités, catholique et protestant, peut être un exemple qui conforte les tenants de cette position dans leur opinion. Les deux comités s'occupent de la réglementation de l'enseignement religieux et moral et en surveillent l'application.

1.2.2. Une participation accrue

Le système scolaire connaît des réformes tant pédagogiques qu'organisationnelles. Le ministère de l'Éducation met en place de nouvelles structures administratives centrales et locales qu'il qualifie de système unifié et démocratique. Les appareils politiques se précisent. Toutefois, l'extension du rôle de l'État apporte un nouveau changement : la participation des groupes intermédiaires² à l'élaboration des politiques scolaires. Par cette insertion des groupes intermédiaires, nous croyons que nous assistons concrètement à une plus grande démocratisation du système scolaire. En effet, si nous nous référons à la définition de la démocratisation dont nous avons parlé au tout début de ce texte nous voyons que la reconnaissance des groupes intermédiaires fait en sorte qu'effectivement une participation plus grande semble s'opérer, entraînant du même coup l'expression de la démocratie telle que voulue dans le rapport Parent (1965). Force est de reconnaître que, parmi les recommandations que la commission Parent fait au gouvernement, plusieurs sont retenues, mais d'autres sont aussi mises de côté. Néanmoins, une recommandation importante qui a été adoptée est celle qui vise à engager davantage les élèves et les parents dans les processus décisionnels.

Nous constatons que, durant ces années, deux groupes d'acteurs se sont vu reconnaître des droits qui leur attribuaient un pouvoir sur la gestion scolaire. Ces acteurs étaient les parents et une partie des citoyennes et citoyens du Québec. Nous faisons référence ici à la participation du public par le biais de l'élection de commissaires à la gestion scolaire, laquelle représente un premier pas dans l'engagement des intervenantes et intervenants du milieu. En effet, rappelons qu'au milieu du XIX^e siècle le droit de vote avait été donné à tous les contribuables québécois, sauf à Montréal et à Québec.

2. Les groupes intermédiaires sont toujours intervenus dans la gestion de l'éducation. Depuis la réforme Parent, le gouvernement québécois a légiféré de telle sorte qu'ils sont présents au conseil d'administration des institutions. Par exemple, le Conseil supérieur de l'éducation, les cégeps, l'Université du Québec et, bien entendu, les deux comités catholique et protestant.

Certes, un changement a été opéré par la création du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation. Des lois ont été adoptées afin de garantir à tous une meilleure éducation ; un système accessible à tous s'est mis en place et des institutions sont venues se greffer à l'administration scolaire au cours des années 1970 : comités d'école, comités de parents, conseils d'orientation, etc. L'instauration de cet appareillage politique a décloisonné l'école, la rendant du même coup plus accessible aux gens du milieu. Cette étape rejoignait l'esprit du rapport Parent à l'égard de l'établissement d'une gestion éducative en collectivité :

[...] c'est un droit universel et une exigence fondamentale de l'épanouissement de chaque personne. [...] c'est la société tout entière qui doit assumer une telle tâche pour le développement de ses membres et le progrès de la collectivité (Rapport Parent, tome IV, n° 23, chap. II, p. 26).

Le dépôt des livres vert (1971), orange³ (1979) et blanc (1982) est venu ficeler cette reconnaissance sur le plan législatif de mécanismes venant accentuer l'appropriation du système scolaire par divers intervenants, c'est-à-dire par les parents, les élus, les administrateurs et les enseignants.

1.3. UNE NOUVELLE RÉFORME, UN NOUVEAU PROGRAMME : LE PROGRAMME DE FORMATION DE L'ÉCOLE QUÉBÉCOISE

Le 15 juin 2000, le ministère de l'Éducation rend disponible la version approuvée pour le préscolaire et le premier cycle du primaire du Programme de formation de l'école québécoise. Suivra la publication du régime pédagogique de l'éducation préscolaire et de l'enseignement au primaire, qui comporte cinq chapitres et trois annexes. Celui-ci vise à définir la nature et les objectifs des services éducatifs, à définir l'admission, l'inscription et la fréquentation scolaire. De plus, il établit le cadre d'organisation des services éducatifs à l'éducation préscolaire et à l'enseignement au primaire, à la qualité de la langue et aux diverses dispositions ayant trait aux services fournis par la commission scolaire, notamment en faveur des élèves handicapés. Le nouveau régime pédagogique a été adopté par le Décret 651-2000, le 1^{er} juin 2000. Tous ces changements ont leur origine dans les États généraux sur l'éducation, tenus dans toute la province en avril 1995. Cette vaste

3. C'est de ce Livre orange que découlait le Régime pédagogique de 1981 demeuré en vigueur pendant près de vingt ans. Il faudra attendre jusqu'en 1995 pour voir apparaître un changement majeur qui proposera, entre autres, l'instauration d'un nouveau curriculum pédagogique.

consultation avait pour objectif d'être un lieu de définition des objectifs à privilégier pour l'école, entendue dans son sens le plus large, d'aujourd'hui et de demain.

Ce vent de réforme instaure une nouvelle instance de participation mise en place lors des amendements à la Loi sur l'instruction publique. Ces amendements ont permis, entre autres, de créer au sein de chaque établissement scolaire un conseil d'établissement composé de personnel enseignant, de personnel non enseignant et de représentantes et représentants de la communauté. Cette instance a obtenu un certain nombre de pouvoirs et de responsabilités en matière de services éducatifs, ce qui l'a rendue décentralisée administrativement par rapport à la commission scolaire. Mais pour ce qui est de la reconnaissance sur le plan juridique d'une véritable décentralisation, Cabrillac (2002, p. 120) précise que la décentralisation est :

Une modalité d'organisation du pouvoir administratif dans laquelle l'État crée des « personnes publiques » décentralisées, leur attribue des compétences et des ressources. [...] L'État conserve un pouvoir de tutelle sur les autorités décentralisées. Les établissements publics représentent la décentralisation technique.

Pour donner suite à cette précision et au regard des pouvoirs reconnus par la loi, le conseil d'établissement n'est pas une personne morale, donc n'est pas un organisme décentralisé tel que compris dans le langage juridique. Toutefois, le conseil se voit octroyer des pouvoirs sur lesquels il lui faut se prononcer : le choix d'établissement touchant l'application du régime pédagogique, le projet éducatif, les sorties, l'approbation de tout programme particulier dans une école et l'allocation interne des ressources budgétaires et particulières. Sa raison d'être légale est de prendre des décisions « dans le meilleur intérêt des élèves » (art. 64, LIP).

Depuis son implantation, quatre années ont été nécessaires pour clarifier et ajuster cette nouvelle instance à la réalité scolaire d'aujourd'hui. En effet, quelques résultats d'une recherche sur les conseils d'établissement viennent d'être publiés. Entre autres, la recherche – *Enquête auprès des membres votants des conseils d'établissements des écoles du Québec* – menée sous la direction du Groupe d'analyse des politiques de l'éducation (2002) a permis de faire le point sur cette instance créée lors de la dernière réforme de l'éducation. De cette étude découle une évaluation générale positive des conseils d'établissement autant du point de vue des parents que du point de vue des membres du personnel. Des différences significatives demeureront toujours selon l'ordre d'enseignement (primaire ou secondaire) et le secteur linguistique (francophone *versus* anglophone), mais nous ne les mentionnerons pas ici.

L'ajout d'une telle structure dans le paysage scolaire québécois représente à nos yeux un tournant majeur en matière de gestion scolaire. L'école est maintenant gérée selon plusieurs regards, ce qui entraîne ainsi une redéfinition des rôles. Cette instance ne représente pas seulement des intérêts particuliers, mais aussi des intérêts collectifs d'une véritable communauté politique. Le conseil d'établissement devient un organisme multiagents qui apprend à décider de concert et à agir « dans les limites des fonctions et pouvoirs qui lui sont conférés » (art. 71, LIP). Certes, il n'y a pas de véritable décentralisation, selon le sens convenu par la Loi, mais sur le plan administratif nous y voyons une décentralisation de la gestion scolaire.

TABLEAU 3
Étapes importantes dans la décentralisation de la gestion scolaire :
1961 à 1997

<i>Année</i>	<i>Loi</i>	<i>Assises</i>	<i>Corollaires</i>
1961	Une série de lois appelées la Grande Charte de l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> Loi conférant aux parents le droit de vote aux élections scolaires 	<ul style="list-style-type: none"> Gratuité de l'enseignement pour tous les enfants jusqu'à la 11^e année
1964	Création du MEQ ¹ et du CSE	<ul style="list-style-type: none"> Nouvelle étape de la prise en charge de l'éducation par l'État Les comités professionnels demeurent au sein du CSE 	<ul style="list-style-type: none"> Droits de l'enfant et des parents Participation des corps intermédiaires à l'élaboration des politiques scolaires Réglementation de l'enseignement moral et religieux par les comités catholique et protestant
1971 et 1972	Loi 27	<ul style="list-style-type: none"> Livre vert : L'enseignement primaire et secondaire au Québec Regroupement et gestion des commissions scolaires Mise en place des comités d'école et des comités de parents (consultatifs) Élection des commissaires à la CECQ et à la CECM 	<ul style="list-style-type: none"> Participation des parents Participation accentuée des électeurs (commissaires)

1. Explication des sigles apparaissant dans le tableau 3 : MEQ, le ministère de l'Éducation du Québec ; CSE, le Conseil supérieur de l'éducation ; CECQ, la Commission des écoles catholiques de Québec ; et CECM, la Commission des écoles catholiques de Montréal.

TABLEAU 3 (suite)
**Étapes importantes dans la décentralisation de la gestion scolaire :
 1961 à 1997**

<i>Année</i>	<i>Loi</i>	<i>Assises</i>	<i>Corollaires</i>
1979 Énoncé de politique	Modification de la Loi sur l'instruction publique	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil d'orientation • Livre orange : <i>L'école québécoise : énoncé de politique et plan d'action</i> • Consultation obligatoire 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide aux élèves en difficulté d'apprentissage issus de milieux défavorisés
1982 Énoncé de politique	Naissance de projet de loi 40 et subséquemment de la loi 3 (1984)	<ul style="list-style-type: none"> • Livre blanc : <i>L'école : une école communautaire et responsable</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Invalidation de la loi 3, car elle porte atteinte aux garanties professionnelles
1989	Modification de la Loi sur l'instruction publique (c. 1-13.3) Loi 107	Proposition du législateur : <ul style="list-style-type: none"> • Création de commissions scolaires linguistiques • Implantation de comités consultatifs • Modernisation des structures • Responsabilisation des partenaires de l'éducation • Participation plus grande du milieu aux affaires scolaires • Établissement de mécanismes nouveaux pour régir les différents comités consultatifs • Distinction entre organisation et administration des commissions scolaires et écoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Droit à des services éducatifs définis par la loi et les règlements, à des services complémentaires particuliers (dans le cadre du programme de la commission scolaire) • Partage de la gestion scolaire
1997	Loi 180	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle réforme de l'éducation 	<ul style="list-style-type: none"> • Remplacement des commissions scolaires catholiques et protestantes par des commissions scolaires linguistiques • Création d'une nouvelle instance décentralisée : le conseil d'établissement • Nouveaux programmes d'études basés sur les compétences

2. LA DÉMOCRATISATION ET LA DÉCENTRALISATION SCOLAIRE : MYTHE OU RÉALITÉ ?

Au tout début de ce chapitre, nous proposons d'expliciter l'institutionnalisation de la démocratie scolaire. Par la mise en évidence des différentes lois qui ont structuré le système scolaire québécois, il a été possible de constater que la démocratie scolaire a été instaurée de manière progressive dans le système scolaire québécois. Cette démocratie s'exprime par des mécanismes qui ont permis de rendre les établissements accessibles, par la reconnaissance du droit de vote des représentants élus locaux aux élections scolaires, par la tenue d'élections au suffrage universel et par l'implantation de comités et conseils ayant des pouvoirs spécifiques reconnus par la Loi sur l'instruction publique. Malgré cette avancée sur le plan démocratique, quelques interrogations persistent. Selon Lizée et Lizée :

[La démocratie] est l'exercice plein et entier du pouvoir par la majorité populaire, la prise en charge intégrale de son projet de société aussi bien sur le lieu de travail que dans son milieu de vie. Dans une telle perspective, la démocratie au niveau de l'éducation présuppose une démocratie réelle dans les domaines économique, politique, social et culturel (Lizée et Lizée, 1985, p. 43).

Dans cette définition, nous retrouvons la même pensée véhiculée par le rapport Parent. Il semble que la dimension de la prise en charge collective dans les domaines économique, politique, social et culturel soit partiellement atteinte. Certes, l'instauration d'un conseil d'établissement constitue, à notre avis, un premier pas vers cette visée collective de prise en charge, mais cet organisme possède des pouvoirs spécifiques délimités par la Loi et touche des objets précis. Son autonomie est restreinte. Le conseil est un mode démocratique d'exercice de certains pouvoirs, mais, comme nous l'avons vu précédemment, pour qu'il y ait une véritable décentralisation, le conseil d'établissement doit bénéficier de la personnalité morale et avoir les moyens d'une véritable autonomie financière. L'arrivée de cet organisme fait en sorte que la gestion scolaire se décentralise, mais c'est une décentralisation incomplète.

La prise en charge par les organismes centraux, mise en place par les États centralisateurs, freine l'émergence des projets provenant de communautés locales qui craignent d'entreprendre quoi que ce soit sans la permission ou le soutien du pouvoir central ; elle gêne la participation des communautés locales et de leurs élus aux projets qui les concernent au premier chef (Sénéchal, 1993, p. 6).

Dans l'historique présenté, on a constaté que plusieurs mécanismes législatifs ont été implantés pour reconnaître et favoriser la participation de la société civile à la gestion de l'école. Une plus grande autonomie sur le plan local a été réalisée, faisant en sorte que les lieux de décision se sont rapprochés des lieux d'action. Cela actualise et reconnaît de manière plus importante l'engagement du milieu en ce qui concerne l'école, certes, mais cette autodétermination n'est que partielle.

Depuis l'adoption de la nouvelle Loi sur l'instruction publique de 1989 et les amendements qui ont suivi en 1997, les lieux et les éléments de consultation sont effectivement plus nombreux. Chaque commission scolaire recherche les avis ou les recommandations de plusieurs comités avant de prendre une décision finale : comité des transports, comité des élèves handicapés et des élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage (EHDAA), comité de parents, comité de gestion et conseil d'établissement. De manière positive, nous y voyons un progrès important dans l'établissement de ces lieux de participation. Garant (1992, p. 187-188) en arrive au même constat :

[...] un souci accru de la part du législateur de favoriser une plus grande participation du milieu aux affaires scolaires de même qu'une volonté d'assurer une meilleure concertation entre les divers agents. Cette volonté s'exprime notamment à travers la constitution de différents comités auprès de la commission scolaire.

La progression vers la démocratie se poursuit. Toutefois, elle nécessite à notre avis quelques réajustements, car elle ne réalise pas pleinement son mandat, qui est d'instaurer une plus grande justice sociale. Des inégalités persistent, les taux de décrochage demeurent élevés, des projets éducatifs, sportifs et artistiques sont souvent accessibles aux plus talentueux, des immigrants et des autochtones ne bénéficient pas des services adéquats leur permettant de s'insérer en employabilité (Lavoie et Roy, 1998).

Nous constatons que le chemin de la démocratie n'est pas entièrement tracé ; son pavage devra inclure les nouvelles réalités qui en feront un véritable système accessible à toutes les citoyennes et à tous les citoyens.

CONCLUSION

Au terme de ce chapitre, nous constatons que la démocratisation des structures scolaires, les différentes lois sur l'instruction publique et la place de la consultation dans le système scolaire québécois ont permis de rapprocher les acteurs, scolaires et sociaux. Aujourd'hui, la gestion d'un établissement se fait dans un encadrement politique qui encourage la démocratie. Malgré cette volonté, des inégalités sont toujours présentes dans le système. La beauté de la chose réside peut-être dans la conscientisation que nous avons aujourd'hui à l'égard de ces inégalités. Mais des actions doivent être prises afin d'y remédier rapidement.

La recherche historique a permis de se rendre compte qu'il existe une multitude d'outils visant à créer une gestion qui se fait de manière plus collective grâce à la participation de tous les individus et groupes concernés par l'éducation. L'actualisation de la participation au cours de la structuration du système scolaire a été réalisée par l'établissement de mécanismes consultatifs qui, petit à petit, se sont vu reconnaître des pouvoirs distincts les rendant décisionnels.

L'encadrement du système scolaire québécois par un environnement juridique et politique bien défini ne doit pas être perçu comme étant une ceinture qui étouffera les différents agents dans leur processus décisionnel. La prise en charge (*l'empowerment*), l'engagement, la collaboration et la participation seront certes des habiletés nécessaires, de nature à favoriser la construction d'une communauté scolaire soucieuse des besoins de son milieu. Nous pensons que la place qui sera laissée à l'expression de ces habiletés entraînera une redéfinition de la notion de pouvoir, laissant la véritable place à une plus grande justice sociale, loin des idéologies et de la pensée dogmatique. Cela constitue à notre avis le prochain défi que devra affronter la gestion de l'éducation.

BIBLIOGRAPHIE

- Audet, L.P. (1971). *Histoire de l'enseignement au Québec*, tome 2, 1840-1970, Montréal et Toronto, Holt Rinehart et Winston.
- Audet, L.P. et A. Gauthier (1967). *Le système scolaire du Québec*, Montréal, Librairie Beauchemin Itée.
- Cabrillac, R. (dir.) (2002). *Dictionnaire du vocabulaire juridique. Objectif Droit*, Groupe Lexis Nexis, Paris Litec.
- Conseil supérieur de l'éducation (1964-1965). *La participation au plan scolaire. Rapport annuel de 1964-1965*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Gagnon, N. et J. Gould (1991). « De l'école à l'université : quelle scolarisation ? », dans F. Dumont (dir.), *La société québécoise après trente ans de changements*, Montréal, Institut québécois de la recherche sur la culture, p. 131-141.
- Garant, P. (1992). *Le droit scolaire*, Cowansville, Éditions Yvon Blais inc.
- Gouvernement du Québec (1977). *L'enseignement primaire et secondaire au Québec*, Livre vert, Québec, Ministère de l'Éducation.
- Gouvernement du Québec (1979). *L'école québécoise : énoncé de politique et plan d'action*, Québec, Ministère de l'Éducation.
- Gouvernement du Québec (1980). *L'école s'adapte à son milieu. Énoncé de politique sur l'école en milieu économiquement faible*, Québec, Ministère de l'Éducation.
- Gouvernement du Québec (1999). *Les conseils d'établissement : regard sur une première année de fonctionnement*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation.
- Groupe d'analyse politique de l'éducation et le CRIRES (2001). *Enquête auprès des membres votants des conseils d'établissement des écoles du Québec*. Rapport final, novembre.
- Jones A.W. (1982). « Les anglophones et l'enseignement jusqu'en 1964 », *Les anglophones du Québec, de majoritaires à minoritaires*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 93-103.
- Lavoie, M. et R. Roy (1998). *Emploi dans l'économie du savoir : un exercice de comptabilité de croissance pour le Canada*, Ottawa, Éditions Développement des ressources humaines Canada.
- Lizée, R.-R. et M. Lizée (1985). « Une étude de cas en Amérique du Nord : le Québec », dans UNESCO, *La démocratisation de l'éducation*, Paris, Unesco, p. 239.
- Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1965). Tome 4, Québec.
- Rocher, G. (1968). « L'administration scolaire », *Recherches sociographiques*, 9(1/2), p. 35-43.

Rocher, G (1990). « L'emprise croissante du droit », dans F. Dumont (dir.), *La société québécoise après trente ans de changements*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 99-116.

Sénéchal, G. (1993). *La décentralisation en éducation : situation et conditions de développement*. Étude réalisée pour le Conseil supérieur de l'éducation, Rapport annuel 1992-1993, Québec, Gouvernement du Québec.

CHAPITRE

3

Les effets de la décentralisation dans les systèmes scolaires à l'extérieur du Québec

André Brassard

*Université de Montréal
andre.brassard@umontreal.ca*

Luc Brunet

*Université de Montréal
luc.brunet@umontreal.ca*

Sylvie De Saedeleer

*Université de Montréal
sylvie645@sympatico.ca*

RÉSUMÉ

Ce chapitre porte sur les effets de la décentralisation administrative effectuée par les pouvoirs organisateurs en faveur des établissements scolaires. Dans un premier temps, les auteurs présentent les différentes définitions et conceptions de la décentralisation ; dans un deuxième temps, ils abordent les effets généraux attendus d'une telle politique et, enfin, ils exposent les effets de la décentralisation dans les systèmes scolaires de la Grande-Bretagne, de la Nouvelle-Zélande, de la France et des États-Unis.

Afin de comprendre l'esprit du processus de décentralisation scolaire qui a été mis en place au Québec à la suite de l'entrée en vigueur, en juillet 1998, de la loi 180, il est important de voir comment certains pays ont mis en application de telles politiques et d'en comprendre les effets.

1. LA DÉCENTRALISATION : NATURE, MODALITÉS ET EFFETS ATTENDUS

Nous voyons d'abord de quelle façon le concept de décentralisation peut être défini de manière épistémologique et empirique. Par la suite, les procédures et variantes de ce concept sont présentées. Enfin, nous exposons, de manière générale, les effets positifs, prévisibles et observables d'une politique de décentralisation administrative sur le plan scolaire à l'extérieur du Québec.

1.1. LA NATURE DE LA DÉCENTRALISATION

D'une façon générique, la décentralisation est définie (Brassard et Brunet, 1983 ; Brassard et Ouellet, 1983 ; Lemieux, 1997) comme le processus par lequel des attributions administratives et opérationnelles relevant d'un organisme dit central sont confiées par celui-ci à des unités constituées formellement et relevant d'une manière ou d'une autre de lui. D'une façon imagée, la décentralisation est représentée comme un transfert d'attributions du centre vers la périphérie. Les attributions administratives associées à une décentralisation administrative sont des responsabilités (ou des fonctions selon les termes de la Loi sur l'instruction publique) et des pouvoirs. Les attributions opérationnelles correspondent à des activités ou à des services. Nous inspirant de deux concepts proposés par Divay et Godbout (1979) et les adaptant, nous distinguons la décentralisation de contenu de la décentralisation de moyens¹.

1.2. LES MODALITÉS DE LA DÉCENTRALISATION

L'état de décentralisation dépend de quatre ensembles de modalités. Un premier ensemble a trait aux attributions administratives et opérationnelles décentralisées et au niveau de leur décentralisation. Ce premier ensemble répond à la double question : quelles sont les attributions décentralisées en

1. Divay et Godbout (1979) utilisent plutôt les expressions décentralisation d'autodéveloppement et décentralisation d'encadrement.

faveur de l'établissement et jusqu'à quel point celles-ci sont-elles décentralisées ? Un deuxième ensemble de modalités concerne les acteurs à qui les attributions décentralisées sont confiées, alors que le troisième traite des mécanismes de contrôle et, plus largement, des mécanismes de régulation établis par le pouvoir organisateur dans le cadre d'une décentralisation. Le contrôle *a priori* qui se traduit par la formulation de politiques et de normes, la supervision directe ou l'inspection, l'évaluation des apprentissages, de l'enseignement et de l'établissement par un organisme extérieur à celui-ci et la reddition de comptes, voilà autant de mécanismes de contrôle à la disposition des pouvoirs organisateurs. Parmi les autres mécanismes de régulation, il faut compter le libre choix de l'établissement par les parents et la concurrence qui s'ensuit ou, si l'on préfère, l'existence d'une situation de quasi-marché.

Un quatrième ensemble de modalités a trait à la création ou non d'une entité juridiquement autonome au moyen de la décentralisation. Il existe au moins deux formes de décentralisation, celle-ci étant prise selon son sens générique : la déconcentration et la décentralisation, le terme prenant, dans ce dernier vocable, un sens spécifique. Dans le cas où la décentralisation ne conduit pas à la création d'une entité juridiquement autonome, il est question d'une déconcentration. Quant à la décentralisation définie selon le sens spécifique, elle existe, selon Lajoie (1968), lorsque l'entité décentralisée devient juridiquement autonome. L'existence d'une telle entité suppose trois conditions : elle dispose d'un pouvoir de réglementation, elle possède un pouvoir de taxation et ses administrateurs sont élus par la population².

1.3. LES EFFETS ATTENDUS DE LA DÉCENTRALISATION

De nombreux textes inventorient les effets attendus de la décentralisation. En nous appuyant plus spécifiquement sur Brassard et Ouellet (1983), Delors (1996), Duru-Bellat et Meuret (2001), McGinn et Welsh (1999), OCDE (1995) et Rondeau (1997), nous regroupons les effets positifs attendus de la décentralisation en quatre ensembles de propositions.

Un premier ensemble de propositions, véhiculé depuis au moins les années 1920 (Sloan, 1965), s'est imposé davantage à partir de la fin des années 1950 (Brassard, 1996). Appliqué à l'éducation, il considère la décen-

2. Reprenant une typologie proposée dans un ouvrage publié en 1991 par l'Organisation mondiale de la santé sous la direction de Mills et de ses collaborateurs et intitulé *La décentralisation dans les systèmes de santé*, Lemieux (1997) distingue quatre types de décentralisation, considérant alors la décentralisation comme une catégorie générique : la déconcentration, la décentralisation fonctionnelle ou la délégation, la dévolution et la privatisation.

tralisation comme un moyen d'améliorer la production éducative et, par conséquent, l'efficacité des établissements. La décentralisation est susceptible de susciter cet effet, étant donné qu'elle confère la responsabilité de la production éducative à l'unité qui a pour mission de la réaliser et aux acteurs de l'établissement qui sont les plus directement concernés par elle et étant donné l'autonomie qu'elle procure à ces mêmes acteurs. En effet, la décentralisation leur donne la capacité d'adapter leurs interventions et leurs stratégies aux besoins et aux caractéristiques des usagers. Elle leur permet aussi de prendre des décisions appropriées aux circonstances particulières qui caractérisent la situation de l'établissement et de les prendre d'une façon plus rapide que dans un contexte de centralisation et, donc, au moment opportun. Soulignons que cet ensemble d'effets est utilisé dans le discours de l'approche du *New Public Management* pour justifier l'option qu'elle préconise et qui fait ressortir une idéologie prônant la régulation des établissements scolaires par un quasi-marché.

D'une façon complémentaire, un deuxième ensemble de propositions considère la décentralisation surtout comme un moyen de réduire l'insatiable bureaucratie qui s'installe inévitablement dans les systèmes organisationnels centralisés et comportant plusieurs niveaux de décision. Il est ainsi supposé que, par la décentralisation, la taille de l'État et des instances intermédiaires sera diminuée et que les coûts de fonctionnement du système scolaire seront réduits. En même temps, dans la foulée de la décentralisation, il est postulé que plus de variété et de flexibilité émergeront dans le système d'éducation et que l'uniformité dans ce qu'elle comporte de rigidité et de restriction gênante sera grandement amenuecée.

Selon un troisième ensemble de propositions, la décentralisation favorise le développement d'une école communautaire au sens où tous les acteurs associés à celle-ci participent dans un esprit de collaboration à la définition et à la réalisation d'un projet d'éducation. Une école communautaire aussi au sens où l'école doit se mettre au service de la communauté dont elle fait partie au même titre que l'hôpital, les services municipaux et culturels, les organismes communautaires, etc., et qu'elle doit refléter ce qu'est la communauté à laquelle elle appartient.

Se rapprochant des conceptions précédentes, un quatrième ensemble de propositions s'attache plutôt aux effets de la décentralisation sur le plan du champ politique et à la dynamique qu'elle devrait générer. La décentralisation devient une façon de promouvoir la démocratie au niveau local en confiant les prises de décision à la population concernée qui agit par ses représentants. En conséquence, il y a une probabilité que ces décisions reflètent davantage les intérêts et les besoins de cette population. En outre, les acteurs qui prennent les décisions ont l'obligation de rendre compte à

cette dernière, ce qui a pour effet de rendre le pouvoir central moins vulnérable aux critiques. De même, une décentralisation qui met en cause la responsabilité des acteurs locaux justifie plus facilement la participation directe de la population au financement de l'éducation par le moyen de la taxation au niveau local, ce qui, encore ici, dégage le pouvoir central de l'onéreux que toute taxation comporte. En revanche, les pouvoirs locaux créés par la décentralisation peuvent devenir des contrepoids au pouvoir central. Enfin, la décentralisation se voudrait une réponse à la globalisation qui prend de plus en plus d'ampleur dans le monde³. Devant ce qui apparaît comme un affaiblissement progressif de l'État-nation, les individus trouveront dans la communauté locale le pôle principal de leur identité sociale.

Quels sont, par ailleurs, les effets négatifs anticipés de la décentralisation ?

- La décentralisation rendrait plus difficile l'uniformité qui est parfois utile ou nécessaire dans un système d'action collective.
- Les fonctions de planification et de coordination deviennent plus difficiles, plus complexes, plus longues, voire plus lourdes à exercer dans un système décentralisé.
- La décentralisation entraîne une perte d'expertise et un certain éparpillement des ressources. De même, elle résulterait en des pertes d'économie d'échelle.
- Du fait de la différenciation des établissements qu'elle engendre, la décentralisation produit l'émergence de forces qui amenuisent la maîtrise du pouvoir organisateur central sur le système et, par voie de conséquence, sa capacité d'impulser des changements majeurs.
- Toujours en raison de la différenciation, la décentralisation favoriserait l'apparition d'un système d'éducation à plusieurs vitesses qui contribuerait à maintenir ou à accentuer les inégalités sociales.
- La décentralisation rend plus inévitables de multiples dérives qui ne peuvent manquer de se produire ici ou là.

3. Selon Gélinas (2000), il semble préférable de parler de globalisation plutôt que de mondialisation. La mondialisation existe depuis au moins un millier d'années, lorsque différents pays ont commencé à vendre et à échanger des produits. La globalisation concerne surtout le libre-investissement et la diminution du rôle de l'État dans la société. En effet, on assiste à un accroissement et à une accélération des échanges sous toutes ses formes ainsi qu'à une augmentation des interdépendances. Mais, en outre, on voit les multinationales les plus capitalisées et les mieux positionnées se métamorphoser en compagnies transnationales et devenir capables d'imposer leurs vues à de nombreux pays.

Ces effets anticipés, positifs ou négatifs, ne résultent pas de la décentralisation en soi. Leur production est conditionnée par au moins trois facteurs : la forme que la décentralisation prend en fonction des modalités qui lui sont appliquées ; la manière dont elle est mise en œuvre et l'appropriation qu'en font les acteurs et l'ensemble des changements qui l'accompagnent.

2. LES EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION DANS LES SYSTÈMES SCOLAIRES AUTRES QUE CELUI DU QUÉBEC

Dans cette deuxième partie, nous nous arrêtons d'abord aux effets d'une décentralisation relativement poussée en faveur des établissements qui a été effectuée par le pouvoir organisateur central dans quelques systèmes scolaires autres que celui du Québec. Plus précisément, nous regardons les cas de la Grande-Bretagne, de la Nouvelle-Zélande, de la France et des États-Unis, en accordant, dans ce dernier cas, une attention spéciale à l'expérience vécue dans la ville de Chicago. Ces mouvements de décentralisation datent de quinze ou vingt ans, exception faite de quelques innovations décentralisatrices adoptées aux États-Unis. De façon à bien situer ces effets, nous donnons un aperçu du contexte qui, dans chaque cas, a conduit à la décentralisation. Nous décrivons en quoi celle-ci consiste et la replaçons dans le cadre de la réforme dont elle est partie intégrante. Dans la dernière partie, nous présentons une synthèse des principaux effets de la décentralisation qui sont observés un peu partout dans les systèmes scolaires.

2.1. LA GRANDE-BRETAGNE

En Grande-Bretagne, les changements dans les responsabilités et les pouvoirs se sont réalisés dans deux directions opposées. De plus, s'ils ont été apportés principalement par le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher au cours des années 1980 et durant la première partie de la décennie suivante, ils avaient été préparés par le gouvernement travailliste précédent. Ils seront en outre poursuivis par le gouvernement travailliste de Tony Blair, avec des modulations importantes.

L'objectif officiel principal visé par les réformes était d'améliorer la réussite scolaire. Il y avait aussi un objectif latent qui était recherché, celui de réduire les dépenses publiques (Thomas, 1993). Ces réformes se

caractérisaient par les éléments principaux suivants (Lessard, Brassard et Lusignan, 2002 ; Rondeau, 1997, Thomas, 1993 ; Williams, Harold, Robertson et Southworth, 1997) :

- Une centralisation sur le plan du contenu qui s'effectue par l'adoption et l'application d'un curriculum national obligatoire, par la fixation d'indicateurs nationaux de performance et par l'évaluation des apprentissages, de l'enseignement et des établissements. Selon les promoteurs de cette centralisation, l'autonomie dont les instances locales disposaient au regard du curriculum ne donnait pas les garanties suffisantes d'une éducation de grande qualité et égale pour tous.
- La continuation d'une très grande partie du financement du système assurée par l'État.
- Un allègement de la structure intermédiaire et une modernisation de celle-ci.
- Une grande décentralisation sur le plan de la gestion des moyens en faveur des établissements et une obligation d'imputabilité, les responsabilités et les pouvoirs de l'établissement devant être exercés par un conseil d'administration.
- Une intention de privatisation de l'éducation, en quelque sorte, devant se traduire par le choix de l'établissement par les parents considérés comme des consommateurs de services éducatifs, ce choix étant cependant limité à l'intérieur du territoire de la Local Education Authority (LEA), la compétition entre les établissements vus comme des fournisseurs de ces services, une autonomie de gestion très grande qui leur est accordée, un financement qui prend en compte les résultats et une diminution des pouvoirs des professionnels au profit des usagers.

Deux pièces législatives lancent ces changements : l'*Education Reform Act* de 1988 et l'*Education Act*, adopté en 1993 (Williams, Harold, Robertson et Southworth, 1997).

Plus précisément, l'*Education Reform Act* de 1988 a introduit un curriculum national obligatoire ainsi qu'un système national d'évaluation. Il établissait en contrepartie la gestion locale, appelée Local Management of Schools (LMS), qui donnait à l'établissement, entre autres, le contrôle sur son budget, sur le recrutement du personnel et même la possibilité d'adapter les échelles salariales à son personnel. La Local Education Authority (LEA), qui est la structure intermédiaire, demeurait cependant l'employeur. L'élément le plus frappant de la loi était qu'elle permet aux établissements de plus de 300 élèves de se soustraire au LEA et d'être

financés directement par les subventions du gouvernement central. Ainsi étaient créés les *Grant Maintained Schools*. Alors que ces établissements étaient à peine 90 au début des années 1990, ils seront près de 700 cinq années plus tard.

L'*Education Act* de 1993 venait confirmer ces orientations en précisant les fonctions de l'établissement, en consacrant l'autonomie presque complète de l'établissement et en laissant entrevoir l'éventuelle disparition des LEA.

Entre-temps, en 1992, le gouvernement créait l'OFSTED (Office for Standard in Education), un organisme indépendant du DFEE (Department for Education and Employment) (2001a et b) qui s'ajoutait au système d'inspection déjà en place. En gros, cet organisme a été chargé d'inspecter et d'évaluer tant les établissements scolaires que d'autres composantes du système d'éducation. Par ailleurs, signalons qu'à la fin du secondaire les élèves passent un examen national comprenant plusieurs épreuves et qui est sanctionné par un certificat général d'études secondaires.

L'action du gouvernement travailliste arrivé au pouvoir en 1997 ira dans le sens de ces changements en essayant de remédier aux dysfonctions occasionnées par une restructuration inspirée d'une idéologie de marché ouvert à la concurrence. Parmi ces dysfonctions, il faut retenir, entre autres, le maintien ou l'augmentation des inégalités, l'affaiblissement du contrôle démocratique, les excès résultant du libre choix et de l'imputabilité. Cette action voulait également s'attaquer aux problèmes engendrés par la pauvreté.

Parmi les gestes posés, le gouvernement a décidé que les établissements disposeraient de leur propre enveloppe budgétaire, les LEA devant remettre 85 % de leur budget aux établissements en 2001-2002 et 90 % par la suite.

Les LEAs ne disparaissent pas. Leur rôle est précisé. Deux principes guident ce nouveau rôle : 1) les LEAs ne doivent intervenir qu'en proportion inverse du succès des établissements, ceux qui vont bien n'ayant pas besoin de l'intervention de la structure intermédiaire ; 2) il existe des fonctions que les établissements ne peuvent pas remplir et qui reviennent en conséquence aux LEA. Notamment, les LEA doivent (DFEE, 2001a et b ; voir Lessard, Brassard et Lusignan, 2002) :

- s'assurer que tous les enfants reçoivent l'éducation et s'occuper du transport scolaire ainsi que de la planification et de la gestion des bâtiments ;
- s'occuper des enfants qui ont des besoins particuliers ;

- aider à l'amélioration des écoles et à la lutte contre le décrochage scolaire ;
- se soucier du bien-être des élèves et assurer l'éducation des élèves exclus des établissements pour des raisons de comportement ;
- mettre en place une administration efficiente et efficace, un *management* stratégique et son imputabilité.

En fait, malgré ces précisions, le rôle de la structure intermédiaire se révèle assez ambigu (Ball, Vincent et Radnor, 1997).

Au début, il y a eu plusieurs réticences à la mise en application de ces réformes. La préparation inadéquate des directeurs d'établissement tout comme leur manque de temps sont signalés. Nonobstant ces difficultés, qu'en résulte-t-il ? Selon les auteurs (Stearns, 1996 ; Williams, Harold, Robertson et Southworth, 1997), elles auraient donné une importante visibilité politique à l'éducation. Le principe de la gestion locale paraît avoir eu du succès et la satisfaction des parents aurait légèrement augmenté, en particulier au regard de la propreté dans les écoles (Stearns, 1996). De plus, celles-ci ont consacré un plus grand pourcentage de leur budget au matériel pédagogique et au soutien informatique. Par contre, on remarque que là où le nombre de demandes excède le nombre de places dans un établissement, c'est celui-ci qui en vient à choisir ses élèves plutôt que le contraire. D'où la crainte de voir augmenter la différenciation entre les établissements en fonction du rendement scolaire et du milieu socioéconomique.

Adoptant une approche longitudinale, Gorard et ses collègues ont examiné de près les effets des réformes sur la différenciation des établissements et sur le rendement scolaire. Ils en arrivent à des constats qui ne confirment pas les appréhensions négatives formulées à l'endroit de ces réformes (Gorard et Fitz, 2000 ; Gorard, Fitz et Taylor, 2001). Selon ces chercheurs (Gorard et Fitz, 2000), la différenciation des établissements aurait légèrement, et pour un temps, fluctué à la baisse pour se rapprocher peu à peu de l'état d'avant les changements. De plus, les fluctuations ne seraient pas attribuables aux réformes, étant rappelé que la différenciation était passablement élevée en Angleterre et dans le pays de Galles. Sur le plan de la réussite scolaire, les chercheurs (Gorard, Fitz et Taylor, 2001) constatent une amélioration significative du taux de certificats d'études secondaires obtenus entre 1985 et 1998. En même temps qu'ils lancent une mise en garde contre une lecture de la réalité qui tendrait à confirmer des convictions préalables, Gorard et ses collègues se montrent très nuancés vis-à-vis des conclusions à tirer de ces résultats, notamment en ce qui concerne l'affirmation d'un lien évident de causalité entre les réformes et ceux-ci.

2.2. LA NOUVELLE-ZÉLANDE

Le système d'éducation de la Nouvelle-Zélande a été centralisé pendant presque un siècle (Williams, Harold, Robertson et Southworth, 1997). Déjà, dans les années 1960, la population commençait à s'interroger sur ce système. C'est le mécontentement des groupes désavantagés sur le plan économique, notamment les femmes et les Maoris, qui, vers le milieu des années 1980, a amené le gouvernement néo-zélandais à révisé les structures de ses services à la population, en particulier celles du système de santé et du système d'éducation. Un comité parlementaire a conclu, en 1986, que la qualité de l'enseignement dans les écoles de la Nouvelle-Zélande laissait à désirer en raison de trois problèmes majeurs : le contrôle trop grand des enseignants sur leurs conditions de travail ; une bureaucratie caractérisée par sa lourdeur ; et, enfin, des pratiques administratives complètement désuètes.

Face à ces constats, le gouvernement a procédé par voie législative en 1988 à une décentralisation radicale de responsabilités, de pouvoirs et de ressources en faveur des établissements, plus précisément d'un conseil d'établissement. Celui-ci serait désormais formé du directeur, d'enseignants et de parents, le nombre de parents dépassant celui des professionnels de l'éducation. Les responsabilités du conseil s'étendaient à la gestion du personnel et des ressources financières ainsi qu'à l'entretien des immeubles.

L'instance régionale a été abolie et le Department of Education (DEO) a été remplacé par un ministère dont la taille a été réduite considérablement par rapport à celle de son prédécesseur. Par ailleurs, le pays conservait un curriculum national et un système national de reddition de comptes. La réforme en Nouvelle-Zélande va donc dans le même sens que celle de la Grande-Bretagne avec une différence importante cependant : le modèle de la Nouvelle-Zélande donne aux établissements une plus grande discrétion sur le curriculum et sur le choix des cibles d'amélioration à fixer, de même que sur la façon de les mesurer que le modèle anglais n'en laisse aux établissements.

Analysant l'expérience anglaise et celle de la Nouvelle-Zélande, Williams, Harold, Robertson et Southworth (1997) qualifient la décentralisation dans ces deux pays de profonde, c'est une « *sweeping decentralization* », par rapport au même mouvement qui se produit aux États-Unis. Ce type de décentralisation rejoint celui qui est en vigueur au Danemark, à Edmonton en Alberta (Canada), aux Pays-Bas ou dans des États de l'Australie.

À l'égard de cette décentralisation, les mêmes auteurs dégagent quatre ensembles de préoccupations. En premier lieu, ainsi qu'il est dit à propos de la Grande-Bretagne, ils constatent que les directeurs d'établissement n'étaient pas préparés à exercer tous les rôles que la réforme leur a confiés et que le perfectionnement est venu trop tard. En fait, par la décentralisation, un besoin incessant de perfectionnement, tant au regard des nouvelles tâches à accomplir qu'en raison de la mobilité du personnel et du roulement continu des autres intervenants, doit être comblé.

En second lieu, les auteurs observent que les tâches du conseil d'établissement et du directeur ont augmenté pour trois raisons :

- les exigences nouvelles de la gestion des ressources et de la planification financière, celle-ci étant rendue difficile du fait que les ressources financières allouées dépendent du politique et obligent à travailler à court terme ;
- la quantité de papier à lire et à traiter ;
- la quantité des consultations auxquelles il faut désormais procéder.

D'où le paradoxe de la décentralisation mis en relief par Williams, Harold, Robertson et Southworth (1997) : d'une part, la décentralisation vise à donner à l'établissement la capacité de mieux répondre aux besoins de sa clientèle ; d'autre part, les intervenants n'ont pas nécessairement le temps ni les compétences pour utiliser à bonne fin cette capacité qui leur est donnée.

En troisième lieu, se manifeste un changement dans les rôles joués par le directeur d'établissement. Les nouvelles exigences de la fonction et les liens à assurer entre le personnel de l'établissement, le conseil d'établissement et la communauté entraînent une plus grande variété et une plus grande complexité dans la fonction. De plus, le directeur doit s'occuper davantage de la gestion de l'organisation, en particulier de ce qui s'appelle l'intendance, plutôt que d'exercer du leadership sur le plan éducatif, quoique l'importance accordée à l'un et à l'autre rôle tende à varier selon l'expertise de chacun. Néanmoins, malgré ces inconvénients, les directeurs préfèrent conserver plus d'autonomie.

Enfin, les auteurs signalent les problèmes engendrés par le système d'imputabilité et ceux que pose la nécessité d'une certaine coordination à un niveau qui dépasse le local. D'un côté, en effet, les établissements doivent rendre des comptes à la fois à l'instance centrale et à la population locale. D'où la question : qui est responsable lorsque l'établissement ne va pas bien ? D'un autre côté, des activités ou des ressources doivent continuer d'être gérées ou coordonnées à un niveau au moins régional. C'est le cas, par exemple, des services aux enfants ayant des problèmes particuliers ou des activités relatives aux arts et exigeant beaucoup de ressources.

Par ailleurs, quelques auteurs (Duru-Bellat et Meuret, 2001 ; Fiske et Ladd, 2000 ; Lauder et Hughes, 1999) signalent qu'après plusieurs années de réforme la structure mise en place, qui inclut une concurrence non limitée entre les établissements, continue d'avantager ceux qui sont déjà privilégiés. En outre, elle polarise les différences dans la performance scolaire et accentue la ségrégation résidentielle. En ce sens, les groupes désavantagés sur le plan économique qui réclamaient une réforme du système d'éducation n'y auraient pas trouvé leur compte.

2.3. LA FRANCE

La France demeure l'un des pays qui, traditionnellement, se sont caractérisés par un système d'éducation fortement centralisé (Combaz, 1999 ; Lessard, Brassard et Lusignan, 2002 ; Picquenot, 1993 ; Six, 1991). Toutefois, les communes y ont assumé et y assument toujours la responsabilité de la construction et de l'entretien des écoles primaires, tout comme celle de leur gestion. Le directeur de ces écoles est un enseignant déchargé en partie des tâches d'enseignement et qui en assure le bon fonctionnement. Il n'a pas d'autorité hiérarchique sur les enseignants.

Dans les années 1980, le gouvernement socialiste a entrepris à la fois une certaine décentralisation par voie législative (lois de 1982 et 1983) et une déconcentration. La lourdeur de l'administration ainsi que la nécessité d'améliorer la réussite scolaire et de lutter contre le décrochage sont à l'origine de ces changements.

Le ministère responsable du système d'éducation, le MEER⁴, continue de fixer les programmes d'enseignement et d'études tout comme il en détermine les modalités d'évaluation. Il assure le recrutement, la formation et la répartition du personnel ainsi que le financement du fonctionnement.

La décentralisation qui s'est opérée concerne les établissements du secondaire. Le conseil régional qui administre la région a reçu la responsabilité de s'occuper des lycées, alors que le conseil général qui administre le département a la charge des collèges, l'un et l'autre organisme devenant, entre autres, propriétaire des immeubles. Quant à la déconcentration, elle s'est surtout effectuée en faveur du recteur d'académie, qui représente le ministre sur le conseil régional. Ce fonctionnaire de haut rang assure l'application des dispositions législatives et réglementaires émanant du

4. Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

pouvoir central et il répartit les ressources financières allouées par l'État aux établissements. Le chef d'établissement, quant à lui, est devenu le représentant de l'État au sein de l'établissement et il en préside le conseil d'administration.

Le conseil d'administration de l'établissement est composé, outre le chef d'établissement, de représentants des enseignants, des parents, des élèves et des autorités politiques. Il exerce des attributions administratives au regard de l'activité éducative, du pédagogique et des ressources. L'autonomie de l'établissement se traduit dans la détermination du projet d'établissement et concerne surtout l'organisation générale de l'établissement. La carte scolaire est devenue moins contraignante et les établissements peuvent accueillir des élèves venant d'autres territoires. En milieu défavorisé, s'ajoute le contrat éducatif local (CEL), qui s'applique aux établissements situés dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP). Ce mécanisme cherche à intégrer et à coordonner au niveau local l'ensemble des actions de tous les intervenants en complément du temps scolaire obligatoire.

Depuis que les mouvements de décentralisation et de déconcentration ont été entrepris, diverses mesures sont venues accroître progressivement l'autonomie de l'établissement. Ainsi en est-il, par exemple, des parcours pédagogiques diversifiés qui permettent à l'établissement de moduler les horaires des enseignements obligatoires et d'utiliser une partie du temps scolaire pour entreprendre des actions originales⁵.

La France conserve son système d'inspection académique à laquelle sont soumis les enseignants et leurs enseignements ainsi que l'inspection financière qui assure le contrôle budgétaire. De plus, la Commission nationale de l'évaluation produit des données sur les résultats des élèves en se basant sur l'évaluation aux examens des élèves à l'entrée et à la sortie du secondaire, et ce, pour chacun des établissements.

La décentralisation en France, qui s'accompagne d'une déconcentration et qui donne plus d'autonomie à l'établissement, n'emporte pas l'unanimité. Parmi les critiques qui s'expriment à l'encontre du mouvement, on retrouve celles-ci : le processus correspond à un désengagement de l'État (Careil, 1998) ; l'état de situation créé est susceptible d'accentuer les inégalités et de mettre en place une école à deux vitesses (Careil, 1998 ; Charlot, 1994) ; il consacre un affaiblissement du pouvoir des professionnels de l'éducation, soit celui du chef d'établissement et des enseignants, au profit des usagers et du politique, mais en même temps une ouverture à l'innovation

5. Bulletin officiel de l'Éducation nationale, n° 5, 1997.

des enseignants (Charlot, 1994 ; Derouet et Duterq, 1997). Pour Duterq (2000), la décentralisation entraînera une transformation du fonctionnement de l'école dont on n'a pas encore mesuré toute l'ampleur.

Au-delà de ces critiques qui se veulent une anticipation d'effets, quelques auteurs (Blanchet, Wiener et Isambert, 1999 ; Charlot, 1997 ; Combaz, 1999 ; Six, 1991) font état d'effets constatés. Entre autres, ils signalent l'alourdissement de la tâche du chef d'établissement et l'augmentation de la paperasse, l'activisme des parents, l'écart que les directeurs perçoivent entre les responsabilités et les moyens consentis, la distance qui s'installe par rapport aux instances supérieures et la continuation des inégalités produites par l'école. Ainsi, en se servant de l'exemple du dispositif des parcours pédagogiques différenciés, Combaz (1999) montre que l'autonomie accrue peut conduire à une aggravation des inégalités sociales produites, en partie, au niveau de l'établissement. Picquenot (1993) met aussi en relief la confusion qui existe chez les acteurs de l'établissement relativement aux attributions qui leur reviennent et à celles qui relèvent des autres centres de décision.

2.4. LES ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, quatre niveaux d'autorités interviennent dans le champ de l'éducation : le gouvernement fédéral (même si l'Éducation relève des États et des districts scolaires), les États, le district ou la ville et, enfin, l'établissement.

L'état de crise fortement médiatisé suscité par le célèbre rapport *A Nation at Risk*, produit par la National Commission on Excellence in Education (1983) sous la présidence de Reagan, a entraîné de vastes mouvements de réforme un peu partout aux États-Unis (Barnabé, 1993 ; Brassard et Lessard, 1998 ; Firestone, Fuhrman et Kirst, 1990 ; Murphy, 1990 ; Raywid, 1990).

A Nation at Risk mettait en lumière les difficultés du système d'éducation aux États-Unis :

- une baisse régulière des rendements moyens des élèves dans plusieurs matières, notamment en sciences et en mathématiques qui sont des matières directement liées au développement technologique et économique ;
- un taux de décrochage élevé au secondaire ;
- un taux inacceptable d'analphabétisme au sein de la population adulte des États-Unis.

Par la suite, ces difficultés seront rappelées périodiquement à la population. Par exemple, le *Carnegie Task Force Report on Teaching as a Profession* (1986) viendra souligner la persistance des inégalités entre riches

et pauvres, de même qu'entre les enfants d'origine anglo-saxonne et les autres. En 1989, le président G. Bush a convoqué tous les gouverneurs des États afin de discuter de la situation du système d'éducation. La rencontre s'est soldée par la proposition d'une stratégie en plusieurs points contenue dans le *America 2000 : An Education Strategy* (US Department of Education, 1991). Dans le cours des années 1990, malgré tous les efforts consentis, il a fallu constater que les résultats relatifs à la réussite scolaire pour le plus grand nombre, à la persévérance, à la préparation au marché du travail ou à l'intégration sociale n'étaient toujours pas à la hauteur des attentes même si quelques progrès pouvaient être observés. L'administration Clinton formulera donc à son tour un plan d'amélioration de la qualité de l'éducation, le *Goals 2000*, qui donne lieu à une loi, *Goals 2000 : Educate America Act* (1994). Mais, dès sa réélection, Bill Clinton se faisait rappeler par la revue *The Economist*⁶ le défi qui lui était lancé en ce qui concerne l'éducation. Plus récemment, dans le document *No Child Left Behind* (2001), le président G.W. Bush revient au même constat : le système d'éducation n'est pas à la hauteur ; les écarts entre les riches et les pauvres, entre les enfants anglophones et ceux des diverses minorités ne se réduisent toujours pas. La conclusion : le gouvernement fédéral ne peut laisser aller la situation et doit intervenir.

Chacun des diagnostics posés, formulés souvent en des propos alarmants, mettait sans doute en lumière des problèmes majeurs endémiques dans la société. Mais il révélait aussi l'inquiétude des élites au regard de la compétitivité des États-Unis sur le plan économique et la capacité du pays à assumer ses responsabilités dans le monde.

Du côté fédéral, la réponse a consisté à fournir un soutien financier important, en même temps qu'une approche par standard est préconisée et s'installe progressivement. Au fil des années, l'approche par standard s'est développée et précisée, se présentant sous diverses formes et connaissant diverses modalités, notamment en ce qui concerne les conditions auxquelles étaient assujetties les subventions fédérales. En bref, celle-ci consiste à proposer des standards nationaux élevés sur lesquels les États et les districts sont invités à s'aligner, à suggérer l'adoption d'un curriculum uniforme, à encourager une évaluation uniformisée des apprentissages ainsi que la publication des résultats auprès des populations concernées et à promouvoir l'obligation de rendre compte des établissements assortie de sanctions (positives ou négatives selon le cas). Le tout, en donnant aux établissements les moyens dont ils ont besoin pour améliorer leur performance.

6. Le numéro du 9 novembre 1996.

Du côté des États et des districts scolaires, les mouvements de réforme ont pris des directions diverses (Boyd, 1990). C'est ainsi qu'on verra apparaître, d'un côté, le mouvement *Back to Basics* (Elmore, 1990) et la stratégie du contrôle (Rowan, 1990), celle-ci allant plutôt dans le sens de la centralisation. D'un autre côté, s'implante le mouvement *School Restructuring* qui met en avant le *School-Based Management* (SBM), appelé aussi *School Site Management*. C'est surtout vers la deuxième moitié des années 1980 que cette approche a pris de l'ampleur (Elmore, 1990). Le mouvement *School Restructuring* s'accompagne aussi d'autres solutions misant sur l'autonomie de l'établissement, le choix de l'école par les parents et la concurrence entre les écoles. C'est dans cette mouvance qu'il faut situer les *Charter Schools* ou autres écoles semblables (par exemple les *Magnet Schools*), les bons d'éducation (*vouchers*) et l'éducation à la maison (*home schooling*). Nous présentons brièvement les diverses solutions apportées en réponse au problème de l'école aux États-Unis et qui vont dans le sens de la décentralisation et de l'autonomie de l'établissement, tout comme du choix de l'école par les parents (voir Abu-Duhou, 1999 ; Duru-Bellat et Meuret, 2001 ; Lessard, Brassard et Lusignan, 2002 ; Murphy et Beck, 1995).

Le SBM, qui se rapproche, d'une certaine façon, du *Local School Management* anglais, consiste à donner une grande autonomie aux établissements, surtout sur le plan des moyens, soit la gestion des ressources humaines, financières, des équipements et de l'organisation scolaire et la gestion des autres moyens de mise en œuvre de l'activité éducative (Brown, 1990). Par exemple, sur le plan de la gestion des ressources humaines, en plusieurs cas l'établissement se voit accorder le pouvoir de choisir le directeur et parfois même le personnel enseignant. Par contre, d'une manière générale, la tendance veut, ainsi qu'il est indiqué plus haut, que la détermination du curriculum se décide à un niveau centralisé, soit surtout au niveau de l'État. De même, la plupart des États qui ont mis en place une forte décentralisation sur le plan des moyens complètent le dispositif par un système d'imputabilité constitué d'examen s'appliquant à tous les élèves de différents niveaux dans les principales matières ainsi que d'une diffusion des résultats à la population, ce qui correspond en quelque sorte à une reddition de comptes. Ce système qui permet autant au pouvoir central qu'à la population de suivre le rendement scolaire des élèves et des établissements prévoit le plus souvent des mesures d'intervention dans les cas d'établissements non performants. Dans certains États ou districts, s'est aussi produite une décentralisation de contenu, les établissements ayant la capacité de faire des choix en ce qui regarde le curriculum et les modalités pédagogiques. Notons cependant que, selon Beck et Murphy (1995), l'autonomie accordée aux établissements aux États-Unis est, en général, moins poussée que celle dont jouissent les établissements de la Grande-Bretagne,

de la Nouvelle-Zélande, des Pays-Bas ou de la Suède. Enfin, il existe une grande diversité quant aux acteurs qui exercent les responsabilités et les pouvoirs confiés aux établissements. En fait, on retrouve les quatre formes de gouvernance de l'établissement mentionnées dans la première partie du texte, chacune de ces formes comportant également des variantes.

Cette description passe rapidement sur les fonctions exercées par les districts. Espérant ne pas trop simplifier, disons que ces fonctions ont tendance à être restreintes. Par voie de conséquence, les districts sont incités à redéfinir leur mission.

Plusieurs grandes villes des États-Unis ont adopté le SBM. Le cas de la ville de Chicago (Hess, 1999 ; House et McQuillan, 1998 ; Stake, 1995) est sûrement un exemple marquant du recours à cette approche. On y observe une très grande décentralisation en faveur de l'établissement, plus grande que dans la majorité des cas ailleurs aux États-Unis et sans doute d'une façon comparable à ce qui s'est fait en Nouvelle-Zélande et dans d'autres pays nommés précédemment. La décentralisation est intervenue en 1988. Ici aussi, on était déçu des résultats scolaires. La réforme visait donc à faire en sorte que les élèves se classent mieux au regard des normes nationales. Plus précisément, l'objectif poursuivi était qu'au moins la moitié des élèves se classent dans la moyenne nationale ou au-dessus de celle-ci. Ici, encore, reviennent des prémisses qui ont inspiré plusieurs des mouvements de décentralisation aux États-Unis, à savoir :

- Il ne peut y avoir de changement si ce n'est par l'école elle-même.
- Si c'est à l'école que se font les changements et si l'école en est responsable, il faut lui donner les ressources et la capacité (le choix des moyens) pour le faire.

Le gouvernement de l'école a été confié à un conseil d'école, *Local School Council*, composé de représentants de parents et de la communauté. Ce conseil devait adopter un plan d'amélioration locale. On lui confiait un pouvoir de décision sur le curriculum et sur les approches pédagogiques. C'est lui qui aura à engager le directeur de l'école, à l'évaluer et à renouveler son engagement ou à le congédier. L'école obtenait le pouvoir de décision dans la gestion des diverses ressources. Le directeur engagera le personnel et aura le pouvoir d'ajuster la rémunération de celui-ci en fonction du mérite plutôt qu'en fonction de l'ancienneté. L'école obtient entre outre le contrôle sur ses ressources financières. De plus, une somme de 491 000 \$ était accordée à chaque école élémentaire et de 850 000 \$ à chaque école secondaire, somme qui pouvait être utilisée à la discrétion de l'école. Par ailleurs, il était prévu que, si une école ne s'améliorait pas, elle pouvait être fermée.

La mise en œuvre de cette réforme a cependant été perturbée par des problèmes financiers. En effet, le conseil provisoire de la réforme avait offert un contrat de travail avantageux aux enseignants pour s'assurer leur adhésion à la réforme. Le contrat prévoyait, entre autres, des augmentations de salaires assez importantes. Les augmentations venaient s'ajouter aux budgets déjà consentis aux établissements et dont il est fait mention précédemment. Ces mesures ont résulté en un budget déficitaire pour l'éducation. Par contre, il ne pouvait être question d'augmenter les taxes ou le budget de l'éducation. Il a donc fallu effectuer des compressions budgétaires un peu partout et, même, revoir les augmentations de salaires. En conséquence, le budget discrétionnaire consenti aux écoles par la Ville a surtout permis à plusieurs établissements de compenser les réductions et non d'améliorer leurs services.

Sur une période de quelques années, les résultats scolaires ont été dans l'ensemble peu encourageants, un déclin étant même constaté la première année (Hess, 1999). Devant la faible implication de la communauté, la Ville a repris en main le contrôle des écoles en 1995⁷, celui-ci étant exercé désormais par le maire. Des procédures d'imputabilité très visibles ont été instaurées et des sanctions ont été appliquées à l'endroit des écoles qui ne s'amélioreraient pas. Pour House et McQuillan (1998), ce retour à la centralisation ne donnera pas de meilleurs résultats.

Si les résultats de la décentralisation se révélaient dans l'ensemble peu encourageants, ils variaient cependant considérablement d'une école à l'autre. Analysant de près cette situation, Hess (1999) met en relief plusieurs facteurs qui auraient contribué au succès de certaines écoles et aux difficultés des autres. Parmi ceux-ci, il reconnaît les suivants :

- le mode de fonctionnement du conseil d'école à l'aide des quatre types retenus par Easton, Flinspach, O'Connor, Paul, Qualis et Ryan (1993 ; voir Hess, 1999) ;
- la stabilité dans la fonction de direction de l'école ;
- la façon d'utiliser les ressources financières.

Enfin, Hess (1999) insiste sur le rôle central joué par la direction dans une situation de décentralisation, bien qu'elle soit en quelque sorte soumise au conseil d'école, sur les avantages qu'apporte un budget dont l'école peut disposer à sa discrétion et sur l'importance de la stabilité financière, qui n'existait pas au moment où s'implantait la nouvelle structure.

7. Au moyen de la loi appelée *Chicago School Reform Amendatory Act*.

Fait à souligner au passage, constatant l'état pitoyable du système public d'enseignement, le maire de la ville de New York, élu en 2001, veut aussi revenir à la centralisation, comme dans le cas de la ville de Chicago. Il espère ainsi réduire la lourdeur de l'appareil administratif et « redistribuer l'argent ainsi sauvé [sic] là où c'est nécessaire, dans les salles de classes » (Tremblay, 2003).

Il faut bien situer le SBM, tout comme les autres innovations observées aux États-Unis et qui s'inscrivent dans la ligne de l'autonomie de l'établissement et du choix de celui-ci par les parents. L'ensemble ne représente qu'un volet de ce qui constitue le *School Improvement* (voir Hargreaves, Lieberman, Fullan, Hopkin, 1998, section IV, p. 1035). En effet, les efforts d'amélioration de l'école se sont aussi portés sur l'amélioration de l'enseignement, autant en ce qui concerne son contenu (c'est le volet curriculum) qu'en ce qui concerne la pratique éducative. À cet égard, un fort accent a été mis sur la professionnalisation de la pratique enseignante, laquelle comporte, entre autres, une attention particulière à l'autonomie des enseignants, au travail en collégialité et au rehaussement de la formation initiale ainsi qu'une insistance sur la formation continue.

Qu'en est-il des autres formules qui accordent une grande autonomie à l'établissement ?

Les *Magnet Schools* sont des écoles à vocation particulière. Elles se caractérisent surtout par le fait qu'une partie de leur curriculum leur est propre. Mises en place dans les années 1970 et 1980 dans les milieux défavorisés, elles visaient une déségrégation volontaire. Selon Boyd (1998), cette forme d'école a donné des résultats satisfaisants. Cependant, Duru-Bellat (2001) rapporte l'étude de Adcock et Phillips (2000) conclut que, toutes choses étant égales par ailleurs, les élèves des *Magnet Schools* progressent moins que les élèves des établissements réguliers qui, par ailleurs, sont moins coûteux.

Les écoles à charte, *Charter Schools*, sont en quelque sorte des écoles privées primaires ou secondaires qui ont passé un contrat avec le district scolaire. Ce contrat leur assurant un financement par élève équivalent à celui des établissements publics, les Charter Schools sont donc gratuites. En retour, elles doivent respecter certaines conditions, notamment se soumettre à une évaluation périodique (ou soumettre leurs élèves aux examens communs) et accepter sans discrimination tous les élèves qui veulent s'y inscrire, compte tenu de leurs places disponibles (ou adopter des procédures de sélection des élèves qui évitent toute discrimination, par exemple le tirage au sort). L'autonomie de ces écoles est très grande et, dans la majorité

des districts, va jusqu'au choix du curriculum. Il arrive qu'une école publique se transforme en école à charte. Mentionnons qu'il existe des écoles à charte en Alberta.

Les constatations suivantes se dégagent des recherches faites à propos des écoles à charte (Duru-Bellat et Meuret, 2001, p. 190 ; Riley, Maden et Murphy, 2002, p. 72 et suivantes) :

- La satisfaction des parents à l'égard de ces écoles est en général forte.
- Ces écoles se caractérisent par l'existence d'une culture professionnelle où prévalent la collaboration, l'esprit de corps et la flexibilité ; elles sont innovatrices en ce sens qu'elles trouvent des solutions aux problèmes qui se posent.
- Ces écoles répondent mieux aux attentes de leurs usagers que ne le fait le système public et se veulent des solutions à des besoins qui sont négligés par ailleurs.
- Il ne semble pas que la performance des élèves qui fréquentent ces écoles soit améliorée de manière significative, leur performance se conformant plutôt à ce qui se passe à l'école publique pour le même type d'élèves. Cependant, une étude constate qu'avec le temps plusieurs de ces écoles maintiennent ou améliorent la performance de leurs élèves⁸.
- À la suite de leur examen des études portant sur ces écoles, Duru-Bella et Meuret (2001, p. 190) concluent que ce ne sont pas les élèves de milieux favorisés qui en profitent. Cependant, les écoles à charte seraient « susceptibles d'accroître les inégalités au sein des groupes sociaux, par exemple entre les défavorisés désireux et capables de s'en sortir et les autres » (p. 190). Les observations de Murphy (Riley, Maden et Murphy, 2002, p. 77) le conduisent plutôt à affirmer que ces écoles ne contribuent pas à la stratification des élèves. Il ajoute qu'elles réussissent à rejoindre les élèves des milieux défavorisés ou de minorités ethniques, l'une des raisons à cela étant l'incitation des pouvoirs publics qui les poussent à prendre en charge les élèves à risque.

À côté des écoles à charte, existent aussi les *Whole Schools*, que l'on pourrait décrire comme des écoles ayant un modèle prédéterminé. En effet, ce sont des établissements dont le modèle pédagogique et de gestion doit se conformer à un modèle type établi à l'avance par un organisme indépendant, soit une fondation, un centre de recherche ou, même, une entreprise

8. Cette observation s'appuie sur une seule étude portant sur douze écoles à charte.

privée. Ce type d'écoles est implanté après entente avec le district et avec l'accord du personnel. L'autonomie dont il est question ici réside dans le fait que le modèle est établi par ses concepteurs indépendamment des contraintes des établissements publics. Cependant, une fois mis en œuvre dans un établissement, le modèle en détermine le fonctionnement. Parmi les écoles qui entrent dans ce type, il faut compter les *Edison Schools*, les *Essential Schools* de Sizer, ou les *Accelerated Schools* de Levin. Les quelques études portant sur ces écoles révèlent des effets positifs significatifs quant à la réussite scolaire des élèves. En outre, le modèle a été implanté surtout dans des écoles de milieux urbains défavorisés (Duru-Bellat et Meuret, 2001). Néanmoins, on y constate aussi quelques dérives, l'une de celles-ci étant que certaines de ces écoles accordent une importance excessive à la préparation des élèves en vue des examens.

Les bons d'étude (*vouchers*) sont une mesure de financement public de l'éducation qui rattache la subvention venant du pouvoir organisateur directement à l'élève. Les modalités de cette innovation varient beaucoup et, dans bon nombre de cas, sont assez sélectives. Par exemple, le programme d'éducation de la ville de Milwaukee (Witte, 2000) s'adresse à des élèves dont la famille vit sous le seuil de la pauvreté et qui veulent fréquenter un établissement privé ne sélectionnant pas ses élèves⁹. En plus, les établissements qui reçoivent des élèves bénéficiant du bon d'études doivent respecter des conditions permettant d'espérer un cheminement scolaire satisfaisant de l'élève.

Les bons d'études ne sont pas à proprement parler une forme de décentralisation en faveur de l'établissement. C'est plutôt une mesure qui relève du libre choix des parents, qui installe une certaine concurrence entre les établissements et qui, dans les cas où elle est en usage, oblige ces derniers à répondre d'une façon satisfaisante aux besoins de leurs élèves. C'est la raison pour laquelle on ne peut pas ne pas parler de cette mesure quand il est question de décentralisation et d'autonomie de l'établissement. L'autonomie est un pendant du choix. Les mécanismes du choix de l'école par les usagers en vigueur dans certains systèmes d'éducation, comme en Nouvelle-Zélande et en Grande-Bretagne, mènent les chercheurs, par exemple Bernier (2003) ainsi que Carrier et Cauchon (2002), à les faire équivaloir à un système de bons d'études. Dans certains cas, la mesure serait susceptible d'accroître la structuration sociale et la division raciale, ainsi que

9. Au départ, la fréquentation d'écoles privées par des élèves bénéficiant d'un bon d'études était limitée aux écoles non religieuses. À la suite de la contestation judiciaire de cette disposition, les bénéficiaires des bons peuvent aussi fréquenter l'école privée religieuse. C'est aussi le cas dans d'autres systèmes scolaires où cette mesure existe, notamment dans la ville de Cleveland et dans l'État de la Floride.

nous l'avons mentionné précédemment, par exemple à propos de la Nouvelle-Zélande. Par ailleurs, alors que Bernier affirme l'efficacité des bons d'études en s'appuyant sur la méta-analyse de Teske et Schneider (2001) et au nom des vertus de la concurrence, Carrier et Cauchon (2002) sont très réservés quant aux bénéfices qui peuvent être attendus de cette mesure. Se fondant sur deux méta-analyses, l'une effectuée par le Center for Education Policy et l'autre par la Rand Corporation, Baby (2003) estime que rien ne permet de conclure à une plus grande efficacité de la formule du bon d'études. Néanmoins, ainsi que le constatent Goldhaber et Eide (2002) ainsi que la Rand Corporation (Baby, 2003), le rendement scolaire des Afro-Américains qui fréquentent des écoles catholiques grâce à un programme de bons d'études serait amélioré de manière sensible.

L'enseignement à la maison, le *Home Schooling*, est passablement répandu aux États-Unis, puisque environ 2 % des élèves sont scolarisés de cette façon. Cependant, nous ne possédons pas de données sur les effets de cette pratique.

3. UNE SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION VÉCUE DANS DES SYSTÈMES SCOLAIRES À L'EXTÉRIEUR DU QUÉBEC

Qu'en est-il, globalement, des effets d'une décentralisation en faveur des établissements dans les systèmes scolaires autres que celui du Québec qui ont adopté une telle orientation ? En répondant à cette question, nous reprenons les effets constatés dans les cas examinés précédemment en les intégrant dans une synthèse générale.

Là où les acteurs du milieu ont su profiter de l'autonomie acquise par la décentralisation, Duru-Bellat et Meuret (2001) signalent, parmi les effets positifs observés, un meilleur engagement des enseignants dans leur travail, des modifications dans les pratiques d'enseignement, en particulier plus de pratiques innovatrices, et un sentiment de responsabilité accru. En outre, la décentralisation augmente la diversité des types d'enseignements offerts.

D'autres effets de la décentralisation sont aussi à retenir. Celle-ci alourdit la charge de travail des directeurs d'établissement, qui devient plus diversifiée et plus complexe. Ces derniers font d'ailleurs état d'un manque de temps continu. Leur rôle de gestionnaire, de l'activité éducative est réduit en regard d'autres rôles, principalement de ceux qui sont liés aux tâches d'intendance. Il existe aussi un besoin incessant de perfectionnement

pour tous les intervenants associés à l'établissement. Enfin, il faut constater que la satisfaction des parents est grande (cet effet devant surtout être associé au choix de l'école).

Dans certains systèmes scolaires, on note une certaine confusion dans les rôles exercés par l'instance intermédiaire du fait de la décentralisation.

En ce qui a trait à l'amélioration du rendement scolaire, Caldwell (2002) reconnaît trois générations de recherche sur la question. Duru-Bellat et Meuret (2001) se sont livrés à une étude critique quasi exhaustive portant surtout, mais non exclusivement, sur des recherches effectuées à propos des effets de la décentralisation, notamment des recherches aux États-Unis, qui appartiennent aux deux premières générations. Parmi les recherches ou les synthèses de recherches les plus marquantes, ils mentionnent celles de Beck et Murphy (1998), de Miles et Darling-Hammond (1998), de Lee et Smith (1995), de Leightwood et Menzies (1998) et de Walberg (1999). À ces recherches il faudrait ajouter la méta-analyse de Summers et Johnson (1996) qui, selon Caldwell (2002), s'inscrit dans la première génération.

En ce qui concerne le rendement scolaire, Duru-Bellat et Meuret (2001) prétendent que toutes les recherches concluent que le *School-Based Management* est « inefficace » (p. 189), quoique certains établissements en tirent un meilleur parti que les autres. Par ailleurs, tous les établissements qui sont efficaces sont centrés sur l'apprentissage. À titre d'exemple, les écoles restructurées qui obtiennent de bons résultats utiliseraient les moyens suivants, selon la recherche de Miles et Darling-Hammond (1998) : « un enseignement personnalisé plutôt que des programmes spécialisés pour les élèves ayant des difficultés ; des regroupements d'élèves flexibles ; des structures qui permettent de personnaliser les relations ; des périodes d'instruction plus longues et de durées variables » (Duru-Bellat et Meuret, 2001, p. 189).

D'une façon plus globale, selon Duru-Bellat et Meuret (2001), « la décentralisation aurait peu d'effets sur les apprentissages » (p. 187). Nuanciant quelque peu cette affirmation à l'aide des recherches plus rigoureuses, notamment celle de Lee et Smith (1995), Duru-Bellat et Meuret (2001) observent cependant que les résultats sont plus contrastés.

Que dire de l'amélioration de la performance scolaire quand c'est l'ensemble des changements qui est considéré, et non seulement ceux qui sont survenus dans les structures scolaires, et quand existe une régulation par les effets ? Duru-Bellat et Meuret (2001, p. 194-195) concluent ainsi la partie de leur texte consacrée à l'autonomie des établissements et aux formes de régulation qui lui sont associées : « Comme en Angleterre, donc, les résultats (aux États-Unis) sont souvent positifs, mais pas toujours, et leur ampleur est discutée. Il semble aussi que des systèmes d'inspiration semblable soient susceptibles de produire de bien meilleurs résultats dans

certains endroits que dans d'autres [...]. On peut penser que ces résultats proviennent de ce que l'action des enseignants a été réorientée vers l'enseignement des disciplines fondamentales, ceci dans un système qui y était peu attentif. » Pour ces mêmes auteurs, les modalités de la décentralisation se trouvent aussi en jeu. De plus, la distinction entre la responsabilité des pouvoirs centraux sur le contenu de l'activité des établissements et celle de l'établissement sur les moyens serait heureuses selon Walberg (1999).

Au total, les effets positifs sur le rendement scolaire sembleraient découler de la conjugaison de plusieurs facteurs. Il s'agit d'une bonne utilisation des moyens décentralisés, d'une concentration sur les apprentissages fondamentaux et d'une régulation s'effectuant, d'un côté, par le choix de l'école par les parents et par un état de concurrence. D'un autre côté, il s'agit de l'adoption centralisée d'un curriculum, de l'alignement sur des standards élevés, le tout accompagné d'une évaluation exercée par le pouvoir central, des apprentissages, de l'enseignement et des établissements.

Les recherches de troisième génération confirmeraient ce constat. Malgré les réserves émises par ses auteurs, la recherche de Gorard, Fitz et Taylor (2001) va dans ce sens. Pour sa part, Caldwell (2002) mentionne les résultats de deux recherches appartenant à cette troisième génération. La première, appelée *The Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS), a été réalisée à l'Université de Kiel en Allemagne et porte sur plus de 260 000 élèves de 39 pays. Le rendement scolaire de ces élèves a été mis en relation avec plusieurs variables, dont les caractéristiques des élèves et de leur famille, les caractéristiques des enseignants et des ressources de l'école, le degré de décentralisation dans l'évaluation, la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et l'école, l'influence des parents et des enseignants dans les décisions, le degré de compétition avec l'école privée et, enfin, les encouragements adressés aux élèves. Rapportant les résultats des analyses de régression linéaire, Woessmann (2001 ; voir Caldwell, 2002, p. 838) indique que le rendement scolaire des élèves augmente dans la mesure où l'école est autonome, où il y a liberté de l'offre de services éducatifs et où existe un mécanisme d'évaluation du rendement. En ce qui concerne l'autonomie de l'école, cette recherche vient confirmer en partie l'étude de Chubb et Moe (1990). Par contre, plus un syndicat d'enseignants exerce de l'influence sur les décisions relatives au processus éducatif, moins le rendement est bon. Ces deux relations expliqueraient 75 % de la variance dans les résultats obtenus aux examens de mathématiques et 60 % de celle-ci aux examens en sciences. Les caractéristiques de la famille et celles des ressources de l'école n'expliqueraient que 25 % de cette variance.

La deuxième étude, réalisée dans l'État de Victoria en Australie, fait appel tant au qualitatif qu'au quantitatif (Cooperative Research Project, 1998 et Wee, 1999 ; voir Caldwell, 2002, p. 839 et 840). Elle confirme les principaux constats de la précédente, mais va plus loin en ce sens qu'elle établit une relation de quasi-causalité entre les principaux facteurs qui conduisent à l'amélioration du rendement scolaire.

CONCLUSION

Au regard de la poursuite de l'amélioration du rendement scolaire, les différentes recherches effectuées sur les effets des politiques de décentralisation des politiques scolaires en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande, en France et aux États-Unis font état du recours des pouvoirs organisateurs à un nouveau mélange d'ingrédients dans la structuration des systèmes scolaires qui fait appel à une « certaine » décentralisation en faveur de l'établissement en même temps qu'à une « certaine » centralisation sur le plan du contenu et du contrôle *a posteriori* à laquelle s'ajoute une situation de quasi-marché. Cette situation est nouvelle au sens où ce mélange d'ingrédients n'a été mis en place que dans les quinze ou vingt dernières années, à peine le temps de produire des effets observables. Il reste à voir ce que ce cocktail deviendra sur une durée plus longue, lorsqu'il sera en quelque sorte véritablement institutionnalisé.

BIBLIOGRAPHIE

- Abu-Duhou, I. (1999). *School-Based Management*, Paris, Unesco, IPE, coll. Fundamentals of Educational Planning, 62.
- Adcock, E. et G. Phillips (2000). *Measuring Schools. The Contextual Challenge*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelle-Orléans, 24-28 avril.
- Baby, A. (2003). *Des bons ? À quoi bon ? Une analyse de la question des bons d'études*, Québec, Centrale des syndicats du Québec.
- Ball, S.J., C. Vincent et H. Radnor (1997). « Into confusion : LEAs, accountability and democracy », *Journal of Education Policy* 12(3), p. 147-163.
- Barnabé, C. (1993). « La dernière décennie des réformes scolaires américaines », *Revue des sciences de l'éducation*, XIX(3), p. 569-584.
- Beck, L.G. et J. Murphy (1998). « Site-based management and school success : Untangling the variables », *School Effectiveness and School Improvement*, 9(4), p. 358-385.

- Bernier, S. (2003). *Le choix de l'école pour tous*, Cahier de recherche, Montréal, Institut économique de Montréal.
- Blanchet, R., C. Wiener et J.P. Isambert (1999). *La revalorisation du rôle du chef d'établissement de l'enseignement secondaire*. Rapport remis au ministre de l'Éducation nationale, Paris, Ministère de l'Éducation nationale.
- Boyd, W.L. (1990). « Balancing control and autonomy in school reform : The politics of perestroika », dans J. Murphy (dir.), *The Educational Reform Movement of the 1980's. Perspective and Cases*, Berkeley, CA, McCutchan, p. 85-96.
- Boyd, W.L. (1998). « Market, choices and educational change », dans A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan et D. Hopkins (dir.), *International Handbook of Educational Change*, Boston, Kluwer Academic Publishers, p. 349-374.
- Brassard, A. (1996). *Conception des organisations et de la gestion. Les conceptions mécaniste, centrée sur les besoins humains et situationnelle*, Montréal, Éditions Nouvelles.
- Brassard, A. et L. Brunet (1983). *Centralisation – Décentralisation. Étude de modèles organisationnels*, Montréal, Association des commissions scolaires de la région de Montréal.
- Brassard, A. et C. Lessard (1998). « Expérience nord-américaine du changement en éducation : un double regard », dans G. Pelletier et R. Charron (dir.), *Diriger en période de transformation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES, p. 65-101.
- Brassard, A. et M. Ouellet (1983). *Quelques aspects de la décentralisation administrative vers les écoles*, Montréal, Association des commissions scolaires de la région de Montréal.
- Brown, D.J. (1990). *Decentralization and School-Based Management*, Basingstoke, The Palmer Press.
- Caldwell, B.J. (2002). « Scenarios for leadership and the public good in education », dans K. Leithwood et P. Hallinger (dir.), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, p. 821-847.
- Careil, Y. (1998). *De l'école publique à l'école libérale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Carrier, C.A. et C. Cauchon (2002). *Les bons d'études et le système d'éducation au Québec*, Québec, La Fédération des commissions scolaires du Québec.
- Charlot, B. (1994). « La territorialisation des politiques éducatives : une politique nationale », dans A. Van Zanten (dir.), *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris, Colin, p. 27-48.
- Charlot, B. (1997). « Territoire et inégalités sociales », dans A. Van Zanten (dir.), *La scolarisation dans les milieux difficiles. Politiques, processus et pratiques*, Paris, INRP, p. 67-81.
- Chubb, J. et T. Moe (1990). *Politics, Markets and America's Schools*, Washington, DC, Brookings Institution.

- Combaz, G. (1999). « Autonomie des établissements, diversification pédagogique et inégalités scolaires : effets sociaux des parcours pédagogiques diversifiés au collège », *Revue française de pédagogie*, 128, p. 73-88.
- Cooperative Research Project (1998). *Assessing the Outcomes*. Report of the Cooperative Research Project on Leading Victoria Schools of the Future, Melbourne, The University of Melbourne.
- Delors, J. (1996). *L'éducation : un trésor caché dedans*. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale de l'éducation pour le vingt et unième siècle, Paris, Odile Jacob.
- Department for Education and Employment (2001a). *Code of Practice on LEA-School Relations*, <<http://www.dfes.gov.uk/lea/code.html#b>>.
- Department for Education and Employment (2001b). *The Role of the Local Education Authority in School Education*, <<http://www.dfes.gov.uk/learole/policepaper/introduction.shtml>>.
- Derouet, J.-L. et Y. Duterq (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*, Paris, Institut national de la recherche pédagogique.
- Divay, G. et J. Godbout (1979). *La décentralisation en pratique. Quelques expériences montréalaises, 1970-1977*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique (INRS Urbanisation).
- Duru-Bellat, M. et D. Meuret (2001). « Nouvelles formes de régulation dans les systèmes d'éducation étrangers », *Revue française de pédagogie*, 135, p. 173-221.
- Duterq, Y. (2000). *Politiques éducatives et évaluation : querelles de territoires*, Paris, Presses universitaires de France.
- Easton, J.Q., S.L. Flinspach, C. O'Connor, M. Paul, J. Qualis et S. Ryan (1993). *Local School Council Governance, The Third Year of Chicago School Reform*, Chicago, Chicago Panel on Public School Policy and Finance.
- Elmore, R.F. (1990). *Restructuring Schools : The Next Generation of Educational Reform*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.
- Firestone, W., S. Fuhrman et M. Kirst (1990). « An overview of educational reform since 1983 », dans J. Murphy (dir.), *The Educational Reform Movement of the 1980's (Perspective and Cases)*, Berkeley, CA, McCutchan, p. 349-364.
- Fiske, E.B. et H.F. Ladd (2000). « Nouvelle-Zélande : les exclus de l'école néolibérale », *Le courrier de l'UNESCO*, novembre, p. 33-34.
- Gélinas, J.-B. (2000). *La globalisation du monde. Laisser faire ou faire ?*, Montréal, Les Éditions Écosociété.
- Goldhaber, D.D. et E.R. Eide (2002). « What we know (and need to know) about the impact of school choice reforms on disadvantaged students », *Harvard Educational Review*, 72(2), p. 157-176.
- Gorard, S. et J. Fitz (2000). « Markets and stratifications : A view from England and Wales », *Educational Policy*, 14(3), p. 405-428.
- Gorard, S., J. Fitz et C. Taylor (2001). « School choice impacts : What do we know », *Educational Research*, 30(7), p. 18-23.

- Hargreaves, A., A. Lieberman, M. Fullan et D. Hopkin (dir.) (1998). *International Handbook of Educational Change*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Hess, G.A. (1999). « Understanding achievement and (other) changes under Chicago school reform », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21(1), p. 67-83.
- House, E.R. et P.J. McQuillan (1998). « Three perspectives on school reform », dans A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan et D. Hopkins (dir.), *International Handbook of Educational Change*, Boston, Kluwer Academic Publishers, p. 198-213.
- Lajoie, A. (1968). *Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Lauder, H. et D. Hughes (1999). *Trading in Futures. Why Markets in Education Don't Work ?* Buckingham, Open University Press.
- Lee, V.E. et J.B. Smith (1995). « Effects of high school restructuring and size on early gains in achievement and engagement », *Sociology of Education*, 68, p. 241-270.
- Leightwood, K. et T. Menzies (1998). « A review of research on school-based management », *School Effectiveness and School Improvement*, 9(3), p. 233-285.
- Lemieux, V. (1997). *La décentralisation*, Québec, Les Éditions de l'Institut québécois de recherche sur la culture.
- Lessard, C., A. Brassard et J. Lusignan (2002). *Les tendances évolutives des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes*, Montréal, Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, LABRIPROF – CRIFPE.
- McGinn, N. et T. Welsh (1999). *La décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment ?*, Paris, UNESCO.
- Miles, K.H. et L. Darling-Hammond (1998). « Rethinking the allocation of resources : Some lessons from high performing schools », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20(1), p. 9-29.
- Murphy, J. (1990). *The Educational Reform Movement of the 1980's. Perspective and Cases*, Berkeley, CA, McCutchan.
- Murphy, J. et L.G. Beck (1995). *School-Based Management as School Reform*, Londres, Corwin Press.
- National Commission on Excellence in Education (1983). *A Nation at Risk : The Imperative for Educational Reform*, Washington, DC, US Government Printing Office.
- OCDE (1995). *La prise de décision dans les systèmes éducatifs de l'OCDE*, Paris, Centre pour la recherche et l'innovation, OCDE.
- Picquenot, A. (1993). *Les personnels de direction des établissements secondaires*, Paris, Hachette.
- Raywid, M.A. (1990). « Rethinking school governance », dans R.F. Elmore (dir.), *Restructuring Schools : The Next Generation of Educational Reform*, San Francisco, CA, Jossey-Bass, p. 152-205.

- Riley, K., M. Maden et J. Murphy (2003). « Big change question : Has choice, diversity and marketization improved the quality and efficiency of education ? », *Journal of Educational Change*, 4, p. 63-80.
- Rondeau, J.-C. (1997). « La décentralisation des pouvoirs aux écoles », *Télescope*, 4(2), École nationale d'administration publique, Québec, Observatoire de l'administration publique (tout le numéro).
- Rowan, B. (1990). « Commitment and control : Alternatives strategies for the organisational design of schools », dans C. Cazden (dir.), *Review of Research in Education*, Washington, DC, American Educational Research Association, p. 343-389.
- Six, A. (1991) *Guide du chef d'établissement*, Paris, Hachette.
- Sloan, A.P. (1965). *My Years with General Motors*, New York, Macfadden Books.
- Stake, R.E. (1995). *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Stearns, K. (1996). *School Reform : Lessons from England*, Princeton, NJ, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Summers, A.A. et D.W. Johnson (1996). « The effects of school-based management plans », dans E.A. Hanusek et D.W. Jorgenson (dir.), *Improving America's Schools : The Role of Incentives*, Washington, DC, National Academy Press, p. 75-96.
- Teske, P. et M. Schneider (2001). « What research can tell policymakers about school choice », *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4), p. 609-631.
- Thomas, H. (1993). « The education-reform movement in England and Wales », dans H. Beare et W.L. Boyd (dir.), *Restructuring Schools : An International Perspective on the Movement to Transfer the Control and Performance of Schools*, Londres, The Falmer Press, p. 30-50.
- Tremblay, S. (2003). *Le Devoir*, 1^{er} février.
- US Department of Education (1991). *America 2000 : An Education Strategy*, Washington, DC, Department of Education.
- Walberg, H. (1999). *A Taxonomy and Analysis of Decentralisation in Developed Countries*. Communication à l'American Educational Research Association, Montréal, avril.
- Wee, J. (1999). *Improved Student Learning and Leadership in Self-Managed Schools*, Melbourne, University of Melbourne, thèse de doctorat non publiée.
- Williams, R.C. B. Harold, J. Robertson et G. Southworth (1997). « Sweeping decentralization of educational decision-making authority. Lessons from England and New Zealand », *Phi Delta Kappa*, 78(8), p. 626-631.
- Witte, J. (2000). *The Market Approach to Education*, Princeton, Princeton University Press.
- Woessmann, L. (2001). *School Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence*, Kiel, Kiel Institute of World Economics, University of Kiel.

La décentralisation dans le système d'enseignement au Québec

La Loi sur l'instruction publique (loi 180)
et ses effets perçus

Luc Brunet

*Université de Montréal
luc.brunet@umontreal.ca*

André Brassard

*Université de Montréal
andre.brassard@umontreal.ca*

Sylvie De Saedeleer

*Université de Montréal
sylvie645@sympatico.ca*

RÉSUMÉ

Dans ce chapitre, les auteurs exposent la perception de quarante directeurs d'établissement sur les effets de la décentralisation qui s'est produite dans le système d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire du Québec à la suite de l'entrée en vigueur en juillet 1998 de la loi 180. Cette loi adoptée par l'Assemblée nationale à la fin de 1997 venait amender la Loi sur l'instruction publique. Parmi les principaux effets positifs signalés par les répondants, il faut retenir le sentiment qu'entretiennent les acteurs de l'établissement de disposer d'une plus grande capacité de répondre aux attentes et aux besoins des élèves et des parents et, au regard des problèmes qui se présentent, de trouver des solutions mieux adaptées à la réalité de l'établissement. Parmi les effets négatifs constatés, les répondants observent un alourdissement de leur charge de travail et un accroissement du temps consacré aux tâches d'intendance et des difficultés dans les relations entre l'établissement et la commission scolaire. Ces effets sont observés dans d'autres systèmes scolaires où existe la décentralisation. Enfin, les répondants sont plus ou moins satisfaits de l'autonomie obtenue par rapport aux attentes qu'ils avaient.

Ce chapitre comprend deux parties. La première a trait à la décentralisation administrative en faveur des établissements qui a été réalisée au Québec dans le système d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire. La décentralisation est survenue avec l'entrée en vigueur en juillet 1998 de la loi 180, adoptée par l'Assemblée nationale à l'automne 1997 (Loi sur l'instruction publique, 1998). Cette loi venait amender la Loi sur l'instruction publique (LIP). Cette partie décrit également en quoi consiste la décentralisation suivant les modifications apportées par la loi 180 à la LIP, quelles en sont les modalités d'application et dans quel contexte elle est survenue. La deuxième partie expose les effets de cette décentralisation tels que perçus par quarante directeurs d'établissement d'enseignement de la région de Montréal.

1. LA DÉCENTRALISATION DANS LE SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT PRÉSCOLAIRE, PRIMAIRE ET SECONDAIRE DU QUÉBEC : LA LOI 180

À l'automne 1997, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la loi 180¹ qui modifiait la Loi sur l'instruction publique (LIP), la loi fondamentale du système public d'éducation au préscolaire, au primaire et au secondaire. Cette loi est entrée en vigueur en juillet 1998. En quoi consiste la décentralisation apportée par cette loi ? Quelles en sont les modalités d'application ? Dans quel contexte est-elle survenue ? Voilà les questions auxquelles nous tenterons de répondre dans cette partie du chapitre.

Le pouvoir organisateur central est peu touché par la loi 180. Il maintient sa fonction d'orientation et d'encadrement général du système (LIP, chapitre VII, notamment les articles 447 et suivants)² qui a été le sien depuis

-
1. Dans le texte, nous faisons désormais référence à la loi 180 sans ajouter qu'elle venait amender la Loi sur l'instruction publique, étant donné que cela est tenu pour acquis. Comme il s'agit de circonscrire ce qui différencie la situation d'avant l'entrée en vigueur de la loi 180 de celle d'après et de tenter de reconnaître les effets de la décentralisation ainsi effectuée sur le plan formel, la référence continue à cette loi s'impose.
 2. Les articles de la Loi sur l'instruction publique (LIP) cités dans cette partie proviennent tous du texte mis à jour le 1^{er} septembre 1998. La LIP a été amendée de nouveau à l'hiver 2003 par la loi 124 qui faisait obligation aux commissions scolaires de procéder à une planification stratégique et, aux établissements, d'établir un plan de réussite dans la foulée de leur projet éducatif. La formulation des articles relatifs à ces éléments a été quelque peu modifiée.

au moins le début des années 1960. Ainsi, le gouvernement a la responsabilité de définir le projet national d'éducation commun à tous les établissements au moyen des programmes d'études et d'un régime pédagogique. Il détermine et alloue la plus grande partie des ressources financières. Le ministre de l'Éducation doit voir à l'évaluation des apprentissages et assurer le contrôle de la qualité du système. Le gouvernement ou le ministre assure également de nombreux autres encadrements par voie de législation, de réglementation ou d'ententes conventionnées, ces encadrements touchant notamment l'organisation scolaire, le matériel didactique, les conditions de travail, le fonctionnement budgétaire, l'exercice du pouvoir de taxation, etc.

Le changement apporté à la LIP touche les niveaux de la commission scolaire et des établissements. Cette loi exige sur le plan formel une décentralisation administrative de la commission scolaire vers les établissements. Selon l'interprétation qui peut lui être donnée et pour l'essentiel, elle établit une distinction entre la responsabilité de la commission scolaire et celle de l'établissement. Une première formulation de cette distinction avait été mise en avant dès le début des années 1980, lors du débat entourant le projet de décentralisation proposé à l'époque par le gouvernement du Québec³. Avec la loi 180, la commission scolaire conserve la responsabilité d'assurer l'organisation des services éducatifs pour les personnes qui y ont droit sur un territoire donné (articles 208, 209 et suivants). Elle continue donc d'avoir comme mission principale l'exigence de mettre en place un réseau d'établissements, de déterminer les services éducatifs que ceux-ci doivent offrir, d'y inscrire les élèves, de répartir les ressources de tous ordres entre les établissements, de leur donner du soutien et d'assurer un contrôle sur ceux-ci en voyant, notamment, à ce que les dispositions qui les régissent soient respectées. Elle demeure encore l'employeur du personnel (articles 259 et 260) et la propriétaire des biens mobiliers et immobiliers (article 266). Le directeur d'établissement agit toujours sous l'autorité du directeur général de la commission scolaire (article 96.12). Enfin, la commission scolaire continue de se voir attribuer la capacité d'exercer une tutelle sur un établissement si les circonstances l'y obligent (article 218.2). Elle conserve par ailleurs la responsabilité directe d'assurer les services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (articles 234 et 235).

3. Ce projet était piloté par le ministre de l'Éducation d'alors, Camille Laurin. Un autre ministre ayant succédé à ce dernier, le projet a abouti en 1984 à l'adoption de la loi 103 dont les dispositions étaient fort éloignées de l'intention initiale et qui a été déclarée inconstitutionnelle par la suite.

Quant à l'établissement (articles 36 et suivants)⁴, il se voit désormais confier la responsabilité des services éducatifs à fournir aux élèves qui le fréquentent. Il doit assumer cette responsabilité dans le respect des programmes d'études nationaux, du régime pédagogique et des autres normes ou encadrements qui le concernent et qui forment le projet national d'éducation s'adressant à lui. Cependant, tout en réalisant le projet national, l'établissement doit aussi définir son projet local d'éducation qui consiste, d'un côté, en la formulation d'orientations qui lui sont propres et qui visent à appliquer, adapter ou enrichir le projet national en fonction des besoins des élèves et, d'un autre côté, en l'identification de mesures pour réaliser ces orientations. En appui à cette responsabilité, des pouvoirs qui portent sur l'activité éducative sont conférés à l'établissement. La décentralisation apportée par la loi 180 en est donc une de contenu même si elle est quelque peu restreinte sur ce plan. Cette loi véhicule aussi une décentralisation d'encadrement. En effet, elle donne des pouvoirs à l'établissement sur le plan des moyens, par exemple en ce qui concerne la gestion de son personnel (que, cependant, la commission scolaire engage et dont elle demeure l'employeur) (article 96.21), l'utilisation de ses locaux (article 93), la disposition d'un budget qui lui est propre (article 95), l'établissement de liens organiques avec la communauté (article 90), la possibilité de conclure des ententes avec d'autres organismes (articles 91 et 92) et d'obtenir des ressources financières additionnelles (article 94), etc.

Sur le plan des modalités, la loi 180 modifie l'organisation des mécanismes de consultation et de décision au sein de l'établissement au profit surtout du conseil d'établissement, des parents et du personnel. Le conseil d'établissement est désormais formé de représentants des parents, du personnel enseignant et non enseignant, dont le personnel du service de garde s'il y a lieu, de la communauté et, le cas échéant, des élèves (quand une école secondaire donne un enseignement de deuxième cycle, article 42). Le nombre de postes des représentants des membres du personnel doit y être égal au nombre de postes accordés aux représentants des parents (article 43). Le directeur de l'école participe aux séances du conseil, mais sans droit de vote. La présidence en est exercée par un parent (article 56). Le modèle de prise de décision qui est privilégié est donc le communautaire et se veut participatif.

4. Les données provenant d'entrevues auprès de directeurs d'établissement qui sont livrées dans la dernière section du chapitre ne touchent pas les centres d'éducation des adultes ni les centres de formation professionnelle. Ils ne valent que pour les écoles primaires et secondaires. En conséquence, la description qui suit ne s'applique qu'à ces établissements. Les dispositions de la LIP concernant les centres sont à peu près semblables à celles des écoles, mais elles comportent aussi des particularités qui tiennent compte de leur spécificité.

Le conseil d'établissement exerce plusieurs des fonctions et pouvoirs attribués à l'établissement, notamment ceux qui sont énumérés précédemment (articles 74 et suivants). Entre autres, « il adopte le projet éducatif de l'école, voit à sa réalisation et procède à son évaluation ». Il « approuve la politique d'encadrement des élèves » ainsi que « les règles de conduite et les mesures de sécurité » proposées par le directeur. Il approuve les modalités d'application du régime pédagogique, les modalités d'enrichissement ou d'adaptation des objectifs ou contenus indicatifs des programmes, le temps alloué à chaque matière, la programmation des activités éducatives qui demandent un changement à l'horaire. Il approuve l'utilisation des locaux de l'école. Enfin, il « adopte le budget annuel de l'école » et « le soumet à l'approbation de la commission scolaire ». Dans tous ces cas, le conseil d'établissement agit à la suite d'une proposition du directeur de l'école et, dans plusieurs cas, ce dernier doit consulter le personnel de l'école ou les enseignants. De plus, ainsi qu'il a été dit précédemment, le conseil doit exercer ses fonctions dans le respect des dispositions qui régissent l'établissement.

La responsabilité générale du directeur de l'école est de toujours s'assurer de la qualité des services éducatifs donnés à l'école et « d'en assurer la direction pédagogique et administrative » et de veiller à l'application des dispositions qui régissent l'école (article 96.12). De plus, le personnel de l'école exerce toujours ses fonctions sous l'autorité du directeur (article 260). Néanmoins, les attributions de ce dernier sont quelque peu modifiées par la nouvelle organisation des mécanismes de consultation et de décision au sein de l'établissement que définit la loi 180. Ainsi, dans le cadre de sa responsabilité générale, le directeur de l'école doit s'assurer de l'application des décisions du conseil d'établissement (article 96.12) et l'assister dans ses fonctions (article 96.13). De plus, et cela est non négligeable, c'est au directeur d'établissement que revient la prérogative de soumettre au conseil d'établissement les propositions à être approuvées ou adoptées par celui-ci, ainsi qu'il est mentionné dans les différents articles portant sur les fonctions du conseil. En outre, il devient responsable d'approuver les propositions des enseignants concernant un certain nombre d'éléments relatifs à l'activité éducative, tels le choix des manuels scolaires et du matériel didactique et les modalités d'évaluation des apprentissages des élèves (notamment, article 96.15). Pour sa part, le personnel de l'école doit être consulté par le directeur à propos de propositions que celui-ci entend soumettre au conseil d'établissement. Plus spécifiquement, le personnel enseignant doit être consulté sur les propositions qui ont trait à l'activité éducative (par exemple l'article 96.15).

Cet aperçu des modifications apportées à la Loi sur l'instruction publique par la loi 180 est loin de rendre compte de tout ce que comporte la LIP relativement à la répartition des responsabilités (des fonctions, selon les termes de la loi) et des pouvoirs entre les instances du système et des diverses modalités qui la conditionnent. Il fournit cependant l'essentiel de ce en quoi consiste la décentralisation qui est survenue et des modalités de son application. Il permet également de saisir l'intention qui aurait inspiré ces changements.

Certes, la décentralisation apportée par la loi 180 donne une certaine autonomie à l'établissement, tant sur le plan de l'activité éducative (décentralisation de contenu) que sur le plan des moyens (décentralisation d'encadrement), mais c'est une autonomie restreinte et qui demeure fortement encadrée et contrôlée, aussi bien par la commission scolaire que par le pouvoir central. De plus, l'établissement n'acquiert pas le statut d'entité juridiquement autonome, même si plusieurs des dispositions de la LIP l'en rapprochent. En outre, le changement reflète d'abord et avant tout l'intention de privilégier la dimension communautaire et la participation dans l'exercice des attributions administratives qui sont conférées à l'établissement. Enfin, même s'il est responsable d'assurer la qualité des services éducatifs dispensés dans l'établissement et même s'il détient un pouvoir d'initiative crucial vis-à-vis du conseil d'établissement, le directeur se voit limité dans son action par le droit qu'à le personnel de l'établissement d'être consulté en plusieurs matières et par le pouvoir décisionnel du conseil d'établissement.

La décentralisation est intervenue dans un contexte de changements multiples. D'abord, elle s'inscrit dans une réforme plus ample qui a fait suite à des États généraux sur l'éducation et qui, proposée par la ministre de l'Éducation, Pauline Marois, dans un document ayant pour titre *Prendre le virage du succès*, comprenait huit chantiers ou lignes d'action (ministère de l'Éducation, 1997) :

- L'intervention dès la petite enfance qui, surtout, étend l'offre de services en généralisant la maternelle à plein temps pour les cinq ans (les commissions scolaires sont tenues de l'offrir, mais elle n'est pas obligatoire pour les enfants) et à demi-temps pour les quatre ans ainsi que les services de garde en milieu scolaire.
- L'enseignement des matières essentielles, ligne d'action qui s'est traduite par l'arrivée d'un nouveau curriculum, le terme étant utilisé dans un sens large, et par une forte impulsion visant la modification des pratiques éducatives.

- Une décentralisation en faveur des établissements afin de leur donner plus d'autonomie. Cette mesure a été accompagnée d'une réduction du nombre de commissions scolaires et d'une restructuration de celles-ci selon la langue plutôt que selon la religion⁵.
- Le soutien à l'école montréalaise.
- L'intensification de la réforme de la formation professionnelle et technique.
- La consolidation et la rationalisation de l'enseignement supérieur.
- Un meilleur accès à l'éducation continue.

L'ensemble de cette réforme devait avoir pour effet de passer de l'accès à l'école du plus grand nombre au succès du plus grand nombre.

Selon le document ministériel, la troisième ligne d'action qui concerne l'établissement signifiait (Gouvernement du Québec, 1997, p. 13) :

- accroître les responsabilités et la marge de manœuvre des établissements ;
- décentraliser l'organisation du travail ;
- accentuer le leadership pédagogique des directeurs ;
- mieux reconnaître et mieux soutenir l'expertise pédagogique du personnel enseignant ;
- renforcer les liens des écoles et des commissions scolaires avec leur communauté respective⁶ et clarifier leurs obligations de rendre compte.

Pour ce qui est de l'autonomie plus grande à accorder aux établissements, on pouvait lire : « L'un des grands leviers qui permettront d'en arriver à la réussite éducative du plus grand nombre, c'est la capacité, pour chaque école, d'adapter ses services aux besoins et aux caractéristiques de la population qu'elle dessert » (Gouvernement du Québec, 1997, p. 14).

Il est intéressant de comparer cette signification qui est donnée à la décentralisation relativement aux effets attendus avec l'interprétation qu'en fait la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement (FQDE, 2002) quatre ans plus tard. À l'occasion de la

5. Le changement s'est effectué par la loi 109 modifiant la Loi sur l'instruction publique en 1998.

6. La décentralisation devait donc contribuer à amenuiser la distance entre les commissions scolaires et les usagers. Pourtant cette distance se sera accentuée en beaucoup d'endroits du fait de l'augmentation de la taille de la plupart des commissions scolaires, augmentation attribuable aux fusions décidées par le gouvernement et mises en œuvre dans la même année 1998.

commission parlementaire consacrée au projet de loi 124 modifiant la LIP, la FQDE écrit : « Cette décentralisation vise à donner aux intervenants qui sont le plus directement liés à l'élève (parents, enseignants, directions d'établissement d'enseignement, membres du personnel et de la communauté que dessert cet établissement) la responsabilité d'encadrer le développement de l'élève. La raison de cette responsabilité est fort simple : ceux qui sont le plus près des élèves sont aussi les plus aptes à encadrer leur développement puisqu'ils peuvent répondre avec plus de précision à leurs besoins » (FQDE, 2002, p. 3).

Cette réforme est survenue en même temps que d'autres changements se produisaient ou continuaient de se produire, notamment l'arrivée de restrictions budgétaires majeures, le développement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication tant à des fins de gestion qu'à des fins d'enseignement et d'apprentissage et la mise en œuvre des plans de réussite dans les établissements. Tous ces changements et bien d'autres encore impulsés par le pouvoir organisateur central, sans compter ceux qui sont survenus dans les attitudes et les comportements des élèves en regard de la vie scolaire et dans ceux des parents forment un contexte de changements multiples qui ne peut pas ne pas avoir influencé les effets de la décentralisation.

2. EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE TELS QUE PERÇUS PAR DES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENT

Cette dernière partie du chapitre présente les effets de la décentralisation administrative apportée par la loi 180 tels que perçus par des directeurs d'établissement de l'île de Montréal. La première section donne un bref aperçu de la manière dont les données ont été recueillies et traitées. La seconde section expose les effets perçus par les répondants.

2.1. COLLECTE ET TRAITEMENT DES DONNÉES

Les données sont tirées de quarante entrevues effectuées auprès de directeurs d'établissement des trois commissions scolaires francophones de l'île de Montréal. Ces entrevues ont été réalisées dans le cadre d'une recherche portant d'une façon générale sur les changements en éducation et qui avait, parmi ses visées, celle plus spécifique de tenter de reconnaître les effets de la décentralisation. La collecte s'est déroulée à la fin de l'année 2000 et au début de l'année 2001, soit environ deux ans et demi après l'entrée en vigueur de la loi 180.

Voici comment les répondants ont été sélectionnés. Au début de l'année 2000, le GRIDES⁷ avait procédé à un sondage sur les changements en éducation auprès de tous les directeurs d'établissements francophones du Québec. À l'occasion de ce sondage, les répondants avaient été invités à indiquer sous pli séparé leur intérêt à participer à une entrevue dans une deuxième phase de la recherche. À peu près la moitié des quarante entrevues ont été réalisées auprès de ces personnes. Considérant la tendance des répondants au sondage à se montrer plutôt favorables aux changements, il a été décidé d'élargir le groupe des répondants. Les autres directeurs ont donc été sélectionnés en dehors de la liste de ceux qui s'étaient portés volontaires. Le choix de l'ensemble des répondants a été guidé par le critère de la plus grande diversité possible autant en ce qui concerne leurs caractéristiques personnelles, telles que le sexe ou les années d'expérience dans la fonction de direction, qu'en ce qui concerne celles de leur établissement. En dernière analyse, l'accord des personnes et leur disponibilité sont devenus à quelques reprises des facteurs déterminants dans la constitution du groupe des répondants. Dans le tableau 1, nous présentons la répartition des répondants selon leur sexe, l'ordre d'enseignement et la fonction occupée (directeur ou directeur adjoint).

TABLEAU 1
Répartition des répondants

<i>Sexe</i>		<i>Fonctions</i>		<i>Ordre scolaire</i>	
H	F	Directeur	Adjoint	Primaire	Secondaire
17	23	30	10	27	13

Ces répondants avaient en moyenne 7,6 années d'expérience en gestion. Le protocole d'entrevue comportait surtout des questions ouvertes. Afin de bien cerner les préoccupations des répondants, la première question invitait ces derniers à signaler les changements qui s'étaient produits en éducation au cours des cinq dernières années ou qui étaient en train de se produire et qui retenaient leur attention. Par la suite, il leur était demandé de dire comment ces changements avaient été vécus ou étaient vécus et quels en étaient les effets, notamment sur le fonctionnement de

7. Un des chercheurs de l'équipe, auteurs du présent chapitre, est aussi membre du GRIDES (Groupe de recherche interuniversitaire sur les directions d'établissement scolaire). Puisque les objectifs de recherche des deux groupes se rejoignaient, il a été décidé de procéder à une seule collecte de données sur l'île de Montréal.

l'établissement et sur la fonction de direction. Dans le cas où le répondant ne parlait pas de la décentralisation, les mêmes questions, adaptées au thème, lui étaient posées au regard de ce changement (il en a été de même pour la réforme du curriculum).

Dans la majorité des cas, l'entrevue durait environ une heure, une heure et demie. Parfois, elle a duré plus longtemps. Elle s'est déroulée sur le lieu de travail. Avant de commencer chaque entrevue, l'intervieweur convenait avec le répondant des conditions de conservation des informations et de diffusion des résultats. Dans le cas de cette recherche, nous nous engageons à préserver l'anonymat tant des personnes qui ont accepté de participer à la recherche que des organisations (l'établissement et la commission scolaire) dans lesquelles ces personnes travaillent. Les entrevues ont toutes été enregistrées, chacun des répondants ayant accepté cette modalité. Elles ont par la suite été transcrites (*verbatim*). Quatre intervieweurs ayant suivi une formation préalable ont participé à cette collecte de données.

Aux fins du présent chapitre, tous les énoncés ayant trait directement ou indirectement aux effets de la décentralisation ont été retenus. Les catégories les regroupant ont été induites.

2.2. EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION CHEZ LES RÉPONDANTS

Les effets de la décentralisation sont regroupés dans cinq catégories : les effets généraux, les effets relatifs aux directeurs et à la fonction de direction, les effets relatifs aux parents et à leurs relations avec les autres acteurs de l'établissement, les effets relatifs aux enseignants et à leurs relations avec les autres acteurs de l'établissement et, enfin, les effets relatifs aux relations avec la communauté.

2.2.1. Effets généraux

Au moins cinq ensembles d'effets généraux sont constatés ou parfois anticipés par les répondants.

Marge de manœuvre

Selon les répondants, l'autonomie des établissements s'est accrue. Des répondants mentionnent avoir plus de liberté dans la prise de décision et avoir la capacité de mettre sur pied de nouveaux projets particuliers ou de nouveaux programmes sans devoir demander l'autorisation de la commission scolaire. Il en résulte ainsi une économie de temps appréciable.

La décentralisation donne aussi une plus grande marge de manœuvre sur le plan financier. Par exemple, les postes ou portions de poste non comblés donnent la possibilité de dégager des disponibilités sur le plan budgétaire. De même, c'est l'établissement qui dispose des ristournes de taxes, alors qu'avant celles-ci allaient à la commission scolaire. Ou, encore, l'établissement possède la capacité d'aller chercher du financement supplémentaire en faisant appel à la communauté⁸. Tout cela permet à l'établissement de se payer certains services supplémentaires et bien souvent de répondre à des besoins spécifiques.

Des répondants soulignent aussi que la décentralisation permet de mettre la marge de manœuvre obtenue au service de la réussite éducative et de répondre aux besoins des élèves en priorité.

Responsabilisation des acteurs et relations entre eux

Selon les répondants, la décentralisation, combinée avec la nouvelle organisation du pouvoir, favorise davantage la responsabilisation des acteurs scolaires. La nouvelle situation favorise également la communication et la consultation entre les divers acteurs scolaires et, donc, établit de meilleures relations entre ceux-ci. Cet aspect est explicité davantage dans les sections suivantes du texte.

Effets sur les personnes

Par contre, un grand nombre de répondants notent que les changements qui se sont produits dans le système d'éducation résultent en un état de fatigue chez la plupart des acteurs, en une augmentation du stress et en une dépersonnalisation des relations. Les deux premiers effets s'appliquent tout particulièrement aux directeurs et ils sont liés directement à la décentralisation même si ce n'est pas le seul facteur en cause, les autres changements qui ont été vécus ou qui sont vécus contribuant à les produire. Quant à la dépersonnalisation des relations, elle est davantage liée à la restructuration des commissions scolaires et à de nouvelles façons de fonctionner, ainsi qu'il est noté plus loin.

8. Cet effet est à relier à l'article 94 de la LIP et, possiblement, à l'article 92.

Relations entre la commission scolaire et les établissements

Plusieurs répondants soulignent que les relations entre la commission scolaire⁹ et les établissements demeurent difficiles.

Selon eux, la commission scolaire ne tient pas toujours compte des consultations. De plus, elle apparaît comme un organisme rigide où les opinions peuvent difficilement s'exprimer. Les pouvoirs qu'elle exerce sont encore très grands et, parfois, vont à l'encontre de la politique de décentralisation. Selon certains de nos répondants, les commissions scolaires sont plus intéressées à exercer de la pression au regard de la reddition de comptes qu'à prodiguer des services. Elles apparaissent plus contraignantes qu'aidantes. Pour quelques-uns, la façon de fonctionner des commissions scolaires manifeste bien que le changement correspond plus « à une déconcentration qu'à une réelle décentralisation ».

Pour des répondants, les relations entre la commission scolaire et les établissements tendent à devenir strictement administratives. Les commissions scolaires ont vu également augmenter les tâches administratives au détriment de leur disponibilité face aux établissements. Les commissions scolaires semblent aussi avoir perdu leur rôle d'arbitre de litiges entre les établissements. En outre, des services seraient devenus inefficaces. Ils prennent du temps avant de répondre aux demandes qui leur sont formulées de la part des établissements, comme l'exprime si bien une de nos directions :

D'abord, par rapport à notre commission scolaire d'antan, on peut dire que c'était dynamique. Quand on demandait quelque chose, on avait une réponse rapide. Aujourd'hui avec les dédales administratifs, c'est pas évident. Des fois, tu vas demander quelque chose, trois jours après, cinq jours après tu vas avoir la réponse.

9. Les répondants se réfèrent à la commission scolaire comme s'il s'agissait d'une personne. Ainsi le fait la LIP, puisqu'il s'agit d'une personne morale. Selon cette loi, la commission scolaire s'assure que, établit, détermine, peut..., etc. Parfois, il faut comprendre que les répondants veulent aussi désigner cet acteur qu'est le siège social avec tout ce qu'il comprend, soit le conseil des commissaires, la direction de la commission scolaire, ses organismes et ses services. En d'autres cas, les services sont identifiés d'une façon spécifique, tout comme le sont, à l'occasion, des dirigeants ou organismes de la commission scolaire. Dans la suite du texte, nous conserverons les termes employés par les répondants qui parlent le plus souvent de la commission scolaire. En une occasion, l'expression « siège social » est retenue parce qu'elle rend compte de ce que les répondants veulent exprimer.

Un facteur de contexte : la restructuration des commissions scolaires

Un facteur qui semble avoir conditionné énormément la façon dont la décentralisation est vécue et qui continue de la conditionner, notamment sur le plan des relations entre la commission scolaire et les établissements, est la restructuration des commissions scolaires. Dans la plupart des cas, celle-ci a consisté en la fusion de commissions scolaires ou de portions de commissions scolaires, parfois plus de trois commissions étant en cause.

Un premier effet de cette restructuration qui importe ici est le sentiment éprouvé par les directeurs d'une dépersonnalisation des relations entre les acteurs du siège social et ceux de l'établissement. Beaucoup de nos répondants disent se sentir anonymes. Il y a maintenant beaucoup de monde dans la commission scolaire qu'ils ne connaissent pas et qui ne les connaît pas.

Selon nos répondants, la restructuration des commissions scolaires a aussi engendré un climat d'insécurité. La fusion de commissions scolaires ayant des cultures et des modes de fonctionnement différents n'a pas été de tout repos. Plusieurs bavures administratives sont survenues. L'un des répondants rapporte ce qui suit :

Quand on est arrivé à l'an deux, avec le positionnement de tout ce beau monde-là en listes fusionnées, que ça soit les enseignants, que ce soit le personnel de soutien, ce fut l'enfer. Il y a eu des bavures qui ont été faites avec des gens qui avaient des postes puis qui n'avaient plus de postes. Il y a eu beaucoup d'énergie à essayer de sécuriser les gens.

Beaucoup de mouvements de personnel ont eu lieu à cause de ce changement organisationnel, ce qui a rendu le suivi des demandes peu efficace. Un tel changement a exigé de bonnes capacités d'adaptation de tous les acteurs scolaires. Des répondants notent par ailleurs, comme effet positif des restructurations, une possibilité accrue de mobilité pour le personnel enseignant.

2.2.2. Effets relatifs aux directeurs et à la fonction de direction

Les effets relatifs aux directeurs et à la fonction de direction sont regroupés sous les titres suivants : l'épuisement, l'insatisfaction et l'insécurité ; l'augmentation de la charge de travail et l'exigence de nouvelles compétences ; le changement dans l'importance accordée aux divers rôles de direction ; l'accroissement de l'autonomie ; un paradoxe de la décentralisation ; une nouvelle dynamique des relations de pouvoir ; et, enfin, l'information à propos des effets de la décentralisation.

Épuisement, insatisfaction et insécurité

En général, nos répondants se disent profondément fatigués. Les nombreux changements apportés dans le secteur de l'éducation semblent avoir engendré beaucoup de stress. Les directions estiment avoir de la difficulté à s'adapter aux différentes demandes qui leur sont faites. La décentralisation aurait augmenté leur état de solitude et d'isolement et ils ont de plus en plus l'impression d'être pris dans un étau entre les acteurs de l'établissement scolaire, leurs supérieurs hiérarchiques et la commission scolaire.

Du fait d'une présence moins grande des acteurs de la commission scolaire auprès des acteurs de l'établissement, certains directeurs ont l'impression de perdre une occasion importante pour la validation de leurs décisions.

Augmentation de la charge de travail et exigence de nouvelles compétences

Pour la plupart des répondants, la charge de travail de la direction d'un établissement a augmenté avec la décentralisation. Plusieurs répondants évaluent qu'ils consacrent en moyenne 60 heures par semaine à leur travail. Avec cette augmentation de la charge de travail, c'est aussi le temps de présence dans l'établissement qui s'est accru.

Qu'est-ce donc qui contribue à l'augmentation de la charge de travail des directeurs ? Énumérons les différents facteurs qui sont mentionnés par des répondants :

- Les réunions de multiples comités viennent occuper les soirées.
- Les sondages et les rapports à remplir se font plus nombreux.
- Le conseil d'établissement et les nouveaux mécanismes de consultation et de décision prennent du temps, ainsi que le commente un répondant plus loin.
- Les services de garde s'ajoutent, selon de nombreux répondants, à leur charge de travail tout en exigeant aussi d'eux de nouvelles compétences, comme celle de gérer les mauvaises créances (parents qui ne paient pas leur facture).
- D'autres tâches administratives se sont aussi ajoutées, comme la gestion de frais facturés aux parents, les requêtes pour du personnel enseignant et pour des suppléants, la gestion des absences, etc.
- Des répondants organisent des activités en dehors des heures de classe et cherchent par divers moyens à motiver des enseignants qui sont fatigués.
- Les tâches de supervision pédagogique ont également augmenté.

- La décentralisation exige une planification à moyen terme qui est d'autant plus difficile à effectuer que les directeurs d'établissement n'ont pas nécessairement été formés dans ce domaine.
- Les plans de réussite du MEQ augmentent aussi la charge de travail des directeurs et, selon des répondants, ils « institutionnalisent des pratiques à un moment inopportun ». Il semblerait que le temps passé à la rédaction du plan de réussite soit du temps de moins consacré aux enseignants.
- Les réunions à la commission scolaire se multiplient.
- La mise en œuvre du nouveau curriculum est un élément de plus qui prend du temps.
- La reddition de comptes demande beaucoup de temps.
- La gestion des perfectionnements demande aussi beaucoup de temps.
- Les directeurs doivent consacrer plusieurs heures pour pallier le manque de ressources financières. En fait, beaucoup de répondants déplorent ce manque de ressources financières. *On nous a confié les tâches, mais les ressources n'ont pas suivi*, disent plusieurs.

Les propos tenus par l'un des répondants circonscrivent plusieurs des facteurs énumérés ci-dessus et révèlent bien l'état d'esprit d'un grand nombre de directeurs :

Le directeur répond de plus en plus aux parents de l'école et la décentralisation a rajouté énormément de choses... les conseils d'établissement, les services de garde. Au niveau des tâches, il y a une augmentation à tous les niveaux, niveau de la paperasse, niveau de la gestion du personnel, niveau de la gestion des ressources matérielles...

Dans l'énumération qui a été faite, on notera que la phrase *telle tâche [...] demande ou prend beaucoup de temps* revient continuellement, montrant bien que le temps dont les directeurs disposent est une préoccupation constante. Par ailleurs, il faut aussi noter que l'alourdissement de la charge de travail des directeurs et le manque de temps ne sont pas attribuables seulement à la décentralisation, mais également à plusieurs des changements qui sont survenus simultanément.

Des répondants font remarquer que l'augmentation des tâches et leur diversification exigent davantage de compétences, que ce soit sur le plan budgétaire, politique ou légal. Rappelons, au sujet du plan légal, ce qui a été mentionné ci-dessus à propos des parents qui ne paient pas les frais de garderie. Cette situation fait en sorte que certains directeurs ressentent un sentiment de perte de contrôle et déplorent ne pas disposer de tout le temps voulu pour effectuer de nouveaux apprentissages.

Pour faire face à la situation, des répondants indiquent qu'ils ont délégué certaines tâches aux secrétaires. Par le fait même, celles-ci ont vu leur charge de travail augmenter, ce qui ne leur plaît pas forcément. De même, des directeurs confient des tâches qui leur appartiennent au conseiller pédagogique.

Changement dans l'importance accordée aux divers rôles de direction

Nos répondants s'accordent en général pour dire que les rôles administratifs (que l'on pourrait d'une façon équivalente qualifier de rôles d'intendance) ont augmenté au détriment des rôles pédagogiques. Le volet administratif ayant ainsi beaucoup augmenté, les adjoints, là où il y en a, sont davantage sur le terrain à gérer les imprévus. Par voie de conséquence, le volet pédagogique est de moins en moins présent dans leurs activités, faute de temps.

Accroissement de l'autonomie: des réponses différentes, voire contradictoires

Plusieurs directeurs estiment posséder des pouvoirs supplémentaires, surtout sur le plan de l'affectation du personnel et de l'autonomie budgétaire. Ils peuvent ainsi répondre aux besoins de l'établissement de façon plus adéquate.

Néanmoins, selon un grand nombre de répondants, d'une façon concurrente au sentiment d'avoir plus d'autonomie, les pouvoirs de décision du directeur ont été restreints surtout à cause des pouvoirs conférés au conseil d'établissement. Pour eux, la décentralisation a surtout favorisé le conseil d'établissement et restreint la marge de manœuvre des directeurs.

En outre, les directions consultées s'accordent pour dire que les contraintes ont augmenté, que ce soit sur le plan des contrôles ou de la bureaucratie. Ce qui porte plus d'un à dire que le pouvoir disponible n'a pas nécessairement été décentralisé, alors que l'imputabilité et les responsabilités ont augmenté.

Paradoxe de la décentralisation

La façon de procéder à la décentralisation ne va pas de soi. Ainsi, la décision prise par une commission scolaire d'affecter la plus grande partie des conseillers pédagogiques dans les établissements n'a pas nécessairement reçu l'aval du personnel de ces établissements.

[...] la seule chose que les enseignants ont vu arriver, ce sont les conseillers pédagogiques dans les écoles. Pour certains, ils n'ont pas aimé que le budget de l'école soit attribué automatiquement au conseiller pédagogique: ça ne faisait pas nécessairement leur affaire.

Nouvelle dynamique des relations de pouvoir

La participation aux décisions et la composition du conseil d'établissement dans un contexte où les capacités de décider de l'établissement sont augmentées apparaît, à beaucoup de répondants, comme un élément très positif d'engagement des enseignants et des parents. En effet, ces dispositions évitent le recours à un exercice autoritaire du pouvoir formel.

Il y a aussi plus de transparence entre les directions, les commissions scolaires et le ministère; des documents qui auparavant étaient inaccessibles le sont maintenant.

Aux yeux de répondants, la marge de manœuvre locale un peu plus grande accroît le soutien des parents. La décentralisation et la nouvelle organisation du pouvoir au sein de l'établissement auraient rapproché les directions des parents, ce qui permet d'améliorer la communication, d'aller chercher des ressources financières supplémentaires et d'améliorer les relations de confiance.

Par contre, certains directeurs ont l'impression que la décentralisation les a fait passer d'un rôle d'acteur à un rôle d'agent ou de diffuseur d'informations. Qui plus est, quelques-uns considèrent qu'ils sont devenus des pantins pour les supérieurs qui improvisent des directives. Ils disent se trouver pris entre des commissions scolaires centralisatrices et des syndicats centralisateurs.

Enfin, la décentralisation de certaines responsabilités n'était pas nécessairement souhaitée par des répondants. En effet, certains trouvent que des questions épineuses, comme celle du bulletin scolaire¹⁰, leur ont été confiées sans qu'ils l'aient voulu. Mentionnons aussi que certains répondants déplorent le fait de ne pas avoir été informés des impacts et des effets de la loi 180.

2.2.3. Effets relatifs aux parents

Dans les propos des répondants, les effets de la décentralisation relatifs aux parents et à leurs relations avec les autres acteurs de l'établissement sont, la plupart du temps, indissociables de ceux qui découlent de la mise en place du conseil d'établissement et des autres mécanismes de consultation et de prise de décision au sein de l'établissement.

10. La question du bulletin scolaire aura d'ailleurs été l'objet d'un épisode quelque peu rocambolesque de la mise en œuvre du nouveau curriculum.

D'un côté, bien des répondants mettent en relief des effets positifs qui résultent de la nouvelle situation. Ainsi, des répondants constatent que les parents sont davantage engagés dans l'école et qu'ils affirment beaucoup plus qu'auparavant leur autorité. D'ailleurs, comme le dit l'un des répondants :

Auparavant, le conseil d'orientation avait un droit de regard sur trois éléments : sur le code de vie, sur le projet éducatif et puis sur les activités qui avaient lieu à l'école. Maintenant, on a une grande liste de sujets. Bon, les parents doivent être informés, ensuite ils doivent adopter et par après approuver. Alors nécessairement, à chaque fois, il faut regarder tout ce qu'on doit faire dans une année, répartir ce qui est purement de l'information, ce qui demande une discussion et quand c'est approuvé. Si ça ne passe pas sur-le-champ, il faut retourner faire nos devoirs et revenir le mois suivant [...] ils sont de plus en plus informés et ils prennent part aussi à la décision.

Certains répondants observent aussi que le dialogue entre les parents et les enseignants s'est accru et que *ça facilite la transparence au niveau du fonctionnement de l'école*. Plusieurs répondants voient d'ailleurs les parents comme des aides qui travailleront en collaboration avec la direction, ce qui favorisera leur compréhension de ce qui se passe dans l'établissement. Enfin, la participation des parents à l'exercice des pouvoirs conférés à l'établissement est considérée comme permettant de répondre davantage à leurs attentes et à leurs besoins.

L'un et l'autre des répondants verront dans la présence des parents au conseil d'établissement la création d'un *contre-pouvoir* face aux enseignants. Le pouvoir du directeur en serait favorisé.

Notons au passage que des répondants attribuent leur nomination comme directeur au pouvoir qu'aurait le conseil d'établissement de choisir la direction¹¹. Dès lors, avoir été choisi par le conseil d'établissement augmenterait en quelque sorte leur légitimité.

D'un autre côté, les répondants relèvent une certaine déception chez les parents. Ainsi, certains parents pensaient avoir plus de pouvoirs au conseil d'établissement qu'ils n'en ont dans les faits et, constatant la chose, ils ont tendance à exprimer ouvertement leur désappointement. *Il y en a qui*

11. L'article 79,2 établit que le conseil d'établissement doit être consulté par la commission scolaire sur les critères de sélection du directeur de l'école. Il existe par ailleurs en certains milieux une pratique voulant que le conseil d'établissement soit invité à donner son avis sur le ou les candidats au poste de directeur.

veulent gérer leur enfant à l'école comme ils le gèrent à la maison, est-il dit. De même, des directeurs anticipent ou observent des conflits entre ces derniers et les enseignants.

D'ailleurs, les désirs de parents ne correspondent pas toujours à ce que souhaitent d'autres parents ou les enseignants. Comme le mentionnait l'un des répondants :

[...] je suis dans un milieu anglophone. D'un côté, les enseignants trouvent que les enfants parlent trop en anglais, les parents qui veulent l'anglais vont vouloir qu'il y ait quand même de l'anglais, donc les consultations ne sont pas faciles à faire...

S'inscrivant dans une autre façon de voir, plusieurs répondants remettent en cause en quelque sorte la capacité des parents à assumer les nouveaux pouvoirs confiés à l'établissement et la légitimité de leur participation au conseil d'établissement, et ce, de deux façons. D'abord, les parents sont souvent peu préparés à assumer leurs nouvelles responsabilités et ils n'ont pas toujours la disponibilité qu'il faut pour participer aux réunions. Des répondants soulignent aussi que les parents manquent d'esprit critique et de vision, qu'ils ne sont pas des spécialistes en pédagogie, ce qu'on ne peut d'ailleurs exiger d'eux.

Ensuite, des répondants affirment que le conseil d'établissement est difficile à composer. Bon nombre de parents veulent en faire partie, mais, lorsque vient le moment de se faire élire, peu de parents se présentent. Des réunions du conseil d'établissement sont aussi annulées faute de quorum. De plus, les parents des communautés ethniques sont difficiles à rejoindre soit parce qu'ils ne maîtrisent pas bien le français, soit parce que le principe de la participation leur est étranger.

2.2.4. Effets relatifs aux enseignants

La remarque qui a été formulée à propos des effets de la décentralisation relatifs aux parents et à leurs relations avec les autres acteurs de l'établissement s'applique également ici. En outre, la plupart des effets soulignés sont aussi difficilement dissociables du processus de mise en œuvre du nouveau curriculum.

Un premier effet constaté par des répondants est que les enseignants sont beaucoup plus engagés dans la prise de décision qu'auparavant. Un tel engagement permet de mieux faire face aux problèmes de l'école. L'engagement des enseignants dans la pédagogie semble aussi s'être accru.

Un deuxième effet noté par des répondants est la surcharge de travail qui pèse sur les directions et qui a un impact direct sur les enseignants. En effet, ceux-ci se sentent un peu délaissés par leur direction, le temps du directeur ou de l'adjoint étant accaparé par les tâches administratives (d'intendance) ou par des réunions à l'extérieur. Les enseignants qui avaient l'habitude de tout attendre de leur direction ont de la difficulté à voir les choses autrement et ont tendance à éprouver un sentiment d'insécurité. Compte tenu de la disponibilité moins grande de la direction à l'égard des tâches à caractère pédagogique, les enseignants vont être poussés à davantage compter sur eux-mêmes et sur leurs collègues. Le travail en équipe viendrait ainsi pallier les carences engendrées par cet état de situation.

Un des effets à long terme mentionnés par plusieurs répondants est la professionnalisation des enseignants.

Je pense que les gens devront être de plus en plus responsables, dans le fond, plus capables, plus considérés comme des professionnels, moins en attente envers le ministère ou la commission scolaire.

Il est aussi souligné que la professionnalisation des enseignants va entraîner chez eux l'exigence de se perfectionner continuellement et d'être plus responsables de leurs actes :

[...] mais pour être reconnu comme professionnel, il faut agir comme professionnel, donc il ne faut pas se cantonner dans un rôle de technicien qui applique un matériel didactique, il faut encore avoir une formation continue, par soi-même, pas juste attendre que les perfectionnements soient offerts ou imposés.

Dans le même ordre d'idées, selon des répondants, la décentralisation fera en sorte que les enseignants seront davantage responsables des moyens, alors que la direction restera responsable des fins.

Des répondants mentionnent aussi que les enseignants devront de plus en plus prendre leurs distances par rapport aux syndicats et moins se considérer comme des travailleurs de l'enseignement chez qui le minutage des tâches et une culture d'interaction conflictuelle avec les gestionnaires prédominent.

Deux effets négatifs majeurs sont notés par les répondants. En premier lieu, la redistribution des pouvoirs et l'arrivée de nouveaux mécanismes de consultation et de décision ont entraîné des situations conflictuelles et un sentiment de perte de pouvoir chez les enseignants. Le partage des pouvoirs avec les parents a, en effet, été difficile à accepter par certains. Les enseignants ne sont pas habitués à travailler en équipe et, selon des répondants,

ça crée parfois des situations difficiles, tout comme *le fait d'afficher une nouvelle transparence ou une politique de portes ouvertes aux parents, qui fait peur à plusieurs.*

En second lieu, selon bien des répondants, c'est non seulement la décentralisation et les mécanismes de participation qui ont résulté en une surcharge de travail chez les enseignants, mais c'est aussi l'ensemble des changements qui se sont produits dont, faut-il le spécifier, la mise en application du nouveau curriculum. Des répondants ajoutent que les enseignants doivent s'investir davantage dans la vie scolaire et la gestion ainsi que dans la reddition de comptes concernant leurs activités scolaires. Comme le dit un répondant :

[...] je sens les enseignants moins motivés. Je dirais que cela entraîne un peu plus de travail parce que j'ai rendu les [...] ¹² obligatoires. Plus de travail aussi parce qu'ils doivent présenter, préparer en commun des projets [...]

Au total, selon bien des répondants, les nombreux changements ont augmenté la fatigue des enseignants.

2.2.5. Effets relatifs aux relations avec la communauté

Selon des répondants, l'ouverture de l'établissement à la communauté apporte une meilleure réponse aux besoins de celle-ci. Elle permet l'engagement personnel des représentants de la municipalité et leur aide en échange de bons procédés.

2.2.6. Différences dans les effets perçus chez les répondants

Ainsi, comme on l'a constaté, beaucoup des effets perçus varient selon les répondants. La différence est double : elle se vérifie, d'un côté, dans la production des effets perçus et, d'un autre côté, dans les perceptions de ces effets. Quels sont les facteurs qui expliquent ces différences ? L'analyse des données permet de reconnaître au moins trois ensembles de facteurs qui expliqueraient ces différences, outre, bien sûr, le facteur idiosyncrasique.

En premier lieu, il y a la situation qui caractérisait l'établissement du répondant au moment de la mise en application de la loi 180. Par exemple, la situation d'harmonie qui existait entre les acteurs de l'établissement au moment de cette mise en application par opposition à un état de conflit entre les acteurs. Il est probable que, dans beaucoup de cas, cette situation s'est prolongée.

12. Mots incompréhensibles dans l'enregistrement de l'entrevue.

Mentionnons, en deuxième lieu, l'état de décentralisation ou de centralisation et le fonctionnement de gestion qui caractérisaient la commission scolaire à laquelle appartenait chaque répondant avant la restructuration des commissions scolaires, laquelle s'est produite dans le même temps que la mise en application de la loi 180. Indéniablement, par le jeu des comparaisons, ce facteur est susceptible d'expliquer la différence dans la production des effets perçus comme celle d'influencer la perception des effets chez les répondants.

En troisième lieu, selon les données, la façon dont la restructuration et la décentralisation ont été réalisées dans la commission scolaire à laquelle appartient désormais le répondant, la façon dont la décentralisation y était vécue au moment de la collecte des informations et la façon dont cette décentralisation était comprise par les différents acteurs sont aussi des facteurs qui conditionnent la production et la compréhension des effets perçus.

CONCLUSION

Les effets perçus par les directeurs d'établissement après deux ans et demi de décentralisation sont en quelque sorte intermédiaires et ils ont trait principalement, d'une part, aux modes d'action et d'interaction en train de s'installer au sein de l'établissement et entre celui-ci et la commission scolaire et, d'autre part, à l'évaluation que les répondants font des modalités de la décentralisation. Indéniablement, d'ailleurs, ces effets ont été fortement conditionnés par le contexte de changements multiples dans lequel la décentralisation est survenue, la restructuration des commissions scolaires, les compressions budgétaires et les mouvements de personnel étant tout particulièrement en cause. Ils l'ont été aussi par les modalités de cette décentralisation, en particulier par la nouvelle organisation du pouvoir au sein de l'établissement, par les mécanismes de contrôle auxquels ce dernier est assujéti et par la façon dont les commissions scolaires ont compris leur rôle.

Nonobstant ces circonstances particulières propres à la décentralisation qui s'est produite dans le système scolaire du Québec, bon nombre des effets perçus par les répondants, qu'ils soient positifs ou négatifs, vont dans le sens des effets attendus de la décentralisation. Bon nombre aussi correspondent à ceux qui sont observés dans des systèmes scolaires autres que celui du Québec.

Parmi ces effets, il en est un positif qui est fort important : c'est sans doute la plus grande capacité de répondre aux besoins et aux attentes des élèves et des parents ou de trouver des solutions mieux adaptées à la réalité de l'établissement. À cela s'ajoute un plus grand engagement des différents

acteurs dans le fonctionnement de celui-ci et, en plusieurs milieux, l'existence d'une bonne collaboration entre ces acteurs. Ces deux derniers effets ne se retrouvent pas nécessairement partout où s'opère une décentralisation en faveur de l'établissement.

Du côté des effets négatifs, il faut retenir l'alourdissement de la charge de travail des directeurs avec tous les autres effets qui en découlent, dont une plus grande complexité, et l'accroissement, entre autres, du temps consacré aux tâches d'intendance au détriment de celui accordé à la gestion de l'activité éducative. Partout, il arrive que des directeurs ne soient pas nécessairement prêts à assumer la gestion d'un établissement relativement autonome. Des difficultés dans les relations entre l'établissement et l'instance intermédiaire sont aussi constatées tant au Québec que dans d'autres systèmes scolaires où existe une certaine décentralisation, du fait de l'ambiguïté dans les responsabilités dévolues à chaque niveau. Enfin, l'exercice de la prise de décision donne lieu en certains établissements du Québec à des insatisfactions, voire à des conflits entre les acteurs ou les groupes d'acteurs qui y participent, l'une des raisons à cela étant que les uns sembleraient empiéter sur le territoire des autres. Cet effet n'est pas tellement signalé ailleurs.

Un phénomène propre au système scolaire du Québec ressort des données d'entrevues et confirme ce qui a été constaté dans d'autres enquêtes. Selon le sondage GRIDES, la très grande majorité des directeurs d'établissement du Québec souhaitaient la décentralisation, à des degrés divers cependant (voir Brassard, Corriveau, Fortin, Gélinas, Savoie-Zajc, Héon et De Saedeler, 2001). Pour autant que nous ayons pu le constater, les répondants aux entrevues demeurent en principe favorables à la décentralisation. Plusieurs constatent d'ailleurs qu'une plus grande marge de manœuvre est donnée à l'établissement qu'auparavant. Mais, en même temps, ils s'aperçoivent que l'autonomie obtenue est moindre, voire beaucoup moindre que celle à laquelle ils s'attendaient. La présence de la commission scolaire se fait insistante sur plusieurs plans et le pouvoir central multiplie ses interventions. De plus, selon des répondants qui ont participé à l'enquête, bien des parents éprouvent ce même sentiment de ne pas exercer autant de pouvoir qu'ils l'auraient souhaité. En outre, des directeurs constatent que la décentralisation s'est réalisée davantage en faveur du conseil d'établissement et que, par rapport à la situation antérieure, ils se sentent, pour de multiples raisons, tout aussi contraints qu'auparavant, sinon un peu plus. À cet égard, pour plusieurs répondants et, plus largement, pour de nombreux directeurs (Brassard, Corriveau, Fortin, Gélinas, Savoie-Zajc, Héon et Saedeler, 2001 ; Brassard, Lusignan et Lessard, 2002), la décentralisation comporte une certaine désillusion.

Il est trop tôt pour constater les effets de la décentralisation sur le rendement scolaire des élèves. Ainsi que nous l'avons observé dans les systèmes scolaires autres, l'autonomie de l'établissement n'est pas en soi un gage d'amélioration du rendement scolaire des élèves. Là où un effet positif sur le rendement serait constaté, la décentralisation est associée à plusieurs autres mesures, dont certaines à saveur centralisatrice ayant principalement trait au curriculum et à l'évaluation. La façon dont est vécue la décentralisation au sein de l'établissement et une centration plus ou moins grande de l'équipe-école sur les apprentissages fondamentaux seraient aussi des facteurs qui pèsent lourd dans l'amélioration du rendement scolaire des élèves. La réforme du système scolaire menée au Québec depuis quelques années et plusieurs des mesures qui l'accompagnent reprennent, pour une large part, ce qui semblerait produire des effets positifs ailleurs. En particulier, la mise en œuvre du nouveau curriculum incite les acteurs des établissements à une révision de leurs pratiques éducatives. Bien sûr, plusieurs ajustements importants seraient nécessaires et la poursuite de l'entreprise n'est pas sans embûches, le temps qu'elle prend s'avérant très long. Néanmoins et malgré une décentralisation quelque peu restreinte et fortement encadrée, il existe des conditions qui permettent d'espérer une amélioration significative non seulement du rendement scolaire des élèves, mais aussi de la réussite pour tous, sans que, par ailleurs, des effets négatifs viennent amenuiser la portée de cette amélioration.

BIBLIOGRAPHIE

- Ball, S.J., C. Vincent et H. Radnor (1997). « Into confusion : LEAs, accountability and democracy », *Journal of Education Policy*, 12(3), p. 147-163.
- Brassard, A., L. Corriveau, R. Fortin, A. Gélinas, L. Savoie-Zajc, L. Héon et S. De Saedeleer avec la collaboration de E. Chevrier (2001). *Les directions d'établissement et les changements en éducation*. Rapport d'étape, Groupe de recherche interuniversitaire sur les directions d'établissement scolaire, Montréal, Université de Montréal.
- Brassard, A., J. Lusignan et C. Lessard (2002). *Étude de cas sur l'expérience des changements en éducation dans trois commissions scolaires du Québec*. Rapport de recherche, Montréal, Université de Montréal, LABRIPROF – CRIFPÉ.
- Department for Education and Employment (2001a). *Code of Practice on LEA-School Relations*, <<http://www.dfes.gov.uk/lea/code.html#b>>.
- Department for Education and Employment (2001b). *The Role of the Local Education Authority in School Education*, <<http://www.dfes.gov.uk/learole/policypaper/introduction.shtml>>.

FQDE (2002). *Mémoire de la Fédération des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement à la commission de l'enseignement*, Montréal, novembre.

Loi sur l'instruction publique (1998). *L.R.Q., chapitre 1-13.3* (mise à jour au 1^{er} septembre), Québec, Éditeur officiel du Québec.

Ministère de l'Éducation (1997). *Prendre le virage du succès*, Québec, Gouvernement du Québec.

CHAPITRE

5

La décentralisation scolaire en action

Le processus de prise de décision
en partenariat

Marjolaine Saint-Pierre
Université du Québec à Montréal
saint-pierre.marjolaine@uqam.ca

RÉSUMÉ

Dans le cadre de la réforme éducative, la décentralisation s'inscrit dans les grands courants organisationnels actuels qui visent la redistribution du pouvoir décisionnel aux établissements scolaires. Inscrits dans la Loi sur l'instruction publique de 1997, les conseils d'établissement (CE) ont été implantés en 1998 dans toutes les écoles du Québec. L'auteure de la recherche tente de cerner le processus interactif de gestion participative dans ces CE. Elle s'appuie sur les résultats d'une étude de cas menée au Québec de 2000 à 2002 qui visait la compréhension du fonctionnement des CE quant au processus de prise de décision dans un contexte de décentralisation administrative. Par la mise en évidence des variables et de leur mise en réseau, la recherche a permis la modélisation du processus étudié.

La décentralisation en éducation constitue un sujet d'étude fort complexe, celui du concept dans son intégralité qui porte à des constats recouvrant des champs variés qui vont de l'ordre philosophique (respect des collectivités, liberté individuelle...) à l'univers économique (rentabilité, imputabilité...). Toutefois, vouloir en comprendre les effets oblige à se concentrer à la fois sur les mesures juridiques, sur les modes de fonctionnement ainsi que sur les impacts sociaux qui en découlent. Ainsi, bien que la décentralisation scolaire ait été étudiée dans ses structures organisationnelles et ses applications pédagogiques, peu de chercheurs ont tenté de cerner le processus interactif de gestion participative qui en émerge. En effet, de prime abord, on remarque que l'éducation, dans son sens large, fait plus appel à la pédagogie qu'à la gestion scolaire pour la majorité des acteurs scolaires et la population en général. Dans ce nouveau cadre de fonctionnement organisationnel, nous devons constater que la gestion scolaire est fortement interpellée par les changements sur le plan de la conscientisation des acteurs aux problèmes scolaires et de la nécessité de leur engagement à la vie éducative de l'école. Elle constitue, de ce fait, une variable des plus importantes de la réussite éducative de l'apprenant.

Le fait de traiter de la décentralisation organisationnelle en milieu scolaire conduit à porter un regard politique sur l'éducation. L'implantation de nouvelles structures de fonctionnement issues du déplacement des zones d'influence a comme conséquence de redéfinir les rôles et les fonctions des divers acteurs scolaires. Cette redistribution du pouvoir scolaire oblige en effet le directeur, le personnel éducatif, les parents et les élèves à s'insérer dans un processus de changement organisationnel. On constate dès maintenant que la structuration, le développement, le comportement collectif et la culture organisationnelle des institutions s'éloignent dorénavant des contingences tayloriennes et tendent vers une approche organisationnelle holistique, consensuelle et partenariale de coleadership.

En force au Québec dans le cadre de la réforme de l'éducation, la décentralisation s'inscrit dans les grands courants organisationnels actuels qui visent la redistribution du pouvoir décisionnel aux établissements scolaires. Ce courant propose une nouvelle forme de gestion scolaire qui oblige à repenser le modèle bureaucratique, hiérarchisé et traditionnel. Soutenant les principes de communauté, d'éthique et de collaboration, il valorise plutôt la responsabilisation de la société entière à l'égard de la réussite éducative des jeunes Québécois.

Cette restructuration justifie l'importance de s'attarder à la dimension politique de la décentralisation en abordant les lieux d'exercice du pouvoir et en analysant le processus émergent. Au Québec, l'école est l'établissement responsable de la réussite éducative. Pour favoriser, en tout lieu, une

formation de qualité et pour assurer la réussite du plus grand nombre d'élèves, il s'avère essentiel que chaque école possède tous les moyens lui permettant d'adapter son enseignement et son organisation aux besoins spécifiques des élèves qui lui sont confiés. Dans ce contexte, l'application du concept de décentralisation scolaire au Québec génère des changements organisationnels nécessaires à la prise en charge de l'établissement scolaire par l'ensemble des acteurs scolaires. Ainsi, la gestion participative, voire partenariale, devient le point d'ancrage du fonctionnement de l'école ; elle s'institutionnalise par la création des conseils d'établissement en tant que noyau central de la prise de décision de l'école.

Cependant, cette nouvelle réalité organisationnelle soulève de nombreuses questions quant aux transformations du fonctionnement scolaire, tant au niveau de ses fondements philosophiques que de ses structures et ses applications. Entrés en vigueur par la volonté gouvernementale de décentralisation politique en éducation, inscrits dans la Loi sur l'instruction publique de 1997, les conseils d'établissement ont été implantés en 1998 dans toutes les écoles du Québec. Ce nouveau contexte politico-organisationnel en milieu scolaire se retrouve à la base même de l'intérêt de cette étude. En effet, ce processus participatif suppose un fonctionnement particulier, car le conseil d'établissement est composé de différents types de partenaires et cette diversité laisse présager des éléments structurants potentiellement conflictuels.

Dans le présent chapitre, nous nous appuyons sur les résultats d'une étude de cas menée au Québec de 2000 à 2002. Cette recherche visait à comprendre le fonctionnement des conseils d'établissement scolaire quant au processus de prise de décision dans un contexte de décentralisation administrative. Par la mise en évidence des variables et leur mise en réseau, l'étude a permis la modélisation du processus étudié. Il faut souligner que cette recherche a tenté de cerner le fonctionnement des conseils d'établissement en raison des différents types de partenaires engagés, sans toutefois s'attarder à l'ampleur de l'engagement des divers acteurs (parents, direction...) et à leur influence en tant que regroupements de parents, d'enseignants ou d'élèves. Nous présentons succinctement la problématique, le cadre conceptuel sous-jacent à l'étude, la méthodologie de la recherche ainsi que les hypothèses les plus plausibles conduisant à saisir la complexité du processus de prise de décision en partenariat en tant que la résultante d'un processus de décentralisation administrative en éducation. Cette recherche contribue à la connaissance d'un nouveau mode de gestion axé sur la participation et le concept de *coleadership*. Son intérêt réside dans la dimension très contemporaine du processus de partenariat. Elle tend donc à enrichir un champ de connaissances encore limité relativement au concept de partenariat décisionnel.

1. PROBLÉMATIQUE : LA DÉCENTRALISATION SCOLAIRE

La décentralisation en éducation s'inscrit dans un long parcours historique qu'il est essentiel de considérer afin de saisir l'importance que revêt la loi 180 adoptée en 1997 et instituant la gestion participative par la création d'une instance décisionnelle appelée conseil d'établissement (CE).

Dans le contexte de renouvellement des structures politiques, sociales et économiques des années 1960, le Québec émerge d'une longue période de nationalisme traditionnel et d'inertie politique et économique. Avec la montée d'une pensée libérale, on assiste à une mutation du rôle de l'État qui, de paternaliste, devient initiateur et supporteur de la conscientisation des individus. En effet, l'État fournit les facteurs d'incitation nécessaires à la prise en charge par les individus – incluant les parents – de la défense de leurs propres intérêts. Ces facteurs d'incitation prennent la forme de législations, d'attribution de ressources et de mise en place de structures administratives capables de mobiliser les parents et d'orienter leur participation au sein de la Fédération des comités de parents de la province de Québec (FCPPQ).

La Commission royale d'enquête sur l'éducation de 1964, prônant le dialogue et la consultation constante des citoyens, insiste sur la participation des parents et recommande la création de comités scolaires de cinq membres élus chaque année par les parents de chaque école. Ces comités doivent engendrer un collège électoral et une association provinciale de comités scolaires. Dès 1965-1966, à Montréal et à Québec, des conseils consultatifs d'école sont créés afin de favoriser la diffusion de l'information aux parents et d'initier ceux-ci à l'action collective (CECM, 1965). En 1966, le ministère de l'Éducation (MEQ) crée le Service des parents afin d'informer, d'animer et de consulter, dans l'ensemble de la province, les parents et leurs associations. L'action, qui vise l'augmentation de la participation des parents dans le système scolaire, est enclenchée et soutenue par le gouvernement et par le Conseil supérieur de l'éducation (CSE). Paradoxalement, les principaux absents sont les parents. En 1967, le MEQ propose la formule des Ateliers pédagogiques afin de favoriser, dans chaque école, la concertation entre les enseignants, les parents et les administrateurs pour l'application de son Règlement n° 1. Depuis 1967 et après de nombreux avis, le CSE (1980) affirme que le premier responsable de l'éducation reste le parent. Il recommande alors la généralisation de la participation des parents par les comités d'école.

De 1960 à 1976, on assiste donc à la mise en place de la FCPPQ que le Conseil supérieur de l'éducation et le MEQ veulent institutionnaliser malgré le peu d'engagement des parents. Ainsi, après un premier projet de loi (loi 62 en 1969), la loi 127 (1971) et la loi 71 (1972) sont adoptées. Ces deux lois prévoient deux modes de participation des citoyens à la vie scolaire : les comités d'école et les comités de parents, qui sont considérés comme des organismes de collaboration et des structures complémentaires au système existant (MEQ, 1972). La FCPPQ a été créée en juillet 1971, à la suite de l'adoption de la Loi sur le regroupement et la gestion des commissions scolaires. Cette loi modifie la Loi sur l'instruction publique de l'époque. Elle rend obligatoire la création de comités dans tout le système scolaire public, tant au primaire qu'au secondaire. L'opération débute en 1972, mais ce n'est qu'en 1974 que la Fédération est créée par l'entremise de la Fédération catholique des commissions scolaires (FCSQ). La FCPPQ entreprend son action en juin.

La période qui s'étend de 1976 à 1981 correspond au début de la participation véritable des parents au système scolaire québécois. Le désir gouvernemental d'institutionnaliser la participation des parents s'accroît. Reconnaissant que leur pouvoir s'est effrité en faveur de l'État, les parents désirent se réapproprier la responsabilité première de l'éducation et utilisent les moyens mis à leur disposition par le gouvernement péquiste. Cette période coïncide avec l'adoption du projet de loi 71 et la parution du Livre vert. Si celui-ci confirme que les parents sont les « piliers » de la réforme, le processus consultatif démontre leur faible engagement dans le système scolaire. Le CSE vient une seconde fois affirmer que les parents sont les premiers responsables de l'éducation des enfants. Certaines lois viennent confirmer la nécessaire participation des parents au système éducatif : la loi 30 et la version fuite du Livre blanc.

De décembre 1981 à novembre 1982, la FCPPQ bénéficie de l'appui du ministre de l'Éducation. Avec la parution du Livre blanc, elle se voit proposer une école agissant en tant que centre communautaire responsable de l'éducation des enfants. Le Livre blanc véhicule la notion d'école-pivot ayant une mission de véritable carrefour communautaire. Les parents voient s'accroître leur part de responsabilités. Ils deviennent les responsables désignés des ressources humaines, financières et matérielles. Ainsi, les conseils d'orientation ont offert une voie d'accès à la participation des parents et ont été inscrits dans la Loi sur l'instruction publique de 1988 (loi 107).

Néanmoins, ce n'est qu'en 1997, pour donner suite à une modification de la Loi sur l'instruction publique (loi 180), que la décentralisation en éducation prendra une forme réelle par l'établissement des conseils d'établissement. Elle sera renforcée, en 2002 (MEQ), par l'adoption de la loi 124 modifiant à nouveau la Loi sur l'instruction publique et confirmant l'impu-

tabilité des établissements scolaires. Ainsi est-on parvenu à l'actualisation de la décentralisation. Nouvellement instauré dans les écoles québécoises, le conseil d'établissement est une structure administrative décisionnelle et locale qui mise sur l'implication scolaire et la prise de décision communautaire en éducation (MEQ, 1997) dans le respect des savoirs et des expertises de chacun. Cette instance a été mise en place à la suite de la réforme et de l'adoption de la loi 180, laquelle modifiait la Loi sur l'instruction publique. En accord avec la loi 124 adoptée en 2002, l'imputabilité à tous les niveaux favorise la participation de tous les agents à la vie de l'école. Elle établit que les parents, les enseignants, les professionnels de l'éducation, les élèves, les directions et les membres de la communauté participeront à la gestion de l'établissement scolaire en accord avec les grandes orientations de leur commission scolaire. Concrètement, les articles 42 et 102 de la loi 180 (1997) ainsi que les articles 74 et 83 de la loi 124 (2002) accordent désormais aux parents un pouvoir de décision sur le fonctionnement général de l'école :

« Le conseil d'établissement analyse la situation de l'école, principalement les besoins des élèves, les enjeux liés à la réussite des élèves ainsi que les caractéristiques et les attentes de la communauté qu'elle dessert. Sur la base de cette analyse et du plan stratégique de la commission scolaire, il adopte le projet éducatif de l'école, voit à sa réalisation et procède à son évaluation » (article 74 de la LIP [loi 180] modifié par l'article 6 de la LIP [loi 124]). De ce fait, l'école devient le lieu de concertation de la réussite éducative par l'établissement de liens de cohérence entre les trois paliers décisionnels du système scolaire : le ministère de l'Éducation, la commission scolaire et l'école. Toutefois, la décentralisation scolaire engendre des changements en ce qui concerne le processus décisionnel ainsi que l'apparition de zones d'influence encore inexistantes ou non identifiées et favorables à l'émergence de zones conflictuelles potentielles entre les divers acteurs scolaires (direction, parents, enseignants, personnel de soutien, élèves...).

2. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

De concert avec différents agents scolaires (MEQ directeurs généraux, membres des conseils d'établissement), cette recherche, de caractère composite, visait à :

- reconnaître les éléments importants et conflictuels associés au partenariat décisionnel ;
- reconnaître les éléments structuraux du contexte et les éléments du processus ;
- établir des relations entre les composantes ;

- analyser ces éléments dans une perspective de hiérarchisation ;
- dégager l'élément le plus pertinent en tant que piste de recherche ;
- tenter d'élaborer un modèle conceptuel apte à expliquer le processus de gestion participative adaptée au milieu scolaire québécois et orientée vers l'efficacité organisationnelle.

Cette recherche exploratoire d'élaboration théorique a permis de bâtir un modèle de compréhension du processus de prise de décision en partenariat dont nous ne décrivons que les éléments majeurs. En effectuant l'analyse, la structuration et l'interprétation des données recueillies, nous visons à mieux percevoir et comprendre les enjeux. Nous voulons ensuite expliquer cette nouvelle réalité sociale pour, finalement, proposer aux gestionnaires et aux différents agents du système scolaire un modèle de compréhension du phénomène de cogestion par l'analyse de leur mode de gestion.

3. CADRE CONCEPTUEL

Dans le cadre de cette étude exploratoire, trois concepts sont apparus comme essentiels afin de pouvoir appréhender la réalité du processus décisionnel en place dans les établissements scolaires québécois. Le concept de décentralisation, de processus de prise de décision et de partenariat ont donc été traités afin de fournir toute la sensibilité théorique nécessaire au traitement des données recueillies.

3.1. QU'EST-CE QUE LA DÉCENTRALISATION ?

Ce concept, abordé fréquemment en gestion, est encore fort peu étudié en éducation au Québec. Selon Bergeron (2001 p. 384) qui le considère sous l'angle managérial, c'est un « processus par lequel les dirigeants d'une organisation délèguent leur pouvoir décisionnel aux cadres subordonnés ». Il peut aussi être vu comme l'action de rendre plus autonome ce qui dépend d'un pouvoir central (Aktouf, 1999) afin de gérer la complexité des situations dans un contexte d'évolution structurelle. Il suppose l'étude du processus de redistribution du pouvoir dans les organisations (Hall, 1999) et, de ce fait, peut être traité selon diverses perspectives. En effet, on peut appréhender cette réalité politiquement (participation), socialement (engagement), philosophiquement (valeurs/structures) et même économiquement (efficacité), car l'implantation d'un mode de gestion décentralisée engendre une restructuration organisationnelle fort complexe. Il faut garder à l'esprit que la mise en place de ce processus, dans les organisations privées ou publiques, engendre la reconsidération, voire la reconstruction, des

champs d'action à la fois collectif et individuel. L'étude du concept de décentralisation en éducation comprend l'étude du processus de redistribution du pouvoir dans les organisations (Hall, 1999). Ce concept peut donc être traité selon diverses perspectives.

Sur le plan participatif, la décentralisation relève, en premier lieu, du degré et de la variété de participation dans la prise de décision stratégique par le groupe ; en second lieu, elle considère le nombre de groupes au sein de l'organisation (Hage, 1980, cité dans Hall, 1999). Ainsi, l'efficacité du processus de décentralisation sera proportionnelle au niveau de participation et au nombre de groupes qui s'y sont investis.

Sur le plan politique, qui génère le mode participatif, la mise en place d'un processus de gestion décentralisée engendre une redistribution du pouvoir dans les organisations (Hall, 1999) qui favorise à son tour une restructuration de l'organisation. Ainsi, les réseaux décentralisés sont supérieurs aux structures centralisées lorsque les tâches deviennent complexes et ambiguës (Blau et Scott, 1962, cités dans Hall 1999 ; Burns et Stalker, 1961) et que les décisions de compétences professionnelles reviennent aux professionnels engagés. Pourtant, il faut souligner que, bien que l'on prône la décentralisation afin de saisir la complexité des réalités organisationnelles, il arrive fréquemment que les décisions au niveau opérationnel de l'organisation soient programmées (Van de Ven et Ferry, 1984), ce qui confirme le maintien de la centralisation de l'entreprise, aussi surprenant que cela puisse paraître.

Sur le plan structurel, selon Gortner, Mahler et Nicholson (1993, p. 130), la décentralisation est « manifestement une tendance populaire dans le champ de la conception des structures en raison notamment de l'accent mis aujourd'hui sur l'écoute des clients et sur la gestion participative ». Les auteurs mentionnent que les structures décentralisées offrent une plus grande autonomie dans les unités des organisations publiques, une plus large participation à certaines décisions, une augmentation de la visibilité, une contribution de certains postes à la base de l'organisation, plus de flexibilité dans la réponse aux demandes de l'environnement et plus de rapidité dans la prise de décision.

Sur le plan de l'efficacité organisationnelle, la décentralisation apparaît plus favorable au succès de l'organisation lorsqu'il existe un haut taux de compétition (Negandhi et Reimann 1972, dans Hall, 1999). Elle s'applique davantage à des contextes de turbulence et de non-stabilité de l'environnement (Burns et Stalker, 1976 ; Aldrich, 1979) et elle opère mieux en période de croissance, contrairement à la centralisation qui fonctionne mieux en période de contraction (Hall, 1999).

Comme on peut le constater, la décentralisation influence principalement la prise de décision, redistribuant le pouvoir d'orienter et de gérer à plusieurs paliers organisationnels et à un plus grand nombre d'individus qui deviennent coresponsables de la bonne gestion de l'entreprise et de son efficacité organisationnelle.

3.2. QU'EST-CE QUE LE PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION ?

La prise de décision est un processus complexe et politique. Ce processus de gestion permet d'établir des priorités et d'arrêter des choix en vue de l'atteinte d'objectifs. Qu'elle soit de l'ordre du rationnel ou portée par la subjectivité, la prise de décision fait intervenir quatre éléments :

- un but ou un objectif ;
- des options ;
- des conséquences ;
- un choix à l'intérieur des quatre fonctions organisationnelles : la planification, l'organisation, la direction et le contrôle (Bergeron, 2001).

La prise de décision s'inscrit de surcroît dans une dimension politique, car elle revêt ce caractère de prestige et de puissance, conféré à la personne qui commande, parce qu'elle transforme le vouloir en action visible et concrète, entraînant des conséquences (Aktouf, 1999) et qu'elle mobilise un ensemble de personnes autour d'un acte à accomplir en fonction d'enjeux individuels ou collectifs (Saint-Pierre, 1999).

Selon les approches classiques, la prise de décision relève d'une autorité hiérarchique précise, fermement établie, dans laquelle chacun exerce des fonctions totalement séparées de celles de l'administration en étant soumis à une discipline stricte et normative, les décisions ne se prenant qu'à la suite d'une analyse scientifique des tâches à accomplir. Toutefois, comme toute personne ne peut se départir de sa subjectivité et ne possède jamais la totalité des informations, Simons (1983) suggère le concept de rationalité limitée afin d'illustrer l'impossibilité de saisir et de traiter toutes les dimensions d'une problématique lorsqu'une décision s'impose. À l'opposé de ces approches de satisfaction maximale taylorienne ou uniquement conjoncturale, Gortner, Mahler et Nicholson (1993, p. 321) rapportent la pensée de March et Olsen (1979) qui associent politiquement le processus décisionnel à « une occasion qu'utilisent les individus et les groupes pour faire émerger des conflits, exprimer des valeurs ou des mythes, tirer profit

des amitiés et exercer du pouvoir ». Morita (1986, dans Aktouf, 1999) ajoute l'importance non négligeable du rôle de l'intuition comme un facteur d'efficacité organisationnelle.

Néanmoins, le processus de prise de décision qui nécessite une méthodologie de réalisation a généré des méthodes spécifiques suivant l'approche préconisée. L'approche rationnelle est basée sur l'analyse rigoureuse en vue des meilleures options et elle repose sur la bureaucratie d'experts, l'économie et les affaires. L'approche incrémentale renvoie à une démarche plus politique qu'analytique ; elle est aussi plus politique qu'économique, car elle est orientée vers la négociation et l'évitement des conflits et elle s'applique à la prise de décision en interaction. Elle permet la non-unanimité des options et des choix qui s'apparentent souvent au *statu quo* (Lindbloom, 1959, dans Gortner, Mahler et Nicholson, 1993). L'approche des regroupements des préférences individuelles est un processus de marchandage entre les acteurs concernés où la solution acceptable se définit en termes de bénéfice acceptable par les participants et par l'examen simultané de plusieurs options où les décideurs identifient rarement leurs références. Dans l'approche de la corbeille à papier ou de l'antidécision, March et Olsen (1979, dans Gortner, Mahler et Nicholson, 1993) considèrent les aspects inconscients et non intentionnels de la prise de décision et définissent la décision comme une reconstruction socialement acceptable d'une réalisation n'émergeant pas nécessairement d'un choix délibéré des acteurs.

Lorsque le partenariat devient un mode de fonctionnement préalable et essentiel à la prise de décision, toutes ces méthodes de prise de décision doivent être considérées, car on assiste à une confluence de représentations et de mises en action des discours et des moyens déployés par de multiples acteurs n'ayant pas nécessairement des schèmes de références similaires au regard de la mise en place de la décentralisation. De fait, est-ce que l'implantation de la décentralisation, par la mise en place de structures fonctionnelles et juridiques, permet l'éclosion de réels partenariats ?

3.3. QU'EST-CE QUE LE PARTENARIAT ?

Dans son sens large, la création du concept de partenariat est liée au rationalisme scientifique (Acker, Inzillo et Lefebvre, 2000) et au constructivisme social où la construction de la réalité sociale a lieu à travers la participation des groupes à l'innovation sociale (Leclerc, 1998). Apparenté à la notion de participation, le partenariat « s'intègre dans une idéologie de consensus social, de libéralisme atténué qui n'est plus la loi de la concurrence pure et dure... Il se rattache également aux notions de territorialisation, de décentralisation, d'innovation » (Zay et Gonnin-Bollo, 1995, p. 15). Dans une

optique plus opérationnelle, Leselbaum (1993, dans Zay et Gonnin-Bollo, 1995) le traite en trois points : le partenariat découle souvent d'une crise de développement, il nécessite l'identification des facteurs perturbateurs et il est associé au concept de projet-développement. Quant au ministère de l'Éducation du Québec (2000), il considère le partenariat en termes de pouvoir collégial, de respect des compétences et d'objectifs partagés dans un contexte de réussite.

Selon ces sources, il s'agit donc d'une convergence d'intérêts qui se manifestera par une action collective pour atteindre des objectifs communs, basée sur le partage des informations et des compétences. Il faut comprendre que le partenariat n'est pas une réalité statique, mais davantage un lieu de consensus et d'évolution organisationnelle. Toutefois, la prise de décision dans un contexte de décentralisation engendre certains problèmes. Ainsi est-il plus difficile de déterminer la responsabilité d'un programme et la mise en place de politiques cohérentes ayant parfois comme conséquences l'augmentation des conflits, un manque de cohérence, de transparence et de contrôle dans l'application des politiques et des canaux de communication (Gortner, Mahler et Nicholson, 1993).

Au Québec, l'implantation du mode de fonctionnement décentralisé, prescrit par le gouvernement québécois lors de l'adoption de la Loi sur l'instruction publique en 1997, a généré des modifications structurelles et organisationnelles substantielles forçant l'action des acteurs scolaires. Ainsi, au sein de l'établissement scolaire, ont émergé des changements majeurs dans le processus décisionnel. L'école traditionnelle sous autorité clairement définie (originellement le clergé, puis l'État depuis 1965) se mute en une école ouverte et participative. Elle se voit désormais confier l'élaboration et la mise en marche de son projet éducatif, c'est-à-dire de ses grandes orientations et de son plan de réussite. Par l'implantation de ces structures décentralisées, le CE devient le premier responsable de l'analyse de la situation de l'école, des enjeux liés à la réussite éducative, des objectifs à atteindre et de l'évaluation des actions entreprises.

Le Québec est donc aux prises avec des changements importants sur le plan de la redistribution des pouvoirs scolaires et du recadrage du rôle des acteurs au sein de l'établissement scolaire. L'implantation d'un mode de gestion scolaire dite participative génère des représentations organisationnelles confuses, incohérentes et déstabilisantes. L'étude des données que nous avons recueillies a permis la formulation de pistes de compréhension de ce processus, tel que vécu par les participants des conseils d'établissement.

4. MÉTHODOLOGIE

L'étude entreprise en janvier 2000 et terminée en 2002 a été menée selon une approche exploratoire visant la construction d'un modèle de compréhension du processus de prise de décision en partenariat nouvellement institué dans le système scolaire québécois. Utilisant la démarche d'élaboration théorique, développée antérieurement (Saint-Pierre, 1999), nous avons procédé à la consultation auprès de cinq commissions scolaires du Centre-du-Québec, rejoignant ainsi 10 établissements scolaires et plus de 150 participants aux différents CE. L'analyse des données et leur catégorisation ont permis l'émergence de réseaux explicatifs favorisant la modélisation du cas.

4.1. DÉMARCHE QUALITATIVE D'ÉLABORATION THÉORIQUE

La démarche qualitative d'élaboration théorique a constitué le cadre méthodologique de cette recherche. L'absence de fondements théoriques solides relatifs au problème étudié ainsi que la variété et la probable interdépendance des composantes du phénomène à l'étude ont imposé le choix de cette stratégie. Cette étude s'inspire d'une approche ethnographique qui consiste en une analyse des interactions en émergence et des processus sociaux en présence. À l'aide d'une observation rigoureuse et de cette recherche qualitative au processus inductif, nous tentons de découvrir les régularités d'un cas par l'identification des éléments qui le constituent, par leur représentation en catégories conceptuelles pertinentes, par l'exploration de leurs relations, par la formulation d'hypothèses explicatives vraisemblables et par l'élaboration de modèles conceptuels aptes, non seulement à représenter, mais aussi à faire comprendre la réalité ayant fait l'objet de l'étude.

Dans la recherche, nous utilisons la stratégie d'élaboration de théorie (*grounded theory*) élaborée par Glaser et Strauss (1967). Cette méthode se définit comme étant à la fois un processus d'induction, de déduction et de suggestion (Strauss, 1987, cité dans Hammersley, 1992). Elle relève d'un processus qui s'appuie systématiquement sur la collecte et le traitement de données et permet au chercheur de suspendre toute notion préalable à la théorie. De plus, elle favorise l'élaboration d'un modèle de compréhension du cas issu des relations entre les variables recueillies selon le mode de collecte d'échantillonnage imposée, non axée sur la représentativité du milieu, sur un mode d'analyse comparative constante ainsi que de la saturation théorique.

Fondée sur la conceptualisation des observations empiriques à partir des situations sur le terrain et sur la formation de relations entre ces concepts

de façon à en saisir la réalité complexe, cette approche comporte un processus de formulation d'hypothèses, puis de falsification de ces hypothèses tout au long du processus d'analyse. Ces hypothèses, dites hypothèses de travail, sont continuellement soumises à une vérification et elles sont reformulées jusqu'à ce que soit reconnue l'impossibilité de les rejeter dans le cadre du système empirique. Il en résulte ainsi des propositions explicatives valides pour la situation problématique ou les phénomènes observés. Ainsi, l'examen du phénomène au moyen de l'approche d'élaboration théorique fournit l'explication de la dynamique et des processus en cause dans ce phénomène, lesquels ont été vérifiés par une série d'incidents empiriques qui les confirment tous, mais qui ne représentent pas nécessairement la totalité des incidents existants par rapport à ce phénomène. Bien qu'elles ne soient valides que pour les cas et les données à l'étude, ces propositions fournissent, si la méthode a été bien appliquée, un système d'explications plausibles pour d'autres cas de même type et, surtout, un point de départ pouvant justifier des recherches ultérieures.

Dans le processus logique, la démarche inductive comporte une étape d'observation sans sélection des données, une phase d'analyse de ces données sans résultats et sans hypothèses autres que celles qu'implique la logique de la pensée, une phase de formulation d'énoncés généraux sous forme de lois ou de théories universelles au sujet des relations de causalité et, enfin, une phase déductive qui permettra au chercheur de tirer diverses conséquences prédictives et explicatives des cas étudiés (Chalmers, 1988).

Comme mode de scientificité, cette recherche utilise une démarche de falsification (réfutation) de production de connaissances (Popper, 1978). Cette méthode, proposée par Glaser et Strauss (1967), tente de distinguer ce qui est scientifique de ce qui ne l'est pas. Elle justifie la scientificité de la recherche, non pas par un processus de confirmation d'hypothèses menant à l'utilisation des probabilités, mais par un processus constant de réfutation. Cette démarche permet d'éviter le piège de la boucle de l'induction (Chalmers, 1988). Cette démarche de falsification est empirique, ce qui signifie qu'elle est basée sur l'observation ou sur l'expérimentation. Elle s'appuie sur l'affirmation que l'acceptation d'une théorie se fait toujours avec un certain degré d'incertitude, tandis que son rejet est un acte décisif. (Chalmers, 1988). Ainsi, un énoncé d'observation sera maintenu dans la mesure où il pourra survivre aux tests cherchant à le réfuter dans une démarche d'essais et d'erreurs. Ce mode de pensée scientifique engendre la possibilité d'une certaine généralisation. Celle-ci sera toutefois rejetée dès que la proposition sur laquelle elle se fonde sera réfutée.

4.2. COLLECTE DE DONNÉES

Notre position épistémologique ainsi que la méthode de recherche utilisées ont déterminé la valeur inhérente des données de type qualitatif. Elles ont été choisies car elles permettent de saisir la complexité des situations empiriques et de la traduire en variables nuancées. Ces données sont descriptives ; elles renvoient à un ensemble de données informatives (textes, entrevues, images, etc.) qui ne sont pas exprimées sous forme numérique et qui revêtent un sens de fluidité. Contrairement aux méthodes quantitatives, ces données sont axées sur la compréhension du processus en cours et non uniquement sur le produit.

Les données suscitées, aussi appelées données d'interaction, ont été obtenues à partir d'entrevues semi-dirigées qui ont toutes été enregistrées et des transcriptions ont été rédigées. Lors de ces entretiens, nous avons posé des questions ouvertes. Au besoin, l'expérimentatrice pouvait ajouter des questions pour amener les participants à préciser leur pensée. Son journal de bord (impressions subjectives, questionnements et hypothèses de travail) ainsi que les transcriptions (*verbatim*) constituent les deux sources des données de cette étude.

4.3. ÉCHANTILLONNAGE

La stratégie d'échantillonnage imposé, non axée sur la représentativité de la variété du milieu, a requis la participation d'agents engagés dans le processus de prise de décision partenariale. En dépit du fait que cette stratégie diffère de l'échantillonnage théorique, elle tend à maximiser la probabilité de falsification des hypothèses et des concepts antérieurs à l'intérieur d'un site à incidences comparables (Glaser et Strauss, 1967). La présente recherche a ciblé cinq commissions scolaires québécoises, avec l'approbation du ministère de l'Éducation, de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de la Fédération des comités de parents de la province de Québec.

Les participants à cette recherche ont été des membres du CE. Ils ont été mis au courant de cette recherche par des communiqués publiés par leur commission scolaire. L'adhésion à cette recherche a fait l'objet d'un consensus au sein de leur propre CE. À raison de deux écoles par commission scolaire, la recherche a été menée avec les membres de 10 conseils d'établissement (150 participants) où 99 entrevues ont été effectuées. La recherche fut réalisée de 2000 à 2002, c'est-à-dire au cours de la deuxième et de la troisième année de l'implantation des CE à l'intérieur des écoles québécoises.

4.4. ANALYSE DES DONNÉES

L'analyse des données a traversé les étapes suivantes : la codification des observations, l'élaboration de catégories conceptuelles, l'intégration des composantes multidimensionnelles de l'analyse à l'objet de la recherche, la modélisation ou la reproduction de l'organisation des relations structurelles ou fonctionnelles caractérisant le phénomène à l'étude. Le logiciel d'analyse de données qualitatives Atlas/ti a été utilisé pour la codification des données recueillies.

4.5. VALIDITÉ

Le concept de validité se fonde sur l'authenticité des faits d'observation, sur la stabilité et la correspondance à la réalité et sur l'absence de biais, qu'ils soient dus au hasard ou qu'ils soient systématiques. Il repose sur deux critères : la validité interne, qui correspond à la qualité de la relation entre les variables de l'étude, et la validité externe, qui correspond au caractère d'applicabilité des résultats à d'autres populations et à d'autres situations ou milieux que ceux de l'étude. Les règles méthodologiques adoptées dans cette recherche visent à accroître la validité interne des résultats de recherche. La validité externe, liée au degré de généralisation des résultats de recherche à d'autres situations ou groupes d'individus présentant des caractéristiques similaires, est un critère moins important pour plusieurs chercheurs de type ethnographique, dont Van der Maren (1995). La validité des phénomènes étudiés s'illustre par leur concordance avec les caractéristiques d'autres contextes ou situations similaires (Lincoln et Guba, 1985). Pour assurer une plus grande rigueur scientifique au travail, nous avons eu recours à la triangulation (Pourtois et Desmet, 1988). Par exemple, quand la même information, la même plainte ou le même commentaire sont formulés par trois agents différents du monde de l'éducation (parent, enseignant, directeur...), cela augmente la valeur du témoignage recueilli sur le terrain.

5. INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

L'étude du processus décisionnel en partenariat a pour assise plus de 3 000 citations, 690 codes et 55 réseaux issus de la collecte de données résultant des 98 entrevues. L'important volume de données a favorisé l'émergence de nombreuses relations entre les codes, ce qui a permis l'élaboration de réseaux et, par la suite, la formulation d'hypothèses explicatives du processus fonctionnel de prise de décision en partenariat dans les écoles québécoises.

L'analyse des données a été menée selon trois axes d'étude spécifiques auxquels nous attribuons les sigles suivants :

- fonctionnement (fct) ;
- prise de décision (pdd) ;
- acteurs (act).

Toutefois, il est important de mentionner qu'afin de respecter l'engagement éthique de l'équipe de recherche, qui stipulait que les données ne seraient en aucun cas traitées selon la catégorie d'acteurs (parent, directeur, enseignant et non enseignant, personnel de soutien, service de garde, communauté, élèves à l'ordre secondaire), l'axe des acteurs n'a pas été retenu à des fins d'interprétation. Ainsi, seuls les deux premiers axes ont été analysés lors de l'interprétation des résultats, soit l'axe de fonctionnement (fct) et celui de la prise de décision (pdd). Cette disposition découle de l'entente écrite conclue, au tout début du projet, entre l'équipe de recherche et les participants.

En lien avec l'importance et l'impact du processus de décentralisation, l'étude du processus de prise de décision en partenariat a permis de déterminer neuf réseaux que l'on retrouve pour l'ensemble des deux axes d'étude retenus et que nous présentons aux tableaux 5.1 et 5.2. Dans le but de mieux saisir la portée de cette étude, les réseaux « fonctionnement » et « prise de décision » seront abordés séparément, ce qui permettra de dégager les liens existants entre ceux-ci et le phénomène de décentralisation administrative en place dans les établissements scolaires québécois par l'implantation des conseils d'établissement.

En relation avec le processus de décentralisation scolaire et l'axe de fonctionnement (fct), voici les réseaux retenus :

- a) la mission éducative ;
- b) les relations entre les individus ;
- c) leur rôle ;
- d) l'équilibre nécessaire au fonctionnement organisationnel.

En lien avec ce même processus et l'axe de la prise de décision (pdd), le traitement des données a permis l'émergence des réseaux relatifs :

- e) à la mission éducative ;
- f) aux problèmes ;
- g) aux solutions alternatives suggérées par les participants ;
- h) aux solutions proposées par les participants ;
- i) aux conséquences issues du processus décisionnel.

TABLEAU 1
Axe de fonctionnement (fct)

<i>Réseaux</i>	<i>Variables émergentes</i>
a) Mission éducative :	pouvoir finalités de l'école modes d'application connaissance
b) Relation entre les individus :	leadership coopération collaboration compétence
c) Rôle :	expertise leadership rôle influence
d) Équilibre :	application décision finalité intérêts

TABLEAU 2
Axe de la prise de décision (pdd)

<i>Réseaux</i>	<i>Variables émergentes</i>
Mission éducative :	application connaissance rôle pouvoir buts-objectifs
Problèmes :	dysfonctions organisationnelles
Alternatives :	politique décentralisation démocratie imposition influence consultation résolution de problèmes responsabilité
Solutions :	participation résolution de problèmes délégation de pouvoir
Conséquences :	dimension organisationnelle dimension politique

5.1. LA DÉCENTRALISATION AU NIVEAU DE L'AXE DU FONCTIONNEMENT (FCT) DES CONSEILS D'ÉTABLISSEMENT

L'axe « fonctionnement », tel qu'il est illustré au tableau 1, regroupe les réseaux : mission, relations entre les individus, rôle et équilibre. Ces réseaux ont été répertoriés comme étant ceux qui étaient en lien étroit avec le processus de décentralisation vécu dans les établissements scolaires québécois.

5.1.1. La décentralisation et le réseau « mission » dans le fonctionnement du CE (fct)

Dans l'étude des données relatives au fonctionnement du conseil d'établissement dans le contexte actuel de décentralisation, la mission éducative de l'école s'apparente beaucoup aux objectifs à atteindre, ce qui a pour effet d'engendrer une confusion entre finalité et modalité. On constate toutefois que les participants distinguent deux champs d'analyse de la décentralisation, soit l'univers du politique et l'univers de l'organisationnel. De plus, ils définissent quatre dimensions organisationnelles essentielles au bon fonctionnement du CE dans le contexte de décentralisation : 1) l'importance de la compréhension des lieux et des formes de pouvoir présentes dans l'école afin de faciliter les interventions et de maximiser la participation des acteurs scolaires ; 2) l'importance de la définition des finalités de l'école qui semblent obscures et mal circonscrites ; 3) la faiblesse des modes d'application des décisions entérinées par le conseil d'établissement qui dispose de pouvoirs accrus depuis la Loi sur l'instruction publique ; 4) l'apport positif, pour tous les participants, de la connaissance des procédures et du mode de fonctionnement des CE. Ces données démontrent que les participants sont en mesure d'identifier les éléments problématiques de leur participation à un CE et qu'ils reconnaissent l'importance et l'urgence d'une formation plus poussée afin de comprendre le fonctionnement des conseils d'établissement et de se l'approprier.

5.1.2. La décentralisation et le réseau « relation » dans le fonctionnement du CE (fct)

L'étude de ce réseau tend à montrer que les membres du conseil d'établissement accordent une importance majeure au mode relationnel comme élément constitutif du fonctionnement organisationnel. Les éléments leadership, coopération, collaboration et compétence nous sont apparus prédominants. L'analyse des données montre que le concept de leadership est l'élément le plus signifiant de ce réseau, car il est relié à deux dimensions constitutives de la relation interindividuelle. Il est ainsi :

- soit de nature statique : les compétences et les habiletés nécessaires au savoir-être et au savoir-faire ;
- soit de nature dynamique : la collaboration, la coopération et l'implication permettant la cohésion du groupe afin d'optimiser le fonctionnement à la fois pédagogique et administratif de l'école.

L'analyse met en évidence l'importance du leadership comme facteur déterminant la synergie d'un groupe lors de la mise en place d'un processus de décentralisation. Comme les données attribuent le leadership scolaire au directeur de l'établissement, il est possible de formuler l'hypothèse que le fonctionnement du CE ne peut être efficace qu'en présence d'une direction compétente et de participants adroits, habiles et informés. De plus, l'importance de la collaboration directeur-président du CE ressort comme garantie d'un esprit de collaboration au sein du conseil d'établissement.

Parallèlement à cette collaboration, on note que la coopération est fortement liée à l'engagement parental, mais on déplore que peu de parents, jusqu'à présent, se montrent intéressés à participer au CE. L'importance accordée au concept « engagement » permet même de croire que le manque de présence parentale au sein des instances décisionnelles constitue une menace à la survie des CE. Il apparaît dès lors évident que l'on doit favoriser la participation des parents à tous les niveaux organisationnels, tant locaux que régionaux. Dans ce contexte de coopération institutionnalisée par la Loi sur l'instruction publique, le concept de « décentralisation », tel que perçu et énoncé par les participants, laisse supposer que, si l'on désire parvenir à un fonctionnement efficace des conseils d'établissement, il faut améliorer les relations entre les acteurs.

5.1.3. La décentralisation et le réseau « rôle » dans le fonctionnement du CE (fct)

Pour donner suite à l'émergence de la mission et de l'aspect relationnel, le réseau « rôle » met en évidence l'importance de l'expertise, du leadership et de l'influence au sein du conseil d'établissement.

Majoritairement, les participants reconnaissent l'expertise professorale et l'inexpérience des élèves et ils attribuent le leadership pédagogique à la direction de l'établissement. Toutefois, l'analyse de ce réseau a permis d'identifier deux polarités opposées, mais non conflictuelles : le rôle du participant est opposé à l'influence de certains acteurs, de même que le leadership d'un membre peut s'opposer à l'expertise de l'enseignant, voire de la direction. Cependant, comme ces quatre concepts sont liés en un continuum, il semble que le fait d'agir positivement ou négativement sur l'un des termes peut modifier les rôles des acteurs dans le fonctionnement du conseil d'établissement. On peut donc formuler les propositions suivantes :

- Une plus grande spécificité du rôle d'un des acteurs entraîne des effets positifs sur l'expertise et l'influence de l'ensemble du groupe.
- L'augmentation de l'influence engendre un déséquilibre des trois autres composantes qui auront à se réajuster pour maintenir l'équilibre du fonctionnement du CE.
- La modification simultanée de deux concepts (par exemple la modification du rôle/expertise) au sein du groupe occasionne une modification du fonctionnement du CE, dans le sens d'un renforcement ou d'un affaiblissement de ce fonctionnement.
- La modification du rôle des participants permet au CE d'accroître son efficacité, si celui-ci tient compte de l'expertise et du leadership de chacun.

La recherche met l'accent sur l'importance de considérer le rôle des participants au CE, non plus dans une perspective fonctionnelle, mais davantage selon une approche permettant d'appréhender la complexité du rôle du participant au CE.

5.1.4. La décentralisation et le réseau « équilibre » dans le fonctionnement du CE (fct)

Lors de l'étude, nous avons compris que la décentralisation scolaire se répercute sur l'équilibre organisationnel de l'établissement. En effet, l'équilibre se compose de quatre champs d'analyse du fonctionnement organisationnel :

- celui qui est relatif au fonctionnement en soi (application) ;
- celui qui est relatif à la prise de décision (décision) ;
- celui qui est relatif à la mission (finalité) ;
- celui qui est relatif au pouvoir (intérêts).

Plus spécifiquement, en ce qui concerne le maintien de l'équilibre du fonctionnement du CE, les résultats de la recherche montrent l'importance de la loi, de la formation des membres, de l'égalité entre les acteurs, de l'acceptation des rôles, de la confiance mutuelle, des craintes individuelles, des changements ainsi que des contraintes inhérentes à tout fonctionnement organisationnel. La dimension éthique, qui regroupe le droit de parole, l'ouverture d'esprit et la liberté d'expression, est aussi ressortie de l'analyse. Compte tenu de l'aspect nouveauté de leur rôle et du désir de bien comprendre le fonctionnement et les enjeux, les participants ont souligné l'importance d'une bonne formation pour accroître leur efficacité lors des séances du CE. Néanmoins, ils déplorent le manque de moyens financiers pour y arriver et la trop grande structuration des formations actuelles qui,

en fait, s'avèrent des séances d'information vagues et pas suffisamment explicites pour que chacun s'approprie son rôle. La majorité des participants accordent leur confiance au directeur et aux enseignants en raison de leur expertise scolaire.

L'émergence d'une catégorie de données rattachée au concept d'intérêts met en relief l'importance de la motivation et de la mobilisation qui sont essentielles à tout processus fonctionnel orienté vers le consensus et vers la concertation dans la prise de décision. La recherche permet d'établir un lien entre les intérêts des individus et leurs motivations à participer au CE. Elle s'attarde à la dynamique du pouvoir juridique dans les organisations, en mettant en évidence le principe de décentralisation, lui-même lié à la législation, et elle reconnaît la méconnaissance des lois et l'importance de la formation afin d'assurer le fonctionnement efficace du CE.

Les résultats permettent de formuler l'hypothèse que le réseau est l'élément clé de la compréhension du fonctionnement des CE étudiés. En effet, on y retrouve les dimensions relationnelles, méthodiques et transactionnelles nécessaires au fonctionnement d'une organisation, si petite soit-elle. Sur le plan relationnel, on voit émerger la dimension éthique non abordée directement par les participants, mais présente sous la forme de notions telles que liberté d'expression, égalité, balise, ouverture d'esprit, acceptation. Cette dimension éthique est essentielle au bon fonctionnement, car elle fournit un cadre de référence approprié au maintien de l'équilibre entre les individus, leurs intérêts et la finalité de l'organisation. Sur le plan méthodique, il semble évident que la formation des participants ne doit pas être qu'académique, comme nous le constatons dans la recherche, mais davantage orientée vers une conscientisation des participants à l'égard des implications et des conséquences découlant des procédures. Sur le plan transactionnel, les résultats de la recherche démontrent que le processus consensuel est lié aux intérêts des individus qui parfois se concertent et, parfois, entrent en conflit, toujours dans le but d'influencer les décisions.

5.2. LA DÉCENTRALISATION SUR LE PLAN DE LA PRISE DE DÉCISION AU SEIN DES CONSEILS D'ÉTABLISSEMENT (PDD)

Dans un deuxième temps, la décentralisation est aussi apparue lors du traitement des données sous l'axe du processus de prise de décision (pdd) au conseil d'établissement. Les réseaux mission, problèmes, solutions alternatives, solutions et conséquences ont mis en évidence plusieurs variables liées à la mise en place d'un processus de gestion scolaire décentralisée.

5.2.1. La décentralisation et le réseau « mission » dans le processus de prise de décision du CE (pdd)

Considéré sous l'axe de la prise de décision (pdd), le réseau « mission » (pdd) diffère du réseau mission (fct) considéré précédemment. Il permet de formuler l'hypothèse que les participants considèrent le concept de mission non seulement comme un élément du fonctionnement d'une instance décisionnelle (CE), mais aussi comme une dimension organisationnelle inhérente à tout fonctionnement social, économique et politique. Dans ce cas précis, le réseau « mission » est lié aux concepts d'application du processus décisionnel, de connaissance formelle et transactionnelle et de rôle de l'acteur scolaire. En effet, la recherche met en évidence l'importance pour les participants au CE de déterminer les buts-objectifs scolaires en tenant compte du rôle de chacun et de son influence. Il est à noter que seul le réseau « mission » apparaît dans chacun des axes. Il devient, de ce fait, l'élément de jonction entre le mode de fonctionnement du CE et le processus de prise de décision.

5.2.2. La décentralisation et le réseau « problèmes » dans le processus de prise de décision du CE (pdd)

Ce réseau permet de mettre en évidence des dimensions problématiques lors de la prise de décision dans le contexte actuel de décentralisation scolaire. Certaines dysfonctions sont d'ordre relationnel et apparaissent principalement au niveau de la collaboration et de l'influence entre les acteurs lors de l'exercice de prise de décision. D'autres dysfonctions sont d'ordre organisationnel et s'illustrent par l'affirmation d'un manque de formation, de temps et d'investissement personnel. On peut supposer qu'un accroissement de la formation engendrerait un plus grand engagement des acteurs scolaire. Il n'en demeure pas moins que la variable temps agit négativement sur leur formation et leur engagement, car ils ne disposent que de peu de temps pour s'investir au CE et approfondir les dossiers qui leur parviennent souvent à la dernière minute. Ainsi, l'analyse de ce réseau permet de formuler la proposition suivante : la résolution des dysfonctions, générées par la mise en place du processus de décentralisation des pouvoirs décisionnels vers les écoles, entraînerait une diminution des appréhensions des participants face à leur participation à la prise de décision et accroîtrait la collaboration entre les acteurs.

5.2.3. La décentralisation et le réseau « alternatives » dans le processus de prise de décision du CE (pdd)

La décentralisation entraîne, pour les acteurs, l'émergence d'alternatives lors de leur participation à la prise de décision du CE. En effet, les résultats de notre recherche montrent que les participants s'inscrivent volontairement

dans un processus qui les oppose, d'une part, au pouvoir organisationnel, en termes d'influence et de leadership et, d'autre part, au processus de concertation et de cogestion que nécessite la décentralisation actuelle. Les codes consultation et résolution de problèmes mettent en évidence l'importance du processus consultatif au sein du CE. Ainsi, en contexte de décentralisation, les acteurs scolaires se doivent d'agir en tant qu'individus responsables et forcés de rendre compte et ce, dans une approche participative consensuelle. De plus, l'étude montre que la composante politique prime lors de la reconnaissance des alternatives par les membres du CE au moment de la prise de décision. Les résultats de la recherche nous permettent de soutenir l'hypothèse que les participants anticipent qu'une alternative, lors de la prise de décision, se situe au niveau du pouvoir :

- soit en avoir davantage (décentralisation, imposition, influence) ;
- soit en avoir moins (autoritarisme) ;
- soit le remettre entre les mains d'une personne (politique, démocratie, autocratie).

Les participants reconnaissent que la consultation et la résolution de problèmes sont des alternatives envisageables lors de la prise de décision, mais qu'elles ne laissent en fait que peu de choix.

5.2.4. La décentralisation et le réseau « solutions » dans le processus de prise de décision du CE (pdd)

La prise de décision en contexte de décentralisation permet d'opter pour une foule de solutions aux problèmes que le processus décisionnel soulève pour l'ensemble des acteurs scolaires. Lors de cette étude, les solutions proposées ont été regroupées en trois catégories : celles liées à 1) la participation des acteurs, 2) à la résolution de problèmes, 3) à la délégation de pouvoir. Ces trois catégories paraissent liées entre elles, d'une façon directe : participation / résolution de problèmes, résolution de problèmes / décision ou, d'une manière indirecte et en toute logique, participation / décision. Elles sont à la base même du processus de prise de décision lors de l'exercice d'élaboration de solutions. Les données recueillies montrent l'obligation de la participation des acteurs à une prise de décision efficace dans tout processus décisionnel décentralisé.

De plus, l'engagement et l'investissement personnel sont reconnus, par les participants, comme les éléments essentiels à l'élaboration de solutions lors de prise de décision en contexte de décentralisation. Les données permettent de mettre en évidence des éléments dynamiques tels que l'efficacité, l'efficience et l'investissement de soi comme des variables sous-jacentes à la participation des membres du CE en vue de l'élaboration de

solutions lors de la tenue de CE. Ce processus d'action fait aussi référence à la dimension politique de la prise de décision en considérant la délégation de pouvoir, l'imputabilité et le partage des responsabilités comme des éléments essentiels dans la mise en œuvre d'un processus de décentralisation.

5.2.5. La décentralisation et le réseau « conséquences » dans le processus de prise de décision du CE (pdd)

Toute prise de décision engendre des conséquences directes ou indirectes. Cette étude a permis d'identifier deux dimensions, l'une organisationnelle et l'autre politique, qui catégorisent les conséquences de la prise de décision en partenariat. Ainsi, les participants semblent très préoccupés par l'application des décisions, c'est-à-dire leurs conséquences, d'une part, et la dimension relative aux détenteurs du pouvoir (le directeur, les parents et la commission scolaire), d'autre part. Sous l'aspect organisationnel, l'étude regroupe les codes relatifs aux procédures, aux changements, aux craintes et à l'évaluation. Elle aborde le degré de satisfaction des participants qui, en dépit des difficultés rencontrées, attestent qu'un certain niveau de satisfaction a permis de saisir le lien entre l'application et la mission. D'autre part, pour donner suite à l'analyse des données, le concept de pouvoir inclut les concepts de délégation de pouvoir, d'imposition et de conflit. Il les rattache aux acteurs scolaires (directeur, parents, commission scolaire) en réservant une place importante au rôle et au leadership de la direction de l'établissement scolaire.

CONCLUSION

Ce chapitre traitant de la « décentralisation scolaire en action » visait à démontrer que l'élaboration d'un processus de prise de décision en partenariat, inscrit dans le cadre d'une gestion participative, voire partenariale, et tel qu'institué par l'implantation des conseils d'établissement, englobe des dimensions non seulement structurelles, mais également politiques et organisationnelles propres à l'implantation de tout processus de décentralisation. En effet, le pouvoir décisionnel, attribué à une instance, quel que soit son niveau – micro, méso, macro –, prend tout son sens à la phase d'implantation du nouveau processus décentralisé, car il entraîne une redéfinition des rôles et des zones d'influence des acteurs concernés. La recherche réalisée de 2000 à 2002 (seconde et troisième année de l'implantation des CE) dans les écoles québécoises a tenté d'en faire la démonstration. Dans cette recherche, nous avons expliqué le processus décisionnel nouvellement instauré dans tous les établissements scolaires du Québec et nous avons tenté d'en comprendre les facteurs clés.

L'élément majeur qui en ressort est l'importance accordée par les participants à la définition et à l'implantation de la mission éducative de l'établissement scolaire. Il apparaît clairement que la mission scolaire s'inscrit, de prime abord, dans une approche éducative, mais aussi dans un processus politico-juridique identifié et reconnu par les participants. Toutefois, on note que la mission n'est pas directement traitée comme l'objet de la décision, mais qu'elle sous-tend tout le fonctionnement efficace de l'école, et ce, par un processus de prise de décision balisé par des orientations communes développées en concertation et en partenariat. En effet, l'étude du lien entre la mission du CE et l'application des décisions permet d'affirmer que la triangulation mission/but/application consiste, pour les acteurs scolaires, à définir l'objectif éducatif à poursuivre, à développer la collaboration entre les acteurs, à maintenir entre eux des rapports éthiques visant l'efficacité du processus de prise de décision au CE.

De plus, la recherche a permis de formuler l'hypothèse que les participants considèrent le concept de mission non seulement sur le plan du fonctionnement (fct) d'une instance décisionnelle (CE), mais aussi sur le plan du processus décisionnel (pdd), lequel constitue une dimension organisationnelle spécifique incluse à l'intérieur de tout fonctionnement (fct) social, économique et politique. Il devient donc crucial pour les participants à un CE de déterminer les buts-objectifs constitutifs de la mission de l'école en concertation et par voie de consensus, tout en considérant les intérêts individuels et les rôles des participants. Ainsi, comme on peut le constater, indépendamment de l'angle d'analyse choisi lors de l'interprétation des données, qu'il soit sur le plan du fonctionnement (fct) ou sur le plan de la prise de décision (pdd), il apparaît une convergence au plan des données. Cette convergence démontre l'existence de similitudes importantes dans la pensée des acteurs scolaires quant à leur représentation de la mission de l'établissement, que ce soit en vue de la formulation de celle-ci, de sa mise en application et de son évaluation.

Dès lors, la mission éducative constitue le pivot de la réussite scolaire, car elle s'applique à la fois au plan du fonctionnement de l'école et au plan de toutes les décisions concernant l'organisation scolaire. Elle devient, de ce fait, l'élément incontournable à la base de l'organisation et du fonctionnement des établissements scolaires en contexte de décentralisation. Elle ouvre ainsi le système scolaire dans son entier à un changement paradigmatique par lequel la gestion bureaucratique se mute en gestion stratégique, imposant de ce fait la participation, la collaboration, l'engagement et l'imputabilité. Toutefois, au-delà de la mission éducative, on se doit de mentionner très brièvement les trois préoccupations majeures chez les participants aux CE en lien direct avec ce changement paradigmatique. En premier lieu, le nouveau mode relationnel qu'implique la décentralisation

redéfinit les rôles des acteurs scolaires ; il exige davantage d'interactions, de consensus et de cogestion. En second lieu, les participants se doivent de maintenir l'équilibre précaire entre l'application de la réforme administrative, les prises de décision qui en découlent, la mission à accomplir et les intérêts individuels ou collectifs qui s'y manifestent. En troisième lieu, le manque de ressources humaines et matérielles visant à soutenir l'implantation des CE met un frein à ce nouveau mode de gestion décentralisée.

Pour conclure, les résultats de la recherche nous permettent de confirmer que, dans les écoles québécoises, le concept de démocratie est sous-jacent au processus décisionnel, qu'il est associé socialement à la responsabilité individuelle et, que sur le plan de l'organisation, il est lié étroitement au processus de gestion participative. En effet, il ressort que la participation, bien qu'elle soit déficiente actuellement dans les établissements scolaires, est jugée essentielle à la résolution des problèmes, ce qui tend à confirmer que les participants au CE sont conscients de la nouvelle orientation politique du système éducatif et qu'ils s'inscrivent dans le nouveau courant de décentralisation en milieu scolaire. Toutefois, afin d'assurer la pérennité de l'établissement scolaire, il demeure essentiel qu'on parvienne à trouver un modèle de redistribution et d'appropriation des pouvoirs à tous les niveaux du système scolaire pour instaurer, dans chaque établissement, un véritable partenariat décisionnel en éducation.

BIBLIOGRAPHIE

- Acker, V., C. Inzillo et B. Lefebvre (2000). *Ados, comment les motiver*, France, Marabout.
- Aktouf, O. (1999). *Le management entre tradition et renouvellement*, 3^e édition, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur.
- Aldrich, H.E. (1979). *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Bergeron, P.G. (2001). *La gestion dynamique. Concepts, méthode et applications*, 2^e édition, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur.
- Blau, P.M. et W.R. Scott (1962). *Formal Organizations*, San Francisco, Chandler.
- Burns, R.S. et G.M. Stalker (1961). *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock Publications.
- Chalmers, A.F. (1988). *Qu'est-ce que la science ?*, Paris, La Découverte.
- Cohen, M., J. March et J. Holsen (1979). « People, problems, solutions and the ambiguity of relevance », dans J. March et J. Olsen (dir.) *Ambiguity and Choice in Organizations*, 2^e édition, Bergen, Norway, Universitetsforlaget.

- Commission des écoles catholiques de Montréal (1965). *Rapport sur la participation des parents à l'école coopérative*, Montréal, CECM.
- Conseil supérieur de l'éducation (1980). *La participation des parents dans les comités d'école*, Québec, Ministère de l'Éducation.
- Glaser, G.B. et A.L. Strauss (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York, Aldine De Gruyter.
- Gortner, H., J. Mahler et J.B. Nicholson (1993). *La gestion des organisations publiques*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Hage, J. (1980). *Theories of Organizations*, New York, John Wiley.
- Hall, R.H. (1999). *Organizations*, 7^e édition, Londres, Prentice-Hall.
- Hammersley, M. (1992). *What's Wrong with Ethnography?*, New York, Routledge.
- Leclerc, J. (1998). *Gérer autrement l'administration publique*, 2^e édition, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Leselbaum, N. (1993). « Pratiques et dispositifs de formation en partenariat », dans D. Zay et A. Gonnin-Bollo (dir.), *Établissements et partenariats : stratégies pour des projets communs*, Paris, INRP, p. 127-129.
- Lincoln, Y.S. et E.G. Guba (1985). *Naturalistic Inquiry*, Beverley Hills, Sage.
- Lindbloom, C.E. (1959). « The science of muddling through », *Public Administration Review*, 19, p. 79-88.
- March, J. et J. Olsen (1979). « Organizational choice under ambiguity », dans J. March et J. Olsen (dir.), *Ambiguity and Choice in Organizations*, 2^e édition, Bergen, Universitetsforlaget.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1972). *Comités d'école et comités de parents*, Québec, Ministère de l'Éducation du Québec, Service général des communications.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1977). *L'enseignement primaire et secondaire, livre vert*, Québec, Ministère de l'Éducation du Québec.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1981). *Pour une école communautaire et responsable*, livre blanc, Québec, Ministère de l'Éducation du Québec.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1997). *L'école, tout un programme : énoncé de politiques éducatives*, Québec, Ministère de l'Éducation du Québec.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1999). *Participation et procédure. Le fonctionnement des conseils d'établissement*, Québec, Ministère de l'Éducation du Québec.
- Ministère de l'Éducation du Québec (2000). *Loi sur l'instruction publique*, Québec, Éditeur officiel, L.R.Q.
- Ministère de l'Éducation du Québec (2002). *Loi sur l'instruction publique*, Québec, Éditeur officiel, L.R.Q.
- Morita, A. (1986). *Made in Japan*, Paris, Robert Laffont.

- Negandhi, A.R. et B.C. Reimann (1972). « A contingency theory of organization re-examined in the context of a developing country », *Academic of Management Journal*, 15, p. 137-146
- Popper, C. (1978). *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot.
- Pourtois, J.-P. et H. Desmet (1988). *Épistémologie et instrumentation en sciences humaines*, Bruxelles, Pierre Mardaga.
- Simons, H. (1983). *Administration et processus de décision*, Paris, Économica.
- Strauss, A.L. (1987). *Qualitative Analysis for Social Scientists*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Saint-Pierre, M. (1999). *L'influence des groupes d'intérêt sur le processus d'élaboration de la Loi sur l'instruction publique*. Thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal, Site internet : <<http://www.pum.umontreal.ca/theses/pilote/stpierre/these/xml>>.
- Van der Maren, J.-M.. (1995). *Méthodes de recherche pour l'éducation*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Van de Ven, A.H. et D.L. Ferry (1984). « The interorganizational coordination », *Administrative Science Quarterly*, (29), p. 598-621.
- Zay, D. et A. Gonnin-Bollo (1995). *Établissements et partenariats : stratégies pour des projets communs*. Actes du colloque, janvier 1993, Paris, Institut national de recherche pédagogique (INRP).

CHAPITRE

6

La décentralisation du système scolaire québécois

Une variation sur un thème majeur¹

Guy Pelletier
Université de Montréal
guy.pelletier@umontreal.ca

1. Ce chapitre constitue une mise à jour actualisée d'un article paru dans la revue *Éducation et francophonie* de l'ACELF, vol. XXIX, n° 2, automne 2001. Voir le site <www.acef.ca>.

RÉSUMÉ

La majeure partie des réformes actuelles en éducation s'inscrivent dans le discours de la décentralisation du système éducatif en faveur des établissements scolaires. Ce texte, aux accents prospectifs, analyse certains aspects de la réforme scolaire engagée au Québec, notamment au regard de la traduction en pratique des intentions ministérielles pour une autonomie accrue des établissements. L'auteur s'interroge sur les limites de cette autonomie et soulève le problème posé par une trop grande diversification des projets d'établissement. Enfin, la recomposition des identités professionnelles entre les dirigeants des établissements scolaires et les cadres des pouvoirs organisateurs régionaux est abordée.

Au sein de la littérature managériale consacrée à la structuration des organisations, Mintzberg (1978) est sans doute l'un des auteurs canadiens les plus remarquables de la fin du xx^e siècle. Après avoir analysé les différents paramètres ayant cours dans la conception des organisations, dans le cadre de son ouvrage majeur intitulé *The Structuring of Organizations* (1978), Mintzberg en venait à la conclusion que les notions de centralisation et de décentralisation restaient probablement les plus confuses au sein de la théorie des organisations. Ces termes sont souvent utilisés pour décrire des réalités tellement différentes qu'ils ont pratiquement cessé d'avoir un sens partagé. Malgré cette confusion sémantique, ces notions demeurent toujours d'un grand intérêt, chargées de représentations diverses susceptibles de mobilisation, mais aussi porteuses de désenchantement.

La décentralisation des systèmes éducatifs est l'orientation la plus souvent défendue par des tenants d'idéologies opposées². Pour les uns, à l'heure du *New Public Management*, la décentralisation permettrait d'introduire dans la gestion scolaire des principes propres à la direction des entreprises privées où, notamment, le citoyen constitue un « client » auprès de qui l'on effectue des « offres de service » de proximité. Pour les autres, la décentralisation permettrait de revitaliser l'idéal type d'une école communautaire, inscrite dans le tissu social de son environnement avec lequel il établit des partenariats susceptibles de contribuer au mieux-être collectif. Ces deux logiques ont habité la mise en place de la réforme scolaire au Québec et, si le message des réformateurs portait davantage sur l'école communautaire et responsable, la première logique n'a jamais vraiment été occultée (Pelletier, 2001a).

Le but poursuivi dans ce texte est de procéder à une première analyse du processus de réorganisation administrative engagé au Québec dans les suites de la réforme scolaire qui a débuté à l'automne 1998. Dans un premier temps, les notions associées à la décentralisation sont définies ; puis, dans un second temps, la nature de la décentralisation amorcée par la réforme actuelle est présentée. Dans un troisième temps, une attention particulière est accordée à la répartition des pouvoirs entre les différentes catégories de personnel d'encadrement et à ses conséquences sur la recomposition des relations et des identités professionnelles des dirigeants d'établissement et des cadres scolaires relevant des pouvoirs organisateurs.

2. Voir, entre autres, à ce sujet Delors (1996), UNESCO (1998a et b), Abu-Duhou (1999), McGinn et Welsh (1999), OCDE (2000) et Pelletier (2001b).

1. LE TEMPS DE LA DÉCENTRALISATION

La gestion publique de la plupart des pays, particulièrement des pays reposant sur l'économie de marché, est plus souvent qu'autrement un compromis dynamique entre centralisation, déconcentration et décentralisation. Il va sans dire que ces concepts sont au cœur même de tout projet visant une plus grande autonomie des établissements éducatifs, caractéristique majeure de bien des réformes scolaires actuellement engagées³.

Toutefois, la décentralisation recouvre différentes acceptions, ce qui rend parfois difficile la compréhension des écrits et des politiques dans ce domaine. Il y a donc lieu de préciser et de définir ce terme. À la suite de plusieurs auteurs⁴, nous avons opté pour la typologie utilisée par les organismes internationaux comme l'Organisation mondiale de la santé (Mills, 1991), qui s'inspirent des grandes définitions dans le domaine⁵.

Les formes majeures⁶ de décentralisation se caractérisent par la déconcentration, la délégation ou la dévolution. Il s'agit évidemment de types purs, car, plus souvent qu'autrement, on retrouve des modèles mixtes, notamment en éducation.

1.1. LA DÉCONCENTRATION

La déconcentration est le degré le plus faible de la décentralisation. Elle se caractérise surtout par une décentralisation administrative. Au niveau de l'organisation des services publics, la décentralisation administrative se définit comme étant l'action par laquelle la gestion administrative d'un territoire régional est confiée à des agents nommés par le pouvoir central. La déconcentration ne comporte pas de transfert d'attributions du centre à la périphérie, mais vise à faciliter l'exercice local ou régional de pouvoirs

3. Voir, entre autres, à ce sujet Tedesco (1993), UNESCO (1994), Brassard et Lessard (1998), OCDE (1996 et 1999), Lessard, Brassard et Lusignan (2002) et Pelletier (2003).

4. Entre autres, Lemieux (1997, 2001), dont les travaux de définition des concepts nous ont été particulièrement utiles.

5. Voir, entre autres, la synthèse réalisée par Mintzberg (1978).

6. La privatisation constitue aussi une forme de décentralisation dont nous ne traiterons pas ici, bien qu'elle soit souvent désignée comme idéal type par plusieurs néolibéraux. De fait, la privatisation est le premier grand paradigme du *New Public Management* et l'une de ses applications au niveau scolaire est l'existence des *Charter Schools*, des établissements scolaires relativement autonomes ayant une relation contractuelle avec un pouvoir organisateur. Pour approfondir le sujet, voir, entre autres, Pelletier (2001b).

qui continuent à relever de l'administration centrale. À cet égard, la déconcentration peut permettre le rapprochement de l'administration centrale des citoyens et ainsi assurer une prestation de services de proximité. Les unités déconcentrées ne disposent pas de postes d'autorité autonomes. Les cadres relèvent directement du ministère de tutelle. Par exemple, au Québec, les bureaux régionaux du ministère de l'Éducation sont des instances déconcentrées. De même, plus souvent qu'autrement, au sein d'un secteur public, les établissements scolaires disposent de prérogatives pédagogiques et administratives limitées en partie au niveau national, en partie au niveau régional. Mais il peut en être de même pour un établissement privé relevant d'un réseau fortement intégré ou encore soumis à un encadrement important des autorités publiques (Perrenoud, 2001).

1.2. LA DÉLÉGATION

La délégation ou décentralisation fonctionnelle consiste à confier certaines fonctions à des organismes périphériques dont l'autonomie est un peu plus grande que celle des unités déconcentrées. L'organisme bénéficiant de la décentralisation fonctionnelle ne fait pas partie du « centre » ou, encore, il peut entretenir des rapports plus ou moins distants avec ce dernier. De fait, la délégation permet une certaine capacité de gestion, parce qu'il y a transfert de compétences et de responsabilités. Toutefois, la capacité de l'organisme bénéficiant d'une délégation est dépendante de ses sources de financement autonomes et de sa latitude à pouvoir nommer ses dirigeants. Par ailleurs, tout ce qui est délégué par une autorité supérieure peut être rappelé et cette dernière peut exercer des interventions parallèlement à la délégation effectuée. Ainsi, un ministre de l'Éducation interpellé par ses pairs ou par les médias peut énoncer des directives qui vont à l'encontre de la délégation réalisée auprès des pouvoirs organisateurs intermédiaires.

En somme, si la délégation peut procurer des marges de décision plus importantes que la déconcentration, elle ne se traduit pas par une véritable autonomie de gouverne. La délégation accroît l'autonomie de gestion, permettant ainsi à des organismes semi-autonomes, dont le centre ne contrôle pas tous les aspects de leur fonctionnement, de réaliser leur mandat. Ces derniers demeurent toutefois hautement responsables à son égard et doivent rendre des comptes. Au Québec, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE)⁷ bénéficie d'une décentralisation fonctionnelle. Toutefois, si ce dernier dispose d'une autonomie certaine au regard de la délégation des compétences, notamment au regard du choix de ses dossiers d'étude et de

7. Voir le site <<http://www.cse.gouv.qc.ca/>>. Signalons que le rapport annuel du CSE pour l'année 2001 avait pour titre *La gouverne de l'éducation*.

la liberté d'avis, il demeure très dépendant du ministère de tutelle pour son financement et ses postes d'autorité. À cet égard, bien qu'étant en partie des organismes délégués, les pouvoirs organisateurs régionaux que constituent les commissions scolaires québécoises disposent d'une plus grande autonomie. En effet, les commissions scolaires peuvent nommer leur personnel, y compris aux postes d'autorité, et elles disposent de sources propres de financement par l'intermédiaire de la fiscalité scolaire. Ce qui n'est pas le cas des pouvoirs organisateurs scolaires français en région, mais qui est observé chez les pouvoirs organisateurs des cantons helvétiques. De fait, les commissions scolaires québécoises bénéficient aussi d'une certaine dévolution.

1.3. LA DÉVOLUTION

Au-delà de la privatisation, la forme la plus poussée de décentralisation est la « dévolution ». Elle consiste en la remise à d'autres organismes à caractère public ou privé de responsabilités et de services qui pourraient être assumés par un gouvernement central. Il s'agit d'une forme de décentralisation politique, parce que, en plus d'une autonomie de gestion comme dans le cas de la délégation, la dévolution accorde une relative autonomie de gouverne. Les instances dévolues disposent généralement de compétences propres, de sources de financement originales et de postes forts d'autorité. Au sein du secteur public, le plus souvent, leur direction relève d'un conseil d'administration élu au suffrage universel ou d'une forme appariée comme un collège électoral.

À certains égards, au Québec, les commissions scolaires sont des organismes publics bénéficiant d'une certaine dévolution. Elles sont sous la direction d'un conseil d'administration constitué de citoyens élus au suffrage universel⁸. Par ailleurs, le ministère de l'Éducation du Québec n'a pas d'établissements scolaires et la presque totalité du personnel de l'éducation n'est pas constituée de « fonctionnaires » ; plus exactement, ces personnes n'ont pas de contrat avec le Ministère, mais bien avec les commissions scolaires. Toutefois, comme les commissions scolaires sont subventionnées à plus de 80 % par le Ministère, elles ont à respecter des politiques, des conventions et des règlements très précis, notamment au regard de la gestion du personnel, mais aussi des programmes d'études,

8. Toutefois, ils sont le plus souvent nommés « par acclamation » faute de candidats « intéressés ». Ainsi, aux dernières élections scolaires, quelque 60 % des postes de commissaires ont été comblés « par défaut ». Le taux de participation de la population au scrutin scolaire était de 14,5 %. Une telle situation fragilise la crédibilité de bien des pouvoirs organisateurs scolaires.

du matériel pédagogique, de la gestion budgétaire et des équipements, etc. Les commissions scolaires québécoises constituent donc un modèle hybride entre la dévolution et la délégation fonctionnelle.

En définitive, si la dévolution accorde plus d'autonomie que la délégation, il y a lieu de procéder à une analyse circonspecte de chaque situation avant de pouvoir conclure sur la nature réelle de cette autonomie.

À l'égard des différentes formes de décentralisation, il est fréquemment signalé⁹ qu'aucun processus de décentralisation ne peut être viable s'il ne s'accompagne pas d'une capacité de l'entité décentralisée à avoir accès à diverses sources de financement ou, pour le moins, d'une latitude réelle dans l'utilisation des ressources octroyées. Certes, le gouvernement central peut financer par des transferts une partie – même substantielle – des opérations, mais l'organisme doit disposer de revenus autres provenant, par exemple, de taxes locales, de contributions régionales, de frais perçus auprès des usagers des services, de ventes de produits, etc. À titre d'exemple, l'analyse effectuée par Dutercq (2000) illustre bien que l'accès aux financements autres que celui de l'Éducation nationale procure une marge de manœuvre généralement très appréciée par les dirigeants d'établissement. En effet, ces ressources supplémentaires procurent une plus grande autonomie décisionnelle dans la conduite de plusieurs projets éducatifs et assurent une certaine indépendance stratégique au niveau local.

En contrepartie, pour les gestionnaires des établissements, la recherche et la gestion de ressources additionnelles – bien que généralement appréciées – n'en constituent pas moins une tâche de plus à ajouter à un cahier des charges déjà bien rempli.

Ayant précisé certains aspects propres à la conception de la décentralisation, analysons maintenant les changements introduits au Québec.

2. LES CHANGEMENTS STRUCTURAUX AU QUÉBEC

Avec l'adoption de la loi 180, à l'automne 1997, le Québec est entré de plain-pied dans une réforme d'envergure de son système éducatif¹⁰. L'objectif majeur de la réforme est d'améliorer la réussite éducative et la persévérance

9. Voir, notamment, la synthèse réalisée à ce sujet : Pelletier (2001b).

10. Les éléments d'analyse présentés dans cette section et les suivantes sont tirés de l'étude des documents officiels consultés et d'entretiens réalisés auprès de différents cadres scolaires au cours d'activités d'accompagnement dans la conduite et la mise en place de la réforme de l'éducation.

scolaire. Mais il faut aussi signaler, d'une façon plus prosaïque, qu'elle vise à réduire les coûts du système¹¹ dans un contexte permanent de réduction budgétaire, réduction d'autant plus sérieuse que l'on estime que, au cours des années à venir, le Québec perdra le tiers des effectifs scolaires actuels de l'enseignement primaire et secondaire. Au regard de la réorganisation administrative, des changements majeurs ont été amorcés dont certains sont actuellement en phase de consolidation. La réforme définit un nouveau partage de rôles et de responsabilités entre l'État¹², la commission scolaire et l'établissement scolaire de l'enseignement primaire et secondaire.

L'État québécois maintient son pouvoir d'orientation et d'encadrement : il définit les missions et le curriculum¹³ national, détermine et alloue la majeure partie des ressources financières¹⁴, négocie une grande partie des conventions collectives de travail avec les syndicats et les associations professionnelles, établit les diplômes et les conditions de leur délivrance et, enfin, il contrôle les résultats d'ensemble. La réforme a peu modifié les pouvoirs et les responsabilités du ministère de l'Éducation.

La commission scolaire, pouvoir organisateur régional, assure des fonctions de planification, de répartition des ressources, de soutien, de contrôle et d'évaluation des établissements scolaires relevant de son territoire.

11. Le montant visé est de l'ordre de 100 millions de dollars canadiens.

12. Le Canada est une fédération où l'éducation relève entièrement de la responsabilité des États constituants que sont les « provinces » canadiennes. Toutefois, au cours des dernières décennies, le gouvernement fédéral est intervenu de plus en plus dans le secteur de la formation professionnelle et technique, ainsi qu'au niveau de l'enseignement supérieur autant polytechnique qu'universitaire. On observe le même phénomène dans d'autres États fédérés, comme c'est le cas en Suisse.

13. La notion de curriculum fait référence à l'ensemble des moyens de formation déployés : des orientations énoncées aux programmes d'études, de ces derniers à la répartition du temps horaire, du matériel pédagogique privilégié, de l'organisation de la classe à celle de l'établissement, des modes d'évaluation et des règles de sanction, etc.

14. Au Québec, les pouvoirs organisateurs régionaux ont accès à des sources autonomes de financement par l'intermédiaire de la fiscalité scolaire. Cette dernière permet de financer environ le cinquième des coûts de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire. Dans le domaine universitaire, l'État finance directement environ 70 % du budget global des institutions de ce secteur, le reste étant comblé par d'autres sources dont les frais de scolarité supportés par les étudiants.

Elle doit répartir équitablement les ressources entre les établissements scolaires de son territoire et rendre compte à la population de la qualité et de l'équité des services offerts.

Les établissements scolaires, qu'ils soient de l'enseignement fondamental, du second degré ou de la formation professionnelle, sont des établissements communs où s'applique le curriculum national, lequel peut être « adapté » ou « enrichi » en fonction des caractéristiques des effectifs scolaires et des besoins du milieu. La mission première de l'établissement est de qualifier et de socialiser les effectifs scolaires qui lui sont confiés afin de les conduire à la réussite scolaire et à une insertion sociale réussie. Pour favoriser cette mission, chaque école ou centre doit avoir son projet d'établissement, appelé « projet éducatif » pour les écoles et « plan d'action » pour les centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes, et ce projet ou plan doit tenir compte des valeurs et des attentes de la communauté éducative (parents, enseignants, élèves, etc.) et de celles de son environnement immédiat, autant socioculturel qu'économique. Ce projet d'établissement permet la définition d'un ensemble de mesures visant l'application, l'adaptation et l'enrichissement, en fonction des besoins des élèves et des priorités de l'école, du cadre national défini par la loi, par le régime pédagogique et par les programmes d'études. Ces programmes d'études nationaux constituent les trois quarts du temps prescrit d'enseignement, laissant ainsi place à une possibilité de modulation au niveau de l'école. Dans la mesure où les ressources disponibles le permettent...

Dans l'esprit de la réforme, l'établissement scolaire gagnerait une plus grande marge de manœuvre au regard du pouvoir organisateur régional, auquel il demeure toutefois rattaché. En fait, sur le plan de la structuration du système, la réforme engagée porte surtout sur une nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités entre l'établissement scolaire et la commission scolaire dont il relève. Dans la volonté des réformateurs, le premier gagnerait une plus grande latitude décisionnelle au regard du second, surtout en matière pédagogique. En définitive, la décentralisation annoncée par la réforme scolaire se réaliserait surtout entre ces deux paliers du système éducatif. Il faut toutefois signaler que cette latitude décisionnelle au niveau de l'établissement scolaire est limitée par les contraintes importantes imposées en matière de gestion du personnel et d'organisation du travail qui relèvent, pour l'essentiel, d'une négociation au niveau du gouvernement de la province.

La réforme invite les établissements scolaires à avoir leur couleur propre, à procéder à des ajustements locaux sans toutefois favoriser la mise en place d'établissements à caractère sélectif. L'école publique doit demeurer commune, c'est-à-dire ouverte à toutes et à tous sans discrimination sociale ou scolaire. Toutefois, depuis déjà plusieurs années, bien des

écoles dites à vocation particulière pratiquent des formes diverses de sélection tant à l'entrée que durant le cheminement scolaire. Malgré leur caractère public, ces écoles sélectionnent les meilleurs candidats à l'entrée et, par la suite, orientent vers les autres établissements les élèves jugés trop faibles. Au moment de la mise en place de la réforme, cette situation avait un caractère ambigu, et, depuis, l'ambiguïté n'a pas vraiment été levée. Elle a même été complexifiée par les déclarations des autorités politiques. En somme, les établissements sont invités à avoir des projets éducatifs ayant une « couleur locale », mais la coloration ne doit pas être prononcée au point de remettre en question le caractère public et commun de l'école. Par ailleurs, le jugement de l'acceptabilité ou non d'un projet d'établissement entraînant une dérogation au régime pédagogique relève du ministre, mais dans les faits c'est davantage à l'échelle de la commission scolaire que s'élaborent ces décisions.

Si la décentralisation mise en place en éducation au Québec s'inspire d'une logique communautaire, elle comporte plusieurs aspects qui introduisent une réelle logique marchande au sein du système éducatif. Par exemple, le libre choix de l'école fait en sorte qu'en maints endroits il est à se demander de quelle « couleur » et de quel « local » on parle au juste. De fait, l'instauration des nouveaux conseils d'établissement et des nouvelles prérogatives de celui-ci n'est pas étrangère à ce phénomène.

Ainsi, il revient au conseil d'établissement¹⁵ de définir le projet d'établissement. Ce conseil est composé de façon paritaire, d'une part, de représentants des parents d'élèves et de la communauté, et, d'autre part, de représentants des enseignants et des autres catégories du personnel. Lors de la prise de décision, en cas d'égalité, les parents ont une voix prépondérante au sein du conseil. Les prérogatives du conseil sont assez grandes : outre celles qui rendent possibles l'adaptation et la marge de manœuvre du curriculum, le conseil dispose de pouvoirs concernant les services extrascolaires ainsi que d'autres pouvoirs liés aux ressources matérielles et financières. Sous ce dernier aspect, suivant la loi, le conseil d'établissement peut organiser ou permettre à d'autres personnes ou organismes d'organiser dans les locaux de l'école des services éducatifs autres que ceux prévus par le régime pédagogique, des services d'enseignement, des services à des fins sociales, culturelles et sportives à l'intérieur ou en dehors des périodes d'enseignement, durant les jours de classe ou en dehors des jours de classe. Dans ce cadre, le conseil d'établissement peut conclure un contrat et exiger une contribution financière des utilisateurs des biens et services autres que

15. Voir à cet effet le site <<http://www.meq.gouv.qc.ca/conseils/index.html>>.

ceux qui sont prévus par le régime pédagogique. Il peut aussi, au nom de la commission scolaire, solliciter ou recevoir des fonds, des dons et des legs de toute personne ou de tout organisme désirant soutenir financièrement les activités de l'école.

Ces nouvelles prérogatives ne sont pas sans octroyer, à maints égards, un caractère de petite ou moyenne entreprise à l'école, laquelle, bien que dispensant un service public d'éducation, doit penser en termes de « positionnement de marché », de « service client », d'amélioration de produit, de mise en valeur et de rentabilisation des infrastructures publiques, d'accroissement de ses capacités d'action par la quête de fonds extérieurs, etc. Si cette nouvelle donne n'est pas sans déplaire à l'esprit « entrepreneurial » de bien des dirigeants scolaires, tous les établissements ne disposent pas du même avantage concurrentiel sur le marché potentiel de l'accroissement de leurs propres sources de financement. En somme, les établissements confrontés aux plus grandes difficultés, parce qu'ils sont situés en milieu défavorisé, seront doublement pénalisés.

Ces nouvelles dispositions légales, s'inspirant d'un *New Public Management* propre à un contexte culturel néolibéral, ouvrent donc la sphère scolaire à une vision de l'école publique conçue comme une entreprise qui finance en partie son projet par des collectes de fonds, des dons et des demandes financières ciblées et qui se distingue des autres établissements par la « vente » aux parents et à leurs élèves de « suppléments vitaminés » au « service de base » offert par les autres établissements...

De façon paradoxale, alors que la réforme du curriculum réaffirme la valeur d'un projet national de formation, l'esprit d'entreprise valorisé par certains aspects de la décentralisation administrative et les nouvelles attentes formulées à l'égard de la direction des établissements renforcent plutôt les mécanismes de marché. Ils invitent les écoles à être en compétition entre elles pour le captage et le maintien de leur « clientèle scolaire », pour y accroître la proportion des « bons élèves » et pour occuper des segments de marché éducatif qui leur permettront de faire mieux que les autres, d'avoir les meilleures places possible quand viendra le classement des établissements scolaires au regard de la réussite de leurs élèves. De plus, la publication de divers palmarès rendant compte de la « performance » des élèves aux examens et, de ce fait, identifiant des « écoles à risque » contribue encore davantage à cette logique marchande.

L'invitation à la diversification des projets d'établissement se traduit, vraisemblablement, au contraire des intentions d'origine de la réforme, par la nécessité pour les pouvoirs organisateurs régionaux d'assumer d'importants rôles d'encadrement des établissements scolaires de leur territoire. À défaut de quoi, ils risquent de voir la prestation et la qualité des services

éducatifs entachées d'importantes iniquités¹⁶ suivant les quartiers, suivant les établissements... Et puis, il faut bien arbitrer la compétition entre établissements, d'autant que plusieurs d'entre eux sont mis en situation de fragilité, voire de survie, et qu'une telle situation n'est pas sans entraîner parfois des comportements de gladiateurs chez leur personnel de direction. À titre d'exemple, chaque printemps, afin d'assurer le maintien de leurs effectifs, le personnel de direction des établissements du secondaire est en période de « recrutement » des élèves fréquentant les écoles primaires de leur territoire « naturel », mais aussi, lorsque cela est possible¹⁷, des élèves relevant du territoire d'autres établissements secondaires. Bien sûr, c'est aussi une période où il n'est pas interdit de faire du « maraudage » auprès d'élèves déjà inscrits au sein d'autres écoles. Cela vaut d'ailleurs autant pour les établissements primaires que secondaires.

En fait, si, dans les suites de la réforme, les écoles québécoises ont une plus grande marge de manœuvre discrétionnaire au regard d'un certain nombre de prérogatives, en contrepartie elles sont l'objet de prescriptions plus nombreuses que par le passé à l'égard de l'évaluation de leur performance, notamment par des « plans de réussite » qu'elles doivent produire, s'engager à mettre en œuvre et à l'égard desquelles elles auront des comptes à rendre. À l'automne 2000, le ministre de l'Éducation a imposé directement à chacun des établissements scolaires du Québec des plans de réussite axés principalement sur des cibles annuelles de « diplomation ». Ce faisant, il se trouvait d'une certaine manière à court-circuiter les pouvoirs organisateurs intermédiaires que sont les commissions scolaires. En somme, les gains réalisés au regard d'une plus grande autonomie pédagogique se paient par l'instauration d'une obligation de résultats.

Le premier vérificateur de la reddition des comptes de l'établissement scolaire est le pouvoir organisateur régional, ce qui confère à ce dernier une emprise certaine sur l'évaluation des établissements scolaires. Cette attribution, inscrite dans la loi même, et le fait que l'essentiel des ressources de

16. Cette situation a particulièrement été mise en lumière en Grande-Bretagne par Henriot-Van Zanten (2000 et 2001) et signalée dans le cas de la Nouvelle-Zélande par Fiske et Ladd (2000). Voir aussi, l'analyse effectuée au regard des pays en développement (Pelletier, 2000). Dans un avis récent, le Conseil supérieur de l'éducation du Québec signalait ses préoccupations à ce sujet (2003).

17. Au sein d'un territoire scolaire donné, relevant du même pouvoir organisateur, la carte scolaire est généralement ouverte en fonction d'un certain nombre de paramètres dont le plus important est le plus souvent le transport scolaire. De fait, la possibilité de choix d'un établissement scolaire est nettement plus élevée en milieu urbain qu'en milieu rural.

l'établissement relève du pouvoir organisateur et que, de plus, c'est lui qui nomme son personnel de direction font en sorte que ce dernier dispose d'une base d'opération certaine dans le cadre de la régulation des établissements scolaires de son territoire. S'il est indéniable que l'établissement scolaire a acquis une plus grande latitude dans son organisation pédagogique, il est parfois à se demander si nous sommes véritablement en présence d'une « autonomie accrue » de l'établissement scolaire. Les gains réalisés à un niveau peuvent s'avérer fort modestes compte tenu des prescriptions nouvelles. Pour tenter de clarifier la situation, la loi 124 (2002) est venue préciser la dynamique relative sur le plan de réussite et les rapports entre la commission scolaire et son réseau d'établissements. L'article 221.1 prescrit notamment que le pouvoir de surveillance de la commission scolaire relatif au plan de réussite doit s'exercer « dans le respect des fonctions et pouvoirs dévolus à l'école ». Mais qu'en sera-t-il dans le changement des pratiques actuelles ? Chose certaine, le ministre qui a imposé *manu militari* les plans de réussite a été remplacé par un autre ministre qui a coupé *manu militari* l'aide octroyée par son prédécesseur à la réalisation de ces derniers. Changement de ministre, changement de programme...

Par ailleurs, une réalité qui semble jusqu'ici avoir fait l'objet de peu d'analyse est bien le regroupement et la transformation des pouvoirs organisateurs régionaux. Le nombre de commissions scolaires est passé de 156, avant la réforme, à 72 aujourd'hui, soit 60 francophones, 9 anglophones et 3 à statut particulier qui relèvent des communautés amérindiennes. Si ces regroupements ont été conçus pour favoriser le renforcement des capacités de gestion de ces organismes tout en réduisant leurs coûts de fonctionnement, en contrepartie ils ont le plus souvent contribué à mettre davantage de distance entre le pouvoir organisateur suprarégional et l'établissement scolaire local. Ce changement majeur a été effectué au cours de la rentrée scolaire de 1998 et il faudra probablement attendre encore un certain temps pour pouvoir en évaluer les conséquences. Chose certaine, à maints endroits¹⁸, beaucoup d'énergie et de ressources ont dû être consacrées à la fusion des appareils administratifs, à des plans d'affectation ou à des plans sociaux d'attrition des cadres et du personnel, à la mise en place de nouveaux modes de fonctionnement, à la construction d'une culture organisationnelle partagée... Somme toute, le regroupement des pouvoirs organisateurs a considérablement rempli l'agenda de ceux-ci au cours de

18. Voir l'intéressant travail réalisé par Lusignan, Lessard et Brassard (2001) et Brassard, Lusignan et Lessard (2002) sur ce sujet pour l'Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ).

la première phase de la réforme, laissant à bien des dirigeants d'établissement des marges de manœuvre jusqu'ici inconnues. Il va sans dire que les choses peuvent changer... D'autant plus qu'il est probable que, chez plusieurs pouvoirs organisateurs, le personnel d'encadrement soit dans une phase d'appropriation de ses nouvelles prérogatives et de leur traduction dans l'action au sein du réseau scolaire. De fait, de l'ensemble des organisations professionnelles de dirigeants scolaires au Québec, l'Association des cadres scolaires du Québec, qui regroupe une grande majorité de cadres des pouvoirs organisateurs, est visiblement celle qui a démontré le plus de leadership dans l'animation de la réforme scolaire, mais aussi dans la recherche de sa compréhension¹⁹...

Chose certaine, une fois l'intégration des différentes structures régionales réalisée et les cultures organisationnelles « harmonisées », il apparaît indispensable face aux responsabilités qu'ont à assumer les commissions scolaires, en termes d'accessibilité, d'équité et de réussite scolaire sur l'ensemble de leur territoire, qu'elles révisent leur modèle d'intervention en faveur d'un encadrement plus serré des établissements scolaires relevant de leur compétence.

3. DES CADRES SANS CADRES, AVEC CADRES OU À LA RECHERCHE DE CADRES...

L'un des moments les plus révélateurs des États généraux sur l'éducation²⁰, vaste opération de consultation qui a précédé la réforme scolaire au Québec, aura été pour plusieurs une certaine confrontation entre les dirigeants des établissements et les cadres scolaires des pouvoirs organisateurs régionaux. Au plus vif des débats, l'un des plus grands regroupements de dirigeants d'établissements scolaires remettra même en question la pertinence de maintenir des pouvoirs organisateurs régionaux. À l'échelle territoriale du Québec, une telle abolition était visiblement peu réaliste et aurait probablement impliqué que les directions ministérielles déconcentrées du ministère de l'Éducation assument directement la responsabilité de la régulation des établissements scolaires. Ce faisant, il est peu probable qu'une telle situation aurait accordé de plus larges marges de manœuvre aux établissements scolaires. À cet égard, la situation qui a cours en Grande-Bretagne depuis

19. Voir le site <<http://www.acsq.qc.ca>>. Les publications réalisées par cette association et disponibles sur ce site sont très révélatrices de ce que nous signalons.

20. Voir, entre autres, à ce sujet Inchauspé (1998) et Pelletier (2001a).

l'abolition de pouvoirs organisateurs intermédiaires tend plutôt à démontrer que les formes et les niveaux de régulation ont changé sans nécessairement assurer une plus large marge de manœuvre aux dirigeants des établissements scolaires. De fait, les gains généralement réalisés par une diminution de la réglementation se paient par un accroissement de responsabilités au regard d'une « obligation de résultats ».

Par ailleurs, au Québec, la réforme engagée met en exergue les différences majeures qui existent entre le métier de chef d'établissement et celui de cadre administratif rattaché au siège du pouvoir organisateur. La réforme a confié aux dirigeants d'établissement un rôle déterminant dans la rénovation du système scolaire. De fait, ces derniers constituent la clef de voûte de la réussite de cette rénovation. Les attentes à leur égard sont très élevées, peut-être excessives à une période où la majeure partie d'entre eux partent à la retraite et où le recrutement et la préparation d'une nouvelle vague de dirigeants d'établissement sont en pleine effervescence. Mais plusieurs enseignants optent aujourd'hui pour le métier parce que les défis apparaissent élevés et stimulants et que, par ailleurs, plusieurs dirigeants d'établissement en exercice prennent des retraites accélérées, se montrant plutôt dubitatifs à l'égard de l'évolution du métier.

Quoi qu'il en soit, toute réforme significative a son lot d'orphelins, et c'est particulièrement vrai chez les dirigeants. Mais le métier de chef d'établissement au Québec, ici comme ailleurs, vit de profondes transformations (Pelletier, 1998a ; Pelletier, 2002a ; Pelletier, 2002b ; Conseil supérieur de l'éducation, 2003).

Les dirigeants d'établissement jouent un rôle qui comporte de plus en plus de visibilité auprès du personnel de l'établissement, des usagers du système scolaire et de la communauté environnante. À cet égard, ils sont davantage reconnus et sollicités par les médias, ainsi que par les représentants des autres organismes, qu'ils soient d'ordre public ou privé. Ce groupe se professionnalise et est engagé dans la consolidation et le développement d'un ensemble de savoirs et de compétences portant sur le nouveau curriculum et sur ses implications pédagogiques et didactiques, sur la gestion et l'évaluation d'un projet d'établissement, l'exercice du leadership, les habiletés politiques, le marketing, la communication et les relations publiques.

Ils constituent donc un groupe en plein essor professionnel et social, avide d'information et de formation, engagé dans la construction d'une nouvelle identité professionnelle. Le métier change et invite à la conversion d'attitudes et à l'acquisition de nouvelles compétences. De plus, pour devenir chef d'établissement, il faut maintenant s'engager dans une formation universitaire supérieure et obtenir un diplôme d'études supérieures

spécialisées en gestion de l'éducation. Cette nouvelle exigence n'est pas sans inviter les dirigeants en exercice qui n'ont pas ce diplôme à l'obtenir dans un avenir prochain.

Les personnels du siège social des pouvoirs organisateurs ont un statut plus fragile et la reconstitution de leur identité professionnelle est plus complexe. L'importance du rôle de plusieurs d'entre eux apparaît aujourd'hui secondaire et leur devenir demeure incertain. C'est particulièrement le cas des cadres et des hors-cadres pédagogiques qui, avec la réforme, ont vu leur attribution fortement diminuée.

L'accroissement des marges décisionnelles au niveau de l'établissement, notamment sur le plan pédagogique et en matière de formation continue, constitue un véritablement renversement des rôles et des responsabilités. Aujourd'hui, plusieurs cadres et hors-cadres des pouvoirs organisateurs se perçoivent comme des exécutants de commandes – parfois contradictoires – venant autant du Ministère que de leurs supérieurs immédiats ou encore des établissements scolaires. Ces personnels des pouvoirs organisateurs, qui jouissaient encore dans un passé récent d'un certain prestige, se trouvent aujourd'hui souvent incapables d'avoir prise sur leur travail et de lui donner du sens. De fait, à maints endroits, on s'interroge sur la pertinence de leur présence au sein des pouvoirs organisateurs.

Ainsi, parmi les hors-cadres, le nombre de membres du corps des professionnels non enseignants intervenant dans le soutien et l'encadrement pédagogiques est en forte diminution. C'est notamment le cas des conseillers pédagogiques. De plus, la récente obligation de formation ne concerne pas les cadres des pouvoirs organisateurs. Bien que cette dispense de formation puisse être objet d'interprétations diverses, elle n'est pas sans signifier que les cadres des commissions scolaires ne sont pas, pour l'instant, la priorité des investissements en formation continue.

Par ailleurs, la définition, la programmation et la réalisation de la formation obligatoire et préalable des dirigeants d'établissement leur échappent en partie. L'ensemble du programme de formation est confié aux universités et, pour l'instant, ces dernières n'ont pas à consulter les pouvoirs organisateurs pour son agencement. Cela étant dit, les mécanismes de consultation et de collaboration ont toujours existé à des degrés variables selon les institutions et les époques, mais, jusqu'ici, ils n'ont jamais été obligatoires. Enfin, si la formation initiale et la formation continue des dirigeants d'établissement leur permettent de développer leurs compétences, d'accroître leur réseau de soutien et d'expertise, son « universitarisation » constitue un gain symbolique majeur à une période où la certification de

la compétence professionnelle se traduit par un diplôme valorisé. De plus, en ces temps de fluidité des emplois, le diplôme favorise une mobilité professionnelle accrue, y compris à l'extérieur de l'éducation nationale.

CONCLUSION

Il est à se demander si le discours sur la décentralisation qui a accompagné la réforme scolaire au Québec n'est pas, à bien des égards, un chant des sirènes. L'appel est mélodieux, voire séduisant, mais comme Ulysse et son équipage, chacun entend bien ce qu'il veut entendre. Au-delà du discours fortement médiatisé, voire en partie racoleur, sur la nouvelle autonomie des établissements, c'est bien dans la pratique que se tisseront des espaces décisionnels nouveaux, que se construiront de nouvelles façons de coopérer et de collaborer. Il est toujours plus aisé de changer des structures que de modifier des pratiques. La réforme québécoise actuelle de l'éducation n'échappe pas à ce constat.

Pour l'instant, ce vaste chantier en transformation est à l'étude. Il est probablement trop tôt pour apprécier à leur juste valeur les tenants et les aboutissants des actions en cours. Malgré cette limite énoncée, retenons certains éléments problématiques qui accompagnent la réforme engagée.

De prime abord, l'autonomie réelle accordée aux établissements scolaires apparaît, en pratique, nettement en deçà des orientations politiques énoncées. Certes, cette « autonomie » peut s'avérer variable suivant les pouvoirs organisateurs et les établissements. Toutefois, il demeure que tant que l'école publique est un service public financé entièrement par des fonds publics, que les dirigeants d'établissement sont nommés par les pouvoirs organisateurs²¹ et qu'ils ont d'abord et avant tout à rendre des comptes à ces derniers, leur autonomie ne peut être que, par essence, réglementée, limitée, voire très limitée. Il serait d'ailleurs assez difficile qu'il en soit autrement. Si la commission scolaire québécoise constitue un modèle hybride de délégation et de dévolution de prérogatives ministérielles en faveur de l'éducation, l'établissement scolaire, comme dernier palier d'un processus de décentralisation en cascade, ne peut avoir accès qu'à une autonomie limitée, en provenance de cette dernière.

21. Plus précisément, la commission scolaire doit consulter le conseil d'établissement lors du choix du directeur. Toutefois, cette consultation ne porte que sur les critères de sélection qui doivent être considérés. De plus, le chef d'établissement relève du directeur général de la commission scolaire et non du conseil d'établissement.

Certes, l'école québécoise dispose de prérogatives décisionnelles nouvelles, notamment au regard de la mise en place du curriculum, mais elle doit faire face aussi à de nouvelles formes de régulation, notamment par une reddition de comptes accrue et une évaluation systématique des établissements. Or, ces nouvelles responsabilités ne s'accompagnent pas, d'office, de ressources additionnelles. En ces périodes successives de compressions budgétaires, c'est plutôt le contraire qui se produit. Avoir plus de responsabilités, sans disposer des moyens nécessaires pour y répondre de façon adéquate, est une situation pour le moins inconfortable.

Mais il demeure que bien des dirigeants d'établissement croient fermement au discours de la décentralisation et à une autonomie accrue accordée aux écoles. Qu'ils aient ou non été « enchantés par des sirènes », il est probable que, en conséquence, certains plus que d'autres sauront aller chercher des marges de manœuvre plus importantes auprès de leurs pouvoirs organisateurs respectifs²². Cela est d'autant plus possible que plusieurs de ces pouvoirs organisateurs se trouvent actuellement dans une transition un peu floue de redéfinition organisationnelle (Lusignan, Lessard et Brassard, 2001). Chose certaine, à court terme, nous continuerons d'assister à une phase de recomposition des identités et des rapports professionnels entre les dirigeants des établissements scolaires et les cadres des pouvoirs organisateurs.

Par ailleurs, il est parfois à se demander si la diversité de l'offre de services singuliers propres à chaque établissement²³, par l'intermédiaire du projet d'établissement, ne va pas bien au-delà de la demande parentale. En d'autres termes, combien de parents s'attendent à ce que leur école de quartier ait sa « coloration propre » ? Au sein d'un monde du travail caractérisé par la mobilité professionnelle et territoriale, comment en tant que parents ne pas s'inquiéter d'une diversité trop élevée entre les écoles lorsque que l'on anticipe que ses enfants réaliseront leurs études au sein de plusieurs d'entre elles au cours de leur parcours scolaire. Dans cette perspective, est-il pertinent, comme le permet la réforme, que chaque établissement scolaire ait son propre bulletin scolaire ?

22. En plus des pouvoirs accordés par la loi aux dirigeants des établissements, les commissions scolaires peuvent déléguer certaines de leurs fonctions et certains de leurs pouvoirs à celles-ci.

23. Selon le Conseil supérieur de l'éducation (2003, p. 25), il existerait un peu plus de 700 projets liés au programme d'éducation internationale, aux arts-études ou sports-études, à l'immersion en langue anglaise, à des programmes d'études enrichis, etc.

À maints égards, à notre avis, l'offre de services scolaires diversifiés dépasse la demande, contribuant ainsi à créer une mentalité de « consommateurs scolaires » autant auprès des parents que des élèves.

Enfin, la compétition introduite entre les établissements fait en sorte que l'équité des services éducatifs devra demeurer une préoccupation constante des pouvoirs organisateurs. Car, en définitive, ce sont d'abord ces derniers qui sont garants de la qualité générale de l'éducation auprès de leur population respective. On peut expliquer – sans nécessairement l'accepter – que, par l'enjeu de la compétition et de la démarcation, certains établissements scolaires publics pratiquent des mesures ségrégatives ou, encore, que d'autres créent des « groupes ou filières d'excellence » en leur sein. Cependant, il est incontournable que l'équité d'accès, de traitement et de réussite à la scolarisation soit assurée pour tous. Or, cette responsabilité relève d'abord et avant tout des pouvoirs organisateurs et de leurs mandataires.

Devant l'importance croissante d'une telle responsabilité, on se demandera vraisemblablement, au cours des années à venir, si le discours sur la décentralisation qui avait accompagné la réforme scolaire québécoise et qui devait assurer une plus grande persévérance et une meilleure réussite scolaire n'était pas, à bien des égards, un chant de sirènes...

BIBLIOGRAPHIE

- Abu-Duhou, I. (1999). *Une gestion plus autonome des écoles*, IIPÉ, Paris, Unesco.
- Brassard, A., J. Lusignan et C. Lessard (2002). *Étude de cas sur l'expérience des changements en éducation dans trois commissions scolaires du Québec*, Laboratoire de recherche et d'intervention portant sur l'analyse des politiques et des professions en éducation (LABRIPROF), Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante (CRIFPE), Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal.
- Brassard, A. et C. Lessard (1998). « L'expérience nord-américaine du changement en éducation : un double regard », dans G. Pelletier et R. Charron (dir.), *Diriger en période de transformation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES, p. 65-102.
- Conseil supérieur de l'éducation (2003). *L'approbation locale de la réforme : un défi à la mesure de l'école secondaire*, Avis au ministre de l'Éducation, Québec, Gouvernement du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation (2001). *La gouverne de l'éducation*, Rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, Gouvernement du Québec. Site <http://www.cse.gouv.qc.ca/>.

- Delors, J. (1996). *L'éducation, un trésor est caché dedans*. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle, Paris, Éditions Odile Jacob.
- Dutercq, Y. (2000). *Politiques éducatives et évaluation : querelles de territoires*, Paris, Éditions ESF.
- Fiske, E.B. et H.F. Ladd (2000). « Nouvelle-Zélande : les exclus de l'école néolibérale », *Le Courrier de l'UNESCO*, numéro de novembre, p. 33-34.
- Gouvernement du Québec (1998). *Loi sur l'instruction publique*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Henriot-Van Zanten, A. (2000). « Politiques, structures et savoirs : l'exemple des réformes en Grande-Bretagne », dans J.C. Ruano-Borbalan (dir.), *Savoirs et compétences en éducation, formation et organisation*, Paris, Éditions Demos/Sciences humaines.
- Henriot-Van Zanten, A. (2001). « Le rôle des évaluations dans les stratégies concurrentielles des établissements et dans les stratégies de choix des parents en France et en Grande-Bretagne », dans L. Demailly (dir.), *Évaluer les politiques éducatives*, Bruxelles, De Boeck Université, p. 31-46.
- Inchauspé, P. (1998). « Des États généraux sur l'éducation », dans G. Pelletier (dir.), *Diriger en période de transformation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES, p. 47-62.
- Lemieux, V. (1997). *La décentralisation*, Québec, Les Éditions de l'IQRC.
- Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Lessard, C., A. Brassard et J. Lusignan (2002). *Les tendances évolutives des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes*, Laboratoire de recherche et d'intervention portant sur l'analyse des politiques et des professions en éducation (LABRIPROF), Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante (CRIFPE), Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal.
- Lusignan, J., C. Lessard et A. Brassard (2001). *Impacts des dernières réformes sur le réseau des commissions scolaires*, LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal.
- McGinn, N. et T. Welsh (1999). *La décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment ?*, IIPÉ, Paris, UNESCO.
- Mills, A. (1991). *La décentralisation des systèmes de santé*, Genève, OMS.
- Mintzberg, H. (1978). *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall Inc.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1996). *Évaluer et réformer les systèmes éducatifs*, Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1999). *Les écoles innovantes*, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, Paris, OCDE.

- Organisation de coopération et de développement économiques (2000). *Société du savoir et gestion des connaissances*, Paris, OCDE.
- Pelletier, G. (dir.) (1998a). *Diriger en période de transformation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES.
- Pelletier, G. (dir.) (1998b). *L'évaluation institutionnelle de l'éducation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES.
- Pelletier, G. (2000). « D'une décennie perdue au grand bond en arrière : décentralisation, privatisation et obligation de résultats au sein des pays en développement ». Conférence présentée au colloque international « L'obligation des résultats en éducation ». Site <http://www.afides.qc.ca>.
- Pelletier, G. (2001a). « Les États généraux sur l'éducation au Québec : processus d'évaluation, de négociations et de décisions politiques », dans L. Demailly (dir.), *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux et pratiques*, Bruxelles, De Boeck Université, p. 65-76.
- Pelletier, G. (dir.) (2001b). *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES.
- Pelletier, G. (2001c). « La décentralisation du système scolaire québécois, une variation sur un thème majeur », *Éducation et francophonie de l'ACELF, XXIX(2)*, automne. Site : www.acef.ca.
- Pelletier, G. (2002a). « La réforme du système scolaire québécois : entre chinook et jusan », *Revue Forum*, Bruxelles, Les Publications de la FESEC.
- Pelletier, G. (2002b). « Diriger en éducation : jeu de pistes pour un temps actuel », dans M. Blois (dir.), *Les systèmes scolaires et leurs régulations*, Lyon, Éditions du CRDP, p. 65-79.
- Pelletier, G. (2003). « Du blanc-seing à la régulation blanchie : de quelques observations sur l'évaluation montante des établissements », dans IRDP (dir.), *Mobiles et mouvements pédagogiques*, Institut national de la recherche et du développement pédagogique, Neuchâtel, Lausanne, Suisse, Éditions LEP/IRDP.
- Perrenoud, P. (2001). « L'établissement scolaire entre mandat et projet : vers une autonomie relative », dans G. Pelletier (dir.), *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES, p. 39-66.
- Tedesco, J.C. (1993). *Tendances actuelles des réformes éducatives*, Paris, UNESCO.
- UNESCO (1994). « Problèmes de décentralisation », *Les cahiers de l'éducation*, numéro 1, Paris, Éditions UNESCO.
- UNESCO (1998a). *L'éducation pour le XXI^e siècle. Questions et perspectives*, Paris, Éditions UNESCO.
- UNESCO (1998b). *Les enseignants et l'enseignement dans un monde en mutation. Rapport mondial sur l'éducation*, Paris, Éditions UNESCO.
- Site <http://www.meq.gouv.qc.ca/conseils/index.html>.
- Site <http://www.acsq.qc.ca>.

CHAPITRE

7

Les stratégies de pilotage du changement au sein d'une école déconcentrée

De la position de témoin
à celle d'acteur

Lorraine Savoie-Zajc
Université du Québec en Outaouais
lorraine.savoie@uqo.ca

RÉSUMÉ

Ce chapitre s'inscrit dans le contexte de la réforme scolaire québécoise, au moment où les écoles sont appelées à devenir des organismes déconcentrés. La question centrale liée aux stratégies de pilotage du changement est alors posée au regard des pratiques développées par les chefs d'établissement scolaire à qui incombe la responsabilité d'assurer la mise en œuvre locale des changements prévus par la réforme. Des données provenant d'une recherche récente montrent que les chefs d'établissement sont sensibles à la qualité des relations de collaboration entre les différents partenaires scolaires et ils témoignent de l'importance de développer un leadership participatif. Des façons de susciter l'appropriation (empowerment), par les personnels scolaires, des orientations du changement et de construire collectivement son sens (meaning) sont proposées en guise de stratégies de pilotage du changement.

L'école constitue une institution clé dans le développement des sociétés (Delors, 1996 ; Legendre, 2002 ; Péruisset-Fache, 1999), position lourde de responsabilités et de conséquences pour ses acteurs (Levin et Riffel, 1997) car elle se trouve au cœur des débats et des nombreuses tensions sociales, démographiques, politiques, culturelles (Delors, 1996 ; Perrenoud, 1997). Elle apparaît aussi, de plus en plus, comme une « institution totale », c'est-à-dire « un milieu de vie chargé de faire face à tous les besoins de l'individu qu'on lui confie, ou, en d'autres termes, chargé d'une "fonction de gardiennage" dont l'objectif ultime et déclaré est la prise en compte du bonheur de l'enfant » (Péruisset-Fache, 1999, p. 52).

Afin de répondre aux nombreuses demandes, attentes et critiques provenant de la société, plusieurs systèmes éducatifs se sont engagés dans des réformes en profondeur, attitude d'ailleurs fermement critiquée par certains, et ce, pour diverses raisons. Legendre (2002) montre que les nombreuses réformes qui ont assailli le système éducatif québécois se caractérisent par une absence de diagnostic véritable et en profondeur des malaises du système ainsi que par le recours à des innovations pédagogiques vues comme des panacées aux problèmes de fonctionnement du système et d'apprentissage des élèves. Levin (2001), pour sa part, dans son étude des réformes scolaires qui se sont déroulées dans cinq systèmes éducatifs (Alberta, Manitoba, Minnesota, Grande-Bretagne et Nouvelle-Zélande), observe que ces réformes sont toutes ancrées dans un « esprit du temps » tissé des mêmes valeurs d'efficacité et de performance ; de plus, les débats autour des réformes de ces cinq systèmes se sont déroulés dans des climats de désenchantement généralisé face à l'école et dans des contextes où les ressources financières diminuaient. Il souligne finalement la pluralité et la divergence grandissantes des perspectives pour conceptualiser « l'école idéale ». Les réformes étudiées sont structurées autour de trois grands axes : la décentralisation des pouvoirs centraux vers l'école et la mise en place de comités de parents, parties prenantes à la gestion de l'école ; l'insistance mise sur les évaluations des apprentissages des élèves et la publication des résultats, rendant ainsi possible le classement des écoles les unes par rapport aux autres ; la création de filières d'études diverses et attrayantes pour les élèves et leurs parents.

La réforme du système scolaire québécois s'inscrit dans pareille tendance, alors qu'une logique d'imputabilité et de reddition de comptes se met en place. Comme le remarque Pelletier (2001), l'autonomisation et la déconcentration des établissements sont une réponse à l'objectif d'amélioration du fonctionnement et des performances des écoles. Ces dernières n'ont toutefois souvent en main ni les ressources ni les dispositifs nécessaires pour assumer de telles responsabilités (Huber et Strittmatter, à paraître ; Levin, 2001).

Comment alors l'école et ses acteurs font-ils face à ces tensions qui engendrent leurs propres paradoxes : les valeurs humanistes sous-jacentes aux fondements de l'école affrontent les valeurs consuméristes de la société (Péruisset-Fache, 1999) ? Comment les acteurs du milieu scolaire et plus spécifiquement les directeurs et les directrices d'école s'orientent-ils face aux nombreux changements auxquels les écoles sont conviées dans le cadre de la réforme québécoise ? Car, que veut dire exercer sa profession dans une école décentralisée et déconcentrée, si les valeurs et les attitudes des personnes concernées ne sont pas modifiées ? Ce sont les questions centrales autour desquelles ce chapitre sera structuré.

Nous explorerons d'abord brièvement les concepts de décentralisation et de déconcentration, puisque les écoles sont appelées à devenir des organismes déconcentrés. Quels sont donc les changements qui sont attendus des acteurs dans cette nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités ? Cela étant établi, nous rappellerons les différents courants présents dans la littérature pour mieux comprendre la dynamique sous-jacente au pilotage de changements. Les modifications dans les structures de gestion restent vaines, en effet, si les acteurs ne jettent pas un regard critique sur leurs valeurs et leurs pratiques, affectant ainsi la culture même de l'institution (Fullan, 1994). Les voix de chefs d'établissements scolaires québécois francophones au sujet des stratégies de pilotage du changement qu'ils jugent efficaces afin que leur école devienne un lieu dynamique de décision et de gestion, contribuant au succès scolaire de leurs élèves, seront ensuite entendues. Des données provenant d'une recherche¹ conduite entre les années 1998 et 2001 seront présentées et discutées. Nous concluons enfin en rappelant que la dynamique du pilotage du changement appartient d'abord et avant tout aux acteurs, parties prenantes de ce changement. Les questions d'appropriation (*empowerment*) par les acteurs des orientations du changement et du sens (*meaning*) qu'ils leur donnent seront au cœur des préoccupations.

1. Cette recherche a reçu l'appui financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Les chercheurs suivants y ont contribué : André Brassard, Lise Corriveau, Régent Fortin, Arthur Gélinas et Lorraine Savoie-Zajc.

1. NOUVEAU PARTAGE DES POUVOIRS ET DES RESPONSABILITÉS PAR LA DÉCENTRALISATION ET LA DÉCONCENTRATION

Des changements d'ordre structurel importants ont été introduits dans le cadre de la réforme scolaire québécoise. L'école est définie comme occupant une position centrale au sein de sa communauté. Elle doit se montrer ouverte aux besoins de son environnement et elle est dorénavant administrée conjointement par un conseil d'établissement composé de parents, de membres de la communauté et de divers acteurs du monde scolaire (direction, enseignants, élèves du secondaire). Une telle structure de gestion participative jette ainsi les fondements d'un partenariat qui doit s'instaurer ou se raffermir, le cas échéant, entre l'école et sa communauté. L'idée de la décentralisation des pouvoirs est ainsi consacrée, car une marge de manœuvre importante est laissée à chaque établissement pour l'application du régime pédagogique, pour la mise sur pied de programmes d'études spéciaux et de programmes de services complémentaires et particuliers, relativement à la question de l'utilisation des locaux de l'école et, enfin, pour l'approbation de la grille-matière et du budget de l'école avant que celui-ci ne soit soumis à la commission scolaire. La nouvelle école est ainsi définie :

La « nouvelle » école est un organisme déconcentré de la commission scolaire, place sous la responsabilité partagée d'un conseil d'établissement et de la direction d'école.

Elle réalise sa mission dans le cadre d'un projet éducatif qui contient des orientations et des mesures visant l'application, l'adaptation et l'enrichissement du projet éducatif national (MEQ, 1997, p. 4).

Que recourent donc les termes de décentralisation et de déconcentration ? Pelletier (2001, p. 18) définit ainsi la décentralisation :

Une structure est dite décentralisée lorsque ces attributions, notamment la capacité à prendre des décisions significatives, est répartie entre différentes personnes ou unités.

Parler de décentralisation, c'est donc faire référence à l'autonomie relative d'un établissement. Il importe toutefois de distinguer l'autonomie pédagogique et l'autonomie financière. Dans le contexte de la réforme scolaire québécoise, les écoles ont acquis davantage d'autonomie par rapport à leur orientation pédagogique (projet éducatif, plan de réussite) et elles doivent, par conséquent, répondre de leurs décisions. Sur le plan

administratif, elles gèrent des budgets, à l'intérieur d'un cadre fixé par leur commission scolaire. Elles jouissent toutefois d'un degré d'autonomie moindre à ce chapitre.

Pourquoi la décentralisation ? Levin (2001) avance trois hypothèses. La première est que des changements portant sur la structure de gouvernance produiront des effets appréciables sur la performance des écoles. La seconde propose que les centres locaux de décision (par l'intermédiaire des conseils d'établissement dans le cas québécois) seront les mieux placés pour prendre des décisions dans le meilleur intérêt des communautés et des écoles. En troisième lieu, les parents sont vus comme étant les mieux placés pour savoir ce qui convient à leurs enfants, cette dernière affirmation étant partagée par Morgan (1993) qui dit qu'un organisme s'engage vers la décentralisation lorsque le système devient trop complexe et qu'il ne peut plus être géré depuis le centre. La décentralisation prévoit donc une présence locale et elle procure aux unités décentralisées un pouvoir, un contrôle et une autonomie leur permettant de s'adapter aux conditions spécifiques de leur environnement et de s'auto-organiser afin d'atteindre des objectifs visés.

La logique sous-jacente à la décentralisation est de créer des centres locaux d'activité qui peuvent s'épanouir grâce à leur utilisation des ressources locales, leur capacité à répondre à des besoins spécifiques de leurs clients, leur adaptation aux variations de leur environnement spécifique (traduction libre, Morgan, 1993, p. 74).

Le défi à relever dans un système décentralisé est donc de faire en sorte que la décentralisation se fasse sous le sceau d'une certaine forme de contrôle central afin de prévenir que le système ne devienne anarchique, en quel cas les unités locales perdraient de vue l'esprit, la mission et le mandat du système dans son ensemble. Un système s'engage aussi vers la décentralisation afin de devenir plus efficace, plus efficient et davantage responsable de ses gestes professionnels.

La décentralisation se décline selon divers degrés d'autonomie et tout organisme décentralisé doit répondre à des critères d'efficience, d'efficacité et de responsabilité, différents selon les systèmes. Pelletier (2001) reprend la typologie de la décentralisation utilisée par l'Organisation mondiale de la santé pour en définir divers paliers. Ces paliers sont : la déconcentration, la délégation, la dévolution, la privatisation. Pelletier (2001) remarque fort justement que ces quatre paliers sont des modèles purs et que de multiples combinaisons sont possibles entre eux.

C'est le palier de la déconcentration qui sera davantage défini, puisque c'est le niveau de décentralisation auquel le ministère de l'Éducation convie les écoles québécoises².

Selon Pelletier (2001), la déconcentration se caractérise surtout par une décentralisation administrative ; elle vise à faciliter l'exercice local ou régional de pouvoirs qui continuent de relever de l'administration centrale. Ainsi, la tâche du directeur ou de la directrice d'une école est définie par le ministère de l'Éducation : les enseignants s'engagent à enseigner selon les programmes d'études élaborés par le Ministère, leurs conditions de travail sont négociées par un syndicat, unique pour tous les enseignants. La gestion de l'école se fait selon des politiques cadres définies par la commission scolaire à laquelle chacune appartient : politiques d'évaluation des apprentissages, politiques de gestion du personnel, pour ne nommer que ces quelques exemples. L'école déconcentrée possède toutefois plusieurs prérogatives : celle de se définir sur le plan pédagogique (par la mise en place de projets spécifiques, dont le projet éducatif et les plans de réussite) et celle de gérer ses budgets de perfectionnement notamment. De plus, la présence du conseil d'établissement et la gestion participative à laquelle chaque direction est conviée constituent des mécanismes importants pour l'école par lesquels des liens sont créés avec la communauté et un dialogue constructif s'engage avec les partenaires : parents, membres de la communauté, élèves.

Et les écoles québécoises doivent justement remplir l'obligation de se fixer des objectifs pour stimuler la réussite et la persévérance scolaires des élèves par les plans de réussite. Elles sont, de plus, engagées dans une dynamique de reddition de comptes relativement à l'atteinte de leurs objectifs.

En outre, les chefs d'établissement ont la responsabilité de piloter les changements introduits par la réforme dans leur école. La question des stratégies de pilotage du changement s'avère donc importante et mérite qu'on s'y attarde. Car comment pilote-t-on des changements dans un système complexe et déconcentré ? Quelles sont les pratiques les plus cohérentes au regard de la nature des transformations mêmes que l'on souhaite effectuer ?

2. Voir la définition de la « nouvelle école » introduite précédemment.

2. STRATÉGIES DE PILOTAGE DU CHANGEMENT : QUELQUES ORIENTATIONS THÉORIQUES

La question des stratégies de pilotage du changement, lorsque celui-ci est provoqué par une source externe, occupe une place importante dans la littérature sur les processus de changement en éducation. Depuis les années 1960, les perspectives ont évolué et les nombreux théoriciens qui en ont traité ont proposé un large éventail de stratégies qui pourraient être regroupées selon deux grandes perspectives. La première est qualifiée de « centrée sur l'acteur », alors que la seconde est systémique et qu'elle emprunte une optique davantage « culturelle ».

2.1. STRATÉGIES DE PILOTAGE DU CHANGEMENT CENTRÉES SUR L'ACTEUR

La littérature sur le changement a produit de nombreux inventaires de stratégies³ de changement (Chin et Benne, 1976 ; Guba et Clark, 1975 ; Collerette et Delisle, 1982 ; Zaltman, Florio et Sikorski, 1977) centrées sur l'acteur. L'avantage de ces inventaires est qu'ils offrent des répertoires de types d'intervention basés sur des systèmes de classification divers. Les logiques d'organisation sont variées, certains prenant comme point d'appui les leviers d'influence pour amener l'acteur à changer (Guba et Clark, 1975). Pour d'autres, ce sont les postulats sous-jacents au processus de changement qui servent à organiser le discours (Chin et Benne, 1976 ; Zaltman, Florio et Sikorski, 1977), et, dans d'autres cas, c'est le concept de pouvoir et ses degrés d'application ou de partage qui sont à la base de la proposition (Collerette et Delisle, 1982). Ces inventaires sont les fruits d'une vision rationnelle du processus du changement, très profondément ancrée dans les décennies 1960 et 1970, alors que la croyance en la rationalité des acteurs était forte et que l'accent était mis sur la qualité des communications et sur la nature des relations entre « promoteurs » et « clients du changement ».

Une telle vision des stratégies de pilotage du changement et par conséquent du processus de changement lui-même a toutefois été fortement remise en question. Car, bien que ces stratégies soient dites « centrées sur l'acteur », la vision elle-même du processus de changement y est mécaniste et réductrice. Les acteurs sont interpellés dans le changement comme acteurs individuels et non comme membres d'un système. De plus, la nature

3. Le terme « stratégie » renvoie aux décisions d'ordre tactique prises dans le but d'inciter des personnes à s'engager dans la voie d'un changement spécifique.

même de l'institution où le changement devrait se produire n'est ni critiquée ni appréciée. On évacue ainsi des préoccupations importantes comme celles du leadership, de la dynamique institutionnelle, de la nature des relations entre les divers partenaires de l'école. On comprend alors de plus en plus la question du pilotage de changement comme n'étant ni du ressort exclusif de la source externe, mandataire du changement (le ministre de l'Éducation par exemple), ni provenant entièrement de la base comme les stratégies participatives pourraient le faire valoir.

À la suite d'une importante revue de la littérature, Fullan (1994) conclut que les études sur le pilotage du changement selon une stratégie d'autorité (du sommet vers la base) ont montré que cette façon de faire était vouée à l'échec. Citant Sarason (1990), il avance que des millions de dollars ont été dépensés aux États-Unis pour soutenir des réformes pilotées du sommet vers la base avec peu de résultats. Fullan (1993) formule d'ailleurs un premier principe, utile dans le pilotage du changement, qui dit que « les lois et les décrets ne garantissent pas le changement ».

Devant une telle constatation d'échecs répétés, les planificateurs du changement ont alors pensé que seules des stratégies de déconcentration (du début à la fin), menées par les écoles, posséderaient la capacité de stimuler l'enthousiasme des personnels scolaires pour s'engager dans un processus de changement. Fullan (1994) ajoute toutefois qu'une telle approche n'est pas susceptible de soutenir avec succès les efforts des personnes engagées. Les stratégies de déconcentration conduisent à l'inertie, à un sentiment de laisser-faire ou à l'étroitesse de perspectives. Elles produisent aussi des situations où il est difficile de discerner ou de maintenir un contrôle de qualité sur l'intervention.

Il convient plutôt d'apprendre à recourir aux deux types de stratégies simultanément : toutes les deux jouent un rôle important, mais elles doivent être coordonnées : « plus les stratégies d'autorité et participatives seront coordonnées, plus il est probable que les systèmes complexes pourront améliorer leur performance » (Fullan, 1994, p. 201).

Levin (2001) exprime une position similaire lorsqu'il souligne que les cinq réformes étudiées ont donné relativement peu de résultats. Il pointe du doigt plusieurs facteurs pouvant expliquer cet échec relatif en montrant que ce qui a principalement fait défaut, c'est le manque de suivi du législateur auprès des acteurs et une absence d'attention et d'encadrement au moment de la mise en œuvre des changements.

Les changements d'envergure, tels que celui de la présente réforme scolaire, ne peuvent être gérés uniquement à partir du sommet de la hiérarchie. Le ministère de l'Éducation possède certes le pouvoir de promulguer

des orientations générales qui traduisent des valeurs spécifiques. Il possède également le pouvoir de légiférer. La façon dont les membres du système intègrent toutefois l'esprit de la réforme échappe au législateur et une telle re-socialisation, un tel apprentissage sont de nature hautement imprévisible, car ils reposent sur la nature et la qualité de l'appropriation qui s'effectuera au niveau local, celui des écoles. De plus, dans la logique d'un système qui tend à la déconcentration, ce sont les acteurs des écoles eux-mêmes qui doivent développer des savoir-faire et des savoir-être susceptibles de stimuler et de susciter des énergies de changement au niveau local.

Fullan (1994) attire l'attention sur l'importance de la transformation de la culture scolaire (*reculturing*) avant de s'attaquer aux structures. C'est le développement d'une culture compatible avec les valeurs sous-jacentes à la réforme qui apparaît être préalable à la restructuration (Fullan, 1992 ; Fullan et Hargreaves, 1992 ; Gather-Thurler, 2000 ; Sarason, 1982, 1990). Le défi de s'engager dans un processus de reculturation au sein d'une école n'est pas simple. Il est toutefois essentiel, pour quiconque cherche à promouvoir une nouvelle dynamique professionnelle au sein d'un système déconcentré, où les personnels scolaires s'approprient leurs gestes professionnels, d'examiner de façon critique sa pratique et sa transformation afin de se rapprocher du modèle d'école tel que promu par la réforme, avec les valeurs pédagogiques qu'elle véhicule.

2.2. STRATÉGIES DE PILOTAGE DU CHANGEMENT CENTRÉES SUR LA CULTURE INSTITUTIONNELLE

Une école déconcentrée, animée d'un souci d'appropriation par les acteurs scolaires de ses orientations, doit s'engager dans le développement d'une culture de collaboration et se familiariser avec la notion d'*empowerment*, c'est-à-dire de la prise de pouvoir sur son travail (Gather-Thurler, 2001, p. 205). Cette auteure maintient qu'il y a *empowerment*, « si le changement est :

- 1) porté par un acteur collectif ;
- 2) défini grâce à une évaluation sérieuse des fonctionnements et des dysfonctionnements, des besoins et des voies prioritaires de développement ;
- 3) négocié de façon démocratique au sein du groupe, qui contrôle ses leaders ;
- 4) construit à partir des compétences internes tout en restant ouvert à l'extérieur. »

La question de l'*empowerment* est aussi évoquée et soutenue par Sirotnik (1989). Celui-ci lie fortement une telle avenue à l'idée que les écoles ne devraient pas seulement être vues comme des centres névralgiques de changement, mais aussi comme des lieux où la recherche est valorisée et pratiquée. Sa vision de la recherche s'éloigne toutefois des formes traditionnelles habituellement pratiquées par les universités. Il propose que les éducateurs deviennent leurs propres agents de changements, qu'ils soient des consommateurs actifs et critiques des savoirs qu'ils ont eux-mêmes produits ou qui sont produits par d'autres afin de s'engager dans une dynamique de transformation de leurs pratiques.

La notion de « projet » est aussi centrale dans le processus de déconcentration. L'école déconcentrée est portée par des objectifs institutionnels et ses acteurs se donnent les moyens (formation, travail en équipe, concertation accrue) de mobiliser les énergies vers la réalisation d'un but commun. Pour Perrenoud (2001, p. 43) :

La logique du projet invite l'établissement à définir partiellement les finalités et les modalités de l'action éducative, à prendre des initiatives, à se donner une « politique ».

Dans son étude sur la notion de projet, Boutinet (1990) distingue entre projet éducatif, projet pédagogique et projet d'établissement. Alors que le premier type comporte un enjeu de nature idéologique et se manifeste plus dans le discours que dans la pratique, le second désigne la relation enseignant-élève et s'incarne dans la relation qui s'établit eux. Nous renvoyons au projet d'établissement dans ce texte. Selon Boutinet (1990, p. 182) :

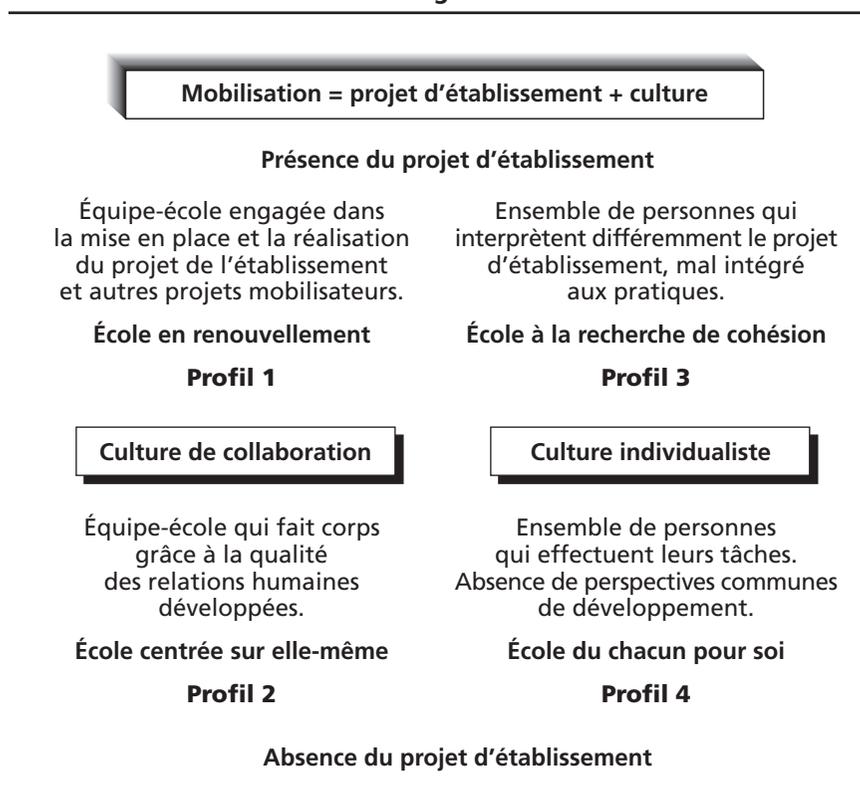
[le projet d'établissement] cherche à incarner la façon par laquelle une communauté scolaire prend conscience de son identité et s'affirme dans son autonomie, en développant notamment des liens de collaboration entre ses membres pour en faire des partenaires : administratifs, enseignants, élèves, parents.

Le schéma de la figure 1 ventile différents types d'écoles selon que celles-ci sont engagées sur la voie de l'*empowerment* et tendent vers le modèle de l'organisation apprenante (Senge, 1991) ou non. Selon Senge, une institution qui est capable d'apprendre de ses expériences et qui ajuste son fonctionnement en tenant compte de ses apprentissages est une institution qui saura faire face aux défis nombreux et diversifiés posés par la société contemporaine. Le schéma proposé fait le croisement entre la notion de « projet d'établissement » qui, pour rappeler les propos de Perrenoud (2001) et de Boutinet (1990), fournit la ligne directrice, le fil conducteur des gestes professionnels posés et celle de la « culture » du milieu qui se construit par les membres d'une communauté-école. Staessens (1993) définit la culture professionnelle comme étant une réalité socialement construite qui permet

de conférer du sens à des comportements inexplicables autrement. La culture professionnelle possède un caractère normatif qui sert à guider les comportements de ses membres.

Inchauspé (2001) établit aussi le lien entre « culture » et « projet », la dynamique de projet étant un catalyseur puissant de mobilisation du personnel scolaire et de développement de son appropriation progressive des changements proposés par la réforme. Pour Inchauspé (2001), s'engager dans une dynamique de projet signifie déclencher et alimenter un processus de transformation de la culture organisationnelle de l'école.

FIGURE 1
Profils d'écoles selon leur degré de mobilisation collective



Ces deux vecteurs, projet d'établissement et culture, nous permettent donc de caractériser le profil de quatre écoles types et de fournir un cadre de réflexion et d'action aux personnes désireuses de travailler à l'amélioration du climat de leur école.

La figure précédente propose une typologie des écoles structurée selon deux axes : l'axe de la culture, de nature collaborative à individualiste, et l'axe du projet d'établissement selon sa présence ou son absence.

Une école déconcentrée, engagée dans une dynamique de changement, devrait être une école qui a déjà développé une culture de collaboration, c'est-à-dire que le climat de travail qui y règne en est un où les personnes travaillent ensemble, discutent de leurs orientations pédagogiques, s'engagent, comme équipe, à développer des moyens et des stratégies pour la réussite des élèves. C'est aussi une école qui possède un projet commun, un projet d'établissement, et les interventions des personnes convergent vers sa réalisation. Nous avons nommé ce type « école en renouvellement » (Profil 1). Ce profil partage des caractéristiques avec le modèle de l'organisation apprenante.

On peut aussi se retrouver dans une école où les personnels ont établi des relations humaines agréables et chaleureuses. Le climat de travail y est harmonieux, car des liens de collaboration existent entre les personnes. Il n'y a toutefois pas de projets communs qui guident les efforts des personnels et le projet d'établissement est absent. On s'y trouve bien, on a plaisir à se retrouver ensemble, mais chacun agit selon son gré dans ses interventions scolaires. On a nommé ce type « école centrée sur elle-même » (Profil 2).

Dans « l'école à la recherche de cohésion » les individus, membres d'un système donné, poursuivent un ou des projets dont la relation au projet de l'établissement est difficile à établir. Il manque aussi de cohésion entre les interventions pédagogiques. Par exemple, un enseignant particulièrement intéressé par l'éducation à l'environnement développe un projet pédagogique en ce sens. Il n'y a pas de suite, pas de suivi dans les autres classes et les élèves passent d'un niveau à l'autre sans que leur engagement en éducation relative à l'environnement puisse se poursuivre (Profil 3).

Le dernier type, « l'école du chacun pour soi », désigne un milieu où chacun fait le travail pour lequel il est payé. C'est un climat où non seulement les individus travaillent de façon isolée des autres, mais où la vision commune fait défaut (Profil 4).

La direction de l'école contribue, d'une part, à la mise en place d'une dynamique de mobilisation et hérite, d'autre part, de ce qui est déjà présent dans un milieu donné. Il faut donc arriver à composer avec les

circonstances et les dynamiques afin d'insuffler, de façon soutenue, un désir d'amélioration des compétences professionnelles. Il est aussi nécessaire de tendre vers le profil de « l'école en renouvellement » pour que l'équipe soit centrée sur la réalisation de son mandat général, c'est-à-dire la réussite scolaire des élèves. On s'attend également à ce que chaque personne qui fait partie de l'école s'approprie, comme individu et comme membre d'un groupe, une telle responsabilité et devienne un acteur dynamique dans ce processus de mobilisation et d'engagement.

3. SOURCES ET STRATÉGIES DE CHANGEMENT : PLACE AU DISCOURS DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT

Dans le cadre d'une recherche portant sur la transformation des pratiques de gestion dans le contexte de la réforme scolaire actuelle (Brassard, Corriveau, Fortin, Gélinas et Savoie-Zajc, 2001 ; Savoie-Zajc, Brassard, Corriveau, Fortin et Gélinas, 2000 ; Savoie-Zajc, Brassard, Corriveau, Fortin et Gélinas 2002a, 2002b), soixante-dix directions d'écoles francophones ont participé à des entrevues semi-dirigées. La question générale de la recherche était : dans le contexte d'une réforme scolaire où les acteurs sont invités à travailler en partenariat avec les communautés locales, quels ajustements les directeurs et directrices d'école apportent-ils à leurs pratiques de gestion ? Un schéma d'entrevue a été structuré autour des pôles suivants : la représentation qu'a le chef d'établissement de sa fonction et de ses modifications éventuelles depuis son entrée en fonction ; la représentation qu'a le chef d'établissement du processus de changement et de son rapport avec celui-ci dans le contexte d'une réforme scolaire (changement mandaté par une source externe) ; les soutiens et le réseau de ressources sur lesquels le chef d'établissement peut s'appuyer dans le pilotage du processus de changement dans son école.

La majorité des participants aux entrevues venaient d'un bassin de 250 personnes qui avaient non seulement consenti à répondre à un questionnaire, mais qui avaient aussi accepté de participer à des entrevues. Les personnes interviewées ont été choisies au hasard, en respectant des critères de répartition géographique (toutes les régions administratives du Québec), de sexe et d'ordre scolaire. Leurs caractéristiques sont illustrées au tableau 1. Les données d'entrevue ont été recueillies entre les mois de novembre 1999 et mars 2000.

TABLEAU 1
Profil des personnes interviewées

Homme :	50 %
Femme :	50 %
École primaire :	56 %
École secondaire :	32 %
Plus d'un établissement :	7 %
Autre :	5 %

Aux fins du présent chapitre, nous allons nous attarder aux stratégies que les chefs d'établissement jugent efficaces pour le pilotage du changement mandaté par une source externe, puisque nous nous intéressons aux savoir-faire des directions dans le contexte d'une école en transformation tant sur le plan structurel que sur le plan pédagogique.

La recherche a d'abord mis en évidence les représentations que les directions avaient de leur rôle dans un contexte de changement. Ils se voient comme des collaborateurs au sein d'une équipe et comme des « facilitateurs » de changement, c'est-à-dire comme des guides et des supports dans cette dynamique de transformation des pratiques qui prend forme.

En effet, 47,5 % des images utilisées pour communiquer la représentation qu'ils se font de leurs rôles expriment une vision du leadership qui promeut la participation et la collaboration (Savoie-Zajc, 2002a et b), caractéristiques importantes de leaders efficaces (Koffi, Laurin et Moreau, 1998 ; Sergiovanni, 1991). Ils communiquent aussi l'idée que le moment de la réforme constitue une chance pour les personnels scolaires de se développer et d'évoluer professionnellement parlant. Une telle perspective est liée à la notion d'*empowerment* du personnel scolaire ainsi qu'à l'importance de la formation continue dans un environnement en constante évolution, marqué au sceau d'une complexité croissante (Delors, 1996).

On peut donc se demander comment les directions d'école gèrent tous ces changements, dans la perspective de susciter la collaboration entre les membres de l'équipe, au sein d'une école déconcentrée.

Les stratégies reconnues dans les données sont de quatre types : les attitudes spécifiques qu'il est nécessaire de développer représentent 17 % de l'ensemble des stratégies ; le recours à certaines compétences utiles dans le pilotage du changement correspond à 56,4 % des stratégies et la formation, à 14,3 % des stratégies ; les modifications dans les procédures ou les structures représentent, enfin, 12,3 % des stratégies.

3.1. ATTITUDES SPÉCIFIQUES QU'IL EST NÉCESSAIRE DE DÉVELOPPER

Bourassa, Serre et Ross (1999), citant Aebischer et Oberlé, définissent l'attitude comme étant un système de dispositions cognitives plus ou moins stables à l'égard d'un objet ou d'une personne. Le tableau suivant énumère les attitudes mentionnées par les participants aux entrevues et désignées comme étant importantes à développer pour piloter efficacement un changement.

TABLEAU 2
Les attitudes à développer comme stratégies de pilotage
d'innovations pédagogiques

<i>Attitudes</i>	<i>Fréquences (N)</i>	<i>Fréquence (%)</i>
1. Attention à un rythme convenable pour piloter les changements	14	20,3
2. Être attentif aux besoins des personnes	12	17,4
3. Faire preuve de transparence	8	11,6
4. Collégialité avec les autres directeurs	7	10,6
5. Collégialité avec équipe-école	6	8,7
6. Maintenir son calme	4	5,8
7. Se concerter avec les parents et les enseignants	3	4,3
8. Développer le plaisir de travailler pour apprendre	2	2,9
9. Faire confiance	2	2,9
10. Être clair/ explicite	2	2,9
11. Être cohérent	2	2,9
12. Faire montre d'ouverture	2	2,9
13. Être proche des leaders	2	2,9
14. Être respectueux	1	1,4
15. Se montrer disponible	1	1,4
16. Être rationnel	1	1,4
Total	69	100

Ainsi que l'illustre le tableau 2, certaines des attitudes qu'ils souhaitent développer visent la nature même du pilotage du changement (n° 1, le rythme, n° 13, le recours aux leaders), et représentent 23,2 % des attitudes requises. Le groupe le plus important des attitudes touche cependant la

nature des relations qui s'établissent entre les personnes (n^{os} 2, 4, 5, 7 : la recherche de la concertation et de la collégialité) et représentent 40,5 % des attitudes évoquées. On aperçoit aussi un troisième sous-ensemble d'attitudes qui sont relationnelles tout en renvoyant à des qualités que la personne devrait posséder ou qui décrivent la qualité des communications (n^{os} 3, 6, 9, 10, 11, 1 % des attitudes).

3.2. COMPÉTENCES UTILES DANS LE PILOTAGE DU CHANGEMENT

Selon Perrenoud (1999), la compétence désigne « la capacité de mobiliser diverses ressources cognitives pour faire face à un type de situations » (p. 17). Un total de 229 compétences stratégiques ont été repérées dans les discours des directeurs d'école. Ces compétences stratégiques ont été regroupées sous six bannières. Le tableau 3 les met en évidence.

TABLEAU 3
Compétences pour piloter des innovations

C1	Gérer la circulation de l'information à l'école		46 énoncés,
C1.1	Organiser des rencontres (parents, élèves, enseignants)	15	20,1 %
C1.2	Informar	11	
C1.3	Expliquer	6	
C1.4	Discuter	6	
C1.5	Échanger	5	
C1.6	Communiquer	4	
C1.7	Clarifier	3	
C1.8	Écrire des cadres de référence	2	
C1.9	Faire comprendre	1	
C1.10	Organiser des visites	1	
C1.11	Animer	1	
C1.12	S'informer	1	
C2	Assurer un leadership à l'école		54 énoncés,
C2.1	Impliquer les personnes	16	23,6 %
C2.2	Déléguer/ responsabiliser	7	
C2.3	Prendre des décisions en équipe	6	
C2.4	Consulter les personnes	5	
C2.5	Communiquer une vision	4	
C2.6	Remettre en question	4	
C2.7	Introduire de nouvelles idées	3	
C2.8	Personnaliser sa supervision	3	
C2.9	Avoir une gestion participative	3	
C2.10	Donner des défis	2	
C2.11	Avoir des outils de gestion	1	

TABLEAU 3 (suite)
Compétences pour piloter des innovations

C3	Créer un climat de collaboration à l'école		63 énoncés,
	C3.1 Travailler en équipe	27	27,5 %
	C3.2 Encourager, valoriser, sécuriser	8	
	C3.3 Écouter	7	
	C3.4 Développer la confiance	7	
	C3.5 Changer les mentalités	7	
	C3.6 Développer l'esprit d'équipe	4	
	C3.7 Gérer ensemble la diversité	1	
	C3.8 Apprendre à se connaître	1	
	C3.9 Développer un climat d'entraide	1	
C4	Concevoir, mettre en place et réguler le plan d'action		29 énoncés
	C4.1 Analyser les situations	7	12,7 %
	C4.2 Prioriser les actions	6	
	C4.3 S'approprier esprit de la réforme	6	
	C4.4 Faire un sondage	2	
	C4.5 Objectiver	2	
	C4.6 Assurer un suivi	2	
	C4.7 Expérimenter	2	
	C4.8 Faire un bilan	1	
	C4.9 Être proactif face au changement	1	
C5	Orchestrer les relations avec la communauté		18 énoncés
	C5.1 Développer partenariats avec la communauté	8	7,9 %
	C5.2 Développer un réseau de personnes-ressources	4	
	C5.3 Préparer les réunions du CE à l'avance	3	
	C5.4 Présenter budget au CE	1	
	C5.5 Apprendre à fonctionner avec le CE	1	
	C5.6 Prendre modèle sur d'autres écoles	1	
C6	Faire sa place dans l'équipe école		17 énoncés
	C6.1 Accompagner, soutenir	6	7,4 %
	C6.2 Faciliter	5	
	C6.3 Construire sa crédibilité	4	
	C6.4 Se faire une carapace	1	
	C6.5 Équilibrer consultation et prise de décision	1	

On voit que les compétences les plus fréquemment nommées visent le développement d'un climat de collaboration à l'école (C3). Complétées par les compétences regroupées sous la mise en relation de l'école avec la communauté (C5), elles représentent 35,4 % des compétences nommées. Le groupe de compétences liées à l'exercice du leadership (C2) ainsi que celles de leur place dans l'équipe (C6) sont aussi complémentaires l'une à l'autre. Elles forment 31 % de l'ensemble des compétences. Certaines des compétences stratégiques sont de l'ordre de la procédure par la conception, la mise en place et la régulation d'un plan d'action (C4) et elles représentent 12,7 %

du nombre total des compétences. La compétence stratégique d'assurer une bonne circulation de l'information (C1) paraît instrumentale aux précédentes et correspond à 20,1 % des compétences nommées.

3.3. FORMATION

Le troisième type de stratégies pour le pilotage du changement est celui de la formation. De façon assez surprenante et contrairement aux attentes, cette stratégie d'action est relativement peu fréquemment évoquée par les chefs d'établissement. Le tableau 4 énumère ces stratégies.

TABLEAU 4
Les stratégies de pilotage d'innovations pédagogiques
par la formation

<i>Formation</i>	<i>Fréquence (N)</i>	<i>Fréquence (%)</i>
1. Recevoir une formation (pairs, personnes ressources externes à l'école)	30	51,7
2. Mettre en place des comités de travail et siéger à des comités	17	29,3
3. Planifier une formation	5	8,6
4. Former les parents	2	3,4
5. Mettre en place une culture de formation continue	1	1,7
6. Se référer à des experts	1	1,7
7. Modéliser une pratique exemplaire	1	1,7
8. Mieux préparer les futurs enseignants	1	1,7
Total	58	100

Même si la formation par un pair ou par une personne-ressource, extérieure à l'école (n° 1) domine ce groupe de stratégies (51,7 %), la catégorie « formation » ne constitue pas un groupe de stratégies important dans l'ensemble, celle des compétences stratégiques à mettre en œuvre étant la plus volumineuse. Des nuances peuvent toutefois être proposées. En effet, on peut supposer que le recours à la formation est tellement présent dans la culture scolaire que les chefs d'établissement, lorsqu'ils ont été interrogés sur les stratégies efficaces de pilotage d'innovations pédagogiques, n'ont pas cru bon de mentionner la formation comme stratégie tant celle-ci est présente dans leur fonctionnement.

3.4. MODIFICATIONS SUR LE PLAN DES PROCÉDURES OU DES STRUCTURES

Quatrième groupe de stratégies, les modifications sur le plan des procédures ou des structures constituent pour plusieurs chefs d'établissement une autre façon de piloter des changements. Le tableau 5 présente ces stratégies.

TABLEAU 5
Les stratégies de pilotage d'innovations pédagogiques
par les modifications au niveau des procédures ou des structures

<i>Structure</i>	<i>Fréquences (N)</i>	<i>Fréquence (%)</i>
1. Réaménagement (temps, horaire ; locaux ; services, personnel)	22	44
2. Besoin/ introduction de ressources (matériel didactique ; budget ; embauche ; tâches ; programme)	16	32
3. Mise en place de nouvelles procédures (parents, discipline)	10	20
4. Gestion stratégique	2	4
Total	50	100

Le recours aux stratégies de l'ordre de la restructuration constitue un type non négligeable d'interventions auxquelles certains directeurs recourent. Bien que ce groupe soit numériquement moins important, les modifications sur le plan des procédures et des structures n'en constituent pas moins une forme d'action visant à mettre en place des cadres structurels et organisationnels utiles pour soutenir les efforts consentis pour la mise en œuvre des innovations pédagogiques.

3.5. SYNTHÈSE DES STRATÉGIES DE PILOTAGE DU CHANGEMENT

Il appert que les directeurs et directrices d'école comptent surtout sur leurs qualités personnelles (le groupe des attitudes) et sur le recours à des compétences apparentées pour piloter de la façon la plus appropriée possible les innovations pédagogiques. On se rend compte que les compétences qui touchent la mise en place d'un climat de collaboration à l'école (C3), complétées par les compétences regroupées sous la bannière « mise en relation de l'école avec la communauté » (C5), dominent le discours. Le groupe des compétences liées à leur leadership (C2) ainsi que celles du rôle qu'ils

entendent jouer dans cette dynamique (C6) se complètent et elles montrent que les chefs d'établissement sont conscients que, pour arriver à mettre en place un climat de collaboration et une ouverture à la communauté, ils doivent apporter des transformations à leur leadership.

CONCLUSION

L'école québécoise devient, par les paramètres de la loi 180, un organisme déconcentré. Comment les pratiques des personnels scolaires et les dynamiques professionnelles vont-elles se transformer pour que chaque école devienne réellement un lieu responsable de la persévérance et de la réussite des élèves et en réponde ?

Des concepts comme ceux de *l'empowerment* et de l'organisation apprenante sont riches de sens pour promouvoir les attitudes et les habiletés qui accompagnent la transformation des gestes professionnels dans une école déconcentrée. Car ce n'est pas qu'en mettant en place une structure favorisant la déconcentration que l'école va devenir déconcentrée. C'est plutôt en s'attardant à la mentalité des personnes, à leurs valeurs, à leur désir de s'améliorer professionnellement qu'une réelle déconcentration sera vécue. Les personnels relèveront alors avec courage les défis professionnels auxquels ils sont confrontés et feront preuve d'un esprit critique pour prendre les meilleures décisions possible. Notre proposition, à savoir que la mobilisation vers le changement repose sur deux éléments, l'articulation collective d'un projet d'établissement et la mise en place d'une culture de collaboration, repose sur de nombreux constats de recherche (Fullan, 1994, Gather-Thurler, 2000, Sergiovanni, 1991). Ces recherches ont montré que les écoles efficaces étaient collaboratives, dynamiques, capables de lancer et de relever des défis, qu'elles devaient répondre de leurs décisions et de leurs gestes professionnels.

Les données de recherche introduites ont montré en outre que les représentations des chefs d'établissement à propos de leur rôle au sein de l'équipe-école en tant que collaborateurs, « facilitateurs », supports et guides communiquent une vision participative du leadership, en accord avec les changements structurels apportés par la réforme.

De plus, lorsqu'ils sont appelés à définir les stratégies de pilotage de changement les plus efficaces pour aider les personnels scolaires à apporter des changements à leurs pratiques, les chefs d'établissement expriment surtout le besoin de développer des attitudes et des compétences susceptibles de soutenir leurs efforts pour mettre en place un climat de collaboration et des partenariats harmonieux avec les communautés locales.

Nous croyons que, pour fonctionner dans une école correspondant au type de « l'école en renouvellement », c'est-à-dire une école qui a su articuler un projet d'établissement mobilisateur pour la collectivité et qui partage une culture de collaboration, les chefs d'établissement doivent revoir leurs pratiques de leadership dans le sens d'un leadership participatif. C'est à cette enseigne que loge une école déconcentrée, c'est-à-dire une école où les acteurs fonctionnent comme une collectivité d'individus responsables, professionnels, portés par un projet d'établissement mobilisateur et susceptible de favoriser la réussite scolaire des enfants qui leur sont confiés.

Il incombe, de plus, à tous les membres de l'équipe-école et notamment au chef d'établissement de susciter le dialogue, le partage, de valoriser les savoir-faire et les savoir-être de chacun des acteurs de l'équipe école afin que tous s'approprient individuellement et collectivement le sens des changements à apporter et que chacun devienne un professionnel responsable de ses actions, en accord avec le projet de l'établissement.

BIBLIOGRAPHIE

- Bourassa, B., F. Serre et D. Ross (1999). *Apprendre de son expérience*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Boutinet, J.-P. (1990). *Anthropologie du projet*, Paris, Presses universitaires de France.
- Brassard, A., L. Corriveau, R. Fortin, A. Gélinas et L. Savoie-Zajc (2001). *Les directions d'établissement et les changements en éducation*. Rapport de recherche non publié, Groupe de recherche interuniversitaire sur les directions d'établissement scolaire (GRIDES), Montréal.
- Chin, R. et K.D. Benne (1976). « General strategies for effecting changes in human systems », dans W.G. Bennis, K.D. Benne, R. Chin et K.E. Corey (dir.), *The Planning of Change*, 3^e édition, New York, Holt, Rinehart et Winston, p. 22-45.
- Collerette, P. et G. Delisle (1982). *Le changement planifié : une approche pour intervenir dans les systèmes organisationnels*, Ottawa, Agence d'Arc.
- Delors, J. (1996). *L'éducation, un trésor est caché dedans*, Paris, Éditions UNESCO et Éditions Odile Jacob.
- Fullan, M. (1992). *Successful School Improvement*, Toronto, Ontario Institute of Sciences of Education Press.
- Fullan, M. (1993). *Change Forces : Probing the Depths of Educational Reform*, Londres, Falmer Press.
- Fullan, M. (1994). « Coordinating top-down and bottom-up strategies for educational reform », *The Governance of Curriculum*, Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD), p. 186-202.

- Fullan, M. et A. Hargreaves (1992). « Teacher development and educational change », dans M. Fullan et A. Hargreaves (dir.), *Teacher Development and Educational Change*, Londres, Falmer Press, p. 1-9.
- Gather-Thurler, M. (2000). *Innover au cœur de l'établissement scolaire*, Issy-les-Molineaux, ESF Editeur.
- Gather-Thurler, M. (2001). « Diriger pour transformer l'établissement scolaire », dans F. Tilman et N. Ouali (dir.), *Piloter un établissement scolaire : lectures et stratégies de la conduite du changement à l'école*, Bruxelles, De Boeck Université, p. 187-215.
- Guba, E.G. et D.L. Clark (1975). « The configurational perspective : A new view of educational knowledge production and utilization », *Educational Researcher*, 4(4), p. 6-9.
- Huber, S. et A. Strittmatter (à paraître). « Switzerland : Canton-specific qualification for newly established principals », *Preparing School Leaders for the 21st Century : An International Comparison of Development Programmes in 15 Countries*.
- Inchauspé, P. (2001). « Construire une nouvelle culture organisationnelle », *Le Point en administration scolaire*, 4(2), p. 7-10.
- Koffi, V., P. Laurin et A. Moreau (1998). *Quand l'école se prend en main*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Legendre, R. (2002). *Stop aux réformes scolaires*, Montréal, Guérin.
- Levin, B. (2001). *Reforming Education : From Origins to Outcomes*, New York, Routledge Falmer.
- Levin, B.L. et J.A. Riffel (1997). *Schools and the Changing World*, Londres, Falmer Press.
- Ministère de l'Éducation (1997). *Projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et diverses dispositions législatives*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Morgan, G. (1993). *Imaginization : The Art of Creative Management*, Newbury Park, Sage Publication.
- Pelletier, G. (2001). « Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs : un cadre de référence », dans G. Pelletier (dir.), *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES, p. 9-38.
- Perrenoud, P. (1997). *Pédagogie différenciée : des intentions à l'action*, Issy-les-Molineaux, ESF Éditeur.
- Perrenoud, P. (1999). *Dix nouvelles compétences pour enseigner*, Issy-les-Molineaux, ESF Éditeur.
- Perrenoud, P. (2001). « L'établissement scolaire entre mandat et projet : vers une autonomie relative », dans G. Pelletier (dir.), *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES, p. 39-66.
- Péruisset-Fache, N. (1999). *La logique de l'échec scolaire : du rapport au langage*, Paris, L'Harmattan.

- Sarason, S. (1982). *The Culture of the School and the Problem of Change*, Boston, Allyn et Bacon.
- Sarason, S. (1990). *The Predictable Failure of Educational Reform*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Savoie-Zajc, L., A. Brassard, L. Corriveau, R. Fortin et A. Gélinas (2000). « School reform in Quebec and changes in school principals management practices. » Communication présentée à la Canadian Society for the Study of Education, mai, Edmonton, University of Alberta.
- Savoie-Zajc, L., A. Brassard, L. Corriveau, R. Fortin et A. Gélinas (2002a). « Role representations at the core of school principals' practices in the midst of school reform in Quebec. » Communication présentée à la American Educational Research Association (AERA), New Orleans, April 1-5, Eric : EA031900.
- Savoie-Zajc, L., A. Brassard, L. Corriveau, R. Fortin et A. Gélinas (2002b). « Managing change during the implementation of Québec school reform : French-speaking school principals' perspectives. » Communication présentée à la Canadian Society for the Study of Education, mai, Toronto, University of Toronto.
- Senge, P. (1991). *La cinquième discipline : l'art et la manière des organisations qui apprennent*, Paris, First.
- Sergiovanni, T.J. (1991). *The Principalship : A Reflexive Practice Perspective*, Needham Heights, Allyn et Bacon.
- Sirotnik, K.A. (1989). « The school as the center of change », dans T.J. Sergiovanni et J.H. Moore (dir.), *Schooling for Tomorrow : Directing Reforms to Issues That Count*, Boston, Allyn et Bacon, p. 89-113.
- Staessens, K. (1993). « Identification and description of professional culture in innovating schools », *Qualitative Studies in Education*, 6(2), p. 111-128.
- Zaltman, G., D.H. Florio et A. Sikorski (1977). *Dynamics of Educational Change*, New York, The Free Press.

CHAPITRE



Concilier intégration
et décentralisation
dans les systèmes de formation

Philippe Perrenoud
Université de Genève
philippe.perrenoud@pse.unige.ch

RÉSUMÉ

La conjoncture économique et l'esprit du temps sont favorables aux fusions d'établissements de formation. Modularisation, chasse aux doubles emplois, économies d'échelle et volonté de standardisation poussent à regrouper les unités en ensembles plus vastes, alors même que d'autres tendances poussent à la décentralisation ou à la déconcentration d'ensembles trop lourds à gérer. Comment mettre en réseau sans bureaucratiser, comment intégrer intelligemment des cultures organisationnelles différentes, comment mettre des établissements en synergie sans leur enlever toute autonomie ? Telles sont les questions abordées dans ce chapitre, à partir de l'observation de divers processus d'intégration dans le champ scolaire et dans l'enseignement supérieur.

On observe dans les systèmes de formation, du scolaire à l'enseignement supérieur, deux mouvements en apparence contradictoires :

- D'une part, des systèmes jusqu'alors indépendants s'intègrent en des ensembles plus vastes, en mettant en commun leurs ressources et leurs usagers.
- D'autre part, des systèmes centralisés apprennent à déléguer à des ensembles un plus grand pouvoir de décision.

Ces deux mouvements, qui ont leur équivalent dans bien d'autres secteurs d'activité, apparaissent de prime abord *contradictoires* : l'intégration rapproche des entités jusqu'alors autonomes, une structure faitière se substituant à des directions auparavant indépendantes. On peut donc l'interpréter comme une forme de centralisation, opération paradoxale en un temps où les grands systèmes ploient sous leur propre complexité et tentent de retrouver dynamisme et flexibilité en se décentralisant.

La contradiction n'est pas fatale : on peut envisager une intégration intelligente, qui tienne compte des acquis des systèmes qu'elle réunit et ne réduise pas leur autonomie à néant. La façon la plus directe d'aller dans ce sens est de concevoir l'intégration comme un processus de fédération, de mise en réseau (Étienne, 2000), chaque unité conservant son identité, ses missions précédentes et une part importante d'autonomie. On peut cependant craindre les intégrations à courte vue, le nouveau pouvoir faitier ne résistant pas à la tentation de tout centraliser, pour découvrir plus tard, trop tard, que c'était une mauvaise idée.

La forte intégration ou la fusion d'établissements de formation n'est pas une invention moderne. Cependant, la crise des finances publiques et le décloisonnement des régions mettent cette problématique à l'ordre du jour, dans divers systèmes. Prenons quelques exemples dans le champ de la formation :

- En France, les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) ont été constitués, en 1989, par la fusion – décrétée par le gouvernement et la loi – des écoles normales et autres centres de formation initiale préexistants (CPR, ENNA).
- En 1998, dans le même pays, les missions académiques à la formation des personnels de l'éducation nationale (MAFPEN) ont été intégrées aux IUFM dans chaque académie, dans le cadre d'une plus forte articulation des missions de formation initiale et continue.
- En Suisse, la création des hautes écoles (enseignement supérieur non universitaire, dans le domaine technique, de la gestion, du travail social, de la santé, des arts appliqués, de l'enseignement) passe par des fusions ou des formes plus douces d'intégration d'établissements autonomes en des ensembles plus vastes.

- Les universités sont, dans de nombreux pays, vivement invitées à se fédérer en réseaux plus ou moins fortement intégrés.
- Dans plusieurs pays, on réunit des écoles primaires et les collèges secondaires qu'elles alimentent en réseaux, ou des établissements de même type, mais de taille moyenne, en établissements fonctionnant sur plusieurs sites avec une direction unique.
- Au Québec, la nouvelle loi sur l'instruction publique (1997) a entraîné des fusions massives de commissions scolaires.
- Dans les pays fédéralistes, où l'éducation est l'affaire des régions, on assiste à des mouvements de forte coordination, soit par accords entre les entités concernées, soit par subordination à une structure faîtière mise en place au niveau national.

Des phénomènes parallèles touchent le monde hospitalier, le travail social, les institutions de recherche et d'autres composantes du secteur public. Il serait donc fort simpliste de penser que les services publics sont engagés dans un mouvement uniforme de décentralisation. Ce dernier coexiste avec le mouvement inverse de mise en réseau, voire de fusion.

Il importe de comprendre à quels problèmes psychosociologiques l'intégration conduit et surtout comment la concevoir pour qu'elle soit compatible avec une certaine décentralisation. Un essai de formalisation pourrait aider les acteurs confrontés à ces dynamiques à mieux identifier les leviers et les processus en cours, à mieux mesurer les risques et les chances.

Les réflexions qui suivent ne résultent pas d'une étude spécifique, mais d'un ensemble d'observations menées à l'occasion de recherches, d'interventions ou d'expertises conduites dans diverses organisations tentées ou menacées par des fusions... sans compter celles auxquelles j'appartiens. Centrée sur les institutions de formation au sens large (écoles de divers niveaux, établissements d'enseignement supérieur, structures de formation professionnelle), l'analyse peut sans doute être partiellement étendue à d'autres structures publiques ou assimilables.

Dans le champ économique, la concentration passe par des fusions régies par les lois du marché. Ces fusions se font au prix d'importants licenciements et de restructurations autoritaires des unités regroupées. Les dirigeants préparent les fusions dans le secret, mettant les salariés – et parfois les petits actionnaires – devant le fait accompli. Ce n'est pas un modèle enviable pour le secteur public. Des comparaisons restent toutefois fécondes pour l'analyse. On peut par exemple faire l'hypothèse que, quel que soit le secteur, privé ou public, les fusions qui ne respectent pas l'autonomie relative des entités regroupées provoquent un choc violent de

cultures organisationnelles différentes et de modèles d'encadrement hétérogènes, avec un cortège de souffrances, de processus de marginalisation, de dévalorisation, de déqualification ou de régression.

1. INTÉGRER DES ÉTABLISSEMENTS DE FORMATION

La façon dont se posent les problèmes est fortement influencée par la dispersion géographique des établissements à intégrer. S'ils sont éloignés, identifiés chacun à des bâtiments, à un environnement, à une insertion locale, il sera difficile de créer des unités nouvelles conçues selon une tout autre logique, sauf si la restructuration s'accompagne du regroupement géographique de toutes les composantes en un lieu unique, constituant de préférence un *no man's land*. On crée alors une organisation moins prisonnière d'identités anciennes, inscrites en quelque sorte « dans les murs ». S'agissant d'établissements de formation, l'implantation dispersée a généralement sa raison d'être : rester à proximité des publics scolarisés. De plus, la collectivité dispose rarement des moyens de modifier le parc des bâtiments disponibles. L'intégration est donc souvent avant tout juridique, sans se traduire par un autre aménagement des espaces.

Le processus d'intégration peut se situer entre deux pôles :

- soit chaque établissement conserve entièrement son identité et ses missions antérieures, la structure faîtière nouvellement instituée se bornant à mener certaines actions à l'échelle de l'ensemble et à répartir des ressources globales entre les établissements, en en conservant une partie pour ses propres projets et son fonctionnement ;
- soit chaque établissement devient un simple bâtiment, un « site », sans personnalité morale ou juridique, privé de tout pouvoir de gestion autonome ; entre les sites, la structure faîtière distribue les tâches sans états d'âme ; il y a alors véritable fusion.

Dans le premier cas, pourquoi mettre des établissements en réseau, si c'est pour les laisser fonctionner exactement comme avant ? Dans le second cas, il peut s'agir soit d'une vision purement gestionnaire, complètement aveugle aux différences d'identités et de cultures organisationnelles, soit d'une volonté délibérée de briser toute résistance, tout contre-pouvoir.

Entre ces extrêmes, on trouvera des intégrations respectueuses de l'histoire et de l'identité de leurs composantes, mais où la structure faîtière exerce un rôle de coordination et impose à toutes une politique d'ensemble

et une certaine harmonisation des fonctionnements, des modes de gestion du personnel, d'admission des étudiants, de conception des programmes, des techniques de comptabilité, des modalités de participation, etc.

Même si la rationalité de l'intégration est intelligible et n'est pas contestée dans son principe, même lorsqu'on trouve une voie médiane entre la mise en réseau purement symbolique et la prise de pouvoir sans partage, la mise en œuvre reste problématique, car les modalités d'harmonisation, de coordination ou de contrôle sont des enjeux majeurs pour les établissements et leurs membres.

Il est assez compréhensible que ceux qui sont en charge d'une fusion, voire d'une « simple » mise en réseau, soient, dans un premier mouvement, portés à créer un nouveau lieu de pouvoir, alors que ceux qui subissent le processus ont intérêt à résister à toute dépossession et à plaider pour le *statu quo*. S'engageront entre ces thèses extrêmes des négociations à ciel ouvert ou des marchandages occultes, voire des conflits sociaux ou juridiques, dont sortira un compromis.

Le sens de la coexistence au sein d'une entité plus vaste est en effet « dans les détails ». Selon les options prises, les implications concrètes de la fusion seront fort différentes pour les directions, les personnels, voire les étudiants des établissements réunis. Prenons quelques exemples :

1. Les employés des établissements et leurs associations changeront radicalement d'interlocuteurs ou continueront au contraire à négocier avec les mêmes « patrons ».
2. La gestion du personnel restera locale ou, au contraire, on construira à large échelle une direction des ressources humaines (DRH), avec de nouvelles divisions du travail et une mobilité des collaborateurs entre sites.
3. Les usagers, ici les étudiants et leurs familles, devront ou non trouver de nouvelles voies d'accès à l'autorité, s'habituer à d'autres interlocuteurs, inventer de nouvelles stratégies, s'adapter à des formes inédites de compétition.
4. Les directions des établissements touchés deviendront de simples gérants, des relais, des « super concierges » ou resteront au contraire les principaux responsables de la politique locale, avec une véritable autonomie.
5. Les responsables du système intégré disposeront d'un pouvoir fort, ils auront les moyens de leur politique, mais devront faire face à des résistances sourdes ou ouvertes ; ou ils seront au

contraire de simples coordinateurs, sans réelle prise sur le système, obligés de convaincre plutôt qu'aptés à décider.

6. Les partenaires des établissements – communes, employeurs, fournisseurs – se trouveront aussi en situation d'incertitude quant à leurs contrats, leurs alliances, leurs arrangements.

Il serait étonnant que devant tant d'incertitudes tous les acteurs, individuels ou collectifs, conservent leur sérénité tout au long du processus d'intégration. Tous ne sont pas égaux, les uns ont beaucoup à perdre, les autres beaucoup à gagner dans l'aventure :

- Dans le monde des entreprises, il peut arriver qu'on licencie ou qu'on déplace, bref qu'on remplace tous les directeurs en fonction à l'occasion d'une restructuration ; dans le monde scolaire, c'est difficilement imaginable ; les responsables des établissements jusqu'alors autonomes n'ont pas les mêmes chances de se retrouver à leur poste au terme de la restructuration ; les uns seront marginalisés, en raison de leur fragilité ou de leur opposition au processus d'intégration ; d'autres seront propulsés à la direction générale ; d'autres encore resteront en place, parfois en attendant une porte de sortie ou la retraite, parfois dans la volonté positive de favoriser la continuité.
- De la même façon, la position de certains professionnels peut être renforcée ou affaiblie par le processus d'intégration ; les uns, dynamiques ou ambitieux, y trouvent une occasion de faire avancer leurs idées ou leur carrière ; d'autres, qui vivaient protégés, dans un monde stable, se sentent menacés dans leurs privilèges ou leur tranquillité.

Il peut arriver qu'un pouvoir fort soit imposé par l'État à des établissements jusqu'alors indépendants. Dans le secteur public ou semi-public, ce pouvoir peut être exercé par le législateur, par exemple à la faveur d'une crise budgétaire, qui oblige chaque établissement à s'intégrer à une structure faïtière s'il veut continuer à être reconnu et subventionné. Toutefois, il est rare qu'un processus d'intégration soit entièrement imposé par des forces extérieures. Il a, dans les établissements eux-mêmes, des partisans, voire des initiateurs, qui pensent – à tort ou à raison – y trouver leur compte, par désir de modernisation, de démocratisation, d'ouverture, d'échanges, ou par simple quête d'une promotion, d'un surcroît de pouvoir ou d'avantages matériels.

Pour aller au-delà de ces généralités, je développerai l'analyse en deux temps :

- J'analyserai, d'une part, les peurs des établissements menacés d'intégration et les mécanismes de défense qu'elles actionnent.
- J'envisagerai, d'autre part, les chances et les conditions d'une « intégration décentralisatrice ».

Pour conclure, je m'attarderai aux méthodes adoptées pour affronter le changement et ses incertitudes.

2. PEURS FONDÉES ET PEURS IMAGINAIRES

Des peurs, il y en a toujours lorsque se profilent une fusion, une concentration, voire une simple mise en réseau. Qu'elles soient fondées ou non, avouables ou non, les peurs expliquent une partie des résistances.

Les organisations voudraient croire et faire croire qu'elles sont des constructions rationnelles, au service de finalités claires et incontestables (Perrenoud, 1993a). Lorsque des instances légitimes plaident pour une intégration d'entités jusqu'alors indépendantes, elles avancent des arguments difficiles à contester ouvertement : économies d'échelle, meilleures synergies, mobilité facilitée des professionnels ou des étudiants, partage des compétences et des savoirs, développement de pôles d'excellence, possibilités de spécialisation et de concentration de certaines activités rares dans un seul site. La conjoncture économique, les évolutions politiques, l'esprit du temps, la limitation des budgets militent pour présenter l'intégration comme une solution moderne et rationnelle, conçue « dans l'intérêt général ».

La combattre ouvertement, c'est paraître protéger des intérêts acquis, vouloir conserver des structures archaïques, refuser de coopérer et de rendre des comptes, être indifférent au bien public. Toute opposition maladroite, toute obstination égocentrique fait peser sur les opposants le soupçon de vouloir conserver indûment un pouvoir ou des privilèges, ou d'avoir quelque chose à cacher. Les seuls arguments présentables doivent sembler désintéressés : sauvegarder la qualité du service public, maintenir une saine diversité, lutter contre la bureaucratie et les excès de la centralisation, refuser la globalisation et la privatisation. De telles raisons de résister semblent légitimes dans une démocratie où s'affrontent plusieurs visions du bien public et des priorités.

Dites ou non dites, les résistances à l'intégration sont explicables. Elles sont rarement aussi irrationnelles que le disent les partisans du changement. Une organisation est un système ouvert, qui doit sa continuité à sa capacité de maintenir son identité, ses limites, son ordre intérieur en dépit des

échanges avec l'extérieur. Aucun système vivant ne survit dans l'isolement, mais aucun ne se conserve sans une relative clôture, sans des arrangements internes souvent peu lisibles, ce qui ne doit rien au hasard, mais qui permettent de fonctionner de façon relativement vivable et efficace, par-delà le renouvellement des personnes, les fluctuations des ressources, l'évolution des publics, de la législation, du curriculum.

Ces fonctionnements stabilisateurs sont en partie induits par les structures formelles, celles notamment qui instituent une personnalité juridique et financière, des instances et des règles de décision, des critères d'appartenance, des procédures de concertation avec les usagers ou les professionnels. Toutefois, ces structures ne suffisent pas. Elles sont doublées par des structures informelles construites par les acteurs, au gré des décennies, pour faire face aux problèmes de la solidarité, de l'ordre, de la justice, de la coexistence quotidienne.

Un processus d'intégration dans un ensemble plus vaste menacé ces arrangements :

- En modifiant les structures formelles, en créant de nouveaux pouvoirs, de nouvelles procédures, de nouvelles sources d'information, de nouvelles instances de recours ou d'arbitrage, on oblige les acteurs à développer de nouvelles stratégies, de nouvelles ruses, de nouvelles compétences.
- En rendant caduques certaines des structures informelles construites depuis des années, on remanie les zones d'incertitude (Crozier et Friedberg, 1977), on amenuise la sécurité des personnes et l'efficacité de leurs routines défensives (Argyris, 1995).

Il faut raisonner différemment selon les cas de figure. Si les établissements existants perdent toute indépendance et deviennent de simples sites, les acteurs sont, dans une large mesure, privés de leur univers de référence habituel ; seuls restent familiers les lieux et les gens ; les procédures et les stratégies organisationnelles d'antan sont caduques, les acteurs doivent retrouver une place et une reconnaissance dans un ensemble plus vaste, explorer de nouveaux rapports de pouvoir, moins locaux, et définir leur marge de manœuvre. Si les établissements restent des entités dotées d'une certaine autonomie de gestion, alors les acteurs se sentent moins fortement menacés, mais ils doivent tout de même apprendre à trouver leurs marques et à construire des stratégies dans un ensemble plus vaste, où l'appartenance à la même organisation l'emporte désormais sur les rapports de concurrence, d'alliance ou d'ignorance mutuelle entre entités indépendantes.

Dans le premier cas, l'établissement disparaît formellement comme acteur collectif ; dans le second, la dynamique est différente et s'amorce la quête d'un équilibre entre autonomie et dépendance.

2.1. DISSOLUTION OU DISSIDENCE ?

Si la restructuration ne conserve aucune personnalité morale aux entités réunies, de deux choses l'une :

- Soit il y a dissolution. Les entités les plus faiblement soudées, sans identité, minées par des conflits, se décomposent rapidement et se fondent dans le nouvel ensemble ; même si de nombreux acteurs vivent cette opération comme une chance individuelle, ce hara-kiri collectif ne va pas sans une perte d'expérience, de compétence, de culture ; les sites dépourvus de toute autonomie risquent fort de se retrouver sans âme, sans dynamique collective, sans leadership local, même informel.
- Soit il y a, pour un temps, dissidence. Les entités les plus fortement soudées cherchent à conserver leur identité et leur unité au-delà de ce que la nouvelle structure reconnaît comme légitime ; il y a donc maintien d'un leadership, résistance passive aux nouvelles directives, voire contestation ouverte, parfois dans l'espoir que l'on se rende compte « en haut lieu » que l'on ne peut pas nier les autonomies locales, parfois pour le principe, dans un combat symbolique, à la manière héroïque du dernier village gaulois résistant aux Romains.

Dans les deux cas, le système global sera perdant, pour n'avoir pas su respecter les autonomies locales.

2.2. ENTRE AUTONOMIE ET DÉPENDANCE

Même lorsque l'intégration est conçue intelligemment, certaines peurs sont inévitables. Elles ne disparaîtront, peu à peu, que lorsque les acteurs seront certains de conserver leur identité, leurs routines, leurs territoires, leurs solidarités, ou de les retrouver sous des formes équivalentes, voire plus satisfaisantes. La fusion de plusieurs organisations en un ensemble plus vaste touche en effet à de nombreux mécanismes subtils, qui ne figurent pas dans l'organigramme, mais contribuent fortement à structurer la vie quotidienne, les rapports professionnels, les modes de décision, les projets, la construction d'une identité.

2.2.1. Normes de justice

Tout établissement construit ses propres normes de justice, s'agissant du poids de l'ancienneté, des charges de famille, des avantages acquis, de la mobilité interne, des horaires, des espaces, des équipements.

Les statuts formels spécifient parfois dans le détail telle ou telle de ces normes, orientent globalement quelques autres, conservent sur la plupart un total silence, laissant au chef d'établissement et à un cercle plus ou moins large de salariés le soin de codifier, en général de façon coutumière, non écrite, les normes et les procédures de justice (Kellerhals, Coenen-Huther et Modak, 1988 ; Kellerhals, Modak et Perrenoud, 1997 ; Boltanski et Thévenot, 1987).

Lors de la fusion de plusieurs établissements, seules peuvent être considérées comme acquises les dispositions statutaires générales et les normes qui font partie de la culture professionnelle la plus commune, par exemple les privilèges de l'ancienneté. Plus rien d'autre ne va de soi, tout doit être renégocié ou en tout cas faire l'objet de nouveaux arrangements implicites.

2.2.2. Critères d'efficacité

Idéalement, tous les formateurs se dépensent sans compter pour amener les étudiants à acquérir le maximum de connaissances et de compétences dans un minimum de temps. En pratique, on se contente d'une « efficacité bien tempérée », qui tient compte du fait :

- que le travail de formation s'inscrit dans le cadre d'un emploi et qu'il y a donc des limites à l'investissement de chacun ;
- qu'il faut durer, dans l'année scolaire et dans le cycle de vie, et donc savoir « doser son effort » ;
- qu'un surcroît d'efficacité exigerait non seulement un investissement plus intensif, mais des compétences accrues ;
- qu'on fait « avec ce qu'on a », aussi bien du côté des formateurs (âge, santé, autres engagements) que des étudiants (niveaux, attitudes) ;
- que les synergies nécessaires sont souvent limitées par des conflits ou des compétitions internes ;
- que ceux qui pourraient incarner l'exigence d'efficacité préfèrent la coexistence pacifique à un conflit engendré par leur surcroît d'excellence ;
- que le système n'attend pas d'un établissement une efficacité exceptionnelle, mais plutôt une prestation honorable, dans la norme ;

- qu'il est très difficile de savoir à quelle obligation de résultats et même à quelle obligation de moyens est tenu un établissement de formation.

Pour ces diverses raisons, en fonction des acteurs en présence (direction, formateurs, publics), chaque établissement adopte une conception de l'efficacité qui, sans faire l'unanimité, représente un compromis acceptable. L'intégration de plusieurs établissements en une organisation unique mettra en évidence la disparité et le relatif arbitraire de ces compromis. Certains apparaîtront laxistes, les autres exagérément exigeants et sélectifs. De nouvelles représentations de l'efficacité acceptable seront progressivement élaborées.

La culture de l'évaluation qui nous envahit renforce, hélas, la vision hyper rationaliste de l'efficacité dans le travail comme dans la formation, ignorant que se négocie nécessairement un compromis entre le « maximum techniquement possible » et ce qui est humainement supportable (Perrenoud, 1993a, 1998b).

2.2.3. Modes de décision

Avant d'être intégrés en une unité plus vaste, les établissements n'ont pas nécessairement la même structure d'autorité, en raison de leurs différences de taille, de leurs histoires respectives, des attentes des formateurs et, surtout, de la vision que les directions respectives ont de leur rôle et du partage du pouvoir. Un processus d'intégration peut, par exemple, réunir des établissements importants, dotés d'une véritable équipe de direction, et des établissements dont le directeur est « seul sur le pont » ou qui sont dirigés par un enseignant bénéficiant d'une décharge de quelques heures. On peut aussi réunir des établissements caractérisés par une autorité négociée, une gestion participative, des instances de consultation et de concertation, des établissements gouvernés de façon autocratique. Ce qui est, pour les formateurs des établissements les plus participatifs, un droit acquis, une participation « naturelle » à la politique de l'ensemble sera reçu comme une contestation de l'autorité par ceux qui viennent d'un système plus fermé. Inversement, ces derniers paraîtront rigides, traditionnels, exagérément soumis ou exagérément autoritaires à ceux qui sont habitués à une autorité négociée.

Toute intégration confronte des modes différents d'exercice de la concertation et du pouvoir, dont l'un peut devenir la norme de l'ensemble, les autres devenant du coup illégitimes, ce qui déstabilise ceux qui s'y étaient habitués.

2.2.4. Résolution des conflits

Sur ce point également, on peut s'attendre à des différences entre les organisations en présence. Pour les unes, les conflits sont normaux, humains et doivent être gérés ouvertement, transformés en débats d'idées, ou en négociations entre tendances, plutôt qu'en affrontements entre personnes. Pour les autres, les conflits sont niés, minimisés, jusqu'au moment où ils éclatent avec violence et suscitent une crise majeure dans l'établissement, amenant tel ou tel formateur à claquer la porte ou à se refermer comme une huître. S'il y a fusion, les uns paraîtront agressifs, parce qu'ils verbalisent les divergences et les affrontent, les autres paraîtront vulnérables, accrochés au mythe de la grande famille (Gather Thurler, 1994a), dans laquelle on s'entend d'autant mieux qu'on ne parle pas de politique, ni d'ailleurs de pédagogie.

2.2.5. Philosophie et contrôle de l'accès aux ressources

Dans certains établissements, au-delà des normes de justice dont il a déjà été question, l'accès aux équipements est très contrôlé, la direction et l'économat n'accordent rien sans une requête en trois exemplaires, l'ensemble du système est fondé sur la peur des abus et le contrôle. Dans d'autres établissements, on fait confiance au personnel, la direction intervient seulement en cas de graves abus des ressources collectives. L'usage des machines, notamment de la photocopieuse, est à cet égard un bon indicateur. Comment s'entendre lorsqu'on vient d'une part d'une tradition malthusienne et tatillonne, de l'autre d'une tradition plus libérale et confiante ?

Il y a une économie cachée dans toute organisation, même si elle ne perçoit aucune recette, n'agit sur aucun marché, ne gère officiellement ses ressources que sous le contrôle de services administratifs et financiers. Il y a partout des « caisses noires », des arrangements, des ressources détournées, des opérations qui n'apparaissent pas dans les comptes, des transferts entre lignes budgétaires. Sans doute est-ce indispensable pour que l'administration publique fonctionne. Une organisation a besoin de quelques marges pour ne pas étouffer sous la réglementation. Conserver ces marges est l'un des enjeux d'un processus d'intégration. Or, la tentation du « centre » sera évidemment de mettre de l'ordre dans des pratiques peu orthodoxes.

2.2.6. Relations professionnelles et respect des règles

Partiellement prescrites par l'organisation et la division instituées au travail, les relations de travail entre professionnels sont toujours à la fois plus riches et plus pauvres que sur le papier :

- Certaines coopérations prévues ne fonctionnent pas, parce que chacun préfère garder ses secrets, faire les choses à sa manière, ne pas dépendre des autres.
- Certaines coopérations non prévues se développent pour faire face aux contraintes de la tâche, à la faveur d'alliances stratégiques ou au gré de relations amicales.

Un organigramme bien fait répond à la question de savoir qui est « censé » travailler avec qui, dépendre de qui, informer, évaluer ou consulter qui. Dans la réalité, tout ne se passe pas comme sur le papier, parce que les tâches prescrites ne correspondent pas aux tâches réelles, comme le montrent l'ergonomie et la sociologie du travail, et parce que les acteurs nouent des relations personnelles (amour, amitié, entraide, compétition, haine, mépris, exclusion, persécution, etc.) qui interfèrent avec les communications et coopérations prescrites.

Tout cela n'empêche pas de vivre et de travailler et rend parfois plus efficaces ou simplement possibles des opérations qu'un strict respect des règles bureaucratiques paralyserait (Terressac, 1992). Il y a cependant, dans toute organisation, des dysfonctionnements sans profit pour quiconque, qui induisent des souffrances, y compris chez les cadres, et qui n'accroissent pas l'efficacité du système, au contraire. Pourtant, parfois, nul ne parvient à dénouer les choses, parce que les interdépendances systémiques empêchent tout changement.

L'intégration de plusieurs établissements au sein d'une organisation faitière peut, dans ce registre, avoir des effets contradictoires :

- Dans certains cas, elle débloque des situations figées et malheureuses.
- Dans d'autres, elle compromet des arrangements fonctionnels et réintroduit des lourdeurs bureaucratiques.

À terme, les relations se recomposeront et l'organisation intégrée ne sera ni plus saine ni plus pathologique qu'une autre. La période de transition suscite très légitimement des espoirs – parfois démesurés – chez les uns et des craintes – parfois fantasmatiques – chez les autres.

2.2.7. Rituels identitaires

Chaque organisation développe une culture et une identité collectives, qui s'incarnent dans un langage, des habitudes, des fêtes, des rites, des normes et des formes de communication (Étienne et Amiel, 1995 ; Gather Thurler, 2000a). Dans certains établissements, on apprécie que le directeur souhaite publiquement bon anniversaire à chacun, dans d'autres, cette pratique

paraît démagogique et détestable. Ici, on ne perd pas une occasion de se retrouver, on se sent membre d'une grande famille, où l'on livre une partie de ses soucis, projets, loisirs, etc. ; là, chacun sépare strictement vie professionnelle et vie privée, la vie communautaire se réduisant à quelques réunions que chacun fuit dès qu'il le peut.

Certaines organisations favorisent un patriotisme spécifique, leurs membres connaissent l'histoire de l'établissement et sont fiers de leur appartenance. Leurs liens de sociabilité, leurs vacances, leurs activités sportives, leurs achats sont en partie organisés dans ce cadre. Dans d'autres, l'appartenance à l'organisation n'est qu'un job, elle ne contribue pas à forger l'identité personnelle et n'a pas d'influence sur la vie en dehors du travail.

Dans un processus d'intégration, il n'est pas rare que les rituels en présence s'affrontent, chacun cherchant à s'imposer à l'ensemble. Il arrive aussi qu'une entité fortement ritualisée cherche à étendre ses traditions à des gens venus d'une autre organisation et qui n'ont aucune habitude ni aucune envie dans ce domaine. Ici comme ailleurs, la recherche d'un compromis vaut mieux que l'assimilation unilatérale.

2.2.8. Formes de solidarité

La forme la plus ambitieuse de solidarité concerne sans doute le partage du travail, lorsque l'emploi n'est plus suffisant. C'est l'une des seules réponses possibles à l'angoisse du chômage et aux souffrances qu'elle engendre (Dejours, 1998). Dans les entreprises, en période de crise, le dilemme est quotidien entre le « chacun pour soi » et la solidarité face aux menacés de licenciements, d'abord dans la lutte pour le maintien des postes, ensuite, si réduction il y a, pour le partage du travail. Les établissements de formation ne sont pas à l'abri de tels dilemmes, même dans le secteur public.

D'autres formes de solidarité se développent, par exemple entre générations. Dans certaines organisations, les plus anciens cumulent les privilèges et laissent le « sale boulot » aux nouveaux arrivants. C'est parfois l'inverse, par exemple lorsque des mutations technologiques ou une élévation du niveau de recrutement marginalisent les anciens ou les poussent vers la sortie. Il sera difficile de trouver un compromis acceptable entre deux établissements fort différents à cet égard.

Dans chaque milieu de travail, certains connaissent des passages à vide, liés à des difficultés familiales ou sentimentales, à des ennuis financiers, à des problèmes de santé, à des périodes de dépression ou, sur un plan plus professionnel, à des phénomènes de harcèlement ou de déqualification. Parfois, le problème est pris en charge collectivement : on supplée, on

se répartit le travail, on masque les absences ou les erreurs. Dans d'autres cas, on dénonce, on enfonce le collègue en difficulté... Comment articuler ces visions contradictoires de la solidarité au travail ?

Autre problème encore : lorsque les principes de justice officiellement en vigueur sont inadéquats, qu'on attribue à certains des tâches au-dessus de leurs forces ou de leurs compétences, alors qu'on dispense d'autres salariés de tâches pourtant inscrites à leur cahier des charges, il y a des organisations où les salariés se mobilisent pour introduire des correctifs, alors que dans d'autres on s'en remet à l'autorité. Que faire lorsque deux traditions aussi différentes se rencontrent ?

Chaque organisation a construit – souvent dans l'implicite – des réponses plus ou moins stables aux questions de solidarité. Toute fusion met en présence, et parfois en conflit, des réponses d'autant plus difficiles à concilier qu'elles ne sont pas codifiées.

2.2.9. Régulation des concurrences

La première qui vient à l'esprit est la concurrence pour accéder à un poste au sein d'une organisation. Dans le secteur privé, chaque entreprise sélectionne ses salariés à sa façon. Dans le secteur public, l'affectation du personnel se fait parfois de façon centralisée. Même lorsque ce sont les établissements qui engagent, ils doivent suivre des règles communes. Cela n'empêche pas les interprétations locales. Le poids des appuis intérieurs, des recommandations des notables, des pressions des autorités locales ou des usagers, des affiliations politiques ou syndicales n'est pas le même.

Entre les salariés, il existe également une concurrence lorsqu'il s'agit :

- de conserver son emploi, son taux d'activité, son quota d'heures supplémentaires ;
- de bénéficier d'avantages financiers et statutaires (revenu, indices, vacances, etc.) ;
- d'obtenir les horaires de travail, les tâches, les insertions, les délégations de pouvoir, les libertés, les décharges qu'on souhaite ;
- de suivre des formations durant le temps de travail ou financées par l'organisation ;
- d'accéder à des postes de responsabilité ;
- de faire partie du cercle des collaborateurs les mieux informés et les plus souvent consultés par la direction.

Cette concurrence est pour une part reconnue, organisée par des règles explicites. Elle peut être guidée par une politique affirmée des « ressources humaines » et s'exercer dans la transparence. La concurrence a aussi une

face cachée, des règles non dites. Les fonctionnements explicites, comme les pratiques cachées, diffèrent généralement d'une organisation à l'autre. Il s'ensuit que tout processus d'intégration d'établissements différents :

- confronte des systèmes hétérogènes de règles et de pratiques ;
- élargit les « marchés » et durcit la concurrence ;
- oblige chacun à reconsidérer ses atouts et ses tactiques.

À elle seule, cette incidence pourrait expliquer la résistance farouche que suscitent des perspectives de fusion chez tous ceux qui maîtrisent bien les règles dites et non dites de la concurrence dans leur établissement et pressentent qu'ils vont perdre cet avantage.

2.2.10. Arrangements avec les usagers et l'environnement

Tout établissement passe des arrangements avec ses usagers, notamment en ce qui concerne le jeu avec les règles. Dans telle école, on est intransigeant sur les arrivées tardives et les absences injustifiées, mais on négocie les redoublements, alors qu'une autre, plus laxiste en matière de travail, ne fait aucune concession sur l'évaluation et ses suites. Certaines organisations sont globalement plus « arrangeantes » que d'autres. Parfois, c'est parce que leur public tient le couteau par le manche, parfois, c'est au contraire parce que les professionnels sont sensibles à la détresse des usagers et à leurs difficultés de se soumettre aux règles. À « flexibilité égale », il y a en outre diverses façons d'assouplir les normes.

Une organisation dépend de ses usagers, mais aussi de son environnement plus large, incluant notamment les autorités et la presse locales, certaines associations, quelques notables incontournables, les mécènes des activités que le budget ordinaire ne suffit pas à financer. Un établissement de formation passe des accords, prête ses locaux à tel club contre un soutien à ses journées sportives, obtient une subvention de la mairie pour un spectacle ou des ordinateurs, en échange d'un coup de main des élèves pour l'assainissement d'une rivière, etc.

Ces arrangements sont largement construits sur des relations interpersonnelles, une certaine réciprocité, des règles non écrites, l'art de savoir jusqu'ou aller trop loin dans la transgression de certains principes éthiques, juridiques, comptables, etc. Cette sagesse collective devient en partie inopérante lorsque l'organisation s'intègre à un ensemble plus vaste, avec un niveau hiérarchique nouveau et inconnu, éventuellement un renforcement des règles et du contrôle. Il faut réapprendre à mesurer les risques et à trouver des interstices et des biais dans le système formel.

2.2.11. Organisation et contrôle du travail

Chaque établissement invente dans une certaine mesure sa propre organisation du travail (Amadiou, 1993 ; Perrenoud, 2002a et b). Même lorsque la division du travail est dictée par l'échelle de qualification et un modèle standard, chaque organisation produit des arrangements fonctionnels mais non formalisés, autorisant ainsi certains travailleurs à accomplir des tâches de maintenance ou des opérations externes (achats par exemple) qui relèvent en principe d'un expert. Autres dimensions essentielles : certaines organisations confient des responsabilités à des collectifs, d'autres à des personnes. Certaines nomment des petits chefs à profusion, d'autres comptent sur des leaderships informels. Certains établissements formalisent l'organisation du travail dans les moindres détails, d'autres sont plus flexibles, certains ont une hiérarchie plate, d'autres multiplient les niveaux d'autorité. Certaines organisations sont encore très proches du modèle taylorien, d'autres recomposent les tâches et donnent le contrôle de la microorganisation du travail aux travailleurs directement concernés.

D'autres différences portent sur la gestion de l'écart entre le travail prescrit et le travail réel, en ce qui concerne les méthodes de travail, le respect des règles de sécurité, l'éthique face aux usagers, les procédures de décision, les circuits d'information, le bon usage des équipements et des ressources, etc. Aucune organisation ne peut, sans éclater, obtenir une fidélité totale aux prescriptions. Elle n'y a d'ailleurs pas intérêt. On sait que toute grève du zèle paralyse le travail, ce qui montre qu'un fonctionnement fluide n'est possible qu'en prenant des libertés calculées avec les horaires et les normes. L'organisation prohibe et encourage simultanément les écarts. Lorsqu'on invite les salariés à prendre des initiatives, à faire usage de leur jugement, à faire ce qu'il y a à faire, on les appelle à se libérer des règles qui entravent le bon déroulement des opérations, mais de façon ambiguë, car c'est à leurs risques et périls. Si les choses tournent mal, on peut leur reprocher de n'avoir pas suivi les prescriptions. Tout le monde a intérêt à rendre cet assouplissement possible sans le formaliser. Le flou profite en alternance aux uns ou aux autres, aussi longtemps que la flexibilité ne fait pas s'effondrer la sécurité ou la productivité du travail. Les arrangements sont ici internes, situés au cœur des pratiques professionnelles. Il y en a partout, mais ce ne sont pas les mêmes. La fusion de deux organisations oblige à les réinventer, exige de nouveaux tâtonnements, de nouveaux apprentissages, une nouvelle appréciation des risques.

2.2.12. Organisations innovantes et apprenantes

Certaines organisations trouvent leur équilibre dans une innovation constante (Nouvelot, 1988), certains diront une perpétuelle fuite en avant. D'autres établissements mettent toute leur énergie à conserver des routines

qui donnent globalement satisfaction. Alter (1990, 1996, 2000) met en évidence les jeux subtils qui se jouent dans les organisations autour de l'innovation comme source de pouvoir.

Gather Thurler (2000a) montre que les établissements scolaires se situent très diversement dans un espace à six dimensions dont chacune est, à un extrême du continuum, très favorable au changement et à l'autre extrême, très hostile :

TABLEAU 1
Les caractéristiques de l'établissement qui infléchissent la probabilité du changement (dans Gather Thurler, 2000)

<i>Dimensions de la culture et du fonctionnement de l'établissement</i>	<i>Caractéristiques défavorables au changement</i>	<i>Caractéristiques favorables au changement</i>
Organisation du travail	Organisation rigide, chacun protège son horaire, son territoire, sa spécialisation, ses droits, son cahier des charges.	Organisation flexible et négociable, recomposée en fonction des besoins, des initiatives, des problèmes.
Relations professionnelles	Individualisme, modèle de la « boîte à œufs », peu de discussions sur des sujets professionnels.	Collégialité et coopération, échanges sur les problèmes professionnels, entreprises communes.
Culture et identité collective	Les enseignants se représentent leur métier comme un ensemble de routines à assumer, chacun pour soi, sans trop réfléchir.	Les enseignants se représentent leur métier comme orienté vers la résolution de problèmes et la pratique réfléchie.
Capacité de se projeter dans l'avenir	Une partie de l'équipe seulement adhère au projet, qui a été conçu et rédigé dans une logique de prise de pouvoir, voire pour s'affranchir envers les autorités.	Le projet est le résultat d'un processus de négociation au bout duquel la majorité de l'équipe adhère aux objectifs, aux contenus, à la stratégie de mise en œuvre.
Leadership et modes d'exercice du pouvoir	Le chef d'établissement privilégie la gestion, il fonctionne en solitaire, sur le mode de l'autorité bureaucratique.	Il y a leadership coopératif et pratique d'une autorité négociée. Le rôle et la fonction du chef d'établissement s'inscrivent dans ce mode d'exercice du pouvoir.

TABLEAU 1 (suite)
**Les caractéristiques de l'établissement qui infléchissent
 la probabilité du changement (dans Gather Thurler, 2000)**

<i>Dimensions de la culture et du fonctionnement de l'établissement</i>	<i>Caractéristiques défavorables au changement</i>	<i>Caractéristiques favorables au changement</i>
L'établissement comme organisation apprenante	Les enseignants considèrent l'établissement comme un simple lieu de travail, dont l'avenir ne les concerne guère. Il y a obligation de résultats et de moyens, on rend compte à l'autorité.	Ils se reconnaissent dans un modèle professionnel, s'attaquent aux problèmes et au développement de la qualité. Il y a obligation de compétence, on rend compte à ses pairs.

L'intégration en un ensemble unique d'établissements différents rapproche des écoles apprenantes (Senge, Kleiner, Roberts, Ross, Roth et Smyth, 1999 ; Bouvier, 2001) et d'autres qui résistent à tout changement. Comment faire coexister le mouvement et l'inertie ? Comment éviter que les plus conservateurs paralysent l'ensemble et, inversement, que les plus dynamiques provoquent un accroissement déraisonnable des tensions ?

2.3. STRUCTURES ET CULTURES INFORMELLES DANS LES ORGANISATIONS

Ces divers éléments ne sont pas exhaustifs. Je n'ai retenu que les différences qui m'apparaissent jouer un rôle dans pratiquement tout processus de fusion ou de mise en réseau d'établissements de formation vus comme des organisations.

Il faut y ajouter, mais cela ne nécessite pas de longs développements, tout ce qui porte sur les aspects spécifiques de l'activité de formation : conception et pratique des disciplines, du rapport enseignants-enseignés, des savoirs, des compétences, des stages éventuels ; vision de l'évaluation, de la sélection, des exigences, des programmes, de la place des usagers. Deux prisons, deux hôpitaux n'ont pas la même conception de leur rôle, même s'ils sont régis par les mêmes lois. On peut faire l'hypothèse que la diversité est encore plus grande dans le monde de la formation, compte tenu de la pluralité des valeurs et des doctrines en jeu et du manque de savoirs didactiques et pédagogiques largement partagés, susceptibles de fonctionner comme de vraies références communes.

Tout cela rappelle simplement qu'une organisation n'est pas décrite entièrement par sa structure et sa culture formelles – buts, organigramme, procédures, ressources légitimes –, qu'elle se caractérise par des structures et des cultures informelles, implicites, qui sont le produit d'une histoire dans laquelle les acteurs ont une part importante. C'est ce que nous apprend depuis plusieurs décennies la sociologie des organisations et notamment l'approche stratégique (Amblard, Bernoux, Herreros et Livian, 1996; Bagia-Gôkalp, 1998; Balle, 1990; Bernoux, 1985, 1995; Cabin, 1999; Chanlat et Séguin, 1992; Chatzis, Mounier, Veltz et Zarifian, 1999; Collerette, Delisle et Perron, 1997; Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1992, 1993; Lafaye, 1996; Livian, 2000; Mintzberg, 1982, 1990; Reynaud, 1989, 1999).

Les peurs que suscite un projet de fusion sont diverses, mais le même mécanisme les sous-tend : structures et cultures informelles rendent la vie possible, prévisible, parfois agréable. Face à une restructuration qui bouleverse toutes les données, les acteurs doivent reconstruire des arrangements à une autre échelle, avec d'autres partenaires. Aussi longtemps qu'ils ne savent pas s'ils y parviendront, ils auront des raisons d'être inquiets, de se mobiliser contre le changement ou de se replier dans leur coquille.

Ces peurs seront proportionnelles au degré d'effacement des territoires, des identités, des missions et des traditions des établissements qu'il s'agit de réunir en un système plus vaste. Une vague mise en réseau provoquera moins d'appréhensions qu'une fusion pure et simple. D'où une stratégie cousue de fil blanc, mais qui peut marcher dans des champs où les acteurs ont gardé leur candeur : commencer par une anodine mise en réseau, des échanges, quelques projets concertés, des services communs. Pour constater un beau jour que l'interpénétration des organisations fait d'une fusion une simple formalité. Peut-être cette stratégie minimise-t-elle les résistances, sinon les souffrances. En Suisse francophone, un mouvement de rationalisation a incité une vingtaine de hautes écoles chargées de la formation en soins infirmiers et en travail social à se mettre en réseau. En moins de trois ans, par d'insensibles et subtils glissements de terminologie et d'organigramme, les acteurs se sont retrouvés dans une haute école unique et centralisée, les chefs d'établissement devenant des « gardiens de sites », les statuts des formateurs étant normalisés et les programmes assujettis à un référentiel unique de compétences et à des normes communes, compromis de dernière minute préservant un programme unique. Il est évident que, si les acteurs avaient compris d'emblée qu'on les menait à une fusion, ils auraient combattu ce processus plus vigoureusement qu'une mise en réseau « raisonnable ».

Si l'on renonce à la manipulation et qu'on cherche à affronter honnêtement les peurs et les résistances, que faire ? Je dirai que pour réussir une « intégration décentralisatrice », concilier unité de l'ensemble et autonomie des sous-systèmes, il faut reconnaître les dimensions informelles des établissements, mesurer leur importance et ne pas tenter de les dénier au nom d'un rationalisme purement financier, juridique ou technique.

Un rapprochement d'établissements de formation (ou de systèmes d'établissements, comme des commissions scolaires) devrait susciter une analyse lucide :

- des fonctionnements formels et informels en place dans les organisations à intégrer ;
- des différences effectives ou imaginaires entre elles ;
- des moyens de calmer les inquiétudes fantasmatiques et d'affronter ouvertement les vrais problèmes.

Cette stratégie n'a évidemment de pertinence qu'en serrant au plus près les réalités concrètes. Il n'y a donc aucune recette. On peut cependant proposer une perspective : « une intégration se fera d'autant mieux qu'elle ne se limite pas à fusionner l'existant ». Car, alors, chacun défendra ses habitudes, ses intérêts, son autonomie contre les autres, à défaut de pouvoir s'engager dans une dynamique qui transcende les clivages.

Les acteurs qui veulent faire réussir un processus d'intégration, parce qu'ils n'ont pas le choix ou, mieux, parce qu'ils en attendent des avantages, ont intérêt à mobiliser d'emblée les établissements réunis dans le cadre d'un projet nouveau, qui n'émane en particulier d'aucun d'eux, ne donne d'avance le leadership à aucun, ne privilégie massivement aucune des cultures et des structures en présence.

Bien entendu, un projet dont ce serait la seule fonction ne ferait guère illusion. Le projet doit répondre à de vrais problèmes et avoir assez de crédibilité pour donner à une fraction importante des acteurs l'envie de s'écarter de leurs routines défensives (Argyris, 1995). Parfois, les directions responsables de l'intégration imaginent que quelques slogans vont suffire. Celles qui proposent un véritable projet ne sont pas pour autant au bout de leurs peines : un projet d'établissement ne peut être plaqué sur une structure autoritaire, pas plus que sur une « anarchie organisée ». Un projet n'est pas un gadget, ni une histoire sans lendemain, c'est un mode de vie et une forme d'organisation de la coexistence, qui lui donne un sens en la reliant à un objectif.

Il se peut donc qu'une mutation partagée des fonctionnements organisationnels soit la clé d'une fusion réussie, la façon de recadrer le problème, de telle sorte qu'il n'en découle ni perdants, ni gagnants, ni compromis médiocres...

3. CONDITIONS D'UNE DYNAMIQUE

La modernisation de la gestion des entreprises est depuis longtemps à l'ordre du jour, avec des processus désormais permanents de concentration, de décentralisation, de restructuration, de rationalisation (Autissier et Wacheux, 2000). Les services publics sont entrés dans le mouvement plus récemment, notamment à la faveur des thèses du *New Public Management* (Paul, 1999).

Il n'est pas facile de faire la part des idées toutes faites, véhiculées par l'esprit du temps, et des véritables avancées. La différence n'est pas dans le vocabulaire, mais dans la rigueur avec laquelle se conçoit ce que l'on veut mettre en place. Toutes les organisations affirment l'importance d'une bonne communication à l'intérieur et à l'extérieur, de même que d'une participation des salariés et des usagers. Ce langage convenu dresse parfois un écran de fumée, qui dissimule des différences immenses :

- Ici, on plaque ce discours sur des pratiques inchangées ou, pire, on accroît la manipulation et le contrôle, sous couvert de transparence et de concertation. Dejours (1998) analyse les perversions de la communication d'entreprise mise au service de la pensée unique et du déni des problèmes et des injustices que tout le monde, pourtant, constate chaque jour.
- Là, on tente véritablement d'associer le plus grand nombre à l'analyse de la situation, à la résolution des problèmes, à la définition de stratégies et de nouveaux modèles de fonctionnement.

S'il fallait esquisser de nouvelles formes de gestion d'une organisation en quelques mots clés, on pourrait dire :

- Projet d'établissement et contrats.
- Culture de coopération et renouveau pédagogique.
- Ouverture et apprentissage de l'organisation.
- Autorité négociée, gestion participative.
- Renforcement des points forts, renoncement à tout couvrir.
- Culture commune des cadres.
- Pilotage et « culture de l'évaluation ».

Chacune de ces expressions mériterait de longs développements. Je me borne ici à des rappels élémentaires, en insistant sur les effets dynamisants possibles de ces options dans le cadre d'une fusion.

3.1. PROJET D'ÉTABLISSEMENT ET CONTRATS

Un projet d'établissement (Bouvier, 1994 ; Broch et Cros, 1990 ; Derouet et Dutercq, 1997 ; Devineau, 1998 ; Gather Thurler, 2000a, 2001a, b et c ; Obin, 1993 ; Pelletier, 2001 ; Perrenoud, 1999b, 2001) est l'affirmation d'une « ligne de conduite » compatible avec la loi et, dans le cas d'un établissement non entièrement autonome, avec le mandat défini par la direction de l'organisation faîtière.

Le projet précise, enrichit, module les objectifs généraux de l'organisation faîtière en fonction du contexte, des obstacles concrets rencontrés, des compétences et des aspirations des acteurs en présence. Ce projet peut résulter d'une « obligation de projet » ou au contraire n'avoir aucun statut formel. La formule la plus prometteuse est, sans la rendre obligatoire, d'inscrire chaque projet dans un contrat avec l'administration centrale, ce qui suppose un statut en droit administratif. Le projet a alors un interlocuteur externe, auquel il demande des ressources et rend des comptes.

Un tel outil de gestion est également valable, *mutatis mutandis*, à l'échelle d'une organisation fédérant plusieurs établissements auparavant autonomes, surtout si cette organisation est faite de pièces rapportées, œuvrant sur des sites distants, qui ont du mal à s'identifier à l'ensemble. Intégrer des organisations en un nouvel ensemble ne consiste pas nécessairement à créer une bureaucratie unique. On peut se borner à mettre en place une structure faîtière, qui confie des tâches globales aux divers établissements et leur demande des comptes sur leur production et leur gestion. L'intégration ne modifie pas alors fondamentalement le degré d'autonomie des unités. Dans le secteur public, on va timidement dans ce sens, parfois, hélas, dans le sens néolibéral et pauvre des « contrats de prestation », parfois, de façon plus audacieuse, en considérant qu'un projet d'établissement ne se limite pas à annoncer des prestations en échange de ressources, que c'est un outil de mobilisation interne, de construction identitaire et qu'il touche en partie aux finalités du travail et à son sens.

Paradoxalement, l'intégration de plusieurs établissements en une organisation plus vaste peut accroître la décentralisation, si l'on saisit cette occasion de passer d'une gestion bureaucratique à une gestion par projets et mandats entre l'organisation centrale et des unités qui rendent compte de l'usage de leur autonomie de fonctionnement. Ces unités peuvent être,

bien entendu, les établissements auparavant indépendants, mais le processus peut s'étendre aux sous-systèmes de chacun, pris tels qu'ils existaient ou recomposés dans une nouvelle logique de décentralisation.

3.2. CULTURE DE COOPÉRATION ET RENOUVEAU PÉDAGOGIQUE

Comment faire communiquer des établissements qui, séparément, cultivent l'individualisme (Gather Thurler, 1994a, 1996) ? Si une fusion passe par la circulation des idées et des personnes, on ne peut la décréter du seul fait d'un rapprochement institutionnel. Elle ne se développera que si elle est inscrite dans l'organisation régulière du travail.

Certaines fusions d'établissements provoquent des sessions d'étude, des travaux de commissions, des journées portes ouvertes, des formations communes, alors que ces pratiques n'existaient dans aucune des composantes. On peut s'en féliciter, mais aussi se dire que de telles activités ne devraient pas être limitées à des périodes de transition ou de crise, mais constituer un pilier stable du développement organisationnel.

Ce qui passe notamment par une politique cohérente et intensive de formation continue, par la mise en place de structures permanentes d'échange d'idées et d'informations, par le soutien actif de démarches de projet, de cercles de qualité, d'initiatives diverses, par le développement de réseaux informatiques facilitant la mise en commun de ressources et de problèmes.

3.3. OUVERTURE ET APPRENTISSAGE DE L'ORGANISATION

Le changement permanent peut devenir épuisant s'il est le produit d'une agitation brouillonne. Peut-être existe-t-il une voie médiane entre l'attentisme de certains établissements – qui tentent d'échapper aux réformes – et l'activisme de certains autres, inquiets à l'idée de perdre leur avance.

La fusion de plusieurs établissements peut être l'occasion de mettre en vigueur des méthodes de changement planifié. Il importe alors de s'affranchir de la dernière idée en vogue, pour s'attacher à des objectifs à moyen terme, en se donnant des repères, des moyens d'évaluer la progression, un plan et des stratégies internes de formation et d'innovation, une instance de pilotage négocié (Gather Thurler, 2000a,b ; Perrenoud, 1999a). On peut connecter ces dispositifs à la démarche de projet, mais ce n'est pas la seule source d'innovation. Le renouveau peut passer par des formations communes, des démarches d'équipe, des trajectoires personnelles.

Le simple fait de faire partie d'un ensemble plus vaste invite déjà à une certaine ouverture et induit une démarche comparative, qui fait mesurer l'arbitraire relatif des pratiques des uns et des autres et amène éventuellement à les reconsidérer, soit pour les harmoniser, soit pour s'emparer des plus efficaces. On peut souhaiter que cette opération enclenche un processus durable d'ouverture sur les modes de faire d'autres institutions et sur un processus permanent d'apprentissage organisationnel.

3.4. AUTORITÉ NÉGOCIÉE, GESTION PARTICIPATIVE

Aucune organisation ne peut mobiliser les énergies et la créativité de ses membres si elle ne négocie pas les décisions de portée générale. Cela suppose, au minimum, information, association au processus et consultation.

Une fusion peut survenir entre organisations également avancées sur le chemin de l'autorité négociée et de la gestion participative. S'il y a asymétrie, on peut craindre un nivellement par le bas : si l'une des directions en présence pratique la politique du secret et du fait accompli, les autres seront poussées à régresser à des stades antérieurs, pour ne pas mettre cette direction en difficulté face à « ses troupes ».

Il importe donc que les conceptions de la concertation et de la démocratie internes soient mises sur la table et que la fusion soit l'occasion d'une avancée plutôt que d'un recul. Ses raisons d'être, ses modalités, ses étapes, son calendrier, les garanties qu'elle offre devraient figurer au premier rang des objets de concertation, d'abord à l'intérieur de chaque établissement appelé à s'intégrer en un ensemble plus vaste, et aussi vite que possible dans une structure transversale, qui pourrait se mettre en place avant la fusion, pour la préparer et préfigurer en même temps une institution interne stable.

Autrement dit : un processus d'intégration peut être une expérience de participation si l'on associe les intéressés aux décisions, plutôt que de les mettre devant le fait accompli, au gré d'une opération préparée dans le plus grand secret, par des états-majors comptant sur l'effet de surprise. Les entreprises mettent rarement « cartes sur table », car elles veulent concéder le minimum de pouvoir à leurs salariés. Dans le secteur public, à condition d'être balisée par des décisions non négociables – parmi lesquelles le principe même d'un rapprochement –, l'intégration d'établissements de formation pourrait être menée de manière plus démocratique et, si elles n'existent pas dans chacune des entités, créer les bases d'une gestion participative destinée à survivre à la phase de transition.

3.5. RENFORCEMENT DES POINTS FORTS, RENONCEMENT À TOUT COUVRIR

Une organisation tend, au cours de son histoire, à se diversifier, à créer des filières, à élargir ses publics. C'est évidemment plus net pour une université ou une haute école que pour un collège secondaire, qui est régi par une codification des filières et des programmes valable pour tous les établissements de même type. Lorsque la diversification est possible, elle est rarement réversible, car derrière chaque programme, chaque discipline, chaque module, il y a des gens, des emplois, une division du travail, des intérêts et des groupes de pression. Lorsque les besoins disparaissent, lorsque les publics s'amenuisent, on maintient néanmoins les dispositifs aussi longtemps que possible, par gain de paix. On ne se résout à envisager des rationalisations que sous des pressions venues de plus haut ou en raison de compressions budgétaires.

L'intégration de plusieurs établissements de formation invite en général à une certaine rationalisation. C'est parfois son but principal, parfois un bénéfice secondaire non négligeable. Lorsque deux établissements offrent la même formation à des publics clairsemés, la question se posera de savoir s'il ne faut pas fermer l'une des filières et concentrer le tout sur un seul site. Les établissements concernés s'ingénient alors à démontrer qu'ils ne font pas du tout la même chose, que l'informatique, la comptabilité, la littérature anglaise ou l'histoire médiévale des uns n'a rien à voir avec les formations de même libellé des autres, que leurs programmes en apparence semblables cachent des valeurs et des paradigmes distincts, qu'on ne saurait réduire à une norme commune sans un appauvrissement dramatique.

On peut comprendre cette résistance, qui protège des emplois, aussi bien que des identités. Si le rapport de force est favorable aux salariés, cette tactique fera de la fusion un échafaudage bureaucratique, un trompe-l'œil, sans que la question de savoir ce qu'on pourrait faire de mieux avec la réunion de tant de ressources ait été sérieusement posée. Si le rapport de force est défavorable, la rationalité s'imposera tôt ou tard, mais à la manière des technocrates, c'est-à-dire en se bornant à faire la chasse aux doubles emplois.

On peut rêver d'une démarche plus audacieuse : garantir les emplois, négocier une enveloppe budgétaire dans un premier temps égale à la somme des budgets des entités réunies, avec un plan de redéploiement progressif des ressources et d'abaissement raisonnable des coûts. Une telle période de transition permet de dresser l'état des lieux, de repérer des « gisements de productivité » et aussi d'attendre que certains verrous sautent, en général à la faveur du départ de certaines personnes. Pour le dire autrement : lorsqu'on réunit des établissements d'une certaine

importance, il est difficile de croire que cela ne peut engendrer aucune économie d'échelle, qu'il n'y a rien à rationaliser et que toute mesure compromettrait gravement la qualité du travail et les droits acquis. En défendant cette fiction peu crédible, les acteurs du terrain laissent le monopole de la restructuration à ceux dont l'unique souci est de faire très vite le maximum d'économies.

Une culture moins défensive permettrait de voir, assez souvent, qu'on peut, ensemble, faire mieux qu'avant en dépensant moins, à condition de mieux utiliser les ressources, de réorganiser le travail, en créant au besoin des conditions convenables pour que les gens puissent se déplacer, au sens physique aussi bien que mental. La nouvelle direction aurait intérêt à proposer et négocier un compromis intelligent, pour éviter les coupures brutales et simplistes. Ce qui souligne l'aspect stratégique du leadership en période de rapprochement de plusieurs organisations indépendantes. Seul un raisonnement à courte vue, purement comptable, pourrait conduire à placer à la tête de l'ensemble un gestionnaire dont la seule mission consiste à dégager des économies. Il importerait plutôt de mettre en place une direction qui fasse de l'intégration un enjeu en termes d'identité, de projet et de gestion intelligente d'un ensemble plus vaste de ressources humaines.

3.6. CULTURE COMMUNE DES CADRES

Chaque établissement concerné par un processus de mise en réseau, d'intégration, voire de fusion, avait à l'origine sa propre direction. Or, le processus recompose presque toujours, au minimum, les postes d'encadrement. Une direction générale est créée et condamnée, au minimum, à feindre de gouverner un ensemble d'établissements qui, assez souvent, aspirent à continuer à vivre leur vie comme si elle n'existait pas. Les dirigeants des établissements les plus favorables à l'intégration se retrouvent assez normalement à la direction générale. Ceux qui se sont battus contre la fusion s'en vont ou font acte de contrition. Ceux qui ont attendu de voir dans quelle direction soufflait le vent restent à la tête de leur établissement. Ils sont, du coup, pris dans un conflit de loyauté : leurs subordonnés attendent d'eux qu'ils protègent les acquis et l'identité de leur établissement, alors que la nouvelle direction générale leur demande au contraire d'imposer sa ligne, au besoin contre leurs collaborateurs. Pris encore plus que d'habitude entre le marteau et l'enclume, les chefs d'établissement sont un maillon stratégique du dispositif.

Dans le secteur privé, la direction générale n'hésite pas à se séparer des dissidents, des résistants, des incompetents ou des mous, à les remplacer par des cadres plus dociles et efficaces, parvenant de la sorte à asseoir son

pouvoir, au prix de fortes indemnités de licenciements. Rien de tel dans le secteur public, où les gens sont bien décidés à rester en place jusqu'à leur retraite et en ont en principe le droit. Il faut donc « faire avec ».

La réussite d'un processus d'intégration peut se jouer, entre autres choses, sur la capacité de ceux qui le mènent à ne pas le faire *contre* tous les cadres des anciennes structures. On s'assurera facilement l'appui de ceux qui maintiennent leurs prérogatives, voire obtiennent une promotion grâce à la fusion. Cela ne suffit pas. Il faut donc, durant une période de transition, faire preuve d'imagination pour qu'il n'y ait pas trop de perdants.

Au-delà des destins personnels, l'enjeu est de reconstruire une culture commune à ce niveau de fonctionnement. C'est à la fois plus facile et plus difficile qu'à l'échelle de l'ensemble des salariés. Plus facile, parce que le cercle est plus étroit, parce que se joue une identité de position, parce qu'on peut mettre cartes sur table plus aisément, parce que les arrangements ne concernent qu'un nombre limité de personnes. Plus difficile, parce que les cadres ont des solidarités ambiguës : ils se liguent parfois contre la direction générale, mais sont en même temps en compétition pour des promotions, l'accès à des informations ou des ressources rares, des appuis dans le traitement de dossiers difficiles ou l'engagement de professionnels qualifiés (Perrenoud, 1993b).

3.7. PILOTAGE ET CULTURE DE L'ÉVALUATION

Culture de l'évaluation : c'est l'une des expressions à la mode, qui recouvre le meilleur et le pire : le meilleur quand elle pousse à clarifier des intentions et à analyser ce qu'on fait, à exercer une forme de lucidité personnelle et collective ; le pire quand l'évaluation coïncide avec un contrôle accru, fondé sur une quantification abusive des contributions, des rétributions et des résultats. Il arrive souvent, hélas, que de bonnes idées soient gaspillées par ceux qui « surfent » sur la crête de la vague, en quête d'une nouvelle inspiration chaque année, ou perverties par ceux qui veulent accroître leur pouvoir sous couvert de modernité.

Bref, il est difficile d'y voir clair. Peut-être faut-il accepter une fois pour toutes que, dans les métiers de l'humain, et notamment en formation, l'efficacité ne se mesure pas : elle se construit, se négocie, se pratique et se vit (Gather Thurler, 1994b). L'évaluation est prisonnière, dans notre tradition, de la mesure, de la comparaison chiffrée, alors qu'elle devrait d'abord être un outil de régulation de l'action. Bouvier (1998) propose de substituer la notion de pilotage à celle d'évaluation dans la conduite des organisations, en s'efforçant d'optimiser le processus de décision par tous les moyens du bord. Si des mesures précises et instrumentées des effets du système sont

disponibles, il faut bien sûr s'en servir, et les développer, mais sans s'interdire de juger sur la base de divers indices plus intuitifs. L'obsession d'évaluer « scientifiquement » les réformes scolaires conduit à renoncer à des régulations en cours de route et à préférer de magnifiques autopsies aux soins intensifs qui tiennent en vie (Perrenoud, 1998b). J'ai plaidé ailleurs pour une conceptualisation plus forte du pilotage négocié des réformes (Perrenoud, 1999a). Dans tous les cas, il s'agit d'évaluer au plus près le processus à piloter, pour l'optimiser et non pour satisfaire une orthodoxie méthodologique. Une culture de l'évaluation n'a aucun intérêt si elle n'est pas en même temps une culture de la régulation, de la décision concertée et de la résolution coopérative des problèmes.

On évoque aussi de nouveaux modèles d'évaluation des performances, des compétences, du travail des personnes. Il est difficile d'en débattre sereinement à l'heure où l'idée d'un salaire au mérite resurgit, où la gestion des services publics est parfois tentée d'emprunter à l'économie privée les outils les plus inhumains de gestion du personnel. Pourtant, il faut tenter de se débarrasser des fantasmes et de combattre les risques réels, pour réfléchir sur l'autonomie dans le travail (Terssac, 1992 ; Chatzis, Mounier, Veltz, et Zarifian, 1999, Perrenoud, 2000a) et sur les responsabilités qu'elle engendre pour ceux qui en bénéficient, sans être pour autant à leur compte. On parle beaucoup, dans le champ scolaire anglo-saxon, d'*accountability*, substantif impossible à traduire exactement. Redevabilité, imputabilité, disent les Québécois. En Europe francophone, on tourne la difficulté en parlant de la nécessité de « rendre compte » selon des modèles nouveaux, allant dans le sens de la professionnalisation, alliant *empowerment*, autonomie et responsabilité (Bonami et Garant, 1996 ; Demailly, Gadrey, Deubel et Verdière, 1998 ; Demailly, 2000 ; Gather Thurler, 2000a ; Pelletier, 1998, 1999 ; Perrenoud, 2000b, 2002c).

Une nouvelle « culture de l'évaluation » s'ébauche, concernant tant les personnes que les organisations. Une fusion ne devrait pas passer à côté de cette problématique. Non pas seulement pour mettre à profit une période de changement, mais parce que seuls d'ingénieurs dispositifs d'évaluation des unités, des équipes et des personnes peuvent aider à concilier intégration et décentralisation. Les systèmes renonceront au contrôle bureaucratique dans la mesure exacte où ils sauront lui substituer des formes plus intelligentes, permettant à chacun d'assumer ses responsabilités.

CONCLUSION : TRAVAILLER SUR LA COMPLEXITÉ

La complexité est à la base, en particulier dans les organisations humaines, pétries de nos contradictions et de nos conflits (Morin, 1977, 1995). Pourtant, on peut finir par l'appriivoiser et même par l'oublier, pour peu que l'on renonce à toute vue d'ensemble, à toute anticipation, pour se borner à vivre au jour le jour, dans la niche écologique que l'on s'est aménagée.

Tout processus d'intégration, même au stade des hypothèses, bouleverse cette tranquillité et oblige à en redécouvrir la complexité. En fait, si elle nous rattrape, ce n'est pas du fait de l'intégration. C'est parce que le monde a changé et que nous devons en tenir compte. Les mises en réseau ou les fusions apportent à cette évolution certaines réponses, *a priori* nullement absurdes. Elles le deviennent lorsqu'elles poussent tous les acteurs de la base, voire les cadres intermédiaires et certaines directions, à s'arc-bouter contre une logique d'intégration imposée.

L'intégration autoritaire est parfois la rançon d'une politique de l'autruche. À ne pas avoir su mener une mise en réseau au moment où elles pouvaient en prendre l'initiative et en garder la maîtrise, les organisations se retrouvent intégrées de force ou par un chantage budgétaire, sort qu'elles auraient pu jusqu'à un certain point éviter ou contrôler. L'histoire n'est-elle pas un éternel recommencement, qui nous condamne à boire le calice jusqu'à la lie pour avoir pris, trop longtemps, nos désirs pour des réalités ?

BIBLIOGRAPHIE

- Alter, N. (1990) *La gestion du désordre en entreprise*, Paris, L'Harmattan.
- Alter, N. (1996). *Sociologie de l'entreprise et de l'innovation*, Paris, Presses universitaires de France.
- Alter, N. (2000). *L'innovation ordinaire*, Paris, Presses universitaires de France.
- Amadieu, J.-F. (1993). *Organisations et travail. Coopération, conflit et marchandage*, Paris, Vuibert.
- Amblard, H., Ph. Bernoux, G. Herreros et Y.-F. Livian (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil.
- Argyris, C. (1995). *Savoir pour agir. Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, Paris, InterÉditions.
- Autissier, D. et G. Wacheux (dir.) (2000). *Structuration et management des organisations. Gestion de l'action et du changement dans les entreprises*, Paris, L'Harmattan.
- Bagia-Gôkalp, L. (1998). *Sociologie des organisations*, Paris, La Découverte.

- Balle, C. (1990). *Sociologie des organisations*, Paris, Presses universitaires de France.
- Bernoux, Ph. (1985). *La sociologie des organisations. Initiation*, Paris, Seuil.
- Bernoux, Ph. (1995). *La sociologie des entreprises*, Paris, Seuil.
- Boltanski, L. et L. Thévenot (1987). *Les économies de la grandeur*, Paris, Presses universitaires de France.
- Bonami, M. et M. Garant (dir.) (1996). *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation. Émergence et implantation du changement*, Bruxelles, De Boeck.
- Bouvier, A. (1994). *Management et projet*, Paris, Hachette.
- Bouvier, A. (1998). « Évaluation ou pilotage au sein des organisations de formation ? », dans G. Pelletier, (dir.), *L'évaluation institutionnelle de l'éducation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES, p. 137-150.
- Bouvier, A. (2001). *L'établissement scolaire apprenant*, Paris, Hachette.
- Broch. M. et F. Cros (1990). *Ils ont voulu un projet d'établissement. Stratégies et méthodes*, Paris, INRP.
- Cabin, Ph. (dir.) (1999). *Les organisations. État des savoirs*, Paris, Éditions Sciences humaines.
- Chanlat, J.-F. et F. Séguin (1992). *L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur.
- Chatzis, K., C. Mounier, P. Veltz et Ph. Zarifian (dir.) (1999). *L'autonomie dans les organisations. Quoi de neuf ?*, Paris, L'Harmattan.
- Collerette, P., G. Delisle et R. Perron (1997). *Le changement organisationnel. Théorie et pratique*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Crozier, M. et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.
- Dejours, Ch. (1998). *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Paris, Seuil.
- Demailly, L. (dir.) (2000). *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*, Bruxelles, De Boeck.
- Demailly, L., N. Gadrey, Ph. Deubel et J. Verdière (1998). *Évaluer les établissements scolaires. Enjeux, expériences, débats*, Paris, L'Harmattan.
- Derouet, J.-L. et Y. Dutercq (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*, Paris, ESF.
- Devineau, S. (1998). *Les projets d'établissements*, Paris, Presses universitaires de France.
- Étienne, R. (2000). *Les réseaux d'établissements. Enjeux à venir*, Paris, ESF.
- Étienne, R. et M. Amiel (1995). *La communication dans l'établissement scolaire*, Paris, Hachette.
- Friedberg, E. (1992). « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, XXXIII(4), p. 531-557.

- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.
- Gather Thurler, M. (1994a). « Relations professionnelles et culture des établissements scolaires : au-delà du culte de l'individualisme ? », *Revue française de pédagogie*, 109, octobre-novembre, p. 19-39.
- Gather Thurler, M. (1994b). « L'efficacité des établissements ne se mesure pas : elle se construit, se négocie, se pratique et se vit », dans M. Crahay (dir.), *Évaluation et analyse des établissements de formation*, Bruxelles, De Boeck, p. 203-224.
- Gather Thurler, M. (1996). « Innovation et coopération entre enseignants : liens et limites », dans M. Bonami et M. Garant (dir.), *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation. Émergence et implantation du changement*, Bruxelles, De Boeck, p. 145-168.
- Gather Thurler, M. (2000a). *Innover au cœur de l'établissement scolaire*, Paris, ESF.
- Gather Thurler, M. (2000b). « Au-delà de l'innovation et de l'évaluation : instaurer un processus de pilotage négocié », dans L. Demailly (dir.), *Évaluer les pratiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*, Bruxelles, De Boeck, p. 181-195.
- Gather Thurler, M. (2000c). « L'innovation négociée : une porte étroite », *Revue française de pédagogie*, 130, janvier-mars, p. 29-43.
- Gather Thurler, M. (2001a). « Le projet d'établissement dans l'enseignement primaire genevois : des croyances aux pratiques », *Politiques d'éducation et de formation*, « Le projet d'établissement : mythe ou réalité ? », 1, p. 57-69.
- Gather Thurler, M. (2001b). « L'autonomie des établissements d'enseignement, difficile, mais indispensable », *Le Point en administration scolaire*, 3(3), p. 27-31.
- Gather Thurler, M. (2001c). « Le projet d'établissement : quelques éléments pour construire un cadre conceptuel », dans G. Pelletier (dir.), *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*, Montréal, Université de Montréal/AFIDES, p. 81-93.
- Kellerhals, J., J. Coenen-Huther et M. Modak (1988). *Figures de l'équité. La construction des normes de justice dans les groupes*, Paris, Presses universitaires de France.
- Kellerhals, J., M. Modak et D. Perrenoud (1997). *Le sentiment de justice dans les relations sociales*, Paris, Presses universitaires de France.
- Lafaye, C. (1996). *La sociologie des organisations*, Paris, Nathan.
- Livian, Y.F. (2000). *Introduction à l'analyse des organisations*, 2^e édition, Paris, Economica.
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Mintzberg, H. (1990). *Le pouvoir dans les organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Morin, E. (1977). *La méthode. 1. La nature de la nature*, Paris, Le Seuil.
- Morin, E. (1995). « Pour une réforme de la pensée », dans A. Bentolila (dir.), *L'école : diversités et cohérence*, Paris, Nathan, p. 151-159.

- Nouvelot, M.-O. (1988). « Le fonctionnement de l'établissement scolaire : « "l'innovation" » garante de l'équilibre ? », dans Ph. Perrenoud et Cl. Montandon (dir.), *Qui maîtrise l'école ? Politiques d'institutions et pratiques des acteurs*, Lausanne, Réalités sociales, p. 227-241.
- Obin, J.-P. (1993). *La crise de l'organisation scolaire*, Paris, Hachette.
- Paul, J.-J. (dir.) (1999). *Administrer, gérer, évaluer les systèmes éducatifs. Une encyclopédie pour aujourd'hui*, Paris, ESF.
- Pelletier, G. (dir.) (1998). *L'évaluation institutionnelle de l'éducation. Défi, ouverture et impasse*, Montréal, Éditions de l'AFIDES.
- Pelletier, G. (dir.) (1999). *Former les dirigeants de l'éducation. L'apprentissage par l'action*, Bruxelles, De Boeck.
- Pelletier, G. (dir.) (2001). *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*, Montréal, Université de Montréal/AFIDES.
- Pelletier, G. et R. Charron (dir.) (1998). *Diriger en période de transformation*, Montréal, AFIDES.
- Perrenoud, Ph. (1993a). « L'organisation, l'efficacité et le changement, réalités construites par les acteurs », *Éducation et Recherche*, 2, p. 197-217.
- Perrenoud, Ph. (1993b). *La culture commune d'un groupe de cadres : limites et ambiguïtés*, Genève, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation.
- Perrenoud, Ph. (1998a). « Diriger en période de transformation ou de crise, n'est-ce pas, tout simplement, diriger ? », dans G. Pelletier et R. Charron (dir.), *Diriger en période de transformation*, Montréal, Éditions AFIDES, p. 7-30.
- Perrenoud, Ph. (1998b). « Évaluer les réformes scolaires, est-ce bien raisonnable ? », dans G. Pelletier (dir.), *L'évaluation institutionnelle de l'éducation*, Montréal, Éditions de l'AFIDES, p. 11-47.
- Perrenoud, Ph. (1999a). « Le pilotage négocié du changement dans les systèmes éducatifs », dans J. Lurin et C. Nidegger (dir.), *Expertise et décisions dans les politiques de l'enseignement*, Genève, Service de la recherche en éducation, Cahier n° 3, p. 88-103.
- Perrenoud, Ph. (1999b). « L'établissement, principal garant du renouveau pédagogique », *Le Point en administration scolaire*, 2(1), Cahier central, « Le point de réflexion », p. 1-16.
- Perrenoud, Ph. (2000a). « L'autonomie au travail : déviance déloyale, initiative vertueuse ou nouvelle norme ? », *Cahiers pédagogiques*, 384, mai, p. 14-19.
- Perrenoud, Ph. (2000b). *Obligation de compétence et analyse du travail : rendre compte dans le métier d'enseignant*, Université de Genève, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation.
- Perrenoud, Ph. (2001). « L'établissement scolaire entre mandat et projet : vers une autonomie relative », dans G. Pelletier (dir.), *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*, Montréal, Université de Montréal/AFIDES, p. 39-66.

- Perrenoud, Ph. (2002a). *Les cycles d'apprentissage. Une autre organisation du travail pour combattre l'échec scolaire*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Perrenoud, Ph. (2002b). « Espaces-temps de formation et organisation du travail », dans A. Nóvoa (dir.), *Espaços de Educação, Tempos de formação*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, p. 201-235.
- Perrenoud, Ph. (2002c). « L'évaluation des réformes scolaires : autopsie ou source de régulation ? De l'expertise alibi au pilotage accompagné », dans M. Bois (dir.), *Les systèmes scolaires et leurs régulations*, Lyon, CRDP, p. 129-146.
- Reynaud, J.-D. (1989). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- Reynaud, J.-D. (1999). *Le conflit, la négociation et la règle*, 2^e édition, Toulouse, Octarès Éditions.
- Senge, P., A. Kleiner, C. Roberts, R. Ross, G. Roth et B. Smyth (1999). *La danse du changement. Maintenir l'élan des organisations apprenantes*, Paris, First.
- Terssac, G. de (1992). *Autonomie dans le travail*, Paris, Presses universitaires de France.
- <http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/>
- <http://www.unige.ch/fapse/SSE/groups/LIFE>



CHAPITRE

La relève de la garde
dans la problématique
de la décentralisation du système
d'éducation du Québec

Philippe Dupuis¹
Université de Montréal
philippe.dupuis@umontreal.ca

1. Avec la collaboration de Nicole Alie, directrice d'école, de Luc Brunet, professeur titulaire, de Robert Gendron, directeur d'école, de Lise Robitaille, directrice d'école, et de Tuyet Trinh, assistante de recherche.

RÉSUMÉ

Les directions d'école se retrouvent au cœur de l'opération de décentralisation administrative du système d'éducation du Québec. D'importants pouvoirs leur sont dévolus, elles doivent fonctionner dans un tout nouveau paradigme. De plus, on assiste à un renouvellement massif des personnels de direction. Il est évident que l'on ne peut espérer réussir la décentralisation sans les directions, la décentralisation sera par eux ou ne sera pas ! Il est essentiel d'assurer la socialisation professionnelle des nouvelles recrues tout en mettant à profit les anciens, la mémoire de l'organisation. Le mentorat paraît être un instrument très puissant pour assurer l'intégration professionnelle des nouvelles directions. Levinson (1978) allait jusqu'à affirmer que les carrières les mieux réussies avaient débuté dans une relation de mentorat. À la suite d'une enquête, questionnaires et entrevues, menée auprès de directions d'école pour jauger leur sensibilisation au concept de mentorat, on en arrive à une proposition d'un modèle de mentorat instrumental que des organismes scolaires pourraient mettre en place.

Les responsabilités des directions d'école du Québec n'ont plus rien à voir avec la tâche qui incombait, il y a quelques années, aux principaux d'école. Au primaire, surtout, ils étaient le principal enseignant. Les dévolutions de responsabilités qui ont accompagné les diverses réformes des dernières années, surtout celles générées par la loi 180, ont fait de la fonction une charge comparable à la direction d'une petite ou d'une moyenne entreprise : une entreprise dont la direction doit fonctionner avec des professionnels.

Sur le directeur d'école repose l'opérationnalisation du changement organisationnel. Les meilleurs plans, les échéanciers les plus précis, même les moyens et ressources les plus abondants ne garantissent rien si l'opérateur clé n'a ni la préparation, ni l'encadrement essentiels à la réalisation de sa tâche. Comme c'est à l'école, dans la nouvelle donne, que reviennent ces nouvelles responsabilités, c'est à son directeur qu'incombe la tâche de l'application du changement. C'est au directeur que sont attribués les nouveaux pouvoirs. La décentralisation réussira dans ses objectifs, par la direction, ou demeurera l'une de ces opérations bidons sans lendemain, si cette direction n'a ni la préparation, ni le soutien indispensables à cette entreprise vitale pour l'avenir du système.

Le texte qui suit rappellera brièvement les politiques adoptées par le ministère de l'Éducation (MEQ) pour s'assurer que les nouvelles directions d'école possèdent un minimum de formation administrative. La notion de mentorat et de son potentiel pour assurer la socialisation professionnelle des débutants directeurs sera ensuite développée ; suivra une proposition pour l'implantation d'un système de mentorat instrumental basée sur les théories et sur les résultats d'une enquête auprès de directions d'école du Québec.

La direction des bureaucraties professionnelles requiert des habiletés très spécifiques, comme l'avait déjà bien établi Bidwell (1965). On n'improvise pas pour une telle fonction. Le ministère de l'Éducation (2000) l'a d'ailleurs récemment reconnu par l'arrêté du ministre, du 17 février 2000, sur les *Conditions d'emploi des gestionnaires des commissions scolaires* : « [...] dorénavant, toute direction d'école ou de centre devra se qualifier par l'obtention de 30 crédits en gestion dans un programme universitaire de 2^e cycle ». On se rend ainsi au vœu maintes fois exprimé par de multiples intervenants du milieu de l'éducation et clairement recommandé, récemment, par le Conseil supérieur de l'éducation dans son rapport annuel de 1999.

Le Conseil supérieur de l'éducation recommande au ministre de l'Éducation de donner priorité à l'adoption et à la mise en œuvre d'une politique de formation préparatoire et de formation en cours d'emploi du personnel de direction d'école (CSE, 1999, p. 61).

1. LA FORMATION PRATIQUE

Sous peine d'échec, les programmes de formation initiale pour les administrateurs, surtout ceux à l'intention des personnes entrant dans la fonction administrative, doivent être établis sur une base théorique solide. Cependant, on errerait gravement si l'on oubliait que, s'agissant de programmes professionnels, ces bases théoriques doivent impérativement s'ancrer dans la pratique au quotidien. Le Conseil supérieur de l'éducation avait bien senti ce postulat de tout programme de formation des directions d'école, puisque déjà, dans son rapport annuel de 1991-1992, il affirmait :

[...] l'insertion professionnelle des gestionnaires ne doit pas être laissée au hasard. Les nouveaux gestionnaires ont besoin d'être initiés progressivement aux fonctions de gestion et d'être soutenus dans leurs premiers essais. En ce sens, en plus de la formation scolaire, il faudrait prévoir la mise en place de stages pratiques de préparation à la gestion (CSE, 1993, p. 45).

Le même Conseil réitérait sa recommandation en 1999 :

Le Conseil croit que la formation initiale des candidats et des candidates à des postes de direction d'école devrait à court terme comporter des stages... avec tout l'encadrement que ces stages méritent (CSE, 1999, p. 61).

L'un des objectifs principaux de la partie théorique d'un programme de formation est d'abord et, évidemment, d'aider le candidat à se construire une philosophie de gestion intégrée, cohérente et fonctionnelle qui lui fournira un cadre de référence et un instrument de réflexion sur ses actions. Il n'en demeure pas moins que l'opérationnalisation des théories ne se produit pas nécessairement sans appui. C'est là que diverses formes de soutien s'imposent.

L'ensemble de ces formes de soutien pourrait constituer ce qu'il est convenu d'appeler la formation pratique ou, dans certains cas, la socialisation à la fonction pouvant aller d'études de cas aux stages, aux mises en situation, aux réseaux de personnes-ressources, aux groupes de soutien ou au mentorat. Aucune de ces formes d'activité n'excluant les autres, mais chacune ayant ses objectifs propres et ses conditions de réalisation spécifiques quoique pas totalement exclusives, il pourrait être utile de sommairement les décrire afin d'illustrer leurs particularités. Les descriptions suivantes représentent, en général, ce que l'on peut observer dans les commissions scolaires du Québec.

Stages

Les stages peuvent prendre plusieurs formes. On peut, par exemple, poursuivre un stage d'observation au cours duquel on réfléchira au comportement d'un administrateur à la lumière des théories de l'organisation. Cette forme se marie bien avec la poursuite d'un cours d'administration ou peut faire suite à un tel cours.

Études de cas

La méthode est bien connue et utilisée dans presque tous les programmes universitaires d'administration. Des problèmes de gestion sont présentés aux participants qui doivent les résoudre en expliquant leur cheminement.

Mises en situation

On donne aux participants une fonction de gestion fictive en précisant les pouvoirs et responsabilités qui y sont rattachés. Ensuite, on leur demande de résoudre une série de problèmes pratiques en expliquant les décisions prises.

Réseaux de personnes-ressources

La commission scolaire repère des personnes, particulièrement compétentes dans les principales fonctions liées à l'exercice de la direction, et en fournit la liste aux directions pour qu'elles puissent les consulter au besoin.

Groupes de soutien

On les qualifie parfois de groupes d'étude. Un certain nombre de directeurs, en général cinq ou six, acceptent de travailler ensemble et se rencontrent, à leur convenance, afin d'étudier des problèmes pratiques éprouvés dans leur gestion quotidienne.

Laboratoires d'expériences administratives

Cette formule est souvent utilisée dans les programmes de perfectionnement de cadres en fonction. Les participants sont invités à réfléchir sur leur vécu professionnel, à la lumière des théories qu'ils ont étudiées. On pratique parfois une approche qui demande plus de temps et, en partant des expériences vécues, on poursuit la recherche d'une théorie, d'une loi, d'un principe qui pourraient surgir de l'analyse de ces expériences vécues.

Coaching

Il s'agit d'une formule de parrainage, d'aide, dans laquelle une direction expérimentée se charge du développement professionnel d'un débutant.

Programme d'insertion professionnelle

Cette formule, nouvellement expérimentée par le secteur de l'administration de l'éducation de l'Université de Montréal dans des commissions scolaires de la région de Montréal, vise à accompagner les nouvelles directions dans la prise en charge de leur nouvelle fonction. Cette formule leur offre :

[...] un lieu d'apprentissage où elles pourront partager et analyser leurs expériences respectives à la lumière de référentiels pratiques et théoriques. Elle favorise le suivi des actions entreprises et des pratiques utilisées. Elle encourage le développement d'un réseau d'entraide. (Dépliant publicitaire, Université de Montréal, 2002)

Il est facile de voir les multiples avantages de chacune des approches, sommairement décrites plus haut, et l'intérêt que peut représenter pour tout organisme la mise en place de ces modèles de développement professionnel, et encore plus dans la situation présente de décentralisation des responsabilités vers les écoles. On pourrait facilement concevoir que plusieurs de ces formes de développement, et peut-être toutes, pourraient coexister à un moment ou à un autre et se compléter sans problème. Il demeure que, malgré leur potentiel indéniable, toutes se vivent dans des situations soit de compétition, soit d'évaluation, soit de construction de réputation et, quoi qu'on dise, l'individu se voit et, surtout est vu, en situation d'évaluation continue bien que non formelle.

Un nouveau directeur d'école qui bénéficierait de toutes les approches, décrites plus haut serait sûrement choyé. Cependant, une autre forme d'aide les compléterait très avantageusement et, surtout, ne présenterait pas le handicap très réel de la possibilité de venir polluer le système d'évaluation sommative.

2. LE MENTORAT

Il existe une forme d'aide, au processus de socialisation professionnelle, qui assure au débutant dans une profession, une garantie contre toute implication dans des jugements pouvant handicaper son cheminement professionnel : le mentorat que l'on peut définir ainsi :

Le mentorat est le processus par lequel deux personnes, l'une reconnue pour son expertise professionnelle basée sur son expérience de travail et l'autre étant à l'entrée de sa vie professionnelle, entrent librement en relation d'une façon régulière et continue dans le but de permettre au néophyte (le mentoré) d'être accompagné personnellement dans sa socialisation professionnelle par l'expérimenté (le mentor) selon les termes qu'ils se seront définis et sur les objets qu'ils décideront mutuellement d'accepter (Gendron, 2001, p. 57).

Cette définition comporte les éléments qui définissent les paramètres selon lesquels la relation de mentorat devrait se développer en illustrant les relations des différents intervenants dans l'instauration d'un système de mentorat instrumental par une commission scolaire, par exemple. Nous sommes arrivés à cette définition du mentorat et à la proposition d'un système fonctionnel de mentorat instrumental, tel que décrit plus loin dans le texte, à la suite d'un long processus.

La revue de la littérature nous montre que les gens qui ont le mieux réussi dans des tâches de responsabilité administrative ont, généralement, eu un mentor (Levinson, 1978 ; Vaillant et Milofsky, 1980). Le mentorat au travail paraît, en soi, une forme de socialisation professionnelle riche et prometteuse, mais on gagnerait à mieux connaître les problèmes potentiels si l'on veut éviter des effets négatifs, voire dévastateurs, qui mineraient les bénéfiques potentiels des programmes de mentorat institutionnalisés.

Si l'on se rapporte aux résultats des études sur le mentorat, on observe que toutes les personnes, arrivées en dernière phase de carrière, ne désirent pas nécessairement être mentor et que, dans ce cas et par la force des choses, le résultat de la relation de mentorat peut s'avérer peu profitable ou parfois même très négatif pour les mentorés. Dans cet ordre d'idées, le cas des cadres féminins appelle une attention plus particulière. Ces femmes ont moins de possibilités d'avoir des mentors féminins pouvant leur servir de modèles ; par conséquent, les relations de mentorat entre deux personnes de sexe opposé se révèlent relativement plus problématiques (Kanter, 1977 ; Noe, 1988 ; Ragins et Cotton, 1990 ; Ragins et McFarlin, 1990). Ainsi, le mentorat s'avère être un processus complexe nécessitant des connaissances du phénomène tant par les administrateurs, qui veulent l'implanter, que par les principaux intéressés : le mentor et le mentoré (Bey et Holmes, 1990, 1992 ; Carden, 1990 ; Cobble, 1993 ; Kram, 1987 ; Merriam, 1983 ; Zey, 1984).

Plusieurs études décrivent les conditions pour l'établissement du mentorat et, à cet effet, font état des obstacles aussi bien que des éléments positifs. On constate en fait qu'il s'agit des caractéristiques socioprofessionnelles : le sexe, l'âge, le niveau hiérarchique, l'ancienneté, l'expérience précédente de mentorat. Ces variables personnelles recouvrent des

situations sociales spécifiques qui sont autant d'entraves ou, au contraire, d'avantages dans la possibilité pour le jeune adulte de se trouver un mentor (Bolton, 1980 ; Burke et McKeen, 1990 ; Kram, 1987 ; Noe, 1988 ; Ragins et Cotton, 1990).

La revue des écrits sur le sujet nous porte à constater, comme le concluent Hunt et Michael (1983) et Carden (1990), que le mentorat constitue un phénomène dont la conceptualisation n'est pas encore claire et dont la synthèse théorique reste à faire. La même impression demeure après la lecture de Houde (1995). Il est donc essentiel de clarifier la notion de mentorat au travail, de décrire les caractéristiques d'un mentor potentiel, de cerner les attentes du mentoré ciblé et d'établir les paramètres organisationnels nécessaires à une opérationnalisation fructueuse du mentorat instrumental.

Théoriquement, la plupart des auteurs s'entendent sur la double fonction professionnelle et psychosociale que remplit simultanément le mentor, ainsi qu'elle est décrite dans diverses recherches sur le sujet (Burke et McKeen, 1990 ; Kram, 1987). La fonction professionnelle englobe tous les aspects d'aide pour l'avancement de carrière ; la fonction psychosociale vise le soutien psychologique pour renforcer le sens de compétence et la clarification de l'identité professionnelle. Bref, une relation de mentorat implique toujours deux dimensions psychologiques d'engagement et d'influence de la part des deux personnes concernées.

Pour l'heure, certaines données, glanées dans des études expérimentales, permettent de soutenir la thèse de l'entrelacement de l'instrumental et de l'affectif dans toute relation de mentorat réussie. Citons les études de Olian, Carroll, Giannantonio et Feren (1988) qui ont observé ce qui, en dernière instance, rend attrayant un mentor potentiel : c'est sa compétence dans la relation interpersonnelle, bien plus que sa position de pouvoir dans la hiérarchie organisationnelle. Cette observation quelque peu étonnante – considérant l'importance attribuée à l'image de réussite, de « puissance », accolée à la fonction « d'ouvreur de portes » que le mentor remplit – confirme l'importance de la dimension psychosociale du mentorat au travail. Certes, l'objectif visé ici est *a priori* utilitaire, mais la dimension affective demeure, à ce stade, primordiale pour qu'il y ait empathie et communication. L'apprentissage du novice se fait ici par l'identification à un « ancien » qui lui sert de modèle, montrant non seulement ce qu'il faut faire, mais aussi la façon de le faire. Les bienfaits psychologiques, apportés par le mentorat, devancent les avantages d'avancement de carrière dans la première année de la relation (Noe, 1988). Le sentiment de sécurité engendré par la relation avec le mentor facilite l'acceptation des responsabilités nouvelles. Le mentorat s'avère ainsi un outil d'appropriation, par le directeur, des mécanismes de décentralisation.

Une relation de mentorat qui s'amorce naturellement s'annonce, en principe, toujours sous de bons augures, puisqu'on sait, par définition, que la relation n'est possible que lorsque les besoins sont complémentaires : renouveau pour l'ancien, soutien pour le novice. Le caractère volontaire de l'interaction permet d'induire une certaine compatibilité de personnalité. Toutefois, on ne saurait nier la complexité de toute relation interpersonnelle qui évolue dans le temps et implique compréhension et réajustement des deux parties.

Quant aux problèmes liés à l'évolution de la relation, on pourrait les résumer en gros en recourant à la notion de générativité, telle que proposée par Erickson (1959) : il faudrait que ce besoin soit bien établi du côté du mentor pour que le processus continue et se termine, la phase finale de séparation pouvant s'avérer douloureuse et destructive dans certains cas (Kram, 1987 ; Levinson, 1977). C'est qu'il s'agit d'un processus cognitif et développemental, par l'intermédiaire duquel le protégé doit évoluer de la dépendance à l'autonomie et accéder à une relation de mutualité avec son mentor. Une telle évolution exige une maturité relative, autant du mentor que du protégé, mais des connaissances sur le processus cognitif et développemental en jeu sont également nécessaires. C'est pourquoi une certaine formation à cet égard serait profitable pour qui veut agir comme mentor (Bey et Holmes, 1992). Dans une étude visant à cerner les variables qui contribuent à favoriser un mentorat réussi, Noe (1988) a montré l'importance de plusieurs caractéristiques personnelles, dont les attitudes au travail : engagement professionnel, plan de carrière, relations au travail. Voilà autant d'attitudes qui entreraient dans l'échelle de mesure de ce que l'auteur intitule *readiness for mentorat*.

Le mentorat instrumental dérive de la sociologie organisationnelle et les auteurs classiques (Erickson, 1959, Levinson, 1977) ont, dès les débuts, énuméré des fonctions précises du mentor : être le répondant du protégé, le rendre visible, servir d'entraîneur, proposer des défis et assigner des tâches – notions que l'on n'a fait que développer ou préciser par la suite. Selon cette conception du mentorat instrumental, il y aurait possibilité de programmes formels, ou informels, ou de sensibilisation au mentorat, ce qui a été fait dans des organisations américaines et évalué dans quelques recherches qui proposent certaines conditions de réussite pour de tels programmes (appui de la haute direction, choix volontaire des deux parties, définitions de responsabilités respectives, durée déterminée...). Dans le cas des directeurs d'école, quel type ou quelle combinaison de types de mentorat conviendraient aux jeunes collègues ? On sait que le mentorat spontané serait l'idéal mais, dans le milieu du travail, une certaine structure pourrait aider et favoriser l'enclenchement et l'épanouissement de telles relations.

3. LE MENTORAT ET LES DIRECTIONS QUÉBÉCOISES D'ÉTABLISSEMENT

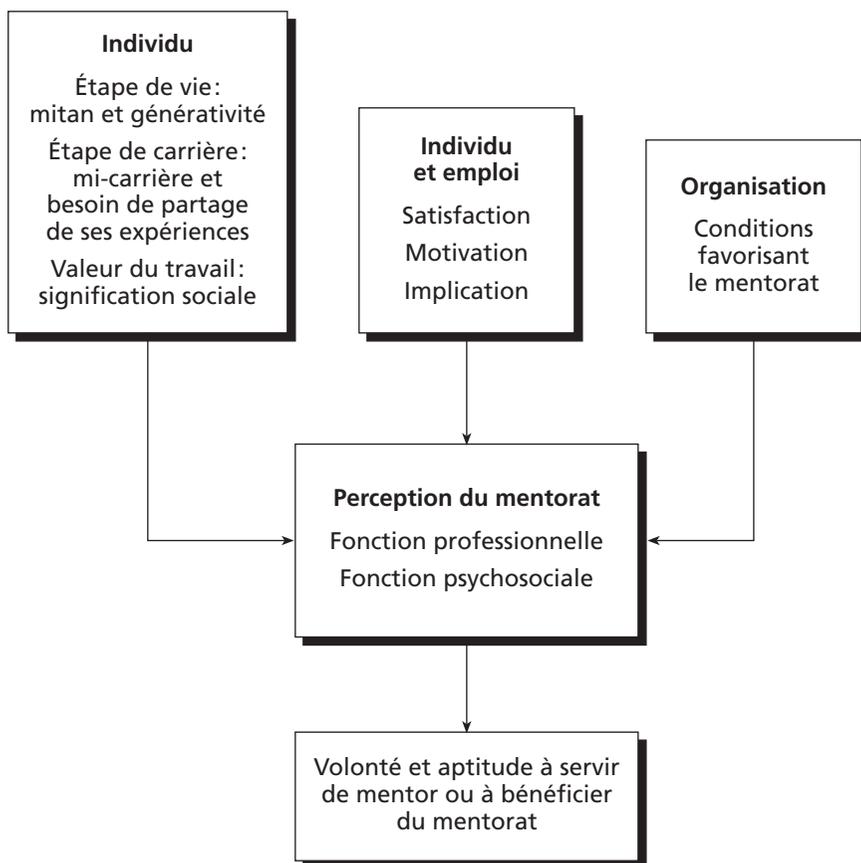
À la suite des considérations engendrées par la revue de la littérature et tenant compte des nouvelles exigences du ministère de l'Éducation, de la décentralisation administrative et de l'importance que le Conseil supérieur de l'éducation attache, entre autres, à l'aspect pratique de la formation des directions d'établissement, nous avons voulu consulter les directions d'école du Québec pour saisir leur vision du mentorat avant de proposer un modèle instrumental de mentorat.

À la suite de Noe (1988), nous avons adapté l'échelle de mesure des fonctions de mentor, déjà utilisée dans le cadre de son étude sur le mentorat, dans des programmes de promotion d'éducateurs-aspirants à des postes administratifs. Il s'agit d'une échelle de 32 items, construits à partir des deux fonctions générales du mentor (aide pour la carrière et soutien psychosocial), provenant des analyses qualitatives et descriptives sur le mentorat mentionnées dans le cadre théorique.

Il est à remarquer que seulement 21 items ont été conservés pour la recherche, car celle-ci s'adressait à des mentors potentiels, alors que le questionnaire d'origine de Noe comprenait une partie à l'intention des mentorés. De plus, l'instrument que nous avons utilisé débutait par 12 questions traitant du mitan de la vie, pour évaluer les attitudes au travail en relation avec la façon dont on vivait cette période. Une troisième partie – le travail de direction – tente de situer la personne par rapport à son travail. La recherche auprès des directions d'école voulait non seulement arriver à proposer un modèle pratique de mentorat instrumental, mais établir, entre autres, les relations possibles entre la façon de voir le mitan de la vie, spécialement l'aspect générativité, et les attitudes à l'égard du mentorat. Le même questionnement explique la section « En pratique ». Y aurait-il une relation entre la vision de son travail et la disponibilité à entrer dans une relation de mentorat ? Par la dernière partie de l'instrument on voulait connaître la disponibilité des répondants pour entrer dans une relation de mentor et les conditions qu'ils jugeraient convenables pour le faire. On pourrait résumer cette démarche méthodologique par la figure 1, qui situe les différentes composantes identifiées².

2. Un exemplaire de l'instrument se trouve en annexe.

FIGURE 1
Modèle théorique pour la construction d'une échelle de mesure
de l'aptitude au mentorat



L'ADEM (Association des directions d'école de Montréal) s'est chargée de l'envoi du questionnaire à ses membres à l'automne 1996, pendant que la FQDE (Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement) faisait de même pour ses membres. L'analyse qui suit décrit ce que 1 022 directions ont répondu. Le tableau 1 montre que 65 % des répondants au questionnaire étaient des hommes et qu'une proportion de 56 % exerçait au primaire. L'expérience du mentorat avait été ou était une réalité pour 28 % de la population.

Les 17 fonctions du mentor énumérées ont aisément recueilli l'accord d'une grande majorité dans la plupart des cas. Les énoncés décrivant les attitudes du mentoré envers le mentor ont, par contre, provoqué quelques réticences, notamment en ce qui a trait à l'aspect d'admiration et d'imitation de comportement. On peut observer que les deux tiers des personnes de 50 ans et plus se voient dans une phase de maturité, alors que seulement 54 % des gens dans la quarantaine et 45 % des plus jeunes manifestent une telle perception. Parallèlement, on note que, si les attitudes à l'égard du mentorat ne changent pas avec l'âge, la disposition à assumer une telle tâche se manifeste davantage chez les personnes ayant une vision positive du mitan de la vie (91 %) que chez celles qui en ont une vision plus négative (78 %). Comme à peu près toutes les personnes participant aux tests (94 %) acceptent l'idée de devenir mentor, sans en avoir eu l'expérience (plus de 80 % n'ont pas eu ou n'ont pas de mentor), les attitudes exprimées à ce sujet demeurent hypothétiques, c'est-à-dire perçues comme désirables. En ce sens, la concentration des réponses positives permettrait, tout au plus, la présomption de l'existence d'une volonté de collaboration à ce sujet.

TABLEAU 1
Composition des groupes étudiés

	Sujets	Femmes Hommes		Ordre d'enseignement			Expérience de mentorat	
				Prim.	Sec.	Autre	Oui	Non
Questionnaire	1022	35 %	65 %	56 %	34 %	10 %	28 %	72 %
Entrevue	24	12	12	15	8	1	4	20

Les directions, en général, considèrent donc le mentorat comme une forme de processus de socialisation à la profession des plus désirables ; de plus, elles sont en général disposées à s'engager, si on le leur proposait, du moins les plus expérimentées. L'aspect professionnel du concept leur semble beaucoup plus naturel que l'aspect psychosocial. Par ailleurs, les directions au primaire paraissent plus ouvertes par rapport aux fonctions psychosociales du mentor que leurs collègues du secondaire.

Les données fournies par les questionnaires, bien qu'éclairantes, laissaient beaucoup d'aspects de la réalisation pratique d'un système de mentorat dans l'ombre. Pour clarifier les questions restées en suspens, des entrevues d'environ une heure, avec un échantillonnage critérié de 24 directions d'école de Montréal, sélectionnées par la présidence de l'ADEM pour représenter les ordres d'enseignement, les genres et les différents milieux sociaux, ont été conduites (le tableau 1 résume ces données).

Quatre questions générales étaient soumises aux directions : 1) Que représente la notion de mentorat pour vous ? 2) Accepteriez-vous de devenir mentor d'une nouvelle direction ? 3) Quelles seraient vos conditions d'acceptation ? et 4) Quelle structure organisationnelle envisageriez-vous, si une telle structure devait être établie ? L'intervieweuse, directrice elle-même, laissait les directions s'exprimer librement, se contentant de demander des clarifications, des précisions, le cas échéant. Le tout était enregistré.

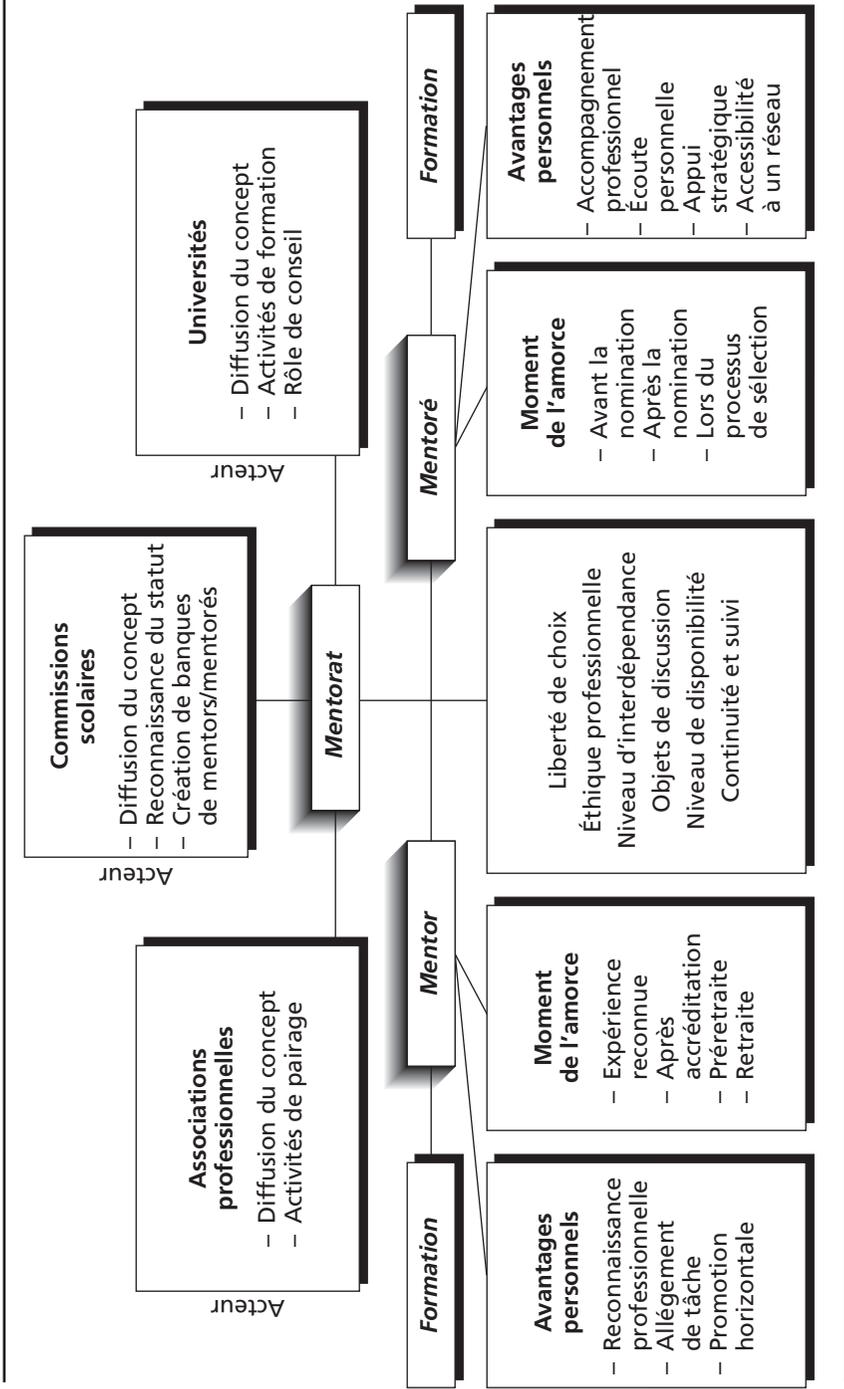
L'analyse de contenu thématique des textes des entrevues confirme, pour l'essentiel, les données générées par les questionnaires. L'idée de mentorat est vue très positivement et les directions collaboreraient volontiers si on les y invitait. Cependant, il est clair que des divergences très sensibles sont exprimées, touchant autant la nature du mentorat que l'encadrement et la nature de la relation avec le mentoré. Ces variations sont probablement attribuables, en grande partie, au fait que, comme seulement une personne reconnaissait avoir eu un mentor, que trois autres avaient expérimenté une certaine forme d'encadrement et que quelques autres s'étaient un peu documentées sur le sujet, la notion du concept et ses applications dépendaient des représentations des individus. D'ailleurs, plusieurs mentionnaient qu'ils espéraient pouvoir bénéficier d'une forme ou d'une autre d'information avant de s'engager dans une relation de mentorat. Plusieurs soulignaient l'importance pour les nouvelles directions d'avoir accès à une forme de mentorat, en particulier dans le présent contexte de décentralisation.

4. UNE PROPOSITION D'IMPLANTATION D'UN SYSTÈME DE MENTORAT

La proposition élaborée en vue de l'instauration d'un système de mentorat instrumental, pour les directions d'école du Québec, découle des données générées par toutes ces étapes du cheminement de la recherche. Cette proposition permet de proposer un système qui respecte la nature du mentorat, telle que les classiques l'ont décrite à partir de Erickson (1959), en passant par Levinson (1977), Noe (1988) et Houde (1995), mais en tenant compte des connaissances, de l'ignorance, des dispositions et des limitations que les directions d'école ont exprimées dans leurs réponses au questionnaire ou de leurs expressions lors des entrevues.

La figure 2 illustre les composantes d'un système de mentorat instrumental, les conditions de mise en place, les responsabilités des acteurs concernés, les conditions de fonctionnement ainsi que les conséquences potentielles. Quelques lignes sur chacun des aspects illustrés devraient aider à la compréhension de l'ensemble.

FIGURE 2
Modèle organisationnel de mentorat instrumental pour des directions d'établissement scolaire



4.1. CONDITIONS DE MISE EN PLACE

Des préalables sont à établir clairement avant que l'on mette en place un système de mentorat instrumental. Il est impératif que tous les acteurs soient renseignés sur la liberté de choix, les normes d'éthique, le niveau d'interdépendance, les objets de discussion, le niveau de disponibilité et la continuité.

4.1.1. Liberté de choix

Cette condition apparaît primordiale. La liberté du choix du partenaire, avec lequel une direction d'établissement scolaire entreprend une relation de mentorat, est unanimement reconnue dans tous les écrits consultés sur le sujet. Elle représente l'assise même sur laquelle le mentorat instrumental peut réussir à se distinguer des autres formes d'accompagnement professionnel comme les stages, le *coaching*, le parrainage ou la supervision professionnelle. Chaque mentoré devrait pouvoir choisir la personne avec qui il veut entreprendre une telle relation. Autant personne ne peut être contraint à ce type d'expérimentation, autant personne ne peut être tenu de le faire avec une personne donnée. Le tout devrait se réaliser librement : au début, au milieu et à la fin d'une relation de mentorat. La nécessité du partage, de la franchise et de l'ouverture nécessaires au mentorat rend antinomique toute forme de coercition quant au choix mutuel des personnes participantes.

4.1.2. Éthique

Au cœur même du mentorat repose le sens éthique du professionnalisme des personnes engagées dans ce type de relation. Le respect mutuel, la confidentialité, l'acceptation des limites fixées par chacun, la disponibilité, l'écoute, la franchise, l'ouverture représentent la forme d'éthique qui permettra qu'une relation de mentorat soit efficace et durable.

4.1.3. Niveau d'interdépendance

Dans le cadre d'une telle relation, le niveau d'interdépendance des personnes concernées représente un paramètre sur lequel il est important que le mentor et le mentoré s'interrogent. Dans la dynamique qui relie ces deux personnes, les assises doivent être claires et les échanges doivent répondre à un objectif identifié ; ils doivent se faire en concordance avec les motivations de l'un et de l'autre partenaire, chacun comprenant ce qu'il y fait. Le mentorat doit pouvoir se réaliser au sein d'une série d'échanges bidirectionnels où les deux personnes engagées doivent se sentir libres d'amorcer des réflexions ou d'entreprendre des actions, afin que toutes deux puissent considérer comme étant significative la relation qui les unit.

4.1.4. Objets de discussion

La relation de mentorat doit pouvoir compter sur une clarification des objets sur lesquels porteront les échanges. Le mentoré et le mentor devront avoir clarifié, entre eux, les sujets qui sont permis et ceux qui ne le sont pas, et ce, tant pour le mentor que pour le mentoré. Les aspects de la vie personnelle et leurs impacts sur la vie professionnelle ne représentent, à cet égard, qu'un exemple des sensibilités respectives qu'il faut avoir clarifié avant que cela vienne fausser la relation de mentorat. Tout sujet est abordable dans la mesure où il l'est pour les deux personnes engagées. Voilà d'ailleurs une raison de plus pour appuyer le fait que les personnes dans la pratique du mentorat doivent s'être choisies librement ; pour que les sujets délicats puissent être traités délicatement et librement.

4.1.5. Niveau de disponibilité

Ce paramètre fait appel à deux niveaux de clarification. Le premier concerne la commission scolaire ; le second interpelle les personnes liées par le mentorat. La commission scolaire doit reconnaître le mentorat et les personnes engagées afin de rendre légitime le temps investi. Que ce soit en formation ou au cours de rencontres, la reconnaissance formelle du mentorat permettra aux personnes engagées d'y consacrer le temps nécessaire. C'est d'ailleurs à cet égard que l'idée de recourir à des mentors semi-retraités ou à la retraite prend tout son sens. Tout comme celle de procéder à un allègement de tâche pour les directeurs reconnus comme mentors. La disponibilité est aussi un paramètre à prendre en considération, car c'est le niveau de cette disponibilité qui déterminera la nature des rencontres. Avec des personnes qui peuvent être trop disponibles ou pas assez, envahissantes ou fuyantes, imposantes ou débonnaires, la disponibilité offerte et la disponibilité attendue devront être ajustées tout au long de la relation afin que les personnes engagées le demeurent.

4.1.6. Continuité et suivi

Le modèle instrumental de mentorat doit permettre à la commission scolaire d'assurer la continuité et le suivi de ce processus en organisant une forme souple de suivi des personnes engagées. Des interviews, des grilles d'analyse, des questionnaires administrés régulièrement à des mentors et à des mentorés, choisis au hasard, semblent une méthode suffisamment distante tout en étant significative. Ces outils devraient tout autant mesurer la satisfaction des personnes à l'égard du système qu'aider à enrichir le modèle et à raffiner le concept.

Le rôle de conseil des universités et la collaboration des associations professionnelles avec les commissions scolaires s'avéreraient particulièrement pertinents relativement à ce paramètre de continuité. La commission scolaire pourrait, par exemple, faire développer par une université un outil d'évaluation de son processus de mentorat afin d'en fournir les résultats aux associations professionnelles dans l'objectif de parfaire leurs collaborations respectives.

4.2. RESPONSABILITÉS DES ACTEURS ORGANISATIONNELS

Pour assurer l'opérationnalisation d'un programme de mentorat instrumental, les acteurs organisationnels doivent se compléter mutuellement dans la diffusion du concept de mentorat, la création de banques de personnes intéressées, la reconnaissance du statut, le pairage, les activités de formation et le rôle de conseil.

4.2.1. Diffusion du concept

L'une des conclusions les plus probantes de nos entrevues de directions d'école est que les commissions scolaires, les associations professionnelles et les universités devraient partager la responsabilité de diffuser plus intensément ce concept. En effet, l'ensemble des répondants visés par l'étude ont démontré une compréhension fort différenciée de la nature, des enjeux et de la forme que doit prendre le mentorat. Cette responsabilité partagée d'en diffuser le concept contribuerait à lui donner une notion uniforme et à le rendre plus compréhensible en termes pratiques, tout en lui permettant de dépasser le stade des vœux pieux. Cela ferait passer le mentorat du statut de concept souhaitable à celui de concept réalisable, réalisé. Cette diffusion permettrait ainsi aux directions d'établissement en poste de mieux définir leur pratique, en incluant le mentorat comme processus de développement professionnel. De plus, cette diffusion du concept, par les commissions scolaires, les associations professionnelles et les universités, permettrait de polariser la compréhension de la nature qu'il peut prendre dans le contexte de la gestion administrative scolaire.

4.2.2. Création de banques de personnes intéressées

Selon le modèle proposé, ce sont les commissions scolaires qui doivent être responsables de la création des banques de directions intéressées par le mentorat et qui, au jugement de l'administration, sont de bonnes directions. Que ce soit en tant que mentor ou en tant que mentoré, les directions qui veulent participer à une expérience de mentorat devraient être prises en charge au sein d'un processus instauré par la commission scolaire. En plus

de favoriser la mise en place d'une logistique qui soutiendrait les motivations et les intérêts individuels des directions d'établissement à l'égard du mentorat, cela aurait surtout le mérite de légitimer cette logistique. Les commissions scolaires seraient donc responsables de créer des banques de personnes intéressées au mentorat, ainsi que de tenir des rencontres de réflexion et de discussion sur le sujet. Ces activités susciteraient des listes de candidats potentiels, pour un rôle ou l'autre, qui devraient être transmises aux associations professionnelles afin que celles-ci puissent les utiliser dans leurs processus de pairage des mentors et des mentorés.

4.2.3. Reconnaissance du statut

La commission scolaire devrait accepter officiellement qu'un système de mentorat instrumental soit établi au profit de ses directions d'établissement. Selon le modèle, la commission devrait procéder à la reconnaissance du statut du mentor et de celui du mentoré, et à celle de la direction qui se dit intéressée d'entrer dans ce processus et qui satisfait les exigences préalablement fixées par celle-ci. Dans le cas du mentoré, ce statut devrait être accordé à toute personne engagée dans une relation de mentorat, tant à l'enseignant en formation initiale en administration scolaire qu'au directeur en poste, en processus d'introduction à la fonction ou en formation continue. Pour le mentor, ce statut devrait être accordé après l'obtention d'une accréditation basée sur une reconnaissance professionnelle par la commission scolaire. La reconnaissance professionnelle pourrait comporter des critères de compétences d'expertise et d'expériences professionnelles reconnues. Des perfectionnements en formation continue, ou une formation universitaire d'appoint, pourraient alors comporter des éléments de définition du rôle du mentor, de compréhension des enjeux du mentorat et porter sur le développement des habiletés relationnelles du mentor.

4.2.4. Pairage

Selon le modèle proposé, la commission scolaire, ayant reconnu les candidats aptes à faire partie de son système de mentorat, devrait faire parvenir les listes aux associations professionnelles afin qu'elles puissent organiser des activités de pairage. À cette fin, des rencontres d'échanges, des suggestions directes ou une diffusion des listes aux candidats devraient être organisées. L'ultime but de cette phase étant que les mentorés se trouvent un mentor et que les relations de mentorat se matérialisent.

4.2.5. Activités de formation

Sous plusieurs facettes, les universités pourraient être mises à contribution dans le processus de mentorat, au regard des besoins en formation que

celui-ci exigera. Dans le cadre de leur curriculum en formation initiale des enseignants et des gestionnaires scolaires, les universités devraient inclure le concept du mentorat dans leurs cours, dans leurs offres de service aux commissions scolaires dans le cadre de l'introduction à la fonction ou de la formation continue des enseignants ou des gestionnaires scolaires. Considérant les besoins spécifiques de formation des mentors, les universités devraient mettre sur pied une ou des sessions d'information et de formation sur le mentorat pour les commissions scolaires qui désirent en faire une condition de reconnaissance de statut pour désigner les mentors potentiels.

4.2.6. Rôle de conseil

Selon le modèle, les universités auraient à poursuivre encore plus avant les recherches sur le mentorat, afin de jouer continuellement un rôle de conseil en suivant les modèles d'implantation du mentorat auprès des diverses commissions scolaires participantes. Ce rôle de conseil, en plus de nourrir qualitativement les offres de formation, permettrait d'étendre à d'autres personnels que les directions d'école les bienfaits du mentorat.

4.3. MENTOR ET MENTORÉ

L'objectif premier de l'établissement d'un système de mentorat instrumental reste d'abord, évidemment, de faciliter l'intégration professionnelle des mentorés, les nouvelles directions dans le cas présent.

Le moment où le mentorat pourrait s'amorcer pour un mentor correspond, selon le modèle, au moment où la commission scolaire aura reconnu, chez l'individu, une expérience pertinente et où elle lui aura accordé une accréditation officielle. Sans que cela soit exclusif, ce moment pourrait coïncider pour certaines directions avec le moment de la préretraite ou de la retraite. Chez le mentoré, ce moment de l'amorce pourrait se faire à partir du début du processus de sélection, jusqu'après la nomination à un poste de direction.

Les avantages consentis au mentor vont de la reconnaissance professionnelle à l'allègement de la tâche, en passant par une promotion horizontale. La reconnaissance professionnelle correspond au fait de porter un jugement sur les capacités et sur la qualité de l'expertise qu'a accumulée une direction d'expérience. La reconnaissance d'un statut de mentor entraînerait alors une promotion horizontale qui ferait des directeurs, reconnus comme tels, une sorte de directeurs « seniors » qui, par leur statut, auraient le droit de faire du mentorat de façon officielle. Par ailleurs, une prime salariale pourrait leur être consentie ou on pourrait offrir un allègement de la tâche.

En ce qui regarde le mentoré, les avantages qu'il retirerait de l'expérience sont de l'ordre de l'accompagnement. Une écoute personnelle, un accompagnement professionnel et la possibilité d'avoir accès au réseau du mentor représentent des avantages très précieux pour quelqu'un qui débute dans une profession, surtout en période de décentralisation des responsabilités. Il est reconnu, à cet égard, que la réussite professionnelle est souvent accompagnée d'une expérience de mentorat en début de carrière.

CONCLUSION

Un système très centralisé fonctionne très bien avec des exécutants qui relaient les plans élaborés au haut de la pyramide de l'organisation. Ainsi, la sécurité des fonctionnaires, c'est le livre de procédures. Dans les systèmes décentralisés, on demande aux directions locales de moduler le plan général selon les particularités du milieu. La nouvelle direction locale trouve son soutien dans sa formation professionnelle, mais surtout dans la relation de mentorat.

Comme plusieurs auteurs le mentionnent, le mentorat s'avère l'un des plus puissants moyens pour permettre à un individu de réussir sa vie professionnelle. Le hasard peut faire naître les relations de mentorat, mais, vu la puissance du concept, un organisme scolaire serait bien avisé de mettre en place une structure légère et souple qui permette, encourage et promeuve l'éclosion de relations de mentorat parmi son personnel de direction, particulièrement en une période où les responsabilités ont considérablement augmenté à cause de la décentralisation.

Le modèle proposé ici prétend répondre aux exigences des commissions scolaires quant à leur droit de gérance, aux attentes des groupements professionnels pour leurs désirs d'implication, aux besoins de reconnaissance des mentors et, surtout, répondre aux besoins des débutants dans la profession. Les commissions scolaires étant responsables de la création des banques de mentors, elles pourraient ainsi « matérialiser » leur philosophie de la gestion scolaire en sélectionnant des personnes remarquables pour leurs réalisations dans ce sens. Pour éviter toute apparence de contrôle évaluatif, on confierait aux associations professionnelles, entre autres, la responsabilité des activités de pairage mentor-mentoré.

Quel moyen fonctionnel de reconnaissance que d'accorder à une direction d'école le titre de mentor agréé par l'autorité ! L'une des plaintes les plus fréquentes des directions et des enseignants, recueillies au cours de nos enquêtes depuis plus de vingt ans, porte sur la non-reconnaissance

de leur œuvre. Pour les besoins des débutants, on ne soulignera jamais assez l'importance d'une écoute active sans effet d'évaluation sommative pour la croissance professionnelle.

L'insistance mise sur ce dernier point – absence d'évaluation sommative – dans la relation de mentorat exclut donc que cette relation s'inscrive dans le cadre d'un cours universitaire sanctionné. Aussi positive, chaleureuse et fructueuse que soit la relation entre une direction d'école et une nouvelle direction adjointe, elle ne satisferait pas, elle non plus, à l'exigence de neutralité essentielle au plein épanouissement du potentiel du mentorat.

Enfin, il faut prendre acte que les nouvelles directions qui vivent la décentralisation, l'instauration des nouveaux programmes d'études du primaire et du secondaire ne sont pas, comme il y a quelques années à peine, des personnes au seuil de la quarantaine. Les besoins urgents des commissions scolaires les obligent à choisir des jeunes enseignants ayant à peine terminé leur socialisation professionnelle, ne possédant souvent que trois à cinq années d'expérience dans l'enseignement. Il semble indiqué ici de rappeler qu'une situation semblable :

[...] amène le jeune adulte à vouloir se trouver quelqu'un qu'il respecte professionnellement, un *senior*, avec qui il pourrait s'ouvrir complètement pour obtenir une réflexion sur son cheminement. Quelqu'un qui puisse l'inspirer, le guider, lui ouvrir des portes, lui faire éviter les culs-de-sac, lui donner confiance, le critiquer positivement, lui servir de modèle, de leader... Quelqu'un en qui il puisse mettre toute sa confiance pour lui exposer ses craintes les plus intimes, ses fautes les plus graves, ses questionnements professionnels les plus sérieux sans craindre un jugement aux effets néfastes sur son emploi et sa carrière. Le jeune adulte est à la recherche d'un mentor (Dupuis, 2001, p. 384).

BIBLIOGRAPHIE

- Bey, T.M. et C.T. Holmes (dir.) (1990). *Mentorat : Developing Successful New Teachers*, Reston, Virginia, Association of Teacher Educators.
- Bey, T.M. et C.T. Holmes (dir.) (1992). *Mentorat : Contemporary Principles and Issues*, Reston, Virginia, Association of Teacher Educators.
- Bidwell, C.E. (1965). « The school as a formal organization », dans J.C. March (dir.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally and Company, p. 972-1022.
- Bolton, E. (1980). « A conceptual analysis of the mentor relationship in the career development of women », *Adult Education*, 30, p. 195-207.

- Burke, R.J. et C.A. McKeen (1990). « Mentorat in organizations : Implications for women », *Journal of Business Ethics*, 9, p. 317-332.
- Carden, A.D. (1990). « Mentorat and adult career development : The evolution of a theory », *The Counseling Psychologist*, 18(2), p. 275-299.
- Cobble, M.M. (1993). *A Descriptive Study of Relationship between Assigned Mentors and Protégés in a Preservice Program for the Preparation of School Principals*, Blacksburg, VA, Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Conseil supérieur de l'éducation du Québec (1999). *Diriger une école secondaire : un nouveau contexte, de nouveaux défis*, Québec, Les Publications du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation du Québec (1993). *Rapport annuel 1991-1992 sur l'état et les besoins de l'éducation. La gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle*, Québec, Les Publications du Québec.
- Dupuis, P. (2001). « Le temps et le travail dans la vie des individus », dans C. St-Jarre et L. Dupuy-Walker (dir.), *Le temps en éducation. Regards multiples*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 373-398.
- Erickson, E.H. (1959, 1980). *Identity and the Life Cycle*, New York, Norton and Co.
- Erickson, E.H. (1982). *The Life Cycle Completed*, Toronto, McLeod Ltd.
- Gendron, R. (2001). *Le mentorat des directions d'établissement scolaire : un modèle instrumental*. Essai en administration scolaire, Montréal, Université de Montréal, document inédit.
- Houde, R. (1995). *Des mentors pour la relève*, Montréal, Méridien.
- Hunt, D.M. et C. Michael (1983). « Mentorship : A career training and development tool », *Academy of Management Review*, 8(3), p. 475-485.
- Kanter, R. (1977). *Men and Women in The Corporation*, New York, Basic Books.
- Kram, E.K. (1987). « Mentorat in the workplace », dans D. Hall (dir.), *Career Development in Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, p. 160-201.
- Levinson, D.J. (1977). « The mid-life transition : A period in adult psychosocial development », *Psychiatry*, 40, p. 90-112.
- Levinson, D.J. (1978). *The Seasons of a Man's Life*, New York, Random House inc.
- Merriam, S. (1983). « Mentor and protégés : A critical review of the literature », *Adult Education Quarterly*, 33(3), p. 161-173.
- Ministère de l'Éducation du Québec (2000). *Arrêté du ministre de l'Éducation concernant le Règlement sur les conditions d'emploi des gestionnaires des commissions scolaires*, Québec, Les Publications du Québec.
- Noe, R.A. (1988). « An investigation of the determinants of successful assigned mentorat relationships », *Personnel Psychology*, 41, p. 457-479.
- Olian, J.D., S.J. Carroll, C.M. Giannantonio et D.B. Feren (1988). « What do protégés look for in a mentor ? Results of three experimental studies », *Journal of Vocational Behavior*, 33, p. 15-37.

- Ragins, B.R. et J.L. Cotton (1990). « Easier said than done : Gender differences in perceived barriers to gaining a mentor », *Academy of Management Journal*, 34(4), p. 939-952.
- Ragins, B.R. et D.B. McFarlin (1990). « Perception of mentor roles in cross-gender mentorat relationships », *Journal of Vocational Behavior*, 37, p. 321-339.
- Université de Montréal, Département d'administration et fondements de l'éducation (2002). Formation de 2^e cycle en gestion de l'éducation. Dépliant publicitaire.
- Vaillant, G.E. et M.S. Milofsky (1980). « Natural history of male psychological health : Empirical evidence for Erickson's model of the life cycle », *American Journal of Psychiatry*, 137(11), p. 1348-1359.
- Zey, M.G. (1984). *The Mentor Connection*, Homewood, IL, Dow Jones-Irwin.

ANNEXE QUESTIONNAIRE¹

LE MITAN DE LA VIE : LA QUARANTAINE (entre 35 et 55 ans selon les personnes)

Indiquez votre degré d'accord ou de désaccord avec les affirmations qui suivent. 1 = totalement en désaccord 4 = totalement d'accord.	1	2	3	4	Ne rien inscrire dans cette colonne
1. Au mitan de la vie, la réussite professionnelle est un facteur plus indispensable au bien-être individuel qu'auparavant.					<input type="checkbox"/> 10
2. À cet âge, on ressent particulièrement le besoin de préparer les plus jeunes à prendre leur place dans la société.					<input type="checkbox"/> 11
3. C'est la période de la vie la plus fructueuse au niveau de l'influence sur les autres.					<input type="checkbox"/> 12
4. À cette période, les problèmes de dépression et d'alcool sont plus fréquents.					<input type="checkbox"/> 13
5. La perte de la vigueur et de l'apparence de la jeunesse est secondaire par rapport à la satisfaction qu'apportent l'autorité, l'autonomie, l'aisance dans les relations interpersonnelles et l'assurance liées à la maturité.					<input type="checkbox"/> 14
6. C'est le moment de la vie où l'on réalise que l'on est prisonnier de son milieu : qu'on le maîtrise moins qu'il ne nous contrôle.					<input type="checkbox"/> 15
7. À cette période de la vie, plus qu'à toute autre antérieure, on sent le besoin de se continuer, de s'assurer que notre idéal nous survivra, que quelque chose de nous vivra.					<input type="checkbox"/> 16

1. PERSONNEL ET CONFIDENTIEL

Les questionnaires sont anonymes et seuls le responsable de la recherche et son assistante liront ce questionnaire complété. S.V.P. une fois rempli, insérer le questionnaire dans l'enveloppe préadressée et le faire parvenir le plus tôt possible. Merci de votre collaboration.

Philippe Dupuis, administration scolaire, Université de Montréal

Indiquez votre degré d'accord ou de désaccord avec les affirmations qui suivent. 1 = totalement en désaccord 4 = totalement d'accord.	1	2	3	4	Ne rien inscrire dans cette colonne
8. Cette période de vie se caractérise plus que les précédentes par le besoin de s'impliquer socialement.					<input type="checkbox"/> 17
9. Au mitan, la génération qui monte est perçue comme une rivale : on veut nos places !					<input type="checkbox"/> 18
10. À cette période, on réalise davantage la solitude de la vie.					<input type="checkbox"/> 19
11. Au mitan de la vie, d'autres dépendent de nous, s'inspirent de nous, nous devenons leur guide, leur mentor.					<input type="checkbox"/> 20
12. Le sentiment très commun et naturel au mitan de la vie c'est la déception : on est déçu des gens et de la vie.					<input type="checkbox"/> 21

LE MENTORAT

Fonction d'aide, de guide, d'inspiration de la part d'un **senior – mentor** – envers un(e) débutant(e) dans la profession – **mentoré(e)**

Indiquez votre degré d'accord ou de désaccord avec les affirmations qui suivent. 1 = totalement en désaccord 4 = totalement d'accord.	1	2	3	4	Ne rien inscrire dans cette colonne
Le(la) mentor(e) dans sa relation avec le(la) mentoré(e) :					
1. Partage l'histoire de sa carrière.					<input type="checkbox"/> 22
2. Encourage à progresser professionnellement.					<input type="checkbox"/> 23
3. Invite à essayer de nouvelles façons d'agir au travail.					<input type="checkbox"/> 24

Indiquez votre degré d'accord ou de désaccord avec les affirmations qui suivent. 1 = totalement en désaccord 4 = totalement d'accord.	1	2	3	4	Ne rien inscrire dans cette colonne
4. Sait écouter.					<input type="checkbox"/> 25
5. Est disponible pour discuter des questionnements du mentoré au sujet de sa compétence, de ses relations avec ses pairs et ses supérieurs.					<input type="checkbox"/> 26
6. Accepte de discuter des conflits entre le travail et la famille.					<input type="checkbox"/> 27
7. Fait part de ses expériences pour amener une autre perspective au mentoré.					<input type="checkbox"/> 28
8. Encourage la discussion ouverte des inquiétudes et des peurs liées au travail.					<input type="checkbox"/> 29
9. Montre de l'empathie pour les soucis et les sentiments du mentoré.					<input type="checkbox"/> 30
10. Garde confidentiels les expressions de doute et autres sentiments du mentoré.					<input type="checkbox"/> 31
11. Exprime du respect pour le mentoré comme individu.					<input type="checkbox"/> 32
12. Supporte l'action éducative du mentoré et lui assure un feedback.					<input type="checkbox"/> 33
13. Suggère certaines stratégies pour l'atteinte des objectifs de carrière.					<input type="checkbox"/> 34

Indiquez votre degré d'accord ou de désaccord avec les affirmations qui suivent. 1 = totalement en désaccord 4 = totalement d'accord.	1	2	3	4	Ne rien inscrire dans cette colonne
14. Partage ses idées avec le mentoré.					<input type="checkbox"/> 35
15. Suggère des stratégies précises pour réaliser les objectifs de travail.					<input type="checkbox"/> 36
16. Donne au mentoré une évaluation de son travail.					<input type="checkbox"/> 37
17. Peut inviter le mentoré à dîner, par exemple.					<input type="checkbox"/> 38
Le(la) mentoré(e) dans sa relation avec le(la) mentor(e) :					
18. Essaie d'imiter le comportement au travail du mentor.					<input type="checkbox"/> 39
19. Est d'accord avec les attitudes et les valeurs éducatives de son mentor.					<input type="checkbox"/> 40
20. Respecte et admire son mentor.					<input type="checkbox"/> 41
21. Aimerais être comme son mentor quand il aura atteint le niveau de carrière de celui-ci.					<input type="checkbox"/> 42

LE TRAVAIL DE DIRECTION

	1	2	3	4	Ne rien inscrire dans cette colonne
1 = totalement en désaccord 4 = totalement d'accord.					
1. Donnez une évaluation de chacun des neuf facteurs énumérés selon l'importance qu'ils ont dans le fait que vous êtes administrateur(trice).					
Possibilité de faire passer mes idées					<input type="checkbox"/> 10
Aptitude pour ce genre de travail					<input type="checkbox"/> 11
Avancement, plan de carrière					<input type="checkbox"/> 12
Contact social enrichissant					<input type="checkbox"/> 13
C'est un défi					<input type="checkbox"/> 14
Réalisation en soi					<input type="checkbox"/> 15
Salaire					<input type="checkbox"/> 16
Travail valorisant					<input type="checkbox"/> 17
Grande difficulté à me réorienter ailleurs					<input type="checkbox"/> 18
2. Indiquez votre degré d'accord ou de désaccord avec les affirmations qui suivent.					
Mon présent travail					
Ce qui m'arrive de plus important se rapporte à mon travail actuel					<input type="checkbox"/> 19
Mon travail n'est qu'une petite partie de qui je suis					<input type="checkbox"/> 20
Je vis, mange et respire pour mon travail					<input type="checkbox"/> 21
La plupart de mes intérêts tournent autour de mon travail					<input type="checkbox"/> 22
Je me sens, en général, détaché de mon travail					<input type="checkbox"/> 23

1 = totalement en désaccord 4 = totalement d'accord.	1	2	3	4	Ne rien inscrire dans cette colonne
Le travail en général					
Le travail ne devrait être qu'une petite partie de la vie					<input type="checkbox"/> 24
La vie ne vaut d'être vécue que si l'on est absorbé par le travail					<input type="checkbox"/> 25
D'après moi, les objectifs personnels de vie devraient être orientés vers le travail					<input type="checkbox"/> 26
3. Donnez à chacun des éléments suivants la cotation indiquant son importance relative dans votre vie.					
Travail					<input type="checkbox"/> 27
Religion					<input type="checkbox"/> 28
Loisirs					<input type="checkbox"/> 29
Amis					<input type="checkbox"/> 30
Famille					<input type="checkbox"/> 31
Association professionnelle					<input type="checkbox"/> 32
Activités culturelles, sociales ou communautaires					<input type="checkbox"/> 33

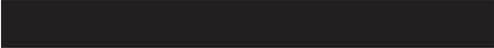
EN PRATIQUE !

1 = totalement en désaccord 4 = totalement d'accord.	1	2	3	4	Ne rien inscrire dans cette colonne
Accepteriez-vous de servir de mentor pour un(e) collègue débutant(e)? oui <input type="checkbox"/> non <input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/> 34
Si oui, quelles conditions exigeriez-vous ?					
- J'ai le choix du(de la) candidat(e)					<input type="checkbox"/> 35
- Je suis libéré de tâche en partie					<input type="checkbox"/> 36
- La reconnaissance de compétence me suffit					<input type="checkbox"/> 37
- Le(la) candidat(e) doit être libre de me choisir					<input type="checkbox"/> 38
- L'affinité réciproque est plus importante que la compétence exceptionnelle du mentor					<input type="checkbox"/> 39
- Je participe à l'évaluation du(de la) candidat(e)					<input type="checkbox"/> 40
- Le système doit laisser les débutant(e)s libres de participer ou non					<input type="checkbox"/> 41
Avez-vous eu un mentor? oui <input type="checkbox"/> non <input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/> 42
Avez-vous un mentor? oui <input type="checkbox"/> non <input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/> 43
Anticipez-vous des problèmes dans l'éventualité d'une situation de mentor / mentoré de sexe différent? oui <input type="checkbox"/> non <input type="checkbox"/> Si oui, précisez : _____					<input type="checkbox"/> 44

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

	Ne rien inscrire dans cette colonne
1. Sexe: M <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 10
2. État civil:	
- Marié(e) <input type="checkbox"/>	
- Célibataire <input type="checkbox"/>	
- Autre, spécifiez: _____	<input type="checkbox"/> 11
3. Année de naissance: 19_____	<input type="checkbox"/> 12-13
4. Nombre d'années d'expérience comme directeur(trice): _____	<input type="checkbox"/> 14-15
5. Fonction actuelle:	
- Directeur(trice) <input type="checkbox"/>	
- Adjoint(e) <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 16
- Autre, spécifiez: _____	
6. Nombre d'années d'expérience dans la fonction actuelle: _____	<input type="checkbox"/> 17-18
7. Scolarité reconnue par le MEQ: _____	<input type="checkbox"/> 19-20
8. Vous travaillez dans une:	
- école primaire? <input type="checkbox"/>	
- école secondaire? <input type="checkbox"/>	
- centre pour adultes? <input type="checkbox"/>	
- Autre (spécifiez): <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 21
9. Nombre d'élèves dans votre établissement? _____	<input type="checkbox"/> 22-25
10. Dans quel genre de milieu se trouve votre établissement?	
- Plus de 50 000 habitants <input type="checkbox"/>	
- De 5 000 à 50 000 habitants <input type="checkbox"/>	
- Moins de 5 000 habitants <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 26
11. Si vous avez des enfants:	
combien? _____	<input type="checkbox"/> 29-30
âge du plus jeune: _____	<input type="checkbox"/> 29-30

Vous avez des commentaires sur le mentorat ? ou le questionnaire ?



Notices biographiques

Clermont Barnabé a obtenu un doctorat en administration de l'éducation de la State University of New York à Buffalo. Avant sa retraite, il était professeur au Département d'études en éducation à la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université McGill. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et de nombreux articles portant sur la gestion des ressources humaines en éducation. Ses principaux champs d'intérêt demeurent l'enseignement et la recherche dans le domaine de la gestion des ressources humaines et de la gestion totale de la qualité en éducation. Il a été honoré en 2002 par l'Association canadienne pour l'étude de l'administration scolaire en vertu de sa contribution au développement de l'administration de l'éducation.

André Brassard est professeur titulaire au Département d'administration et de fondements de l'éducation à l'Université de Montréal et membre du CRIFPE – LABRIPROF de la même université. Ses domaines de spécialisation sont la théorie des organisations, la gestion du changement et l'intervention et les structures des systèmes d'éducation. Ses recherches plus récentes portent sur les tendances actuelles dans les politiques éducatives, sur les effets des changements en éducation et sur la gestion de la transformation. Il a publié, entre autres, *Conception des organisations et de la gestion. Les conceptions mécaniste, centrée sur les besoins humains et situationnelle*.

andre.brassard@umontreal.ca

Luc Brunet est professeur titulaire au Département de psychologie de l'Université de Montréal et membre du Centre de recherche et d'intervention pour le travail, l'efficacité organisationnelle et la santé (CRITEOS, HEC). Il est psychologue du travail et des organisations. Ses domaines de spécialisation sont le climat de travail, le stress, les comportements de violence au travail et l'évaluation des compétences des gestionnaires scolaires. Il intervient à l'Université de Mons-Hainaut (Belgique) depuis quinze ans sur le plan de la formation des directions d'école. Il a publié de nombreux ouvrages sur le climat de travail, l'efficacité scolaire et le milieu de la vie.

luc.brunet@umontreal.ca

Sylvie De Saedeleer est titulaire d'un Ph. D. en sociologie. Elle a agi dans cette publication à titre d'assistante de recherche à l'Université de Montréal. Elle a aussi été professionnelle de recherche au groupe ÉCOBES (Groupe d'études des conditions de vie et des besoins de la population) au cégep de Jonquière.

sylvie645@sympatico.ca

Philippe Dupuis est professeur titulaire d'administration de l'éducation à l'Université de Montréal. Depuis le début des années 1980, ses travaux de recherche et ses publications se sont d'abord et surtout concentrés sur les relations entre les phénomènes reliés au milieu de la vie et l'implication au travail des directions d'école, des enseignants et d'autres groupes professionnels. C'est tout naturellement qu'il en est venu à s'intéresser au phénomène du mentorat, expression par excellence de la générativité, comme instrument de socialisation professionnelle des directions d'école.

philippe.dupuis@umontreal.ca

Lyse Langlois, titulaire d'une maîtrise et d'un doctorat en administration et politique scolaires de l'Université Laval, est professeure en gestion des ressources humaines au Département des relations industrielles à l'Université Laval. Elle est chercheure régulière au Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT) et chercheure associée au Centre de recherche sur les innovations dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES). Elle s'intéresse particulièrement aux pratiques éthiques, au leadership et à la gestion de l'éducation.

lyse.langlois@rilt.ulaval.ca

Guy Pelletier est professeur titulaire au Département d'administration et de fondements de l'éducation à l'Université de Montréal et professeur associé à l'Université de Sherbrooke. Il œuvre au soutien, à l'accompagnement et à la formation des dirigeants des milieux de l'éducation et de la formation. Ses travaux de recherche portent sur le management de l'éducation, le leadership, l'innovation et le changement au sein des organismes éducatifs. Il collabore à des projets de développement et de coopération en éducation au sein de plusieurs pays. Voir le site <http://mapageweb.umontreal.ca/pelletie/>.

guy.pelletier@umontreal.ca

Philippe Perrenoud, sociologue, est professeur à l'Université de Genève, dans le champ du curriculum, des pratiques pédagogiques et des institutions de formation. Il coanime le Laboratoire de recherche sur l'innovation en formation et en éducation (LIFE). Ses travaux sur la fabrication des inégalités et de l'échec scolaire l'ont conduit à s'intéresser au métier d'élève, aux pratiques pédagogiques, à la formation des enseignants, au curriculum, au fonctionnement des établissements scolaires, aux transformations du système éducatif et aux politiques de l'éducation. Il a publié de très nombreux articles et une quinzaine d'ouvrages, dont le dernier aux Presses de l'Université du Québec en 2002 : *Les cycles d'apprentissage. Une autre organisation du travail pour combattre l'échec scolaire*.

philippe.perrenoud@pse.unige.ch

Jean Plante est professeur agrégé de l'Université Laval. Il œuvre au sein du Département des fondements et pratiques en éducation de la Faculté des sciences de l'éducation. En compagnie de G.-R. Laliberté et de M.-J. Larocque, il a enregistré une série télévisée de treize cours portant sur le système scolaire québécois et il a participé activement à la rédaction des textes d'accompagnement. Directeur du Laboratoire de recherche en administration et politique scolaires, il y a dirigé la publication de plusieurs Cahiers du LABRAPS. Il est l'un des auteurs et des responsables de la publication *La gestion des ressources humaines pour la réussite scolaire*, aux Presses de l'Université du Québec, 2003. Il est spécialisé en gestion de l'éducation.

jean.plante@fse.ulaval.ca

Marjolaine Saint-Pierre est professeure à la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université du Québec à Montréal. Spécialisée en administration de l'éducation et titulaire d'un Ph. D. en éducation de l'Université de Montréal, elle travaille à la formation d'enseignants et de directions d'établissements scolaires sur le volet de la gestion et de l'organisation scolaire en contexte québécois. Elle a contribué de très près au développement d'un programme de formation de second cycle en administration scolaire dans certaines universités québécoises. Ses préoccupations de recherche portent sur les processus de gestion en milieu scolaire par les modes institutionnalisés de participation.

saint-pierre.marjolaine@uqam.ca

Lorraine Savoie-Zajc est professeure au Département des sciences de l'éducation de l'Université du Québec en Outaouais. Titulaire d'un Ph. D. en éducation (technologie éducative) de l'Université d'Indiana, elle a publié de nombreux textes sur les processus de changement en éducation et ses activités de recherche gravitent, entre autres, autour des problématiques liées aux transformations des pratiques professionnelles et des processus liés au pilotage du changement.

lorraine.savoie@uqo.ca

PARTICULARITÉS DES OUVRAGES DE LA COLLECTION ÉDUCATION-RECHERCHE

La collection Éducation-Recherche présente les nouvelles orientations en éducation par le biais de résultats de recherche, et de réflexions théoriques et pratiques. Des outils de formation et d'intervention ainsi que des stratégies d'enseignement et d'apprentissage sont également présentés lorsqu'ils ont été validés, implantés et évalués dans le cadre de recherches. Les ouvrages à caractère scientifique doivent décrire une démarche rigoureuse de recherche et d'analyse ainsi que les résultats obtenus.

Afin d'assurer la rigueur scientifique des textes publiés, chacun d'eux est soumis à un processus d'arbitrage avec comité de lecture et évaluations externes. De plus, les délais de publication sont réduits au minimum afin de conserver l'actualité et l'à-propos des articles, recherches et études réalisés par les chercheurs et chercheuses. Chaque texte est évalué par deux arbitres : un membre du comité de lecture de la collection et un spécialiste du domaine. Ces évaluations portent sur la pertinence du document et sur sa qualité scientifique (cohérence entre la problématique, les objectifs et la démarche méthodologique ; profondeur des analyses ; pertinence des conclusions...).

Membres du comité de lecture :

Jacques Chevrier (UQO), Christine Couture (UQAT), Colette Deaudelin (Université de Sherbrooke), Moussadak Ettayebi (Université Laval), Diane Gauthier (UQAC), Claude Genest (UQTR), Jacinthe Giroux (UQAM), Abdelkrim Hasni (Université de Sherbrooke), France Henri (Téluq), Phillippe Jonnaert (UQAM), Carol Landry (Université Laval), Frédéric Legault (UQAM), Daniel Martin (UQAT), Pierre Mongeau (UQAM), Florian Péloquin (cégep régional de Lanaudière), Denis Rhéaume, (UQTR), Jeanne Richer (cégep de Trois-Rivières), Lorraine Savoie-Zajc (UQO), Noëlle Sorin (UQTR), Hassane Squalli (Université de Sherbrooke), Carole St-Jarre (chercheuse en éducation), Lise St-Pierre (Université de Sherbrooke), Marjolaine Saint-Pierre (UQAM), Gilles Thibert (UQAM), Suzanne Vincent (Université Laval).

Personnes qui ont arbitré des textes de l'ouvrage collectif :

Richard Boudreault (Université de Montréal), André Brassard (Université de Montréal), Jean-Pierre Brunet (UQAM), Lyse Corriveau (Université de Sherbrooke), André Dolbec (UQO), Pol Dupont (Université de Mons-Hainault, Belgique), Nancy Lauzon (Université de Montréal), Pierre Toussaint (UQAM).

Dans la collection **ÉDUCATION-RECHERCHE**

Conceptions, croyances et représentations en maths, sciences et technos

Sous la direction de Louise Lafortune, Colette Deaudelin, Pierre-André Doudin et Daniel Martin

2003, ISBN 2-7605-1250-9, 314 pages

Collaborer pour apprendre et faire apprendre – La place des outils technologiques

Sous la direction de Colette Deaudelin et Thérèse Nault

2003, ISBN 2-7605-1228-2, 296 pages

Vaincre l'exclusion scolaire et sociale des jeunes – Vers des modalités d'intervention

actuelles et novatrices

Sous la direction de Nadia Rousseau et Lyse Langlois

2003, ISBN 2-7605-1226-6, 218 pages

Pédagogies.net

L'essor des communautés virtuelles d'apprentissage

Sous la direction de Alain Taurisson et Alain Senteni

2003, ISBN 2-7605-1227-4, 334 pages

Concertation éducation travail

Politiques et expériences

Sous la direction de Marcelle Hardy

2003, ISBN 2-7605-1130-8, 252 pages

La formation en alternance

État des pratiques et des recherches

Sous la direction de Carol Landry
2002, ISBN 2-7605-1169-3, 378 pages

L'affectivité dans l'apprentissage

Sous la direction de Louise Lafortune et Pierre Mongeau

2002, ISBN 2-7605-1166-9, 256 pages

Les didactiques des disciplines

Un débat contemporain

Sous la direction de Philippe Jonnaert et Suzanne Laurin

2001, ISBN 2-7605-1153-7, 266 pages

La formation continue

De la réflexion à l'action

Sous la direction de Louise Lafortune, Colette Deaudelin, Pierre-André Doudin et Daniel Martin

2001, ISBN 2-7605-1147-2, 254 pages

Le temps en éducation

Regards multiples

Sous la direction de Carole St-Jarre et Louise Dupuy-Walker

2001, ISBN 2-7605-1073-5, 474 pages

Pour une pensée réflexive en éducation

Sous la direction de Richard Pallascio et Louise Lafortune

2000, ISBN 2-7605-1070-0, 372 pages