

TÉLEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique | Vol. 20, n° 2, 2014

ORGANISATION DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS

TÉLESCOPE

Télescope est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques qu'affrontent les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre aux praticiens, aux universitaires et aux chercheurs dans le champ de l'administration publique un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

Télescope est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vigie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée au cours des dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

COMITÉ DE RÉDACTION

Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); Joseph Facal (HEC Montréal); Francis Garon (York University); David Giauque (Université de Lausanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Maya Jegen (UQAM); Isabelle Lacroix (Université de Sherbrooke); Benoît Lévesque (UQAM); Bachir Mazouz (ENAP); Roger J. Ouellette (Université de Moncton); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Jean Turgeon (ENAP).

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Jean Bernatchez (UQAR); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Fabrizio Cantelli (Université libre de Bruxelles); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); Patrick Hassenteufel (Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines); Vincent Hoffmann-Martinot (Université de Bordeaux); Steve Jacob (Université Laval); Peter Knoepfel (Institut de hautes études en administration publique); Ann Langley (HEC Montréal); Vincent Lemieux (Université Laval); B. Guy Peters (University of Pittsburgh); Jacques Plamondon (Université du Québec); Donald J. Savoie (Université de Moncton); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).

Les numéros réguliers de la revue *Télescope* sont indexés dans EBSCO et Repère.



TABLE DES MATIÈRES

TÉLESCOPE | Vol. 20, n° 2, 2014

Organisation des systèmes éducatifs

- I Avant-propos
Jean-François Savard
- III Éditorial
De la gouvernance des systèmes éducatifs à la gestion des attentes et des spécificités
Isabelle Lacroix
- Partie I**
- 1 Réflexions sur l'organisation du système éducatif français
Alain Bouvier
- 17 La commission scolaire comme lieu de gouvernance autonome (1959 à 2013)?
André Brassard
- 35 School Board Member Beliefs and Actions Influencing Student Learning
Mary L. Delagardelle et Thomas L. Alsbury
- 56 La fabrication de la « Gestion axée sur les résultats » en éducation au Québec : une analyse des débats parlementaires
Christian Maroy et Cécile Mathou
- 71 Organisation et actualisation des instruments de gestion par résultats dans les écoles publiques du Québec
Jean Bernatchez et Johanne Trudeau
- Partie II**
- 89 La commission scolaire québécoise du passé recomposé au temps présent : analyse et témoignages de pratiques de pilotage
Guy Pelletier
- 103 De nouvelles modalités de la gouvernance exercée par les conseils d'établissement répondant aux enjeux des petites écoles québécoises
Michel Boyer et Nicolas Soumis
- 118 Le rapprochement école/entreprise pour assurer la formation de la main-d'œuvre : un regard organisationnel et comparatif sur les systèmes allemand et québécois
Kerstin Kuyken
- 137 Discours d'experts et typologie des conceptions des universités : la question de la gouvernance
Catherine Larouche, Denis Savard et Lucie Héon
- 156 The Crisis of Dual Governance in Higher Education and the Possibility of a New Rapprochement: Insights from Organization Theory
Heinz-Dieter Meyer
- 170 Démocratisation de l'enseignement supérieur et emprise des parcours : comparaison entre la France, la Suisse et le Canada
Pierre Canisius Kamanzi, Christine Guégnard, Christian Imdorf, Maarten Koomen et Jake Murdoch

Avant-propos

Par **Jean-François Savard**, Professeur agrégé, rédacteur en chef
jean-francois.savard@enap.ca

Ce numéro de *Télescope* a bien failli ne jamais voir le jour. En juin 2014, alors que nous étions en train de réfléchir au contenu et à la forme des prochains numéros, nous apprenions que L'Observatoire de l'administration publique – qui finance la publication de la revue depuis 1994, notamment grâce à une contribution du ministère du Conseil exécutif – n'était plus en mesure de le faire.

En effet, depuis quelques années et à l'instar de plusieurs organisations publiques, le réseau universitaire québécois doit composer avec des compressions budgétaires sans précédent. Par ailleurs, un pôle de recherche comme L'Observatoire dont l'un des principaux éléments de mission consiste à répondre aux besoins des ministères et organismes de l'administration publique se trouve doublement pénalisé dans le contexte des coupures actuelles, tant sur le plan des contrats de recherche que sur les appuis à la publication.

Ainsi, en juin 2014, la nouvelle de la suppression du financement était confirmée, mettant ainsi le présent numéro en danger. À titre de rédacteur en chef, il m'incombait d'aviser la professeure Isabelle Lacroix, rédactrice invitée de ce numéro. Déçue, Mme Lacroix me demande si nous pouvons envisager d'autres solutions pour publier les textes déjà produits par les auteurs.

Après quelques vaines tentatives pour obtenir l'appui d'autres organismes, en août 2014 Isabelle Lacroix m'écrit pour m'informer qu'elle a finalement trouvé une part du financement dans ses propres fonds de recherche et me demande si je peux faire en sorte de combler la partie qui manque. Je me tourne alors vers Moktar Lamari, directeur du Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE) de l'ENAP et ardent défenseur de *Télescope*, qui offre d'emblée son soutien financier à ce numéro. Début septembre, une rencontre a lieu entre la direction de l'ENAP, L'Observatoire et *Télescope*. Au vu de l'avancement de ce dernier numéro et des efforts de chacun pour trouver des fonds, la direction de l'École décide de prendre en charge la différence, sauvant ainsi *in extremis* ce numéro.

Je tiens donc à remercier la professeure Isabelle Lacroix dont la persévérance a mené à la sortie de ce dernier numéro de *Télescope*. Je remercie également Jean Bernatchez, professeur à l'Université de Rimouski, auteur dans ce même numéro, qui a également participé au financement avec ses propres fonds de recherche. Je tiens enfin à remercier le directeur du CREXE qui n'a jamais hésité à nous appuyer financièrement et qui croit à la raison d'être de notre revue.

La publication de ce dernier numéro a été finalement épargnée, mais la revue n'a pas cette chance. Nous devons prendre une pause forcée d'au moins une année. Nous gardons l'espoir de restructurer notre financement et de revenir en force. L'avenir nous le dira.

Bonne lecture.

Éditorial

DE LA GOUVERNANCE DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS À LA GESTION DES ATTENTES ET DES SPÉCIFICITÉS

Par **Isabelle Lacroix**, Professeure, Université de Sherbrooke
Isabelle.Lacroix@USherbrooke.ca

Au Québec, l'éducation fait souvent les manchettes des médias. On en discute la gestion, on critique la bureaucratie, on évalue la performance des élèves et on reproche au système éducatif d'en faire trop peu! Si c'est généralement l'intervention pédagogique qui est débattue, l'organisation du système arrive bon deuxième dans les sujets abordés. Et tous – politiciens, parents, représentants d'organismes communautaires, d'entreprises, experts – tous ont une opinion sur ce qui devrait être fait. Tous et chacun ont en plus des attentes aussi diversifiées qu'exigeantes.

Un débat sur l'organisation des systèmes éducatifs ne peut pas être simple, il doit nécessairement prendre en considération des éléments de complexité inhérents à la fois à la mission éducative elle-même, mais aussi à l'environnement politique, économique, social et culturel qui accueille l'organisation éducative. Cette complexité est incontournable compte tenu de la nécessaire inclusion d'une réflexion plus large sur les besoins en cette matière des populations et des États, sur la contribution attendue de la mission éducative étatique selon l'environnement global qui le voit émerger, de même que des implications et des attentes qui découlent de cette même mission pour le développement collectif.

Le premier élément de complexité est l'étendue que doit couvrir l'intervention éducative étatique. Pour Normand Baillargeon, « [l]'école peut éduquer; c'est sa mission première » (2012, p. 108). Si la vocation centrale de l'école c'est d'éduquer, cela veut dire que « L'école peut participer au bien-être, à une vie plus heureuse, plus riche, plus pleine, plus humaine. L'école peut cultiver le lien social et politique, préparer des citoyens » (Baillargeon, 2012, p. 108). Au Québec, la mission de l'école est d'instruire, de socialiser et d'éduquer. Vaste programme!

Deuxième élément de complexité, les usagers touchés par cette intervention éducative : qui sont les « clients » de l'éducation? La réponse à cette question est double. Dans un premier temps, la réponse qui s'impose est de dire que les élèves (et leurs parents) et les étudiants sont les premiers bénéficiaires des services éducatifs. L'État a donc la responsabilité de s'assurer que tous recevront des services leur permettant de développer leur plein potentiel. Cela en prenant en considération les spécificités des différents groupes, niveaux et capacités de ces milliers d'individus. Or, il nous faut aussi ajouter la collectivité dans son ensemble, alors que l'opinion publique attend du système éducatif qu'il forme des citoyens pouvant contribuer au développement de la société. En ce sens, des problématiques telles que le décrochage scolaire prennent une importance tant individuelle que sociétale.

Le troisième élément de complexité découle ainsi des deux premiers. Avec une mission aussi large et un groupe d'usagers constitué ni plus ni moins de la population entière d'un État, il en découle de façon presque incontournable des attentes immenses à l'égard de ce

système. On attend du système éducatif qu'il garantisse la réussite des élèves et des étudiants, qu'il exerce une forme de régulation sociale facilitant le vivre ensemble harmonieux et qu'il assure des ressources humaines porteuses de croissance et de développement selon les valeurs et les aspirations collectives. Voilà des attentes que l'on peut qualifier d'exigeantes! Elles se concrétisent souvent par des critiques acerbes lors de la présentation des résultats, ceux du PISA par exemple, et des espoirs verbalisés à répétition lorsque la problématique du vieillissement de la population – et ses conséquences – est débattue. Mais si ce n'était que cela!

S'ajoute finalement un quatrième élément de complexité, soit celui de voir le secteur étatique responsable de remplir la mission éducative contribuer, comme bien d'autres, aux effets d'assainissement des finances publiques. Car, en plus de contribuer au développement de la société – même d'un point de vue purement économique au moyen de l'approfondissement de la compétence des ressources humaines par des formations qui se veulent toujours plus performantes – dans bien des États, on exige du secteur de l'éducation qu'il rationalise ses ressources pour rendre plus efficiente l'intervention étatique éducative. Cela revient à dire : faire beaucoup pour répondre à des besoins immenses et des attentes infinies, tout cela avec moins! Il y a là, me semble-t-il, un défi qui peut paraître démesuré.

Le présent numéro de la revue *Télescope* cherche précisément à ouvrir un espace de réflexion sur l'organisation des systèmes éducatifs dans ce contexte de fortes pressions, alors que plusieurs projets de réformes, au Québec comme ailleurs, ont été mis de l'avant. Au Québec notamment, plusieurs propositions en la matière ont été débattues et, pourtant, peu de changements ont été véritablement mis en œuvre. La complexité serait-elle trop grande?

Lorsqu'on aborde le problème permettant de faire émerger une réflexion sur une potentielle réforme de ce secteur d'activités, trois axes s'imposent généralement. Le premier oriente la réflexion du côté de l'état difficile des finances publiques. Pour les tenants de cette approche, tous les secteurs de l'administration publique doivent contribuer au redressement des finances par une gestion plus efficiente de leurs ressources. Les organisations éducatives ne sont pas les seules dans cette situation, les derniers budgets québécois s'étant généralement rangés sous le signe de l'optimisation et de l'austérité. Dans ce cadre, il est demandé aux organisations éducatives de réduire leurs dépenses sans toucher aux services aux élèves.

Le deuxième axe décrit plutôt une machine bureaucratique souffrant d'un embonpoint suffisamment important pour entraîner une inefficacité qui détourne les organisations de leur mission et de leurs fondements, notamment démocratiques. Ce problème renferme une composante fonctionnelle qui rejoint la solution précédente, mais à laquelle on doit ajouter une composante axiologique, voire idéologique.

Enfin, le troisième axe insiste sur un certain détournement de l'objectif primordial, soit la réussite éducative des élèves. Pour les tenants de cette délimitation du problème, il faut voir la situation dans une vision plus globale et se poser la question suivante : comment accroître la réussite des élèves et des étudiants? Le développement de la société québécoise appelant à la préparation de jeunes générations toujours mieux formées et plus aptes à fonctionner dans une « société du savoir », le système éducatif a la responsabilité de former de futurs citoyens capables de relever les défis exigeants que cela entraînera inéluctablement. Les résultats actuels obtenus seraient, à cet égard, insatisfaisants et les solutions et réformes proposées iraient ainsi dans le sens de la réduction du décrochage et de la hausse de la persévérance scolaires, de l'accroissement de la performance des élèves en fonction des objets jugés nécessaires à leur formation et qualification, de la réduction des probléma-

tiques rattachées à la socialisation des élèves et à leur plein épanouissement (l'exemple des mesures pour contrer l'intimidation est probablement le plus frappant au Québec).

Au-delà de l'exemple québécois, les auteurs ayant contribué à ce numéro cherchent à comprendre la situation de systèmes éducatifs en phase avec leur environnement, aux prises avec des questionnements et des demandes sans cesse à revoir et à réévaluer. La grande variété des thématiques abordées et les angles diversifiés pour ce faire sont révélateurs des interrogations rattachées à ce secteur névralgique d'activités étatiques et des besoins de réflexions, d'enquêtes et d'approfondissement en la matière.

La première partie de ce numéro présente des articles s'intéressant à la gouverne globale des systèmes éducatifs. D'abord, dans un texte réflexif portant sur le système d'éducation de la France, **Alain Bouvier** présente l'évolution d'un système marqué par une culture et un environnement possédant des particularités déterminantes. Cet auteur expose de façon convaincante le lien très étroit qui doit être établi entre l'environnement national et l'organisation des systèmes éducatifs publics. **André Brassard**, dans une approche globale similaire, s'intéresse ensuite à l'évolution récente des commissions scolaires à titre d'instance de gouvernance des services éducatifs au Québec, retraçant les transformations législatives et structurelles qu'a connues de 1959 à 2013 ce réseau aujourd'hui remis en question. Les dernières élections québécoises tenues au début du mois de novembre 2014 et qui se sont soldées par le plus faible taux de participation jamais atteint (4,85 %), nous semblent justifier une réflexion sur l'évolution de cette instance datant des années 1840. Dans leur article portant sur les *school boards* américains, les instances équivalentes aux commissions scolaires québécoises, **Mary L. Delagardelle et Thomas L. Alsbury** posent un regard sur les perceptions relatives à l'influence de la gouvernance éducative sur la réussite des élèves. Ces auteurs s'intéressent aussi à l'environnement de ces *school boards* en s'interrogeant sur les différences régionales constatées. La notion de rôles, notamment le rôle respectif des élus et de la direction générale, est au centre de ces perceptions.

Toujours dans la perspective de jeter un regard plus large sur l'évolution de l'organisation des systèmes éducatifs, les deux articles suivants centrent leur attention sur la gestion axée sur les résultats (GAR) en éducation. Ainsi, **Christian Maroy et Cécile Mathou** s'intéressent au discours entourant l'implantation de la GAR en éducation au Québec. Au moyen d'une analyse en profondeur des travaux parlementaires portant sur cette question, les auteurs font ressortir les enjeux abordés par les acteurs eux-mêmes et les conséquences anticipées notamment à l'égard de la délicate question des procédures de reddition de comptes. De leur côté, **Jean Bernatchez et Johanne Trudeau** étudient aussi la question de la GAR, mais sous l'angle de son introduction dans les pratiques de gestion des écoles publiques. Cet article met en lumière comment les outils de la GAR, ayant précédemment fait l'objet de prescriptions législatives, sont intégrés dans la pratique de gestion et sont utilisés par les acteurs des écoles.

Cette première partie cherche donc à faire état de quelques thématiques touchant la gestion globale de systèmes éducatifs. Ces thématiques sont directement liées aux débats, nombreux, portant sur la mission éducative que se doivent de remplir les États et aux attentes qui en découlent.

Dans la seconde partie de ce numéro, des auteurs nous proposent des articles touchant des thématiques spécifiques en concentrant leur attention sur un niveau de formation, sur un acteur ou sur un besoin propre à un environnement local circonscrit.

Dans le premier texte de cette seconde partie, **Guy Pelletier** s'intéresse non pas à une structure organisationnelle, mais bien à une catégorie d'acteurs au centre de l'administration scolaire au Québec, soit les directions générales des commissions scolaires. Cet article donne accès à la perception de ces acteurs quant aux multiples bouleversements qu'a connus le système d'éducation québécois au cours des dernières décennies.

Les textes suivants vont plutôt orienter leur angle d'analyse vers un besoin éducatif ciblé ou une structure spécifique développée relativement à des besoins plus locaux observés. **Michel Boyer** et **Nicolas Soumis** s'intéressent aux petites écoles en réseaux présentes sur le territoire québécois. À partir d'études de cas, ces auteurs étudient l'apport d'outils technologiques du point de vue de l'efficacité dans la gestion des ressources, mais aussi de l'appropriation par les acteurs locaux d'une gouvernance plus proche des spécificités de leur environnement direct. L'usage de ces outils semble ainsi répondre à un besoin d'efficacité, mais aussi de réappropriation, par des acteurs locaux impliqués, de pouvoirs liés à la gouvernance de leur école. **Kerstin Kyuken**, quant à elle, étudie la relation entre l'école et l'entreprise en comparant deux modèles d'organisations, soit le modèle dual allemand et le modèle coopératif québécois. L'auteure s'intéresse aux environnements qui ont influencé le développement de ces différents modèles et aux impacts de ceux-ci.

Les trois derniers textes de cette section portent sur l'enseignement supérieur – enjeu éducatif majeur, puisque directement lié au développement des ressources humaines des États en terme de compétences de haut niveau. **Catherine Larouche**, **Denis Savard** et **Lucie Héon** présentent, à partir d'une typologie des différentes conceptions des universités, les conceptions liées précisément à la gouvernance universitaire. Selon ces auteurs, la complexité de la mission de l'université entraîne une variété de conceptions des modèles de gestion, qui eux-mêmes se déclinent en outils de contrôle. Cette typologie est élaborée à partir de discours d'experts et elle offre une lecture compréhensive de la situation de l'université, mais plus encore elle permet d'en concevoir, du moins en partie, le développement. **Heinz-Dieter Meyer** aborde aussi la gouvernance universitaire, mais sous l'angle des limites qui se posent à la gestion traditionnellement collégiale dans un environnement toujours plus compétitif et plus « entrepreneurial ». Cet auteur s'interroge notamment sur les relations parfois conflictuelles entre les administrateurs et les universitaires et les défis auxquels font face les uns et les autres à partir de leur rôle respectif. Finalement, **Pierre Canisius Kamanzi**, **Christine Guégnard**, **Christian Imdorf**, **Maarten Koomen** et **Jake Murdoch** s'intéressent à la démocratisation de l'enseignement supérieur à partir d'une approche comparative des parcours scolaires en France, en Suisse et au Canada. Au cœur de cet article, c'est la question de l'évolution des inégalités sociales qui est analysée dans un contexte de massification de l'enseignement supérieur.

Si la discussion développée dans ce numéro porte d'abord sur l'organisation des systèmes éducatifs, elle n'en délaisse pas pour autant l'aspect pédagogique lié à l'intervention éducative. Pour plusieurs, la gestion du système d'éducation influence l'intervention pédagogique et ultimement la performance scolaire. Selon Thomas E. Glass :

Il existe un lien clair entre le mode de gouvernance au niveau du conseil et la performance des élèves et des enseignants dans les salles de classe. Bien que les membres du conseil n'interviennent pas directement dans les salles de classe, ils ont un impact sur la vie quotidienne des enseignants et des élèves en contrôlant la gestion, le budget, et les facteurs opérationnels. [...] Une gouvernance incompétente crée de l'instabilité, du doute, de l'incertitude, et un leadership empreint de confusion de la part du directeur général et de l'administration (p. 295, traduction libre¹).

¹ Citation originale : « A recognizable linkage clearly exists between governance at the board level and perform-

Ainsi, s'intéresser à la gouvernance du système d'éducation c'est aussi s'intéresser à ses acteurs, à ses structures et procédures et, ultimement, à ses résultats à l'égard du niveau d'accomplissement de sa mission organisationnelle étatique. Le présent numéro de *Télescope* cherche à contribuer à cette réflexion d'importance à partir d'une approche multidisciplinaire que nous croyons porteuse en cette matière.

En somme, si la discussion entourant une potentielle réforme du système éducatif québécois semble parfois désordonnée et ne paraît pas aboutir à un consensus social pouvant ultimement conduire à un projet précis à mettre en œuvre, c'est probablement – en partie du moins – attribuable à la difficulté de s'accorder sur ce qui, à la base, pose problème. Le Québec ne semble d'ailleurs pas faire exception en la matière. Tant que les acteurs concernés, les décideurs et les experts praticiens, ne s'entendront pas sur une définition du problème à résoudre, il y a fort à parier que la discussion sur les solutions n'avancera guère. Cette diversité des problèmes à traiter, multipliée par la complexité du système lui-même, place les acteurs décisionnels devant des dilemmes particulièrement difficiles à résoudre. Si cette question a été au cœur des dernières réformes, notamment les grandes réformes québécoises, et qu'elle soulève encore aujourd'hui autant de débats et d'oppositions, c'est qu'elle ne peut se concrétiser que dans un compromis constamment à revoir, à renégocier entre des acteurs aux intérêts et aux croyances très diversifiés. Un compromis n'est jamais une solution idéale et définitive. Ce constat est tout aussi vrai pour le consensus qui l'a vu naître.

■ RÉFÉRENCES

- Baillargeon, (2012). « sans titre », dans J. Barbe, M-F. Bazzo et V. Marissal (dir.), *De quoi le Québec a-t-il besoin en éducation?*, Montréal, Leméac.
- Glass, T. E. (2008). « Elected versus Appointed Boards », dans T. L. Alsbury (dir.), *The Future of School Board Governance: Relevancy and Revelation*, Lanham, Rowman & Littlefield Education.

ance of students and teachers in classrooms. Although board members may not directly intervene in classrooms, they certainly control the management, budget, and operational factors impacting the daily lives of teachers and students. [...] Incompetent governance creates instability, doubt, uncertainty, and ineffective leadership on the part of the superintendent and administration » (Glass, 2008, p. 295).

RÉFLEXIONS SUR L'ORGANISATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS

Par **Alain Bouvier**, Ancien recteur et Professeur émérite, universités de Poitiers et Sherbrooke; Rédacteur en chef, Revue internationale d'éducation de Sèvres; Directeur, collection Profession cadre Service public; Président, conseil de l'Espé de Créteil
alain.bouvier29@gmail.com

RÉSUMÉ Comme tout autre système éducatif, celui de la France a des particularités qui tiennent à son histoire, sa culture, ses finalités, son organisation encore très centralisée, ses effectifs considérables, son très particulier rapport à l'État, ses liens aux diverses parties prenantes, son environnement international et sans doute encore à d'autres facteurs. Ses résultats, appréciés à travers des recherches et des enquêtes nationales et internationales, invitent depuis plus de deux décennies à de douloureuses remises en question en matière d'efficacité et surtout d'équité. Cet article présente une rapide description de ce système éducatif, accompagnée d'éléments d'état des lieux, complétés de quelques commentaires qui, par écho, peuvent interroger d'autres pays et inviter à effectuer des comparaisons.

ABSTRACT Like any other education system, the French one has specificities relating to: its history, its culture, its aims, the enduring centralization of its organization, high numbers, a very particular relationship to the state and to educational actors, its international environment, and undoubtedly many more factors. Its results, as perceived through national and international research and studies, have led to painful probing in the past two decades in terms of efficiency and equity. This article starts with a brief description of the French education system and an overview of the current situation. It then focuses on specific points which may echo experiences of other education systems and invite relevant comparisons.

Lorsque je présente l'organisation de notre système éducatif¹ à un public français, comme je le fais lors de conférences ou de séminaires, je suis frappé par la nature de l'exercice fortement lié à la culture dominante de notre singulier pays. De plus, les citoyens français sont les plus mal placés pour la percevoir car le familier aveugle. Importe aussi notre Histoire puisque tout ce qui ne semble pas logique est chronologique. Enfin, nul ne peut vraiment discerner les multiples subtilités de cet édifice complexe au sens d'Edgar Morin (1990); à première vue, apparaissent d'abord des contradictions internes et de nombreux paradoxes.

Quand il s'agit de faire une présentation, comme ici, à l'intention de lecteurs étrangers, c'est une mission encore plus difficile. La *Revue internationale d'éducation de Sèvres*², dont je suis le rédacteur en chef, me l'enseigne avec insistance : d'un pays à un autre, les différences sont telles que la moindre « évidence » pour un Français doit être précisée, expliquée, littéralement traduite pour les lecteurs d'autres pays, fussent-ils francophones, car rien ne va de soi. Dans les lignes qui suivent, je tente de m'employer à cet exercice, tout en livrant quelques commentaires personnels sur des points particuliers, révélateurs à mes yeux des principaux enjeux contemporains³.

■ HISTOIRE ET CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS

La liste des principales caractéristiques du système éducatif français serait longue à établir si l'on voulait être exhaustif. J'ai choisi d'évoquer dans ce texte celles qui, à mes yeux, le distinguent le plus de ceux des autres pays.

Incidence de l'Histoire

En France, suivant les époques, les liens entre enseignement scolaire et enseignement supérieur furent plus ou moins forts. En fondant en 1808 l'université impériale, Napoléon créa les lycées et les recteurs d'académie, universitaires placés à la tête d'une entité administrative territoriale responsable de l'enseignement scolaire. Il confia ainsi à l'Université un magistère d'influence sur l'enseignement. De plus, il garantissait au corps professoral son indépendance par rapport à la société civile, aux parents d'élèves – il faut le dire tant cette marque est encore prégnante aujourd'hui – et aux groupes de pression redoutés, à commencer par le clergé. En général, les créations qui suivirent tout au long des XIX^e (école primaire gratuite et rendue obligatoire par Jules Ferry, écoles normales d'instituteurs) et XX^e siècles : collège unique, lycée professionnel, zones d'éducation prioritaires (ZEP), baccalauréat professionnel, Institut universitaire de technologie (IUT), Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM), enseignement des langues étrangères à l'école élémentaire, Socle commun de connaissances et de compétences, Écoles supérieures du professorat et d'éducation (Espé)... se sont faites par sédimentation, sans réel souci ni de cohérence,

¹ L'association française des acteurs de l'éducation (AFAE) publie une intéressante brochure, *Le système éducatif français*, qui en est à sa douzième édition : www.afaefr.fr Les données numériques utilisées ici proviennent, en général, de *Repères et références statistiques 2013* et de *L'état de l'École 2013*, indiqués dans la bibliographie. Enfin, signalons que Denis Meuret (2013) propose une riche comparaison entre les systèmes éducatifs québécois et français.

² Voir www.ries.revues.org

³ Je ne tiens pas compte du changement de gouvernement survenu au moment où je terminais l'écriture de ce texte et qui a entraîné des modifications de l'organisation ministérielle et d'un nouveau changement de ministre quatre mois après, fait tout à fait exceptionnel.

ni d'évaluation, ni de bilan des réussites, ni d'appréciation de l'efficacité de l'ensemble. Curieusement, dans cet océan de changements, semble avoir vocation à demeurer immuable le statut des enseignants : unanimement reconnu comme obsolète, il n'a pratiquement pas évolué depuis... 1950; c'est une véritable pièce de musée.

Pour les questions éducatives, quels que soient les régimes politiques (empire, royauté, république), au moins jusqu'aux années 1980, l'essentiel fut décidé à l'échelon le plus élevé, au « niveau central » comme l'on dit en France, dans le but d'en obtenir l'application immédiate et à l'identique (élément fondamental de la culture française) en tous lieux du territoire national. Cette attitude ancienne, profondément ancrée dans les inconscients des Français, s'oppose aux évolutions décidées par le Parlement depuis 1983 en termes de décentralisation politique (transferts de responsabilités à des autorités locales élues) et de décentralisation fonctionnelle (transferts de responsabilités à des établissements publics). La batterie de lois votées alors a constitué « l'acte I » de la décentralisation, suivi d'un « acte II » vingt ans après et d'un nécessaire « acte III » en cours de débats politiques au moment où j'écris ce texte. Je reviendrai plus loin sur ce sujet lourd de sens et de conséquences.

Le rôle de l'État en France

Le rôle, très fort, de l'État en France sur de multiples domaines concerne en particulier l'éducation et la formation. Il n'est pas exagéré de dire, comme on l'entend souvent, que l'éducation est « une affaire d'État », une mission quasi régaliennne. Le Parlement vote des lois d'orientation (en 1975, 1989, 2005 et 2013) et de multiples autres lois (santé, handicap, culture, justice, police, formation professionnelle...) qui concernent plus ou moins directement l'enseignement ou la recherche et sont déterminantes pour le système éducatif. C'est l'État central (gouvernement et Parlement, sans oublier les ministères : en France, la technocratie est très puissante⁴) qui décide des diplômes (dits diplômes d'État) et organise les examens (excepté à l'université). Il fixe les cursus, les types d'établissements (y compris pour l'enseignement supérieur), les filières, les horaires et les programmes (sujet ultrasensible), les qualifications et le contenu de la formation des enseignants (fonctionnaires de l'État⁵) qu'il recrute par concours nationaux pour l'enseignement scolaire. Par contre, dans un cadre national fixé par le ministère de l'Éducation nationale, les universités recrutent elles-mêmes leurs personnels.

L'école est obligatoire à partir de six ans, mais elle accueille près de 100 % des enfants de plus de trois ans dans les écoles maternelles (2,4 millions d'élèves) auxquelles tiennent beaucoup les parents. L'ensemble est censé garantir « l'égalité républicaine » chère à la majorité des Français. Liberté – Égalité – Fraternité sont les valeurs, dites républicaines, que l'on trouve sur le fronton des écoles et des établissements publics. La laïcité est aussi une caractéristique majeure, essentielle et très sensible, du système éducatif français.

Depuis les lois de décentralisation, les collectivités territoriales locales (plus de 36 000 municipalités, 100 départements et 26 régions) financent la construction des bâtiments de l'enseignement scolaire, assurent leur entretien et les salaires des personnes qui en ont la charge (ils sont fonctionnaires territoriaux), la restauration, l'hébergement, les déplacements des élèves, des activités culturelles ou sportives, les ressources qui accompagnent la

⁴ Reprenant une expression de Bernard Toulemonde (1989), le ministre Claude Allègre avait beaucoup irrité les acteurs du système en la qualifiant de « mammoth » en raison de sa taille.

⁵ Existente en France trois fonctions publiques : celle de l'État (2,5 millions de fonctionnaires, dont la moitié à l'Éducation nationale), la fonction publique territoriale (1,8 million) et la fonction publique hospitalière (1,1 million).

pédagogie, notamment les nouvelles technologies en plein développement. Cela les amène, de fait, à pénétrer le registre pédagogique alors qu'il est, selon la loi, sous la seule autorité de l'État. Elles affirment haut et fort, et de plus en plus, leur volonté de prendre davantage de responsabilités sur ce registre. Ce sujet est en débat au Parlement depuis plusieurs mois (« acte III » de la décentralisation). Il faut savoir qu'en France, il y a plus de 600 000 élus locaux! Les écoles primaires relèvent des communes, les collèges (secondaire inférieur, sur quatre années, fin de l'école obligatoire) des départements et les lycées (secondaire supérieur, sur trois années, dont 1 630 lycées professionnels) des régions. L'enseignement supérieur dépend principalement de l'État central, par l'intermédiaire de contrats pluriannuels signés par le Ministère avec chaque établissement (pratique instituée à la fin des années 1980; elle a depuis évolué et est aujourd'hui bien rodée); mais – de plus en plus – les Régions viennent en appui de leurs universités, parfois de façon très importante sur le plan financier.

Ce qui tient à la taille du système éducatif français

Les considérables effectifs du système éducatif français amènent à examiner de plus près ce qui contribue à sa complexité à travers de nombreux sous-systèmes enchevêtrés. Comme l'observe Antoine Prost (2013) dans son remarquable livre consacré aux réformes depuis 1936, malgré cette taille qui en fait une organisation exceptionnelle (au sens de la théorie des organisations), le « mammoth » bouge et des réformes se font. Toutefois, comment expliquer que certaines aboutissent et d'autres pas? Le mystère reste entier. « Peut-on accélérer le rythme des changements? » se demande chaque ministre dès sa nomination.

En 2013, l'enseignement scolaire et universitaire a accueilli 12,2 millions d'élèves et 2,4 millions d'étudiants (en France, le terme « étudiant » n'est employé que pour l'enseignement supérieur; pour le scolaire, on parle d'« élèves ») dans ses 54 000 écoles publiques primaires, 7 050 collèges, 2 600 lycées et 83 universités, auxquelles il faut ajouter (particularité française) plusieurs centaines de grandes écoles⁶ et les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), filières sélectives qui forment, au sein des lycées, pendant deux ans après le baccalauréat, une grande partie des élites intellectuelles.

Outre les écoles privées (près de 20 % des élèves) que nous évoquerons plus loin existent d'autres secteurs dépendants de différents ministères, comme ceux de l'enseignement agricole ou maritime. L'enseignement scolaire est gratuit pour les élèves. Le baccalauréat est, en droit, le premier grade universitaire, ce qui est souvent ignoré ou oublié; en fait, c'est un certificat de fin d'études secondaires ouvrant la porte de l'enseignement supérieur. Les lauréats sont admissibles sans sélection à l'université (sauf dans des filières, comme en médecine, où il y a un concours). Les étudiants payent des droits universitaires très faibles, entre 300 et 500 euros par an et par diplôme. La formation continue pratique des tarifs plus élevés, se rapprochant de ceux du marché de la formation des adultes.

Le territoire national est découpé en 30 académies qui, le plus souvent, correspondent aux régions. Un recteur d'académie, chancelier des universités, est nommé à la tête de chacune par le Conseil des ministres et peut, du jour au lendemain, être remplacé par un autre. Il représente dans son académie les ministres de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur. En leurs noms, il exerce une totale responsabilité sur l'enseignement scolaire. En revanche, vis-à-vis des universités, il développe seulement un

⁶ École Polytechnique, Écoles normales supérieures, École centrale, École des mines... au nombre de 250 environ.

magistère d'influence qui tient beaucoup aux qualités des personnes. Au nom de l'État, il assure aussi le contrôle de la légalité de leurs actes administratifs et financiers.

La coupure entre enseignement scolaire et enseignement supérieur

Le baccalauréat marque une coupure entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur. Il porte exclusivement sur les programmes de l'enseignement secondaire, définis en termes de contenus disciplinaires : les compétences font difficilement leur apparition et la notion de « curriculum » est presque inconnue des Français, excepté de quelques chercheurs en éducation⁷. Les jurys furent longtemps exclusivement présidés par des enseignants-chercheurs puisque c'est le premier grade universitaire. Toutefois, depuis quelques années, ils peuvent aussi être présidés par des inspecteurs pédagogiques désignés par le recteur. Existente, depuis 1985, trois familles de baccalauréats : enseignement général (52 % des lycéens en 2013), enseignement technologique (21 %), en baisse, et enseignement professionnel (27 %), en augmentation; familles en principe d'égale dignité, mais pas dans les faits.

Les lois françaises depuis 1989 et les textes européens (à travers les objectifs dits de Lisbonne pour l'an 2000) voulaient que 80 % d'une classe d'âge accède au baccalauréat, chiffre porté à 85 % en 2000. Cet objectif n'a pas été atteint et quinze ans après il ne l'est toujours pas, même si, lentement, on s'en approche. Pour fixer les idées, une classe d'âge représente un peu plus de 800 000 élèves. Chaque année, 800 000 enfants de trois ans entrent à l'école maternelle et sont censés avancer au même rythme dans leurs études et passer le baccalauréat quinze ans après, ce qui n'est pas le cas pour cause de redoublements et de décrochages. En 2013, quelque 700 000 lycéens se sont présentés au baccalauréat et 600 000 l'ont obtenu (cela représente 75 % d'une classe d'âge).

On estime que chaque année 140 000 élèves quittent le système éducatif sans diplôme ni qualification (décrocheurs), ce qui les pénalise considérablement en termes d'accès au monde du travail. En effet, en France, le diplôme joue un rôle primordial pour l'obtention du premier emploi.

Un fort pouvoir syndical

Les personnels du ministère de l'Éducation nationale constituent, et de loin, la profession la plus syndiquée. Existente plusieurs grandes fédérations qui se distinguent entre elles sur des questions idéologiques. À l'intérieur de chaque fédération, on observe la présence d'un nombre important de syndicats différents, le plus souvent composés sur des bases liées aux statuts des personnels; ceux-ci jouent un rôle fondamental au sein de la fonction publique française. Après-guerre, les syndicats formulèrent de grands projets pour l'École, se distinguant les uns des autres en référence au type de société qu'ils voulaient contribuer à construire. On n'observe plus rien de tel depuis les années 1980 car les questions corporatistes ont pris le dessus sur tout. On peut être étonné que le texte consacré par l'ancien directeur des collèges Maurice Vergnaud à ce sujet, en 1985, soit toujours d'actualité. Le sociologue François Dubet résume⁸ très bien la situation : « Hier, les syndicats étaient corporatistes, mais ils avaient un projet. Aujourd'hui, ils sont simplement corporatistes ».

⁷ La *Revue internationale d'éducation de Sèvres* a récemment publié un numéro (le 56) sur ce sujet.

⁸ Dans *Le Nouvel Observateur*, août 2009.

Chaque grand secteur – enseignement primaire, enseignement professionnel, enseignement secondaire général, enseignement supérieur – a ses propres syndicats (en général plusieurs); les professeurs d'éducation physique et sportive en ont même un spécifique. On peut parler, à juste titre, d'un syndicalisme fragmenté pour décrire cette situation.

Pour ce qui est des ministères, des rectorats et des établissements scolaires, la majorité des nombreuses instances consultatives sont « paritaires » : composées pour moitié de représentants désignés par les syndicats, les associations professionnelles ou de parents d'élèves, et pour moitié de représentants de l'administration. Bien que le nombre de syndiqués (payant leur cotisation) ne soit pas très élevé (environ 24 %) comparé à beaucoup d'autres pays, les organisations syndicales sont puissantes et exercent, de fait, un fort pouvoir d'influence, susceptible de mobiliser les enseignants par des grèves, des manifestations de rue et d'autres types d'actions. Claude Thélot, grand expert sur ces questions, attribue⁹ la résistance opposée aux évolutions nécessaires au système à « des syndicats puissants et corporatistes ». Devant de nouveaux projets, ils sont souvent partisans du *statu quo*, quelles que soient les orientations du pouvoir politique en place; la nouveauté semble leur principal adversaire. Les exemples abondent où, par rapport à un projet ministériel, ils défendent sans peur du ridicule une réforme qu'ils avaient vivement combattue quelque temps auparavant.

Le faible rôle accordé aux parents d'élèves

Les parents d'élèves sont organisés, eux aussi (culture française), en grandes fédérations nationales et locales, distinctes pour le primaire et le secondaire. Comme pour les syndicats de personnels, les 210 000 représentants (de ces fédérations ou listes indépendantes) siègent dans les instances de concertation et les conseils d'administration des établissements secondaires. Le taux de participation des parents d'élèves aux élections de leurs représentants est faible : 46 % au premier degré, seulement 25 % au second degré public. Peu d'efforts sont faits pour que les horaires des réunions facilitent leur présence (ceci explique sans doute cela) et ils sont « autorisés » à n'intervenir que sur des sujets à la périphérie de la classe : vie scolaire, cantine, vie culturelle, voyages scolaires, santé et très souvent sur des problèmes de discipline, mais jamais sur des questions pédagogiques. Celles-ci sont considérées comme relevant seulement des « professionnels » qui ne veulent pas en débattre avec eux. Le monde de l'éducation, en France, n'a pas connu les évolutions du milieu médical qui, en vingt ans, s'est beaucoup ouvert aux échanges et à la communication avec les malades et leurs familles. Des directeurs de commissions scolaires québécoises pour lesquels j'avais organisé en France une visite sur le terrain dans deux académies de province m'ont dit, en repartant : « Dans votre pays, vous laissez les parents sur le paillason ». Quelques années après ils y sont toujours.

Un enseignement privé fortement dépendant de l'État

Depuis la loi Debré (1959), on peut dire que de façon paradoxale plus de 97 % des établissements privés sont étatisés par des contrats qu'ils signent avec l'État : ils appliquent les programmes nationaux, respectent les horaires fixés par les textes, préparent aux diplômes d'État et leurs enseignants, formés comme ceux du public, sont payés et inspectés par l'État. La tutelle (en général religieuse) dont ils dépendent recrute et rémunère le directeur. Elle veille au « caractère propre » de l'établissement qui concerne principalement l'éducation et

⁹ Dans une déclaration à une agence de presse (AEF), le 25 avril 2013.

le non-disciplinaire. Ils accueillent 2 millions d'élèves : 898 000 dans le primaire et 1,1 million dans le secondaire. Seuls 7 % des élèves suivent la totalité de leurs études dans l'enseignement privé, mais plus de 40 % y restent au moins une année. On note de grandes variations géographiques : en fonction des départements, le taux d'élèves scolarisés dans des établissements privés varie de 5 % à 43 %. Il existe un petit nombre d'universités privées dont les effectifs (436 000 étudiants, en majorité dans les écoles de commerce) sont à la hausse depuis quelques années. Leur développement est limité par le monopole des grades et des diplômes accordé à l'université (publique). Elles tentent de le contourner par des conventions qu'elles signent avec des universités françaises et surtout étrangères.

Le traitement de la différence

Le traitement de la différence a mis des décennies à se faire une timide place dans le système éducatif français qui ne voulait aborder ces questions que par l'intermédiaire de dispositifs uniformes sur tout le territoire national. Quand certains, encore nombreux, s'abritent derrière la défense d'une éducation qui doit rester « nationale », il faut décoder leur message : cela veut dire « uniforme ». L'expression « école inclusive » a commencé à faire un semblant d'apparition en France il y a moins de dix ans... et encore, sur la pointe des pieds ! Le sujet du traitement de la différence, à lui seul, mériterait un article spécifique. En particulier, il touche les redoublements : la France est le pays de l'OCDE qui les pratique le plus et se distingue très nettement des autres. Bien que les chercheurs affirment qu'ils n'améliorent pas les performances scolaires et retardent l'entrée dans la vie active des élèves, ils peuvent être souhaités par les enseignants ou demandés par les parents. L'uniformité pédagogique, qui se traduit par un enseignement au même rythme pour tous, des mêmes contenus, selon les mêmes méthodes, a pu être qualifiée de « brutalité »¹⁰. Le problème de la prise en charge des élèves en difficulté n'est pas réglé et trop d'enseignants considèrent qu'ils n'ont pas à se préoccuper du soutien de ces élèves, d'autant plus que ni la formation initiale, ni la formation continue ne les préparent à cette pratique.

L'illettrisme, présent comme dans les autres pays développés, fut longtemps nié par le milieu pédagogique français. La lutte contre l'illettrisme¹¹ est relativement récente (moins de deux décennies) par rapport à ce que l'on observe ailleurs. Elle commence seulement à produire des résultats. Il en est de même pour la lutte contre le décrochage; depuis qu'il est mesuré, que l'on reconnaît qu'il concerne chaque année près de 140 000 élèves, la recherche de méthodes plus adaptées au sein des établissements scolaires s'accroît. Est aussi favorisée la création « d'écoles de la 2^e chance », de micro-lycées ou de dispositifs voisins aux résultats certes encore insuffisants, mais prometteurs.

La première brèche importante apportée à cette obsessionnelle volonté d'uniformité pédagogique néfaste aux résultats le fut en 1982, par Alain Savary, ministre de gauche, qui créa les « zones d'éducation prioritaires » sur un principe simple, souvent repris depuis : « Donner plus à ceux qui ont moins ». Il fallait l'entendre non seulement sur le plan économique mais aussi culturel. Depuis cette époque, les résultats attendus ne sont pas au rendez-vous, tout au moins pas suffisamment. Les ministres successifs, de droite et de gauche, ont chacun à leur tour modifié le dispositif en changeant le nom : REP, RAR, RRS, CLAIR, ECLAIR, REP+... J'épargne aux lecteurs l'explicitation de chaque acronyme; en la matière, l'imagination est au pouvoir ! En 2013, cela concernait 325 collèges et lycées, surtout des

¹⁰ Par Ségolène Royal, ancienne ministre déléguée à l'enseignement scolaire.

¹¹ Voir www.anlci.gouv.fr

collèges. En fait, la Cour des comptes l'a signalé plusieurs fois, pour des raisons techniques trop longues à expliquer ici, en matière de moyens financiers, ces zones sont, en fait, moins bien dotées que les quartiers du centre des grandes villes où résident la classe moyenne supérieure et la bourgeoisie. Suivant les ministres, la question s'est posée de savoir si pour traiter ces problèmes il fallait se centrer sur les établissements ou sur des zones géographiques. La tendance actuelle veut que l'on considère plutôt les établissements.

La formation des enseignants

En France, ce sujet est passionnel et passionne les élus, les médias, la société civile, les parents d'élèves, l'ensemble du milieu pédagogique et l'enseignement supérieur. Il connaît d'importantes modifications tous les deux ou trois ans depuis vingt-cinq ans. Parmi les raisons qui souvent renvoient à l'Histoire (Bouvier, 2014a), l'une est particulière à la France, nous l'avons déjà évoquée : les enseignants sont des fonctionnaires de l'État, recrutés par l'État par des concours nationaux. Un étudiant de Bordeaux ou de Nice, à la suite de sa réussite à un concours, pourra se voir affecté comme enseignant à Lille, à Amiens ou dans les quartiers difficiles de la région parisienne. S'il souhaite revenir dans sa ville ou région d'origine, il pourra le faire, en général par étapes, au bout de quelques années, par des « demandes de mutation au barème », véritable sport national, qui consomme une folle énergie, sert de principal « fonds de commerce » aux organisations syndicales et justifie le poids de la bureaucratie qui y consacre un temps considérable.

Dans ce traitement étatique et centralisé de la formation, le « ministère employeur » (enseignement scolaire) doit préciser par un cahier des charges au « ministère formateur » (enseignement supérieur) ce qu'il attend des enseignants en matière de compétences professionnelles. C'est un euphémisme de dire que ces dernières années, la communication entre les deux ministères a posé plus de problèmes qu'apporté de clarté pour construire des solutions consensuelles. On peut même affirmer que plusieurs années après les décisions prises, la « mastérisation » (selon le terme convenu) reste à construire : aussi curieux que cela puisse paraître, depuis une réforme récente, moins de cinq ans, tout en préparant les concours de recrutement organisés par l'employeur, les étudiants doivent acquérir un diplôme de master qui peut ne pas être directement lié au métier d'enseignant. Cette situation pose de multiples problèmes; des évolutions radicales seront nécessaires. Des séminaires, colloques, articles, thèses et livres sur ces questions vont abonder.

De multiples autres particularités

De multiples autres points propres à notre système éducatif mériteraient d'être évoqués tant ils le distinguent de ceux d'autres pays. Pour terminer cette partie, je ne citerai que les plus remarquables pour un lecteur étranger; plusieurs sont détaillés dans les rapports du Haut Conseil de l'Éducation :

1. Dans l'enseignement primaire, il n'existe pas de chef d'établissement et les écoles n'ont aucune autonomie;
2. Les documentalistes des établissements secondaires tiennent à leur statut de « professeur », niant ainsi ce qui fonde leur métier;
3. L'enseignement professionnel jouit d'une image dévalorisée (c'est l'inverse dans l'enseignement supérieur), mais accueille, souvent contre leur gré, plus de 40 % des élèves à la sortie du collège;

4. L'orientation des élèves est confiée à des psychologues qui ne connaissent pas le monde de l'emploi et du travail, et orientent principalement sur des critères scolaires;
5. La vie scolaire est assurée par des personnels spécifiques, en particulier les conseillers principaux d'éducation; la pédagogie et la vie scolaire constituent ainsi deux mondes cloisonnés et très jaloux de leurs prérogatives;
6. La répartition des moyens financiers de l'État entre l'enseignement primaire (très inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE), les collèges et les lycées (très supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE);
7. L'absentéisme des professeurs, mal connu, non maîtrisé, est sous la seule vigilance des parents d'élèves impuissants;
8. Le temps scolaire annuel (sujet tabou), très réduit par les nombreuses semaines de vacances et les rythmes scolaires, sources de vifs conflits et révélateurs des enjeux que traverse le système éducatif.

■ ÉVOLUTIONS DEPUIS LA FIN DES « TRENTE GLORIEUSES »

Depuis Jean Fourastié, les économistes qualifient de « trente glorieuses », les trois décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale. On observa durant cette période un considérable essor économique des pays développés, permettant la « massification » de leurs systèmes éducatifs : scolarisation générale et dans de bonnes conditions de tous les enfants en âge de l'être : dans ces pays il n'y a pas 100 élèves par classe et les enseignants ont reçu une formation universitaire. Avec le premier choc pétrolier au milieu des années 1970, les « trente glorieuses » cédèrent la place aux « trente piteuses ». Dans cette période (qui se poursuit), on put observer en France un certain nombre d'évolutions sociétales et politiques, entraînant pour l'éducation et la formation des modifications structurelles et culturelles; plus lentement pour ces dernières et plus lentement encore pour le registre pédagogique, au moins jusqu'à l'arrivée massive et récente d'Internet désormais entre les mains des élèves, les seuls susceptibles de pousser l'École française à la réforme!

Trois « actes » de décentralisation politique en trente ans

La V^e République (1958) a renforcé le centralisme, déjà grand, de l'État en France. Pourtant, vingt ans après sa naissance émergea une nécessité d'aller vers des formes de décentralisation politique afin de responsabiliser les acteurs locaux. En 1973, un rapport d'Olivier Guichard (ministre de droite) fut suivi quelques années après par un premier « acte » de décentralisation : une batterie de « lois Defferre » (1983-1985), du nom d'un ministre de gauche, suivi d'un « acte II » du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin (2003), premier ministre de droite, à la suite d'un rapport (en 2000) d'un ancien premier ministre de gauche, Pierre Mauroy. Se prépare un « acte III » (2013-2015) par l'actuel gouvernement de gauche (programme électoral de François Hollande), qui succède à de nombreux rapports (dont le rapport Attali en 2008) publiés durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Même les Français ne comprennent pas tout de cette obscure alchimie! Souvent, ils ne connaissent que la surface des choses.

L'acte I de la décentralisation créa de nouvelles collectivités territoriales : les régions. La responsabilité des bâtiments scolaires fut alors répartie entre les municipalités (écoles primaires), les départements (collèges), les régions (lycées) et l'État (universités). Pour l'enseignement secondaire public (collèges et lycées) fut créé un statut d'établissements

publics locaux d'enseignement (près de 10 000 EPLE) leur donnant une personnalité morale de droit public, dotée d'une autonomie financière et administrative, certes très relative; mais rien de tel pour les écoles primaires : elles n'ont pas de statut d'établissement public. Nous l'avons dit plus haut, les collectivités territoriales, de par la loi, ont désormais la responsabilité de nouvelles catégories de dépenses. De plus, les salaires des personnels chargés de l'entretien et de la maintenance des locaux, devenus en 2003 des fonctionnaires territoriaux, sont désormais payés par les collectivités territoriales. Sur le plan juridique, les questions pédagogiques demeurent de la seule responsabilité de l'État, mais dans différents sujets : l'insertion professionnelle, l'orientation des élèves, le décrochage scolaire, les rythmes scolaires et surtout le financement des nouvelles technologies, dans les faits, les collectivités territoriales ont pénétré le champ pédagogique. Il est difficile de dire jusqu'où ira cette tendance lourde qui s'affirme depuis déjà trois décennies¹².

Un fait patent illustre cela. Il concerne la « dépense intérieure d'éducation ». L'enseignement obligatoire est censé être gratuit pour les familles. Son financement relève principalement de l'État, mais aussi un peu des parents, des entreprises et, depuis la décentralisation, beaucoup des collectivités territoriales. La part relative de l'État ne fait que diminuer (54 % aujourd'hui) alors que celle des collectivités territoriales augmente (25 %; il y a vingt-cinq ans, elle n'était que de 10 %). Sachant que, classiquement, « qui paye décide », on voit de quelle façon se déplacent les rapports de force.

Au rythme de ces tendances lourdes, on peut conjecturer qu'un inévitable acte IV de la décentralisation marquera, d'ici dix ans au plus, un tournant radical pour le système éducatif, s'il ne s'effondre pas avant sous la pression du marché, de son coût très élevé selon les comparaisons internationales¹³, de la faiblesse de ses résultats¹⁴, notamment en matière de décrochage, d'illettrisme et, plus grave encore, de son peu d'équité.

Le choc tardif des comparaisons internationales

Les enquêtes et comparaisons internationales (TIMSS, PIRLS, PISA, classement de Shanghai...) se sont multipliées¹⁵, popularisées et discutées; plus ou moins suivant les pays comme le montrent Mons et Pons (2013). Les deux premières enquêtes citées furent quasiment ignorées pendant longtemps par le milieu éducatif français. Curieusement, le PISA et le classement de Shanghai le furent également dans un premier temps. Mais leur aspect répétitif, les débats internationaux soulevés, les répercussions dans certains pays proches de la France comme l'Allemagne et la Suisse, l'intérêt progressif de la part des médias, de la société civile, puis de certains élus, les ont progressivement placées au centre des débats internes aux systèmes éducatif et universitaire. Elles sont aujourd'hui omniprésentes et leurs nouvelles publications, même critiquées par certains, sont attendues et scrutées dans le moindre détail par beaucoup. Le « choc PISA » vient de se produire en France avec un décalage de plus de dix ans sur les pays proches. Pour l'instant, malgré son ampleur médiatique considérable en décembre 2013, il est trop tôt pour en distinguer les conséquences concrètes. Selon son habitude, le milieu éducatif français tente de l'étouffer, comme si, pour diminuer la fièvre d'un malade, il suffisait de détruire le thermomètre.

¹² La revue *Administration et éducation* consacre son n° 4 de 2013 à ces questions en donnant la parole à différents fonctionnaires de l'État et à des élus locaux.

¹³ Voir le n° 65 de la *Revue internationale d'éducation de Sèvres*.

¹⁴ Voir les rapports du Haut Conseil de l'Éducation (HCE) http://www.hce.education.fr/index.php?p=6&art_id

¹⁵ Voir le n° 54 de la *Revue internationale d'éducation de Sèvres*.

Une faible influence des sciences de gestion et du New Public Management

Divers facteurs ont conduit les cadres du système éducatif (ministère, rectorats, chefs d'établissement...), à partir des années 1980, à se préoccuper de management public, de questions de qualité, de démarches de projet puis, plus tard, au début des années 2000, d'une prise en compte des résultats, de la définition des objectifs poursuivis (aux niveaux macro, méso et micro), assortis d'indicateurs, avec un usage croissant de tableaux de bord. Si le milieu de l'encadrement s'est progressivement saisi des méthodes managériales, notamment par de nombreuses formations organisées par l'État depuis trente ans et par des universités, s'il s'est intéressé aux sciences de gestion sans s'en réclamer ouvertement, cette nouvelle culture professionnelle n'a guère irradié le milieu pédagogique. Ce dernier s'est même montré rétif à ces idées, notamment à celle de la mesure des résultats et à toute perspective de reddition de comptes, que ce soit en direction de sa hiérarchie, des parents d'élèves ou de la société civile et encore plus à destination de ses collègues de proximité. Avec Marie-Caroline Missir et Jean-Pierre Obin (2013), nous avons tenté de saisir les raisons de cet état de fait en France. Une rhétorique justifie cette attitude en termes « d'autonomie pédagogique individuelle » inscrite dans la loi depuis 2005. Si l'on discerne aujourd'hui quelques modestes et très récentes évolutions, elles tiennent avant tout aux usages généralisés du numérique par les élèves : par rapport aux multiples informations qui se propagent, le milieu pédagogique, autour des chefs d'établissement, commence à s'organiser (un peu tard, je le crains) pour diffuser des informations validées et devenir partie prenante de cette révolution en marche. Il n'est pas convaincu pour autant qu'il peut trouver de l'aide dans certaines pratiques relevant du *New Public Management* et redoute la nouvelle gouvernance (Bouvier, 2012a). Le fossé entre la culture de l'encadrement et celle du milieu pédagogique reste très profond. Pourra-t-il se réduire ?

L'échec du droit législatif à l'expérimentation

Un élément particulier peut amener à saisir d'autres particularités du système éducatif français et de son milieu pédagogique. Dans un pays de tradition centralisatrice et pratiquant la mise en place uniforme des dispositifs décidés par l'État, l'acte II de la décentralisation a introduit une innovation majeure donnant lieu à une réforme constitutionnelle (ce n'est pas rien) : le droit pour les collectivités territoriales d'expérimenter; c'est-à-dire, sous certaines conditions, de pouvoir, sur un temps limité, déroger à la législation, le Parlement gardant, *in fine*, le dernier mot. En 2005, sur la même idée, la loi Fillon accorda aux établissements scolaires, toujours sous certaines conditions, de pouvoir pratiquer des expérimentations pédagogiques, en sortant de certains cadres normatifs. Six ans après, le Haut Conseil de l'Éducation (Bouvier 2014b), qui devait selon la loi en faire l'évaluation, fit un constat édifiant¹⁶ : moins de 10 % des collèges, très peu de lycées et 0,5 % des écoles primaires avaient utilisé cet espace de liberté. Les enseignants qui se plaignent régulièrement d'être bridés par une réglementation qu'ils qualifient à juste titre de « tatillonne » n'ont pas saisi cette possibilité de s'en affranchir. Le feront-ils un jour ? J'ai des doutes.

Ce sujet permet d'illustrer la force de la culture bureaucratique au sein de notre système éducatif : certains imaginent même que l'on crée un statut pour les établissements qui voudraient expérimenter. Ils ne craignent pas le ridicule : en quelque sorte, pour sortir du car-

¹⁶ Voir www.hce.education.fr

can administratif, il s'agirait d'ajouter un cadre supplémentaire. Ce véritable amour des statuts peut être illustré par un autre exemple : d'aucuns voudraient que soit créé un statut de parent d'élève. Une première mondiale sans doute?

L'extrême faiblesse du système d'évaluation

Autre paradoxe du système éducatif français : l'évaluation. Depuis l'école primaire jusqu'à l'université, les enseignants français évaluent abondamment leurs élèves. En fait, ils leur mettent des notes sur 20 et chaque élève vise la moyenne, c'est-à-dire 10 : pour eux, « 10 c'est bien ». Il est impossible de dire ce qu'elles signifient en termes d'acquis. Chacun sait que cela a peu de sens puisque dans une discipline donnée, on fera la moyenne des notes obtenues, un 12 venant compenser un 8 pour donner la moyenne de 10. Et pire encore, un 12 en géographie compensera un 8 en anglais pour donner la moyenne générale dont personne ne remet le sens en question. Par contre, ces évaluateurs permanents que sont les enseignants n'évaluent pas leur action et, en gros, personne ne le fait. Certes, existent encore en France des corps d'inspection pédagogique qui viennent dans la classe d'un enseignant (en moyenne tous les sept ans dans le secondaire) pour exercer un contrôle de conformité : respect des programmes, des horaires et des circulaires, observations de pratiques, mais nul ne connaît la plus-value qu'ils apportent au système, car très peu de recherches leurs sont consacrées, en dehors de Pons (2010 et 2011). Contrairement à la majorité des pays européens, l'auto-évaluation des établissements scolaires, peu présente, n'est pas encouragée.

La « culture de l'évaluation » chère à Claude Thélot fait cruellement défaut. Le besoin d'évaluation qui s'est fait sentir au niveau du ministère de l'Éducation nationale a conduit, au fil du temps, le ministre René Monory à créer une Direction de l'évaluation et de la prospective (1987), à laquelle, plus tard (2000), le ministre Jack Lang a ajouté un Haut Conseil à l'évaluation de l'école (HCEE), remplacé en 2005 (par le ministre François Fillon) par le Haut Conseil de l'Éducation (HCE), lui-même remplacé, par le ministre Vincent Peillon, en 2013, par le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO). De quoi donner le tournis! Autant dire qu'il n'y a pas de continuité. Aucun travail n'est possible sur le long terme. Il en est presque de même pour l'enseignement supérieur et la recherche. Ce problème du rapport au temps long est général : depuis le début de la V^e République, le mandat moyen d'un gouvernement ou d'un ministre de l'éducation nationale est de vingt mois.

L'École du socle et les blocages corporatistes

Afin de limiter la coupure entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire, le Haut Conseil de l'Éducation, en 2010, a avancé l'idée d'aller vers une « école du socle commun », sorte « d'école fondamentale » de la scolarité obligatoire, comme il en existe dans certains pays du nord de l'Europe. Cela sembla séduire les médias, les parents d'élèves et les commissions parlementaires qui s'y référèrent aussitôt. Toutefois, cela heurtait des champs syndicaux distincts et certains corporatismes¹⁷. Des mois après, malgré les grandes concertations lancées par le ministre Vincent Peillon en 2013 en vue d'une « Refondation de l'École », la seule avancée en ce sens, pour l'instant, a consisté à créer sur le terrain (par la loi!) autour de chaque collège, un conseil supplémentaire réunissant des enseignants du collège et des écoles primaires qui lui envoient leurs élèves. On mesure là l'ampleur du pro-

¹⁷ En 2012, la revue *Administration & Éducation* a consacré son n° 134 à ce sujet.

grès réalisé après dix-huit mois de vifs débats! La montagne a accouché d'une souris, car les blocages corporatistes sont considérables et la prime au *statu quo* reste un incontournable du milieu pédagogique.

Les évolutions de l'enseignement supérieur ne sont pas plus faciles à conduire, d'autres corporatismes s'y expriment, mais les choix stratégiques sont le plus souvent guidés par la recherche et celle-ci, par essence, est internationale dans la majorité des domaines et donc bouge. Cela pousse à des évolutions plus ou moins concertées, comme ce fut le cas avec la mise en place en Europe du « LMD » : Licence-Master-Doctorat, assortie d'un principe de « reconnaissance mutuelle des diplômes » au sein des pays européens.

■ SON RÔLE ET SA PLACE DANS UNE SOCIÉTÉ DE LA CONNAISSANCE

La perspective offerte par les organisations apprenantes

Les idées issues des sciences cognitives (Bouvier, 2009), le concept de systèmes apprenants et d'intelligence collective, les nouvelles formes d'organisations en réseaux, notamment numériques, ont très peu pénétré le système éducatif français. Peut-être un peu plus l'enseignement supérieur par son rapport à la recherche (en particulier par la recherche et développement) avec différents types de *clusters* et récemment l'arrivée des *massive open online course* (MOOC). Les apprentissages collectifs ne sont pas facilités, ni encouragés, ni valorisés. La formation continue des enseignants n'a pas évolué et l'on est encore loin de formes collectives de développement professionnel, de valorisation des acquis de l'expérience et de capitalisation de connaissances telles que le pratiquent d'autres secteurs de la société, comme la santé, ou les entreprises de nouvelles technologies, par exemple. L'idée de « société de la connaissance » ne mobilise pas le milieu pédagogique qui voit en elle un cliché journalistique ou, pire encore, un simple vecteur d'idées libérales (au sens français du terme). Ainsi, l'intelligence collective est professionnellement peu valorisée et la capitalisation des acquis de l'expérience professionnelle presque inexistante au sein des établissements scolaires.

Les résistances à la révolution en marche de l'usage du numérique

Si les élèves ont en permanence les doigts sur des claviers et les yeux sur un ou plusieurs écrans, le plus souvent de tablettes ou de *smartphones*, y compris pendant les heures de cours, si le numérique est, de fait, omniprésent partout dans la société, dans l'enseignement scolaire, l'usage pédagogique de ces outils à l'initiative des enseignants est encore, somme toute, relativement modeste, même si l'on peut noter des différences considérables d'un établissement à un autre, même géographiquement voisins. À quelques centaines de mètres de distance, l'école du XXI^e siècle côtoie celle du XIX^e, ce qui peut surprendre dans un pays autant marqué par les mises en œuvre uniformes qu'il chérit. Cela confirme que l'uniformité est formelle et de façade; elle n'existe pas du point de vue des pratiques pédagogiques. L'influence du numérique est d'abord une question d'usages. On peut apprécier là l'autonomie conquise par les établissements secondaires et les appuis locaux qu'ils trouvent de la part des collectivités locales et du monde associatif. On pourrait presque dire que l'on assiste, dans les faits, à une large décentralisation fonctionnelle et informelle provoquée par les usages du numérique, qui, jusqu'à présent, parlent plus aux parents et à la société civile qu'aux « professionnels » de l'éducation, même si certaines évolutions se dessinent ces derniers mois. J'ai récemment été interpellé par des parents d'élèves lors d'une réunion

publique : « Maintenant que les outils sont là, pourquoi ne pratiquez-vous pas la classe inversée? » La question se pose dans tous les pays; en France aussi.

Signification et conséquences de « l'École de l'ombre » au sens de Mark Bray

Il y a plus de quinze ans, Mark Bray a commencé à publier ses recherches sur ce qu'il a nommé « l'École de l'ombre » : cela englobe tous les dispositifs d'accompagnement externes à l'école formelle, parfois gratuits, mais le plus souvent payés par les parents dont les cours particuliers et les devoirs de vacances sont les ancêtres : groupes de répétition, accompagnement, tutorat, *coaching*, aide aux devoirs, à l'orientation, sites payants, etc. Ceci peut être encouragé par les pouvoirs publics dans certains pays d'Asie, voire être quasiment obligatoire. Mark Bray (2011) a montré que ce phénomène très développé sur une partie du continent asiatique poursuit un essor rapide et même impressionnant. Désormais il concerne aussi l'Europe. Plus inquiétant encore pour nous : c'est en France que le chiffre d'affaires de cette « École du marché », qui s'ajoute aux systèmes public et privé, est le plus important en Europe. En augmentation de 10 % par an depuis plusieurs années, les économistes l'évaluent à 3 milliards d'euros en 2012. Vers quel système scolaire nous dirigeons-nous?

■ EN GUISE DE CONCLUSION

Le système scolaire français, en difficulté, est-il encore réformable? Cette question qui se posait depuis plusieurs années a pris de l'importance ces derniers mois. D'une part en raison de l'accumulation de recherches et de rapports mettant de plus en plus en lumière ses faiblesses et leur augmentation, et ce, malgré les différentes initiatives des ministres successifs. Sans être excessif, on peut dire que, sur les constats, règne aujourd'hui un large consensus; mais pas sur les solutions à envisager, bien sûr! D'autre part parce que le ministre de l'Éducation nationale, Vincent Peillon, dès son arrivée en 2012, les a repris à son compte pour lancer sa « Refondation de l'École » à laquelle beaucoup ont cru, chez les professionnels, chez les parents d'élèves, chez les élus. Si une nouvelle loi d'orientation a été laborieusement votée en juin 2013 (une « loi bavarde » selon un propos public de l'historien Antoine Prost), son incidence n'est pas perceptible (c'est encore trop tôt, pense le ministre). Les derniers espoirs de réformes se sont, peut-être, éteints avec elle, du moins je le crains. Toutefois, au pessimisme de la raison je préfère, comme nous l'enseigne Antonio Gramsci, l'optimisme de l'action.

Nombre d'organisations professionnelles, notamment certains syndicats progressistes (il y en a) ou des associations professionnelles comme l'AFAE, organisent des colloques sur cette douloureuse question. La réponse dépendra des nombreux corporatismes antagonistes qui irradient le système éducatif français et qui, de fait, par facilité, peut-être par lâcheté ou intérêt, poussent au *statu quo*. L'avenir n'est pas écrit. Plusieurs scénarii sont envisageables, pour l'école française en particulier et pour l'École en général; nous en avons dessiné certains (Bouvier, 2012b). Sans doute, au sens où l'entendent les sociologues depuis Guy Vincent (1994), c'est une forme scolaire hybride qui émerge et se construit sous nos yeux (Bouvier, 2014c), en France comme ailleurs.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Association française des acteurs de l'Éducation (2011). *Système éducatif français et son administration*, 12^e édition, Paris, AFAE.
- Association française des acteurs de l'Éducation (2012). « L'École du socle », *Administration & Éducation*, n° 134, Paris, AFAE.
- Attali, J. (2008). *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris, XO éditions, La documentation française.
- Bouvier, A. (2009). *Management et sciences cognitives*, « Que sais-je? », 4^e édition, Paris, PUF.
- Bouvier, A. (2012a). *La gouvernance des systèmes éducatifs*, Collection Politique d'aujourd'hui, 2^e édition, Paris, PUF.
- Bouvier, A. (2012b). « L'école de 2030 », *Futuribles*, septembre 2012, n° 388, p. 51-72.
- Bouvier, A. (2014a). « Peut-on dépasser les paradoxes de la formation des enseignants en France? », *Administration, Revue de l'administration territoriale de l'État*, p. 98-100.
- Bouvier, A. (2014b). « Ce que les travaux du Haut Conseil de l'Éducation ont révélé sur le système éducatif français et son évaluation », *Revue de l'Amopa*, n° 204, p. 37-40.
- Bouvier, A. (2014c). *La forme scolaire du siècle dernier explose-t-elle?* (à paraître).
- Bouvier, A., M.-C. Missir et J.-P. Obin (2013). « Management et éducation, deux univers à réconcilier », *Administration & éducation*, n° 135, Paris, AFAE, p. 107-122.
- Bray, M. (2011). *L'ombre du système éducatif: quel soutien scolaire privé, quelles politiques publiques?*, Paris, UNESCO.
- Centre international d'études pédagogiques (2011). « Le curriculum dans les politiques éducatives », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 56, Sèvres, CIEP.
- Centre international d'études pédagogiques (2014). « Le financement de l'éducation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 65, Sèvres, CIEP.
- Forestier C. et C. Thélot (2007). *Que vaut l'enseignement en France?*, Paris, Éditions Stock.
- Geffroy, M.-T. et P. Gautier-Moulin (2013). *L'illettrisme. Mieux comprendre pour mieux agir*, Toulouse, Éditions Milan.
- Haut Conseil de l'Éducation, *Avis et rapports*,
http://www.hce.education.fr/index.php?p=6&art_id (page consultée en novembre 2014).
- Meuret, D. (2013). *Pour une école qui aime le monde. Les leçons d'une comparaison France-Québec (1960-2012)*, collection « Paideia », Rennes, Presses universitaires.
- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2013). *L'état de l'École, 30 indicateurs sur le système éducatif français*, n° 23,
<http://www.education.gouv.fr/cid57102/l-etat-de-l-ecole-30-indicateurs-sur-le-systeme-educatif-francais.html> (page consultée en septembre 2014).
- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2013). *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, septembre, http://cache.media.education.gouv.fr/file/2013/49/9/DEPP-RERS-2013_266499.pdf (page consultée en septembre 2014).

- Mons, N. et X. Pons (2013). « Pourquoi n'y a-t-il pas eu de « choc PISA » en France? Sociologie de la réception d'une enquête internationale (2001-2008) », *Revue française de pédagogie*, n° 182, Lyon, Ifé, p. 1-11.
- Morin, E. (1990). *Introduction à la pensée complexe*, Paris, éditions du Seuil.
- Pons, X. (2010). *Évaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrence*, collection éducation et société, Paris, Presses universitaires de France.
- Pons, X. (2011). L'évaluation des politiques éducatives, « Que sais-je? », Paris, Presses universitaires de France.
- Prost, A. (2013). *Du changement dans l'école, Les réformes de l'éducation de 1936 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil.
- Robert, A. (2006). *Miroirs du syndicalisme enseignant*, Paris, Nouveaux regards, Syllepse.
- Toulemonde, B. (1988). *Petite histoire d'un grand ministère : l'Éducation nationale*, Paris, Albin Michel.
- Toulemonde, B. (2012). « De nouveaux modes de gouvernance », *Cahier français*, n° 368, p. 47-53.
- Vergnaud, M. (1985). « Les conservatismes à l'école », dans *Faire réussir l'école*, Lyon, Éducation et Devenir et Chronique sociale.
- Vincent, G. (dir.) (1994). *L'éducation prisonnière de la forme scolaire?*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.

Sites consultés

www.afae.fr

www.ries.revues.org

www.hce.education.fr

www.anlci.gouv.fr

LA COMMISSION SCOLAIRE COMME LIEU DE GOUVERNANCE AUTONOME (1959 À 2013)?

Par **André Brassard**, Professeur retraité de l'université de Montréal,
Professeur associé, Université de Montréal et Université de Sherbrooke
andre.brassard@umontreal.ca

RÉSUMÉ La commission scolaire comme instance de gouvernance (d'administration) au sein du système public d'éducation du Québec était au tournant de 1959 un organisme véritablement décentralisé de l'État selon des spécialistes de l'époque. Est-ce encore le cas? En réponse, le présent texte décrit comment elle a évolué de 1959 à 2012 au regard de ses propriétés les plus importantes, dont trois définissent la nature même d'une entité décentralisée. Ces propriétés ont toutes été changées, certaines substantiellement. Entre autres, la participation à la gouvernance de l'organisme a été fortement démocratisée. En revanche, son autonomie a été passablement rétrécie depuis 1959. Plus globalement, c'est la dimension « agent administratif de l'État » de la commission scolaire qui s'est peu à peu imposée. Ce cas illustre la fragilité du statut d'une entité véritablement décentralisée du fait que ses fonctions et pouvoirs dépendent du bon vouloir de l'autorité qui l'institue.

ABSTRACT As a governance (administrative) body within the Québec public education system, the school board *circa* 1959 is considered by some experts of that era as an organization that was truly decentralized from the State. Is it the same today? This text responds by describing how the school board has evolved between 1959 and 2012 with regard to its most important properties, three of which are the defining features of a decentralized body. These properties have all changed, some substantially. Notably, governance participation has become increasingly democratic, while school board autonomy has been significantly reduced since 1959. More globally, it is the « administrative agent of the State » aspect of the school board that has become dominant. This case illustrates the weakness of the status of a truly decentralized body when its functions and powers depend on the intention of its instituting authority.

Septembre 1959 est marqué par l'arrivée de Paul Sauvé comme premier ministre du Québec. S'amorce alors une réforme de l'État québécois. Avec l'avènement du gouvernement de Jean Lesage en juin 1960, la réforme s'est intensifiée. Elle modifiera considérablement le système d'éducation du Québec sur les plans, entre autres, de sa gouvernance et de ses structures.

Le présent texte s'intéresse à l'évolution qu'a connue de 1959 à aujourd'hui cette institution qu'est la commission scolaire comme instance de gouvernance (d'administration) au sein du système public d'éducation du Québec, institution remontant au début des années 1840. Il veut répondre aux questions suivantes : la commission scolaire est-elle encore aujourd'hui ce qu'elle était au tournant de 1959? Ou, à l'opposé, a-t-elle été changée d'une façon importante, voire transformée? Dès lors, est-elle encore un organisme véritablement décentralisé?

Depuis quelques années, la commission scolaire est devenue une institution passablement controversée (Brassard, 2012). Au moment où ce texte est écrit, un comité gouvernemental en examine l'organisation et le financement. Il n'est donc pas inutile de faire le point sur ce qu'elle est aujourd'hui par rapport à 1959. De plus, le cas de la commission scolaire du Québec peut contribuer à l'étude de l'évolution des rapports entre l'autorité gouvernementale dont dépend un organisme public quant à son existence et ce dernier.

Outre cette introduction, le texte, qu'on aurait voulu plus complet, comporte quatre parties de longueur inégale. La première présente ce qu'étaient, au tournant de 1959, la nature de la commission scolaire en tant que lieu de gouvernance et ses principales propriétés. Une deuxième partie, brève, décrit en résumé les principaux changements d'ordre législatif et structurel qui sont survenus dans l'ensemble du système scolaire entre 1959 et 1964 et qui sont d'intérêt pour le propos. La troisième partie expose les principales modifications qui ont été apportées à la nature et aux propriétés de la commission scolaire depuis 1959 jusqu'à aujourd'hui. La conclusion, quatrième et dernière partie, répond à la troisième question posée plus haut.

Quatre remarques préliminaires s'imposent. Tout d'abord, l'année de référence prise comme point de départ de la période couverte ne doit pas être considérée comme un absolu. Un certain flottement est inévitable.

Ensuite, il faut noter que la terminologie a changé durant la même période. Le tableau qui suit répertorie les principaux termes qui ont changé et le terme qui sera davantage utilisé dans la suite du texte.

TABLEAU 1 : CHANGEMENT DE TERMINOLOGIE ET TERMES CONSERVÉS

Terme utilisé au tournant de 1959	Terme actuellement utilisé	Année de la modification	Terme le plus souvent utilisé dans le texte	
Bill	Projet de loi		L'un ou l'autre selon le cas	
Élémentaire	Primaire	1978	Terme actuel	Terme encore utilisé chez les anglophones : <i>elementary school</i>
Lieutenant gouverneur en conseil	Gouvernement		Terme actuel, sauf citation	
Loi de l'instruction publique (LIP)	Loi sur l'instruction publique (LIP)	Vers 1979-1980	Loi sur l'instruction publique (LIP)	
Ministère de l'Éducation (MEQ)	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)	2006	Ministère de l'Éducation (MEQ)	Le nom du ministère change selon les responsabilités attribuées au ministre
Ministre de l'Éducation	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	2006	Ministre de l'Éducation	
Principal	Directeur d'établissement	1978	Directeur d'établissement	

Les références aux diverses législations et à leurs dispositions se feront de la façon suivante : en ce qui concerne la situation actuelle, la référence consistera tout simplement à utiliser le texte de la Loi sur l'instruction publique (LIP)¹, version 2013, et à donner le numéro du ou des articles pertinents; lorsqu'il sera question de législations antérieures, nous utiliserons la façon convenue de citer.

Enfin, jusqu'à la déconfessionnalisation des commissions scolaires en 1997, la LIP comportait plusieurs dispositions relatives aux commissions scolaires dissidentes et à leurs commissaires qui se nommaient *syndics*. Sauf exception, nous n'y ferons pas référence.

■ LA NATURE ET LES PRINCIPALES PROPRIÉTÉS DE LA COMMISSION SCOLAIRE

Au début des années 1960, la commission scolaire était définie comme une « corporation de droit public » selon la LIP (R.S., 1964, chap. 235, art. 90), formée par les commissaires et qui pouvait réaliser tous les actes aux fins pour lesquelles elle était constituée. Ce statut qui

¹ L.R.Q., LIP, chap. I-13.3, 1^{er} octobre 2013.

définit la nature de la commission scolaire remonte à 1846 (Audet et Gauthier, 1967, p. 16) et n'est pas très loin du modèle qui avait été adopté dans la décennie de 1820 (Proulx, 2012).

D'un côté, les spécialistes des années 1960 considèrent que cette instance, érigée en corporation de droit public au sens du Code civil et jouissant des pouvoirs d'une telle corporation, se veut un gouvernement local au même titre qu'une municipalité. En vertu de ce statut, Andrée Lajoie (1968, p. 74) considère la commission scolaire comme une entité politique juridiquement autonome. Dans le même sens, Patrice Garant (1971, p. 73) renchérit en soulignant que la jurisprudence affirme que « la commission scolaire est un corps politique, une corporation publique, un palier de gouvernement ».

Les mêmes spécialistes opinent que le statut donné à la commission scolaire en fait une entité juridique véritablement décentralisée. Selon Lajoie (1968), la décentralisation existe à partir du moment où « la loi accorde à des organes élus par une collectivité personnalisée un pouvoir de décision sur toutes ou partie des affaires locales » (p. 5). Pour cette auteure, la décentralisation se caractérise par trois éléments ou propriétés essentiels, dont la commission scolaire était dotée, bien que ce soit à des degrés divers (Lajoie, 1968, p. 5). L'organisme avait un pouvoir de réglementation. Elle avait une capacité d'autofinancement puisqu'elle pouvait imposer une taxe scolaire aux contribuables et demander des contributions financières aux parents d'élèves. En outre, ses administrateurs, les commissaires d'école, étaient élus par ceux de ses administrés qui avaient la qualité d'électeurs, soit les propriétaires fonciers de la localité qui constituait son territoire. D'autres, comme Garant (1971, p. 16-17), estiment que seule la capacité de réglementation est essentielle à une entité véritablement décentralisée, bien que la présence des deux autres propriétés puisse aider. Nonobstant cette position, nous retenons, dans notre examen, les trois propriétés.

L'existence d'une structure véritablement décentralisée n'implique pas que son autonomie soit entière. Lajoie estimait que les attributions (« pouvoirs ») des commissions scolaires étaient limitées et restreintes (1968, p. 8). En effet, elles étaient passablement encadrées tant par des dispositions légales ou réglementaires issues de l'autorité centrale étatique, surtout le surintendant de l'instruction publique, que par celles provenant du Conseil de l'instruction publique (CIP) et, plus particulièrement, de ses deux comités confessionnels, le catholique et le protestant. En outre, ces attributions étaient pour la plupart obligatoires de telle sorte qu'elle était tenue de les exercer, c'était des pouvoirs liés (Garant, 1971, p. 130).

Ce qui est nommé ici *décentralisation* doit être considéré comme une forme de délégation qui se distingue de la déconcentration (Garant, 1971; Gélinas, 1975 et 2003; Lajoie, 1968)². Cette dernière n'implique pas une rupture du lien hiérarchique entre l'autorité qui délègue et l'organisme à qui est conférée cette délégation. C'est en quelque sorte l'autorité déléguant qui opère en un autre lieu (Gélinas, 1975, p. 7 et 2003, p. 10-11; Lajoie, 1968, p. 5).

M'inspirant de la distinction proposée par Gérard Divay et Jacques Godbout (1979, p. 345-346), je dirai qu'au tournant de 1959, la décentralisation en faveur de la commission scolaire n'en était pas tellement une de projet, de contenu ou « d'autodéveloppement », que

² Chez Lemieux (1997, p. 17-20), inspiré d'un document de l'Organisation mondiale de la santé (1991), le concept de décentralisation englobe la déconcentration, la délégation, la dévolution et, aussi, la privatisation. Rey (2013, p. 3) reprend à peu près cette position. La délégation chez ces auteurs correspond à ce qui, ici, est nommé *décentralisation*. Par définition, le terme délégation me semble le concept générique le plus approprié (Brassard, 2007; voir aussi Gélinas, 2003, p. 10, note 2).

de moyens ou « d'encadrement », une décentralisation instrumentale (De Coorebyter, 2010).

D'un autre côté, la commission scolaire se trouvait aussi être un agent administratif de l'État, un pouvoir organisateur. Par délégation de l'État, elle avait pour mission d'« organiser et de régir les écoles publiques sur un territoire donné » (Audet et Gauthier, 1967, p. 125; Garant, 1971, p. 73), au profit de la collectivité, c'est-à-dire dans l'intérêt public.

La commission scolaire était aussi une structure administrative locale, un organisme de proximité, au sens où elle était constituée pour desservir une collectivité locale. Il n'est pas étonnant que les commissions scolaires aient été fort nombreuses, même au début des années 1960, tout en étant de tailles inégales. En 1961-1962, on dénombrait 1 714 commissions scolaires, selon les statistiques rapportées par le Rapport Parent (1966, t. 4, p. 147). La même année, 75 % des commissions ayant une direction catholique comptaient moins de 500 élèves, et 18 %, plus de 5 000. Du côté protestant, 78 % des commissions recensaient moins de 500 élèves et 4 %, plus de 5 000 (p. 155)³.

La commission scolaire qui regroupait la majorité confessionnelle d'une localité était considérée « commune de droit public », bien que confessionnelle de fait, ses écoles étant confessionnelles. Néanmoins, elle devait admettre tous les enfants en âge de fréquentation scolaire. Par contre, la commission scolaire dite dissidente de la minorité confessionnelle était confessionnelle de droit et de fait. Les commissions scolaires de Québec et de Montréal, catholiques ou protestantes, faisaient exception, étant à la fois confessionnelles et communes de droit. Cette division en fonction de la confessionnalité était doublée dans une même commission scolaire, le cas échéant, d'une division selon la langue. Enfin, plusieurs commissions scolaires avaient obtenu avec le temps un statut spécial, comme la commission scolaire catholique de Sherbrooke ou celle de Trois-Rivières. Au total, la confessionnalité des commissions scolaires et de leurs écoles, protégée par l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB), n'était pas sans une grande complexité (Garant, 1971, p. 74 et s.; Houle, 1966, en particulier p. 84 et s.).

■ 1959-1964 : DES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS ET STRUCTURELS MAJEURS TOUCHANT L'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION

À partir de 1959, la prise en charge directe de l'État sur le système d'éducation a été actualisée au moyen, notamment, de trois vagues de changements. Tout d'abord, de nombreuses lois (1959, 1960 et 1961) ont été adoptées qui visaient, entre autres, à favoriser l'accès à l'éducation; plusieurs portaient sur les commissions scolaires. Ensuite, dès juillet 1960, la responsabilité de l'instruction publique et du réseau des écoles professionnelles publiques a été transférée du secrétaire de la province au ministre de la Jeunesse. Enfin, la troisième vague est survenue au printemps de 1964 avec la création du ministère de l'Éducation, qui fusionnait le ministère de la Jeunesse et le Département de l'instruction publique, et avec celle du Conseil supérieur de l'éducation (CSE) et de ses deux comités confessionnels (Audet et Gauthier, 1967, p. 61 et s.).

Le *bill* 60 qui crée ce ministère attribue au ministre ou au gouvernement toutes les compétences pour les matières relatives à la prestation des services éducatifs, sous réserve des

³ Une concordance devant être effectuée entre les chiffres de la p. 155 et ceux de la p. 147, nous les fournissons uniquement pour indiquer un ordre de grandeur.

pouvoirs conférés au CSE, principalement à ses deux comités confessionnels, le catholique et le protestant⁴. Ceux-ci approuvent tout ce qui concerne l'éducation et l'enseignement religieux dans les écoles qui tombent sous leur juridiction respective, en reconnaissent le caractère confessionnel et peuvent faire des règlements à cet égard. Finalement, ils approuvent du point de vue religieux et moral tout ce qui a trait à l'enseignement dans les écoles confessionnelles.

■ LES CHANGEMENTS À LA NATURE ET AUX PROPRIÉTÉS DES COMMISSIONS SCOLAIRES ENTRE 1959 ET AUJOURD'HUI⁵

La première section de cette partie traite du pouvoir de réglementation, la deuxième, de la capacité d'autofinancement et la troisième, du type des administrateurs et des modes de leur désignation. Une quatrième section est consacrée à trois autres propriétés de la commission scolaire.

Le statut de la commission scolaire, une corporation de droit civil, qui définit pour une part la nature de la commission scolaire, est le même depuis 1959, même si la formulation dans la Loi a été modifiée (LIP, art. 113). Inutile de s'y attarder.

Le pouvoir de réglementation

Cinq domaines du pouvoir de réglementation sont examinés successivement.

Les conditions de travail⁶

Avant 1959-1960, plusieurs législations ont fixé des normes relatives aux conditions de travail des enseignants qui ont été actualisées avec le temps. Entre autres, elles portaient sur les qualifications requises pour l'embauche, sur la procédure de l'engagement et sa durée, et sur le salaire minimum. Jusqu'en 1964, les commissions scolaires négociaient les autres conditions de travail des enseignants et toutes celles de leurs autres personnels avec leurs syndicats locaux. Ces syndicats ne disposaient pas du droit de grève, la résolution des conflits étant laissée depuis quelque temps à un mécanisme d'arbitrage.

En 1964, la loi accorde le droit de grève aux employés des services publics, excepté aux enseignants et aux fonctionnaires. Ce droit leur est accordé en 1965, sous réserve d'assurer les services essentiels. En 1967, devant les grèves de syndicats d'enseignants qui se multiplient, le gouvernement adopte le *bill* 25 qui ordonnait le retour au travail, prolongeait les conventions collectives en vigueur tout en déterminant une échelle unique qui fixe les salaires sur la base de l'expérience et de la scolarité, et s'appliquait partout. En outre, le *bill* déterminait les modalités de la future négociation qui devait, en partie, se dérouler à l'échelon national, en particulier au regard des conditions de travail à incidences lourdes (financièrement parlant). Le gouvernement voulait éviter la surenchère sur les salaires pratiquée d'une commission scolaire à l'autre par les syndicats et les grèves déclenchées les unes après les autres. Dans un souci d'égalité des chances, il voulait également que les mêmes conditions de travail prévalent partout. Dans la foulée de la première négociation centrali-

⁴ La LIP prévoit que les pouvoirs attribués au ministre ou au gouvernement sont subordonnés à la Loi du Conseil supérieur de l'éducation (S. R. 1964, chap. 235, art. 10).

⁵ Les informations sur la situation au tournant de 1959 et antérieurement proviennent de Louis-Philippe Audet et Armand Gauthier (1967), de Jean-Pierre Charland (2005), de Robert Gagnon (1996) et de Guy Stringer (1969).

⁶ Entre autres sources, voir Gagnon (1996), Gow (1986) et Rouillard (2004).

sée, une politique administrative et salariale s'appliquant aux cadres des commissions scolaires et des établissements sera aussi adoptée.

Plusieurs matières continuaient cependant d'être négociées à l'échelon des commissions scolaires et le partage des matières entre ce qui devenait la responsabilité du centre et ce qui demeurait celle des commissions scolaires n'était pas toujours très clair. La loi portant sur le régime de négociation en 1985 fixera plus clairement les règles devant servir à définir les objets négociés sur le plan national et ceux négociés à l'échelon des commissions scolaires.

Cette centralisation, conjuguée au droit de grève accordé aux syndicats et à l'augmentation continue du contenu des conventions à chaque nouvelle négociation, réduisait de beaucoup l'autonomie des commissions scolaires en matière de gestion des relations de travail. En outre, les contraintes se multipliant, la gestion des relations de travail s'est aussi énormément alourdie et complexifiée. Simultanément, les nouvelles règles du jeu donnaient un poids considérable aux syndicats tant locaux que nationaux.

La prestation des services éducatifs

Depuis 1859 et jusqu'aux années 1960, diverses dispositions législatives et réglementaires ont réduit ou encadré l'autonomie de la commission scolaire en ce qui a trait à ses responsabilités touchant la prestation des services éducatifs (Stringer, 1967). Ces dispositions demeurent après 1960, sous une forme ou une autre. Entre autres :

- Conformité exigée des programmes d'études offerts à ceux approuvés par l'autorité centrale et obligation de n'utiliser que le matériel didactique approuvé;
- Détermination par l'autorité centrale du calendrier scolaire et de ce qui constitue chaque type d'école;
- Pouvoir de l'autorité centrale d'établir des règlements pour l'organisation (entre autres, de l'organisation scolaire), l'administration et la discipline des écoles (pouvoir que détient aussi la commission scolaire);
- Existence de l'inspectorat.

À partir de 1964, les fonctions et les pouvoirs exercés par l'autorité centrale (le gouvernement ou le ministre) en matière de prestation des services éducatifs ont été multipliés et de plus en plus explicités. Ainsi, en 1964, les dispositions de la LIP relatives à la prestation des services éducatifs sont inférieures à 10; aujourd'hui, on en compte plus de 20 uniquement pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Ces attributions que l'autorité centrale exerce principalement par la détermination des programmes d'études et du régime pédagogique et par la promulgation d'une directive annuelle, visent maintenant tous les aspects du contenu et de l'organisation des services éducatifs. Elles consistent principalement en un pouvoir de réglementation, d'approbation ou d'autorisation.

Le choix de l'école par les parents (ou par les élèves) dans une même commission scolaire pratiqué au moins à partir du début des années 1980, notamment par la création d'écoles alternatives, et confirmé dans la Loi à partir de 1988 (L.R.Q., chap. 84, art. 4), amenuise le contrôle que la commission scolaire exerçait sur la carte scolaire de son territoire et complique quelque peu l'organisation scolaire. Néanmoins, les commissions scolaires y ont vu

une opportunité au regard de la concurrence que leur livrait le secteur privé⁷ et ont réagi en multipliant les écoles à vocation particulière ou offrant des programmes particuliers.

Les consultations élargies auxquelles la commission scolaire doit procéder dans l'organisation des services éducatifs représentent une autre contrainte importante relative à son pouvoir de décision.

L'autonomie de la commission scolaire est aussi mise à mal par une façon de procéder de l'autorité centrale qui consiste à multiplier les mesures relatives à un financement dédié visant à répondre à des besoins ou à des problèmes largement identifiés dans le milieu ou diagnostiqués par le Ministère. Ce dernier définit la réponse à apporter et les modalités de sa mise en œuvre, notamment les critères qui rendent les établissements admissibles au financement spécial prévu. Selon cette manière de faire, la commission scolaire joue principalement un rôle de courtier. Les mesures telles que la « Stratégie d'intervention agir autrement (SIAA) » ou « L'aide aux devoirs » se rangent dans ce genre d'intervention.

La stratégie adoptée dans la mise en œuvre de la réforme du curriculum à partir de 2000 se rapproche de cette manière de faire. Signalons, par exemple, les journées nationales ou régionales organisées par le Ministère ou les directions régionales. Dans le cas de la réforme du curriculum et dans bien d'autres cas, le ministère s'est associé les commissions scolaires en en faisant ses partenaires.

Le fait que le Ministère et les directions régionales soient dotés d'un personnel qui intervient auprès du personnel éducatif de plusieurs établissements d'une ou de plusieurs commissions scolaires va dans le même sens.

En principe, cette façon de procéder de l'autorité centrale ne réduit pas formellement l'autonomie des commissions scolaires, mais elle leur enlève de la capacité d'action autonome en se substituant à elles dans l'identification des besoins ou problèmes, en définissant les solutions et en mobilisant des ressources financières qui, autrement, pourraient leur avoir été attribuées. Pour établir une analogie de façon quelque peu caricaturale, elle correspond à l'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement qui ouvre la porte à des intrusions dans le champ de compétences des commissions scolaires et à la mise en œuvre de programmes conjoints à frais partagés sans possibilité d'*opting out* avec pleine compensation financière.

Plusieurs dispositions contenues dans les modifications apportées à la LIP en 2002 (L.R.Q., chap. 63) et en 2008 (L.R.Q., chap. 29), notamment celles qui mettent en place l'alignement stratégique (voir plus loin), renforcent cette manière de faire.

En revanche, au cours de la période examinée, diverses mesures ont atténué l'emprise de l'autorité centrale sur la prestation des services éducatifs; l'inspectorat a ainsi été supprimé. En outre, pendant longtemps, la commission scolaire a joui d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre du projet national dont elle était responsable. Elle s'assurait, entre autres, des modalités d'application du régime pédagogique et des programmes d'études, pouvait déterminer le nombre d'heures allouées à chaque matière, procéder à l'enrichissement ou à l'adaptation des contenus indicatifs dans les différentes matières, choisir les matières non obligatoires et élaborer les programmes d'études locaux.

⁷ Existe également la possibilité de choisir un établissement du secteur privé, subventionné par l'État dans une proportion qui a varié.

Cependant, l'adoption du projet de loi 180 en 1997 (L.R.Q., chap. 96) a restreint la responsabilité de la commission scolaire au regard de la prestation des services éducatifs en décentralisant la responsabilité de la mise en œuvre du projet national d'éducation de la commission scolaire vers l'établissement. Étaient laissées à la commission scolaire la responsabilité de s'assurer que les établissements se conforment aux dispositions qui les régissent, ce qui peut se comprendre comme une responsabilité de contrôle a priori ou a posteriori, ainsi qu'une fonction de soutien plus ou moins explicitée dans la LIP (art. 218). De plus, la commission scolaire conservait la responsabilité d'établir un programme pour chaque service complémentaire ou particulier (art. 224), d'adapter les services éducatifs aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et d'adopter une politique relative à l'organisation des services à leur offrir (art. 234)

L'organisation et le fonctionnement de la commission scolaire

Outre ce qui a été dit précédemment, à partir de 1959, plusieurs dispositions légales ou réglementaires ont déterminé, précisé ou modifié les attributions du président, de la commission scolaire, du directeur général et du secrétaire, entre autres, tout comme celles des directions d'établissement. En outre, plusieurs autres dispositions ont réglementé les processus de prise de décision, indiqué les matières sur lesquelles les différents acteurs doivent être consultés et fixé la composition des comités et le mode de désignation de leurs membres. Les dispositifs instaurés ne s'arrêtent pas à l'échelon de la commission scolaire elle-même. Les organismes de l'établissement doivent aussi être consultés par la commission et, dans certains cas, par la communauté.

En 1997, la disposition générale voulant que la commission scolaire puisse faire des règlements pour la régie de ses établissements a été abolie, les matières sur lesquelles son pouvoir de réglementation pouvait s'exercer ayant été peu à peu précisées. Demeure l'obligation faite à la commission scolaire de fournir à l'autorité centrale les renseignements que celle-ci demande. La commission scolaire est aussi tenue à diverses redditions de comptes tant auprès du ministre que de la population du territoire. En outre, certaines pratiques lui ont été imposées progressivement : adopter une politique de maintien ou de fermeture de ses immeubles, adopter un plan de destination de ses immeubles, mettre en place un dispositif de traitement des plaintes des élèves (ou de leurs parents), pour ne citer que ces exemples. Et, selon les cas, sont également imposées des modalités telles qu'une façon de procéder, des consultations à effectuer, notamment auprès du comité de parents, de la communauté ou de la population.

La législation de 2008 (L.R.Q., chap. 29) représente une étape majeure dans la réduction de l'autonomie de la commission scolaire sur le plan de son organisation et de son fonctionnement, dans le renforcement du contrôle de celle-ci par l'autorité centrale et dans l'ajout de pratiques obligatoires.

En premier lieu, cette législation ajoute au moins 11 obligations nouvelles auxquelles la commission scolaire doit satisfaire. Certaines sont légères quoique non négligeables, plusieurs pèsent davantage : par exemple, le dispositif d'alignement stratégique, le mécanisme d'examen des plaintes des élèves ou les trois comités que le conseil des commissaires doit mettre en place. Au total, ces obligations ont pour effet de structurer de l'extérieur le fonctionnement de la commission scolaire et de solliciter du temps et de l'énergie de la part des acteurs de la commission scolaire.

En second lieu, la législation contient au moins six dispositions qui permettent au ministre d'intervenir directement dans le fonctionnement des commissions scolaires, par exemple dans l'application du dispositif d'alignement stratégique, ou de réglementer leur fonctionnement. Ainsi, elle donne au ministre le pouvoir de réglementer la diffusion de l'information par la commission scolaire (LIP, art. 457.4), ce qui n'est pas négligeable.

Attardons-nous quelque peu au dispositif d'alignement stratégique. La commission scolaire est tenue de produire un plan stratégique dont les priorités doivent tenir compte des priorités (orientations, buts et objectifs mesurables) générales retenues dans le plan stratégique du Ministère (LIP, art. 209.1). Les priorités du plan doivent aussi prendre en compte celles que le ministre peut déterminer pour chaque commission scolaire en fonction de la situation de chacune (art. 459.2). Dans le cadre d'une convention de partenariat, le ministre et la commission scolaire conviennent alors des mesures requises pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire et notamment de l'atteinte des priorités qu'il contient (art. 459.3). Par la suite, « le ministre procède à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre du plan stratégique de chaque commission scolaire selon la périodicité qu'il détermine » (art. 459.4). Le cas échéant, le ministre et cette dernière conviennent des correctifs à apporter afin d'assurer l'atteinte des résultats attendus dans la convention de partenariat. Si malgré les mesures correctives apportées, le ministre estime peu probable que ces résultats soient atteints, il « peut prescrire toutes mesures additionnelles que la commission scolaire doit mettre en place dans le délai que le ministre détermine » (art. 459.4). *Mutatis mutandis*, le même dispositif s'applique aux établissements, la commission scolaire devant convenir d'une convention de gestion et de réussite éducative avec chacun d'eux. Cette convention consiste essentiellement à déterminer la contribution de chacun aux priorités de la commission scolaire.

Au total, grâce à l'ensemble du dispositif et à d'autres dispositions de la législation, le ministre se voit confier non seulement un pouvoir d'orientation et d'encadrement du fonctionnement du système, en particulier en matière de prestation des services éducatifs, mais aussi d'intervention dans les décisions à prendre à l'échelon de la commission scolaire. Ce pouvoir va bien au-delà d'un pouvoir de réglementation générale, lequel était la norme jusqu'alors, ou du pouvoir de tutelle qui existait déjà dans la LIP, mais dont l'exercice est restreint à certaines conditions (art. 478 et s.).

La compression de l'autonomie de la commission scolaire, qui prend diverses formes, a été renforcée par l'adoption de plusieurs lois ou règlements qui ne s'adressent pas seulement aux commissions scolaires, mais auxquelles celles-ci sont aussi soumises : loi sur la confidentialité des renseignements personnels, loi sur la protection de la jeunesse, etc.

En revanche, dès 1971, la commission scolaire a été dotée de la possibilité de déléguer certains de ses fonctions et pouvoirs aux directions d'établissement. Dans un premier temps (1971), toute délégation devait recevoir l'autorisation du ministre, exigence qui a été supprimée en 1979.

L'administration budgétaire

Au tournant des années 1959-1960, bon nombre de postes budgétaires étaient précisés. Quant aux dépenses à effectuer, certaines exigences devaient être respectées; ainsi en était-il du salaire minimum à accorder au personnel enseignant (Stringer, 1967, p. 29). Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit, les conventions collectives des personnels des commissions scolaires étaient négociées à l'échelon de celles-ci.

Pendant longtemps avant 1959, les commissions scolaires ont dû transmettre des rapports financiers à l'autorité centrale dans la forme et dans le délai déterminés par celle-ci. Cette exigence existe encore, notamment celle de transmettre au ministre les états financiers auxquels doivent être joints le rapport du vérificateur général et les informations sur des opérations financières autres (LIP, art. 287, 2^e, 3^e et 4^e alinéas).

Dès 1961, le budget de la commission scolaire devait recevoir l'approbation du ministre avant de prendre effet (S. R., 1964, chap. 235, art. 359). A aussi été créée la fonction d'inspecteur-vérificateur (à ne pas confondre avec l'inspecteur d'écoles) (S. R., 1964, chap. 235, art. 360). Au moins à partir de 1964, le recours à la vérification externe a été imposé et il pouvait y avoir, sur demande, une vérification spéciale. Enfin, le budget des commissions scolaires régionales a été assujéti à certaines règles particulières.

La centralisation de la négociation des ententes conventionnelles entre le gouvernement et les divers syndicats et associations, en particulier des matières à incidences lourdes, a certainement restreint l'autonomie budgétaire des commissions scolaires. De plus, certaines normes encadrent les achats, les travaux de réparation et les aménagements ou les constructions (voir plus loin), telle la nécessité de demander des soumissions. Par contre, le principe de transfert s'appliquait pour une large part au budget de fonctionnement des commissions scolaires avant 1959 et au moins depuis les années 1970, à l'exception des allocations non transférables, plutôt nombreuses.

L'exigence d'une approbation du budget de la commission scolaire par le ministre a été retirée en 1992 (L.R.Q., chap. 23, art. 6). Cependant, la production du budget de fonctionnement est fortement encadrée, en particulier par la détermination du montant des dépenses normalisées effectuée par le ministre aux fins de fixer le montant de la subvention et le taux de la taxe scolaire. Au surplus, des dispositions législatives ou réglementaires se sont ajoutées ici ou là : nécessité de respecter l'équilibre entre les revenus et les dépenses (LIP, art. 279); obligation de procéder à une consultation des conseils d'établissement et du comité de parents dans la détermination des principes de répartition de tous les revenus de la commission scolaire (art. 275); restriction à l'utilisation des surplus de la commission scolaire (à partir de 2009-2010). Enfin, en 2009 (sauf erreur), la réforme de la comptabilité gouvernementale résulte en l'application des principes comptables généralement reconnus, ce qui entraîne l'obligation de rapports trimestriels et de procédés spécifiés.

Le transport scolaire et l'administration des biens meubles et immeubles

Dès le début des années 1960, une commission scolaire peut organiser le transport de ses élèves et en assumer le coût. Elle peut également assurer le transport d'autres élèves. Le contrat avec un transporteur doit être établi après un appel de soumission. Le gouvernement peut, quant à lui, réglementer le transport scolaire (S.R., 1964, chap. 235, art. 206, 207 et 207a).

Aujourd'hui, toute commission scolaire qui veut organiser le transport pour l'entrée ou la sortie des élèves, tout comme pour effectuer elle-même ce transport, doit obtenir l'autorisation du ministre. Plusieurs dispositions de la loi encadrent ou précisent les modalités de l'organisation du transport et le fonctionnement du comité consultatif du transport (LIP, art. 291 à 301).

Dès leur création, les commissions scolaires ont eu le devoir d'acquérir et d'administrer les biens meubles et immeubles aux fins de leur mission. Ce devoir implique le pouvoir d'acheter des terrains, de bâtir des immeubles ou de les acheter, de les réparer, de les entretenir, voire de les assurer. C'est encore le cas aujourd'hui, la formulation des dispositions relatives à cette obligation ayant varié avec le temps.

Au début des années 1960, les travaux de construction, de reconstruction et d'agrandissement ne pouvaient être effectués si les plans et devis n'avaient été préalablement approuvés par le ministre (S.R., 1964, chap. 235, art. 250). Cette disposition sera abrogée en 1997 (L.R.Q., chap. 96, art. 102). Est-ce à dire que la commission scolaire acquérait davantage d'autonomie relativement à ce domaine? En fait, l'exercice de ce pouvoir est lié au financement provenant des subventions gouvernementales, des emprunts qu'elle peut effectuer et des revenus qu'elle perçoit, ce qui renvoie à son autonomie financière.

Par ailleurs, le contenu de certaines dispositions n'a pas changé depuis 1960, même si leur formulation a varié. Ainsi, le pouvoir d'une commission scolaire d'hypothéquer ou de démolir ses immeubles, de les vendre, de les échanger ou de les aliéner et, enfin, d'exproprier tout immeuble, sauf ceux exemptés, doit s'exercer avec l'autorisation du ministre ou conformément au règlement du gouvernement (S.R., 1964, chap. 235, art. 228; LIP, art. 272 et 273).

L'autonomie financière

En 1959, la part des revenus perçus par les commissions scolaires, qui ne proviennent pas de subventions gouvernementales, sur l'ensemble de leurs revenus était de 50,8 % et de 17,4 % en 1979. En 1981, cette part tombe à 4,1 %. Elle s'établit à 10 % en 1990 (Frémont, Paquette et Smith, 1999)⁸ pour atteindre 17 à 20 % ces dernières années⁹.

La baisse importante de la part perçue par les commissions scolaires entre 1959 et 1979 s'explique par l'investissement considérable en éducation consenti par les gouvernements successifs, étant donné que la plupart des commissions scolaires ne pouvaient pas faire face financièrement à une demande accrue de scolarisation. La diminution de 1981 résulte de l'application du pacte fiscal convenu entre le gouvernement et les municipalités qui libérait une très large part du champ fiscal local en faveur de ces dernières. En contrepartie de cette acceptation de sacrifier à ce point leur autonomie financière, les commissions scolaires avaient reçu l'assurance du gouvernement que le système public serait financé convenablement! Pour ce gouvernement, la taxe scolaire était considérée comme un impôt déguisé. Quant aux augmentations de la proportion survenues plus tard, elles sont dues à des modifications successives des responsabilités financières des commissions scolaires, entre autres, en ce qui concerne le transport.

Au cours des décennies 1960 et 1970, dans une perspective d'équité, le gouvernement a cherché à faire en sorte que la taxe soit égale pour tous les citoyens du territoire d'une commission scolaire à partir d'une évaluation foncière uniformisée effectuée selon des principes identiques. De ce fait, la capacité de la commission scolaire de percevoir des revenus propres était restreinte. Elle sera fortement réduite à la suite du pacte fiscal de 1979; le taux de la taxe scolaire ne pouvait plus excéder le moindre de deux plafonds de revenus :

⁸ Selon ces auteurs, la part des revenus perçus par les municipalités était de 73,1 % en 1959; de 94,6 % en 1981 et de 96,8 % en 1991 (dernière année pour laquelle les auteurs fournissent une donnée).

⁹ Ce pourcentage est établi à partir de données contenues dans le rapport du vérificateur général (2011).

6 % du montant des dépenses normalisées ou 0,25 \$ pour chaque 100 \$ d'évaluation, à moins d'obtenir l'approbation de la population au moyen d'un référendum. Le taux passera à 0,35 \$ du 100 \$ d'évaluation à partir de 1990-1991 (Prémont, Paquette et Smith, 1999).

L'instauration du Conseil scolaire de l'île de Montréal en 1972 réduira le pouvoir de taxation des huit nouvelles commissions scolaires que la législation créait en même temps. Désormais, celles-ci devaient s'entendre sur un taux unique pour toute l'île de Montréal.

En 2006, par rapport à l'accroissement considérable des évaluations foncières en de multiples milieux, le gouvernement accepte l'étalement de l'augmentation sur trois ans et fixe un plafond aux augmentations de taxes que pourraient subir certains propriétaires. Le manque à gagner de certaines commissions scolaires ayant des revenus insuffisants se trouvait compensé par une subvention de compensation dite « de péréquation ». Cette mesure ajoutait de nouvelles balises au pouvoir de taxation des commissions scolaires, même si elle ne déplaisait aux contribuables qui y gagnaient. Cependant, il est peu de dire que cette mesure a énormément compliqué la perception de la taxe scolaire en plus d'entraîner une certaine inégalité.

En 2013-2014, pour compenser les compressions budgétaires successives et l'abolition sur deux ans de la subvention de compensation, plusieurs commissions scolaires ont haussé la taxe scolaire, parfois de manière importante. Voyant le mécontentement qui s'ensuivit, le gouvernement a réagi en déposant le projet de loi 63 (novembre 2013) qui devait forcer les commissions scolaires à rembourser la moitié de l'augmentation sur deux ans. Des élections ayant été déclenchées, le projet de loi n'a pas été adopté. Néanmoins, l'épisode montre que le gouvernement n'aurait pas hésité – s'il avait pu – à faire reculer l'autonomie des commissions scolaires en matière de taxation, si mince soit-elle.

Par ailleurs, à partir du moment où la fréquentation scolaire est devenue obligatoire et où elle a été accompagnée du droit à des services éducatifs précisés dans la Loi (1943), la rétribution mensuelle collectée par les commissions scolaires a été abolie (excepté pour une petite partie de la clientèle scolaire). Cependant, selon les dispositions actuelles de la LIP, une commission scolaire peut percevoir des revenus pour des services qui sont précisés et qui sont autres que les services éducatifs prescrits. Peuvent s'y ajouter des revenus provenant de collectes de fonds par les établissements, etc. En 2012-2013, les revenus autonomes auraient atteint 160 à 170 millions pour l'ensemble des commissions scolaires, soit moins de 10 % du revenu de la taxe scolaire. Cependant, hormis les revenus qui proviennent de collectes effectuées par les établissements, il est à noter que ces revenus entraînent des dépenses et, parfois même, ne font qu'égaliser ce que le service rendu coûte à la commission scolaire.

Au tournant de 1959, la commission scolaire devait obtenir l'autorisation de l'autorité centrale pour effectuer un emprunt. Cependant, si la rentrée des taxes ou de la subvention gouvernementale tardait, elle pouvait procéder à un emprunt pour un montant maximal fixé par l'autorité centrale. Par la suite, tout emprunt devait obtenir une autorisation de celle-ci. Elle dispose d'ailleurs de la capacité « d'autoriser généralement » la commission scolaire à emprunter pour une durée limitée et un montant maximal (LIP, art. 288) : les modalités de l'opération sont par ailleurs encadrées par plusieurs dispositions de la Loi.

Le type de participants à l'administration de la commission scolaire et le mode de leur désignation

Aujourd'hui, sont électeurs des commissaires et admissible à la fonction toute personne ayant la qualité d'électeur selon la loi électorale. Deux parents désignés par le comité de parents de la commission scolaire siègent déjà au conseil, sans droit de vote cependant, l'un comme représentant de l'ordre primaire d'enseignement et l'autre de l'ordre secondaire. L'entrée en vigueur de certaines dispositions de la législation de 2008 ajoutera un troisième parent, choisi parmi les représentants des parents d'EHDAA, et un quatrième parent si le nombre de commissaires élus est supérieur à 10. En outre, le conseil aura la possibilité de coopter deux membres de la communauté, mais sans droit de vote.

Ont progressivement été instaurés de multiples organismes de consultation des acteurs associés à la commission scolaire ou à l'établissement, dont le comité de parents, le comité consultatif des services aux EHDAA, le conseil consultatif de gestion (ce comité a changé plusieurs fois de nom), le conseil d'établissement que la commission scolaire doit consulter sur certains objets précisés dans la Loi ou sur des objets précisés par ce conseil, et les comités paritaires prévus dans les ententes conventionnelles.

Ainsi, le caractère démocratique et participatif de la gouvernance de la commission scolaire a été fortement amélioré et élargi, une gouvernance multijoueurs (Lacroix, 2012).

Les modifications aux autres propriétés de la commission scolaire

En premier lieu, d'organisme local qu'elle était, la commission scolaire est devenue un organisme régional ou, comme c'est le cas de la CSDM, supralocal. Elle n'est plus un organisme attaché à une collectivité locale. Le local, c'est l'établissement.

Cette évolution est attribuable à l'accroissement considérable de la taille de la plupart des commissions scolaires tant sur le plan de leurs effectifs scolaires que sur celui de leur personnel et du nombre de leurs établissements. L'accroissement découle de plusieurs facteurs : la croissance démographique qui a varié selon les époques et les régions, l'élargissement de la période de fréquentation obligatoire et du droit à recevoir des services éducatifs, le passage des écoles professionnelles spécialisées sous la responsabilité des commissions scolaires, l'expansion vers le préscolaire et l'éducation des adultes et la modernisation de l'administration publique, auxquels il faut ajouter les regroupements (fusions) de commissions scolaires.

La conséquence de ce changement est la distance, inévitable, qui s'est peu à peu installée entre la commission scolaire et la population de son territoire tout comme entre elle et ses établissements. La commission scolaire n'est plus un organisme de proximité par excellence, comme elle l'a été pendant longtemps, même si en tant que structure intermédiaire, elle demeure plus proche des milieux que ne l'est le Ministère.

En deuxième lieu, la mission de la commission scolaire a changé. Pendant longtemps, cette mission a consisté à construire des écoles sur son territoire et à les gérer, souvent une seule école. L'accroissement de leur taille et le développement de leurs services qui se sont diversifiés et spécialisés ont modifié imperceptiblement cette mission. La décentralisation de la responsabilité de la mise en œuvre du projet national d'éducation de la commission scolaire vers les établissements a contribué au changement. Organiser les services éducatifs

sur un territoire pour les personnes qui y ont droit (LIP, art. 207.1) est ainsi devenu sa mission principale. La législation de 2008 a en quelque sorte confirmé le changement tout en ajoutant d'autres missions, plutôt complémentaires à celle principale. De plus, à partir de 1979, la commission scolaire s'est vu confier une mission de services à la communauté, mission non obligatoire que la législation de 2008 a considérablement renforcée et explicitée (LIP, art. 255). En revanche, elle a perdu la responsabilité des services sociaux et de santé en milieu d'éducation, un changement qui a pris beaucoup de temps à être appliqué.

En troisième lieu, en juillet 1998, les commissions scolaires sont devenues linguistiques plutôt que confessionnelles, en même temps qu'il était procédé aux regroupements de plusieurs d'entre elles. En 2013, le Québec ne compte plus que 60 commissions scolaires francophones, 2 anglophones, 2 autochtones et 1 à statut particulier.

■ CONCLUSION : LA COMMISSION SCOLAIRE : ENCORE UN ORGANISME VÉRITABLEMENT DÉCENTRALISÉ?

Si le statut juridique de la commission scolaire est resté le même, ses principales propriétés ont toutes été modifiées à des degrés divers, l'institution se transformant de ce fait tout en continuant d'exister. Une ou plusieurs raisons expliquent ces changements. Ils consistent en des adaptations survenues en raison de l'évolution de la société québécoise, résultent de la dynamique interne aux commissions scolaires et à leur relation avec l'environnement, ou encore traduisent la conception que le législateur a entretenue du fonctionnement de l'État, notamment au regard de l'accès à l'éducation, de l'équité et de l'efficacité du système scolaire, ou visent la solution d'un problème, étant entendu que les intentions du législateur n'ont pas toujours été exemptes d'électoralisme. Cependant, si la commission scolaire a duré tout en se transformant, peut-on dire qu'elle est encore un organisme véritablement décentralisé?

Le caractère démocratique de la composition du conseil des commissaires et de la désignation de ses membres tout comme le fonctionnement participatif de l'organisme est sans doute une avancée importante, mais paradoxalement, elle n'a pas contribué à augmenter ou, à tout le moins, à préserver l'autonomie de cette instance considérée maintenant comme un gouvernement régional ou supralocal. Au contraire, force est de constater que, depuis 1959, l'autonomie de la commission scolaire relative à son pouvoir de réglementation et d'autofinancement a été fortement réduite. Elle est maintenant passablement restreinte, contrainte, encadrée et contrôlée a priori et a posteriori, en même temps que son fonctionnement devenait de plus en plus complexe. C'est la dimension agent administratif qui a plutôt prévalu, l'État subordonnant progressivement la commission scolaire de diverses façons.

La législation de 2008 qui, entre autres, dessinait le dispositif d'alignement stratégique et, ce faisant, instaurait une gestion par (« axée sur ») les résultats, a marqué l'aboutissement de cette subordination en établissant un lien de dépendance fonctionnelle direct de la commission scolaire vers le ministre et entraînait de ce fait une centralisation renforcée. Dans le même temps, comme le dispositif s'applique également aux établissements, une certaine centralisation de ceux-ci vers la commission scolaire en résulte (Brasard, Lusignan et Pelletier, 2013). La manœuvre du gouvernement à l'automne 2013 visant à empêcher les commissions scolaires d'utiliser à leur gré leur mince pouvoir de taxation, et traduite par le dépôt d'un projet de loi, va dans le même sens. Bref, en ce qui a trait à la commission scolaire du Québec, il est difficile de parler d'une entité véritablement décentralisée, selon la conception mise en avant par les spécialistes des années 1960-1970. Le cas

de la commission scolaire du Québec illustre bien la fragilité de la distinction proposée par ces derniers entre décentralisation et déconcentration.

Il met aussi en lumière la difficulté de dissocier le pouvoir de réglementation de la capacité d'autofinancement. Ne montre-t-il pas qu'au regard de cette capacité, plus l'organisme est dépendant de l'autorité dont elle est une créature, plus cette dernière cherchera à en contrôler l'organisation et le fonctionnement?

En imposant le dispositif d'alignement stratégique qui s'ajoute à la compression progressive de l'autonomie de la commission scolaire, ce qui n'est pas sans effet sur celle des établissements, le gouvernement du Québec a fait un pari. En effet, utilisant les informations recueillies à l'occasion des épreuves internationales (PISA, TIMSS), des recherches tendent à montrer que l'autonomie donnée aux établissements et exercée sous certaines conditions favoriserait la réussite, même si des réserves peuvent être émises sur ces résultats (par ex. : Hindriks, et Verschelde, 2010; Scheerens et Maslowski, 2008; Woermann et autres, 2007). Avec le temps, on verra si le Québec a fait le bon choix, ses élèves performant passablement bien jusqu'ici.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Audet, L.-P. et A. Gauthier (1967), *Le système scolaire du Québec*, Montréal, Beauchemin.
- Brassard, A. (2007). *La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006)*, Montréal, Fédération québécoise des directions d'établissement.
- Brassard, A. (2012). « La commission scolaire au Québec : une institution controversée », *Le Point en administration de l'éducation*, vol. 15, n° 1, p. 7-10.
- Brassard, A., J. Lusignan et G. Pelletier (2013). « La gestion axée sur les résultats dans le système éducatif du Québec : du discours à la pratique », dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance*, Bruxelles, Éditions De Boeck, p. 141-155
- Charland, J.-P. (2005). *Histoire de l'éducation au Québec, De l'ombre du clocher à l'économie du savoir*, Montréal, Éditions du Renouveau pédagogique inc.
- De Coorebyter, V. (2010). « Liberté ou autonomie instrumentale », *La Revue Nouvelle*, mai-juin, p. 42-48.
- Divay, G. avec la collaboration de J. Godbout (1979). *La décentralisation en pratique. Quelques expériences montréalaises, 1970-1977*, Rapport de recherche n° 5. Montréal, Institut national de la recherche scientifique.
- Gagnon, R. (1996). *Histoire de la Commission des écoles catholiques de Montréal*, Montréal, Éditions du Boréal.
- Garant, P. (1971). *Droit et législations scolaires*, Montréal, McGraw-Hill Éditeurs.
- Gélinas, A. (1975). *Organismes autonomes et centraux*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec.
- Gélinas, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise. 1867-1970*, Les Presses de l'Université de Montréal et l'Institut d'administration publique du Canada.
- Hindriks, J. et M. Verschelde (2010). « L'école de la chance », *Regards économiques*, n° 77, février 2010.
- Houle, G. (1966). *Le cadre juridique de l'administration scolaire locale au Québec*, Annexe au Rapport de la commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, Gouvernement du Québec.
- Lacroix, I. (2012). *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires*, Thèse de doctorat inédite, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.
- Lajoie, A. (1968). *Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Lemieux, V. (1997). *La décentralisation*, Québec, Les éditions de l'IQRC.
- Prémont, M.-C., J. E. Paquette et W. J. Smith (1999). *Le financement du système scolaire au Québec: face à des choix fondamentaux*, Montréal, Université McGill, OREP (Bureau de recherche sur la politique scolaire), Document de travail.
- Proulx, J.P. (2012). « La genèse de la démocratie scolaire. Les écoles de syndics, 1814-1838 », *Le Point en administration de l'éducation*, vol. 15, n° 1, p. 26-30.

- Rapport Parent (1966). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, T. 4, (format de poche), Gouvernement du Québec.
- Rey, O. (2013). « Décentralisation et politiques éducatives », *Dossiers d'actualité, veille et analyses*, n° 83, Institut français de l'éducation.
- Rouillard, J. (2004). *Le syndicalisme québécois. Deux siècles d'histoire*, Montréal, Éditions du Boréal.
- Scheerens, J. et R. Maslowski (2008). « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif », *Revue française de pédagogie*, juillet-septembre, n° 164, p. 27-36.
- Stringer, G. (1969). *Évolution de l'autonomie des commissions scolaires de 1846 à 1967*, Thèse de doctorat inédite. Université d'Ottawa.
- Vérificateur général du Québec (2011). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, Tome I, chapitre 2.
- Woesmann, L. et autres (2007). *School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003*, OECD Education Working Papers, n° 13, <http://dx.doi.org/10.1787/246402531617> (page consultée en février 2014).

SCHOOL BOARD MEMBER BELIEFS AND ACTIONS INFLUENCING STUDENT LEARNING

Et **Mary L. Delagardelle**, Associate Division Director, Iowa Department of Education
Par **Thomas L. Alsbury**, Professor, Seattle Pacific University

ABSTRACT This article investigates school board members' perceptions about their roles and responsibilities for improving student learning, and examines contextual factors and characteristics that influence those beliefs. Data collected through the limited research conducted in this area reveal significant regional differences in board members' level of personal expectations, importance ascribed to responsibilities tied to improving student achievement, understanding systemic change for student learning, and training quantity and quality. The studies shed light on the need for and importance of leadership development of board-superintendent teams, implications for redefining board roles, and the overlooked importance of district-level governance on student achievement.

Résumé Le présent article étudie les perceptions des membres du conseil scolaire (ou commission scolaire) à propos de leurs rôles et responsabilités pour améliorer l'apprentissage des élèves, et examine les facteurs contextuels et les caractéristiques qui les influencent. Les données recueillies par la recherche effectuée dans ce domaine révèlent des différences régionales importantes sur les plans des attentes personnelles des membres du conseil scolaire (ou commission scolaire), de l'importance attribuée à des responsabilités liées à l'amélioration du rendement des élèves, de la compréhension du changement systémique pour l'apprentissage des élèves et de la quantité de la formation et de la qualité. Les études mettent en lumière la nécessité et l'importance de développer le leadership des équipes de direction, les conséquences liées à la redéfinition des rôles du conseil d'administration, et l'importance sous-estimée de la gouvernance locale sur la réussite des élèves.

School boards have not typically sought or been encouraged to play an active role in most facets of instructional reform efforts leading to student achievement. Generally, boards and superintendents feel more comfortable leaving instructionally related matters solely in the hands of the professional staff. However, the increasing public demand for accountability for student learning now places emphasis on the responsibility of the board, as a governing body, to create the vision and direction for student learning, to set policy, to provide resources for improvement efforts, and then to monitor the results of student achievement initiatives (Henderson & al., 2001a, 2001b). School boards are charged with decisions that impact what students learn, how students are taught, how learning is measured, how teachers are supported with professional development, how funds are focused on district priorities, and how effectively the community is engaged around student learning. While, by their nature school boards are removed from the day-to-day work of teaching and learning, they control the conditions that can allow successful teaching and learning to occur throughout the system.

The public cry for improved achievement and accountability in public schools and the traditional lack of board involvement in issues related to student achievement create an urgent need to clearly understand the leadership role of the board as it relates to improving student learning. A better understanding of how board members establish effective district priorities, how district priorities are influenced by the attitudes and beliefs of the board members, and what board actions will most likely result in shared commitment to district priorities for student learning is a critical need in the educational literature (Coleman & LaRocque, 1990; Delagardelle, 2006).

In order to elucidate school board role perception and examine the possible influence of school boards on school system performance, several studies examined board members perceptions about their roles and responsibilities for improving student learning, the influence of certain contextual factors and characteristics of board members upon those beliefs, and finally related particular board beliefs or contextual factors to the achievement of students in their schools. The findings shed light on which governance roles and responsibilities board members believe are most important to positively impact student learning in their school districts, and what contextual factors and characteristics have more influence on the board members' beliefs about their roles and responsibilities for improving student learning.

■ PUBLIC EDUCATION AND LOCAL SCHOOL GOVERNANCE

From the beginning, the essential value of the public school in the United States concept of democracy was to ensure an educated citizenry (Glickman, 1993). Public education is education for citizenship. Honoring the treaty between the public and their schools and delivering on this promise of public education requires consistent evidence of high and equitable achievement among the students in public schools.

In what has become an American tradition, school boards comprised of elected officials are the guardians of, and policy makers for, our nation's schools. Local school boards have been an integral part of the history of American public education. Across the nation, there are approximately 15,000 local school boards and 95,000 local school board members with approximately 96% elected by their communities (Hess & Meeks; 2010). These local school boards provide the means for segments in each community to have a representative voice in how schools will educate their children. School board members, as elected officials, view

their accountability and responsiveness to the community in a manner local staff cannot. The perspective of the citizen school board member adds a dimension of stewardship to the system. In principle, school boards provide public stewardship and direction to local education. However, whether school boards in practice are effective bodies for leading local education improvement for improved student learning is the most transcending issue (Alsbury, 2008b; Hess & Meeks, 2010; Resnick, 1999; Wong & Shen, 2008). While there are different views regarding the primary purpose of school boards (Campbell & Greene, 1994; Eadie, 2003; Kowalski, 2006; Sarason, 1997; Schlechty, 1992; Simon, 1986), most agree the primary purpose is related to the teaching and learning of America's youth and expect school governors to establish coherent, attainable outcomes that reflect the community vision for education in a democracy (Campbell & Greene, 1994; Kowalski, 2006).

In recent decades, however, school boards have been the target of criticism by those who perceive them as outdated and incapable of effectively leading educational reforms to improve students' academic achievement, particularly in urban areas (Carol & al., 1986; Danzberger & al., 1987; Danzberger & al., 1992; The Twentieth Century Fund/Danforth Foundation, 1992; Wong & Shen, 2008). Recently, private firms are formally vying to take over the state's most troubled and "chronically failing" public schools and mayoral and state takeovers have occurred in no less than 40 cities (Wong & Shen, 2003, 2008) fueled by the perception of failing student achievement, political conflict, inexperienced teaching staff, low expectations for students, lack of a demanding curriculum, lack of instructional coherence, and poor management (Edelstein, 2006).

Despite the long-standing presence of local school boards in public education and the more recent concerns about the effectiveness of locally elected governing boards, there are very few data-driven studies on the effectiveness of school boards that can contribute to the discussion of their role in school improvement or student learning. Rather, opinion-based writings on the overall role of the school board in relation to student achievement dominate the literature and, at best, prescribe general categories of board behavior for effective boardsmanship rather than agreed upon specific criteria for judging the effects of school board governance on school systems.

School Boards and their Role

Traditionally, local school boards believed their role to be supportive in nature: approving the budget, dealing with constituents, generating revenue, and keeping the public "at bay" around politically sensitive issues. While these are still typical functions, the challenge of improving student achievement suggests the need for a more dynamic leadership from all facets of the district; including local school boards. Although many writers have attempted to describe school board functions for more effective board leadership (Danzberger & al., 1992; R. H. Goodman & al., 1997b; Henderson & al., 2001a; Horn, 1996; Iowa Association of School Boards and The Iowa State Board of Education, 1994; Land, 2002; Resnick, 1999; Smoley, 1999) school board operations have remained stable and the outcomes of schooling, namely student achievement results, have not improved (Grissmer & al., 2000).

School Boards through the Eyes of the Superintendent

Several research efforts surfacing in the 1960s and 1970s and continuing to the present have focused on the relationship between the superintendent and the school board and

asked questions related to who controls whom. Several early studies (Kerr, 1964; Smith, 1974) confirmed that boards deferred to the judgments and values of school professionals and, therefore, were controlled by them. Other studies during this time (Cistone, 1976, 1977) challenged these results and provided evidence that board members, over the course of their tenure, reported a decreasing expectation in predominant administrative roles and a more balanced division of labor and responsibility between the board the superintendent. Zeigler and Jennings (1974) studied the interaction between the school board and the superintendent as a measure of the democratic principles playing out in school governance. They concluded that board opposition to the superintendent, and dependence on the superintendent for educational information, varied significantly on the size of the school district.

The results of numerous other studies (Danzberger, 1992b; Glass, 2000, 2001; Grady & Bryant, 1991; Kowalski, 2006) tended to provide more information about what boards should *not* do than information about what would make boards more effective. Common criticisms of boards in these studies included: pursuing single issues, pursuing personal gain, rejecting the professional status of the superintendent, satisfying a need for power, failing to maintain confidentiality, intruding into administration, and not being adequately prepared to serve on the board. A recent study of board member and superintendent beliefs about the role of the local school board (Delagardelle & Maxson, 2004) found that board members had higher expectations of themselves in relation to their roles and responsibilities than their superintendent.

Previous studies exploring the relationship between the school board and superintendent and attempting to clarify the roles and responsibilities between the two, have had limited success in setting a clear direction. As a result of the absence of studies clearly defining effective roles for school boards and superintendents, and public confidence in local governance deteriorating during the second half of the 20th century, many commissioned reports and task forces began offering suggestions regarding how school boards should function.

National Reports on School Boards

Following the 1983 publication of the report *A Nation at Risk* (Gardner, 1983), several national reports (Boyer, 1983; Carnegie Forum on Education and the Economy, 1986; Carol & al., 1986; Peterson, 1983) expressed concern about the ability of school board leadership to effectively govern American schools. In 1992, two national reports (Danzberger, 1992a; Danzberger & al., 1992) followed by others (Committee for Economic Development, 1994; Education Commission of the States, 1999; R. H. Goodman & William G. Zimmerman, 2003; Hess, 2002; Resnick & Seamon, 1999; The Education Policy and Leadership Center, 2004; Ziebarth, 1999) recommended sweeping changes in the ways school boards are organized and operate. While most of these reports recommended modifications in the current system, some (Danzberger, 1992a; Danzberger & al., 1992) expressed little confidence that boards could reform themselves and recommended alternative models to local governance.

In response to the growing controversy over the role of school boards, the National School Boards Association (NSBA) issued a task force report (Campbell & Greene, 1994) describing four responsibilities of the school board: (a) establishing a vision, (b) establishing an organizational structure, (c) establishing systems of accountability to the community, and (d) advocating on behalf of children and public education. A recent and rare compilation of perspectives on school boards (Howell, 2005) focused on site-based management

reforms, mayoral takeover, parental choice, the influence of centralized initiatives on accountability, and the influence of teacher unions. The studies collectively argued that while school boards performed some administrative functions well, their effort to institute school reform was undermined by various political pressures. Overall, the majority of reports represented opinion rather than empirical evidence regarding the roles, responsibilities or effectiveness of school boards.

■ VALUES AND BELIEFS OF BOARD MEMBERS

Sergiovanni (1999), added a new dimension to previous theories about the role and responsibilities of school leadership. He suggested the most important responsibility of leadership is to give a sense of direction and establish an overarching purpose. To be successful in providing purpose the public must have trust and confidence in the leaders' competence and values, and they must have confidence that their leaders make judgments on the basis of competence and values, rather than self-interest. The "purposes" defined by the leaders are, as a rule, value based. Whether the focus is on "student learning" or something else, what gets attention and support in schools reflects the core values and beliefs of the school leaders.

The core values and beliefs shared among educators (the norms) influence the ways important tasks are attended to in a school district (the practices). These norms and practices together constitute a district ethos shaped largely by the beliefs and actions of the leaders (Coleman & LaRocque, 1990). This focus on the importance of district ethos and the significant role of the school leaders in influencing the norms and practices of the organization is discussed by other scholars (Delagardelle, 2006; Elmore, 1996; Joyce & al., 2001; LaMonte & al., 2007; LaRocque & Coleman, 1993; Rutter & al., 1979; Webber, 1995) who provide evidence that the values, attitudes and behaviors characteristic of the school as a whole are associated with pupil behavior, attendance, retention in school, achievement, and delinquency rates.

Iowa Lighthouse Studies

The multi-phase Lighthouse research of the Iowa Association of School Boards and the Iowa School Boards Foundation, has found behaviors and beliefs of school boards that positively impact district efforts to improve achievement. An ethnographic study of school districts with a history of exceptionally high and exceptionally low student achievement (Joyce & al., 2001) revealed profound differences in the beliefs and attitudes of the school board and staff, the knowledge of the board members about systemic change, and the presence of seven conditions for productive change. A subsequent five year action research project extended the original Lighthouse study (LaMonte & al., 2007) and resulted in a description of five main board roles related to improving student achievement, seven key areas of performance boards demonstrate as they play these roles, the knowledge, skills and beliefs necessary to perform in these ways, and effective strategies for board development related to these board roles. Areas such as creating a sense of urgency, developing a district wide focus for improvement, creating conditions within the system for success, monitoring progress, deliberative policy development, and developing a leadership continuum appeared to positively influence board behaviors and beliefs, the practices and beliefs of district staff, and the improvement of student achievement in the pilot districts.

These studies provide evidence that the values and beliefs of board members may significantly influence how they function as local officials and a few (Coleman & LaRocque, 1990; Joyce & al., 2001; LaMonte & al., 2007) add knowledge about what functions are most important for school boards to perform. With the emphasis on accountability for improved student learning and the increasing public concern that locally elected school board officials are incapable of governing toward this end, clarity related to the roles, responsibilities, and influence on student achievement of local school boards should be determined. However, other than simplistic references to “policy” versus “administration,” no consensus exists concerning board member roles (Campbell & Greene, 1994).

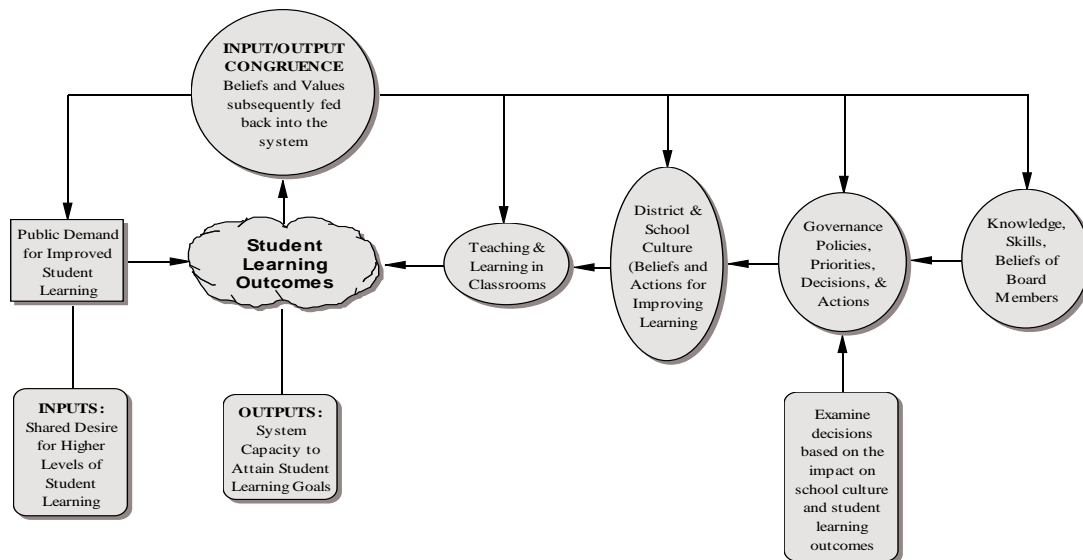
■ LIGHTHOUSE STUDY RESULTS

The Phase II Lighthouse study utilized a mixed method approach with qualitative and quantitative data collection and analysis techniques applied in sequential phases (Cistone, 1975; Zeigler & al., 1974). Phase I of the study consisted of an online statewide survey of 718 Midwestern board members and superintendents measuring beliefs about the importance of certain board behaviors for improving achievement. An analysis of the variability in those beliefs that can be predicted by the role of the participant was also conducted. This phase of the study addressed the first research question regarding the governance roles and responsibilities board members believe are most important.

Phase II had two distinct parts; first, a quantitative analysis used to determine which factors may be influencing board members’ beliefs about their roles and responsibilities for improving student learning. Next, a qualitative study of two boards, identified from the data with significant differences in beliefs about the importance of specific board behaviors, was conducted. The individual interviews with board members and superintendents from the selected districts also addressed questions related to the external factors that influence board members’ beliefs about their roles and responsibilities and may, therefore, influence their actions at the board table during the decision making process.

The results of each phase of this study were aggregated and applied to logically consider key linkages in the congruence between inputs and outputs by examining board members’ beliefs about their role for improving student learning, the contextual factors and characteristics that may be influencing their beliefs about their roles for improving achievement, how those beliefs influence their actions/decisions at the board table, and, ultimately the achievement of students in their schools. These linkages provided a logical argument for extending the current definition of outputs supported by Wirt and Kirst (1982) in their Decision Output Theory (See Figure 1).

FIGURE 1: KEY LINKAGES IN A SCHOOL BOARD GOVERNANCE DECISION-OUTPUT MODEL



Board Member Perceptions of Role

Phase I of the Lighthouse studies addressed governance roles and responsibilities board members believed were most important and identified variables associated with statistically significant differences in board member responses. The data used for this phase were collected from a statewide online survey to 542 board members and 176 superintendents in Iowa. The response rate for local school board members was 25%, 48% for superintendents, and both groups were representative of the total study population in terms of gender, age, and experience. The state is divided into twelve regional service agencies and an analysis revealed equal representation across geographic regions as well.

Measures of central tendency and a histogram were used to determine how well the distribution of participant responses approximated a normal distribution. A factor analysis was used to assess the validity of the instrument and Cronbach's alpha was calculated for all items in each set of questions as an index of the internal consistency of the items in the survey. To analyze differences between the responses of the board members and superintendents about the role of governing boards, one-way analysis of variance, with Levene's test for homoscedasticity, and the Brown-Forsythe robust test for comparing means were used to compare mean scores and determine when responses were different enough to be meaningful. In addition, various post hoc tests were used to identify the specific areas of board work where board members and superintendents differed significantly in their beliefs.

An open-ended question in the survey gave participants the opportunity to provide more information about the roles and responsibilities of local school board members in relation to improving student achievement. Each comment was read by two reviewers and coded according to what the participant seemed to be saying about the role of the local board. The comments were then categorized and the emerging themes identified.

Board Member Perception on Influence of Student Achievement

Survey data collected in Phase II – Part 1 of the study determined the variables with the greatest influence on board members' beliefs about their roles and responsibilities for improving student learning. Respondents totaled 510 local board members for a return rate of approximately 25%. On the survey, board members were asked to report their board tenure, time spent on board work each month, size and location of their school district, whether or not they have children or grandchildren in school, and their role, gender, level of education, and age. These were used as independent variables to determine which, if any, may contribute to the differences in beliefs among the board members about their work related to improving student learning.

In the analysis for this part of the study, there were 14 dependent variables (board member ratings of perceived importance of 14 behaviors) and 8 independent/predictor variables. Because of the number and type of dependent variables being analyzed, multivariate analysis of variance (MANOVA) procedures were used to determine the relationship between the participants' responses and the levels of the independent variables (Mertler & Vannatta, 2002). Eight of the independent variables were organized into separate, discrete categories for purposes of analysis. Other tests confirmed the validity and reliability of the findings.

Results indicated that the size of the district, the length of time the board member had been on the board, the amount of time the board member spends on board work each month, and the level of education of the board member did not predict their beliefs about their role for improving achievement. These tests also provided evidence that age, gender, and whether or not a board member has children in school may influence their beliefs about some aspects of their role. However, what seemed to matter most was the region where the board member lived. Specifically, the board members in one region of the state, region 10, responded significantly lower to the survey items than did board members in the other regions.

To rule out other factors that may be impacting board members in this region, statistical tests were used to examine other ways the regions of the state may be similar or different. No significant causal differences were seen between the regions in regards to the financial health of the school districts, the stability of the local school boards, or traditional demographic variation. The primary factor explaining the differences in beliefs was board members' participation in training, with board members in region 10 participating in significantly less training than those in other regions. In addition, Haddad and Alsbury (2008), in a related study, provided evidence that an unusually high concentration of low-achieving districts resided in this single region of the state, even after controlling for variations in class and school size, experience level of teachers, SES level of students, and level of education in these communities.

For this reason, a second qualitative part of this phase of the study was added focusing on the board members from two districts within region 10. The five items of significantly different beliefs among board members across the entire state included the importance of specific board behaviors in relation to professional development, the importance of establishing a focus for improvement, and the importance of establishing a connection with the community.

Individual interviews with 11 board members from the districts in region 10 were conducted to further examine the influence these specific factors may be having on board members' beliefs and actions. A semi-structured interview with open-ended questions was used. The questions focused on how the board members describe the role of the board for improving student learning, the board members' view of the most important board behaviors related to improving student learning, how they came to those beliefs, how their beliefs influence their actions at the board table, and their beliefs about the board impact on student learning. An inductive process and matrix analysis was used to identify emerging themes.

■ LIGHTHOUSE STUDY FINDINGS

Due to the close relationship between the board members and their superintendents, it was important to examine their beliefs in relation to one another. The study survey asked superintendents and school board members to indicate how much time boards spend, and the importance of boards spending time, on 14 specific tasks related to improving student achievement. Table 1 indicates that board members and superintendents were significantly different in their beliefs about what was important for boards to do. Board members believed each of the behaviors described in the survey was a more important aspect of their role than superintendents believed the behaviors were. Board members believed they spent more time in board meetings and work sessions than superintendents perceived board members spent, and there was little or no relationship between how important board members believed certain behaviors to be and how much time they spend doing them. During interviews, board members with lower expectations for their role talked more in terms of what they "should" be doing rather than how they were currently playing their role, and expressed dissatisfaction with their current level of functioning. This dissatisfaction seemed to be rooted in perceived limits to their performance placed upon them by the current administration. When the superintendent was not enhancing the leadership of the board, the board members felt helpless to change their role without a change in personnel.

The board members believed the most important board behaviors for improving student achievement were (a) discussing student learning in their deliberations, (b) expressing a belief that staff could impact student learning, (c) ensuring strong leadership within the district, and (d) adopting long range goals. There is general agreement that these are important governance behaviors, however, these behaviors could also be considered more passive than the behaviors board members identified as being the *least* important (a) establishing criteria to guide actions, (b) evaluating the results of professional development for improving student learning, (c) establishing and communicating a singular focus for improvement, and (d) adopting procedures for informing the community about student learning progress.

TABLE 1: LIST OF 14 SPECIFIC TASKS COMMON FOR SCHOOL BOARD MEMBERS INDICATING SIGNIFICANTLY DIFFERENT RESPONSES CONCERNING THE IMPORTANCE OF SPECIFIC BEHAVIORS FOR LOCAL BOARDS BETWEEN BOARD MEMBER AND SUPERINTENDENT RESPONDENTS

School Board Member Task Descriptions
Discussing improvement in student learning.*
Ensuring time exists for all staff to work together to improve student learning.*
Developing and expressing a belief that the staff can significantly affect student learning.*
Establishing criteria to guide the staff in choosing initiatives to improve student learning.*
Evaluating the effectiveness of professional development for improving student learning.*
Monitoring progress of student learning in relation to improvement goals.*
Influencing a community-wide belief that all students can and should be expected to learn the basic skills necessary to succeed in the current grade level.
Mobilizing the community to support the goals for improving student learning.
Ensuring there is strong leadership for improving instruction in ways that result in improved student learning.*
Establishing and communicating a singular focus for improved student learning.*
Adopting and monitoring long-range and annual improvement goals to improve student learning.*
Adopting and monitoring plans for improving student learning.
Adopting and monitoring procedures for regularly informing the community about student learning progress.
Discussing/reviewing legal mandates and rules related to improving student learning.*

* Indicates significant variation in importance

Level of significance: $p < .05$

Need to Know More

Board members in this study knew little about, and ascribed minimal importance to knowing about teaching and learning, curriculum and instruction, and the learning environment. The need to know more about work inside the district without becoming professional educators created an ongoing dilemma for school board members in this study. School board members are not professional educators, but still have important responsibilities to develop sufficient understanding, knowledge, and beliefs in the area of teaching and learning in order to create the conditions within the system that will ensure professional educators can grow in their educational expertise and generate productive change.

Emphasis on Separating Roles

Consistent with previous studies (Goodman & al., 1997a; The Twentieth Century Fund & Danforth Foundation, 1992), there was a strong indication throughout this study that super-

intendents and board members alike believed there should be a clearly defined distinction between the responsibilities of the board and the responsibilities of district staff. At a time when current understandings about the leadership needs in school districts would indicate that leadership must be shared (Elmore, 2000; Waters & Marzano, 2006), a focus on separation of leadership roles rather than a focus on building interdependent leadership teams may inhibit the development of the type of strong leadership necessary for systemic change in schools.

Factors Not Explaining Differences in Beliefs

The second research question in the Lighthouse study sought to understand what factors influenced the beliefs of board members about their role. As shown in Table 2, the results of the multivariate analysis of variance and covariance indicates there were no significant differences in the responses of board members attributed to many of the variables tested. Unlike previous studies investigating contextual factors that impact governance (Hofman, 1995; Hofman & al., 2002; Teddlie & al., 2000) board members were not different in their beliefs based upon district size.

TABLE 2: MULTIVARIATE ANALYSIS OF VARIANCE (MANOVA) FOR VARIABLES NOT INFLUENCING DIFFERENCES IN BELIEFS AND ROLE PERCEPTION OF SCHOOL BOARD MEMBERS

Effect	F	Hypothesis df	Error df	p	Partial Eta squared	Observed power
Years on local board	1.001	14.000	358.000	.452	.038	.635
Time spent	.521	14.000	358.000	.920	.020	.328
District size	1.164	14.000	358.000	.301	.044	.720
Level of education	1.506	14.000	358.000	.106	.056	.851

Level of significance: $p < .05$

Other areas that did not have an influence on the board members’ beliefs contradict culturally popular ideas about what are important characteristics of board members. Neither the level of education; their experience as board members, measured in terms of how long they had been on the board; nor how much time they regularly spend on board work, influenced the board members’ beliefs.

Factors Explaining Differences in Beliefs

Table 3 data indicates that certain contextual factors and characteristics did influence board members beliefs about certain aspects of their role for improving achievement. Age, gender, and whether or not a board member has children in school mattered; but what mattered most was the geographic region where the board members resided. Most of the board members in this study were very similar in their beliefs about their role; however, the beliefs of board members from one specific region in the state, Region 10, were significantly

different from board members in the other regions of the state. The fact that one region stood out as being different from the other regions raised the question: What factors might cause one region to differ from another?

TABLE 3: MULTIVARIATE ANALYSIS OF VARIANCE (MANOVA) FOR VARIABLES INFLUENCING DIFFERENCES IN BELIEFS AND ROLE PERCEPTION OF SCHOOL BOARD MEMBERS

Effect	F	Hypothesis df	Error df	p	Partial Eta squared	Observed power
Age	1.787	14.000	358.000	.039	.065	.917
Region	1.538	154.000	4048.000	.000	.055	1.000
Gender	2.274	14.000	358.000	.006	.082	.974
Children in school	1.902	14.000	358.000	.025	.069	.936

Level of significance: $p < .05$

■ REGIONAL DIFFERENCES EXPLORED

In addressing this regional phenomenon, district demographics were analyzed. Table 4 shows no significant differences in terms of the overall financial health of the school districts that could explain the differences in beliefs among the board members. There also were no differences in board stability ($p = .582$) across regions that could explain differences in beliefs. Differences did exist in the percentage of students in poverty between regions ($p < .001$), but most of the significant differences based on poverty were not between region 10 and other regions. Therefore, the percentage of students in poverty could not explain the differences in board members' beliefs.

TABLE 4: ANALYSIS OF VARIANCE FOR FINANCIAL INDICATORS EXPLAINING THE MEASURED DIFFERENCE OF BELIEFS IN SCHOOL BOARD MEMBERS IN REGION 10 OF THE STATE

Indicator	Between Groups Sum of Squares	df	Mean Square	F	p
Unspent balance	27758295.931	11	2523481.448	1.826	.048*
Solvency ratio	.361	11	.033	1.319	.212
Students in poverty	11470.216	11	1042.747	11.239	<.001**

Level of significance: $p < .05$

*Anova results show a modest overall effect for unspent balance between the regions however the post hoc tests conducted to determine where differences exist showed no significant differences among the regions.

**While several regions differed significantly from other regions in the state, Region 10 was not the region with the highest number of students participating in the free/reduced lunch program

Differences did exist between this region and other regions when comparing the amount of training the board members received over a three-year period ($p = .007$) and the achievement of students in the schools, as shown in Table 5. On the surface, the relationship between training, geographic proximity, board members’ beliefs about their role, and the achievement of students may seem unlikely to be a meaningful relationship. However, the implications become more obvious when you consider the typical delivery model for board training, the research evidence that establishes a connection between the beliefs and actions of school boards and the achievement of students (Joyce & al., 2001; LaMonte & al., 2007; LaRocque & Coleman, 1993), and the research regarding the development of adult thinking and beliefs (Commons & al., 1990; Crain, 2004; Higgins & Kohlberg, 1991; Reimer & al., 1983). Further study would be necessary to understand the extent of the impact and the relationship to student achievement.

TABLE 5: PERCENTAGE OF DISTRICTS IN EACH REGION THAT WERE LOW-PERFORMING ON THE IOWA TESTS OF BASIC SKILLS (ITBS) FOR 8TH GRADE MATHEMATICS

Region	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
% of Districts	42%	31%	48%	41%	30%	35%	30%	55%	70%	91%	62%	52%

Board member training, in this Midwestern state as in many other states, is most often delivered on a regional basis. If board members participate in limited training, and the few training experiences in which they participate only expose them to the thinking and beliefs of other board members with limited training, then it is possible that a particular ethos of limited beliefs and understandings about the role of the board for improving student learning could become a norm of beliefs within a region. This phenomena becomes even more meaningful when you consider the numerous conceptual frameworks for the development of reasoning and thought (Commons & al., 1990; Crain, 2004; Higgins & Kohlberg, 1991; Reimer & al., 1983) which describe the need for individuals to continuously be exposed to the thinking and reasoning of individuals at higher, more complex levels than their own in order to challenge and confront the patterns of reasoning that contribute to their beliefs. In this context it becomes possible to understand how the limited training of board members in a particular region may have an impact on their beliefs about their role and the actions they take, or don’t take, as a result of their beliefs. To make the link to the achievement of students you must also consider the emerging understandings about how the beliefs and actions of boards can enhance or inhibit district efforts to improve achievement.

■ BOARD ROLES AND PERFORMANCE ASSOCIATED WITH INCREASED STUDENT ACHIEVEMENT

The original Lighthouse research, conducted by the Iowa Association of School Boards, provided convincing evidence that school boards in high achieving districts operated with different beliefs about the capacity of the system to impact learning for all students than did board members in low achieving districts (Joyce & al., 2001). This portion of the Lighthouse research provided information about key roles of the boards, specific areas of board performance, and the knowledge, skills, and beliefs of board members that were associated with significant positive changes in school culture and the achievement of the students. The specific roles and areas of board performance from this study are summarized in Table 6.

■ CONCLUSIONS

In summary, six areas of particular interest emerged from this study that warrant further examination in an effort to strengthen the linkages from the board to student outcomes (a) a shared uncertainty about the governance role of the board in relation to student achievement, (b) a lack of understanding of systemic change in achievement and a consensus that boards should avoid areas most likely to positively impact achievement, (c) the effect of proximity and regional characteristics upon board leadership and school outcomes, (d) the emphasis on separating roles rather than integrating them to build the capacity of the board/superintendent team for effectively leading toward improved learning, (e) the dilemma of needing to know more about teaching and learning in order to become good legislators for the system without implying boards need to become administrators of the system, and (f) the implied disconnect between the community and their public schools.

TABLE 6: BOARD ROLES AND PERFORMANCES ASSOCIATED WITH IMPROVED STUDENT LEARNING FROM THE LIGHTHOUSE RESEARCH

Role of the Board	Specific Areas of Board Performance Related to Each Role
Set clear expectations	<ul style="list-style-type: none"> Get clear about the greatest student learning needs – the most important content area to improve first Believe more is possible and communicate high expectations Establish a clear and narrow focus for improvement – clarify improvement goals and specific targets Focus on student learning and teaching (Improving teaching as the key strategy for improving learning)
Create conditions for success	<ul style="list-style-type: none"> Demonstrate commitment to the improvement focus Support quality professional development Stay the course Support & connect with districtwide leadership Develop and nurture the board/superintendent team leadership Align all parts of the system around the learning needs of students (curriculum, instruction, assessment; - goals, actions, resource allocation; etc.).
Hold the system accountable to the expectations	<ul style="list-style-type: none"> Use data extensively Determine what you will accept as evidence of progress/success Monitor progress regularly Apply pressure for accountability
Build the public will	<ul style="list-style-type: none"> Create awareness of the need Create urgency Instill hope that it's possible to change Connect with the community
Learn together as a board team	<ul style="list-style-type: none"> Establish board learning time Learn together Talk to each other – extensive board conversations (build consistency in communication) Develop a willingness and readiness to lead and allow others to lead Demonstrate commitment to the focus through board actions, decisions, and conversation Engage in deliberative policy development – lead through board policies

The results of this study indicated that boards and their superintendents may not have the beliefs and understandings about the role of the board necessary to provide the type of collaborative leadership it will take for large-scale improvement of achievement. The type of governance needed to create and sustain systemic change in student achievement can and should be generated and supported at the board/superintendent level (Alsbury, 2004, 2003; Fullan, 2005). Ensuring that superintendents' relationship with their boards is more of a partnership and not just "damage-control" is equally important for the relationship between the board/superintendent team and the community.

■ IMPLICATIONS OF THE LIGHTHOUSE STUDIES

School boards matter. Solving the problems of public education will depend upon the leadership of public schools (Waters & Grubb, 2004; Waters & al., 2003). School boards are critical players in the school change process and must be active leaders on behalf of the students in their schools. Without effective school board leadership, systemic, district-wide change becomes impossible and improvement of student achievement will remain episodic with only "pockets of excellence" sprinkled throughout school districts. How board-superintendent teams understand and carry out their roles can make the difference between dysfunctional leadership teams incapable of leading change and highly effective leadership teams that build district-wide capacity to ensure every student succeeds.

Even though school boards are removed from the teaching and learning that goes on every day in classrooms, there are critical linkages between the policy makers that guide local school districts and the behaviors of those that interact regularly with students. The Lighthouse studies focus on one of several important linkages—board members' beliefs and the factors that influence them—and was based upon the premise that improving local governance of schools is a critical first step for improving the outcomes of schools as measured by the academic performance of students in those schools.

Some researchers and governance models suggest that school boards are not democratic, not effective and, therefore, not the best means of governing public schools—is valid (Wirt & Kirst, 1982). However, in his essays on governance, Boyle (2004a, 2004b) purported that the measure of good government is not the degree to which it is able to satisfy all of the demands of the public but how well elected officials are able to keep the ultimate values of society in balance as they make decisions to solve social problems. Maintaining a balance of key public values implies that some needs take precedence over others at various points in time. Public schools were created to ensure an educated citizenry and, thus, student learning should be the primary, if not the only, criterion for judging the effectiveness of the system and the governing body that guides it.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Abrami, P. C., Cholmsky, P., & Gordon, R. (2001). *Statistical analysis for the social sciences: An interactive approach*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Ainley, J., & McKenzie, P. (2000). School governance: Research on educational and management issues. *International Education Journal*, 1(3), 139-151.
- Alsbury, T. L. (2003). Superintendent and school board member turnover: Political versus apolitical turnover as a critical variable in the application of the Dissatisfaction Theory. *Educational Administration Quarterly*, 39(5), 667-698.
- Alsbury, T. L. (2004). Does school board turnover matter? Revisiting critical variables in the Dissatisfaction Theory of American Democracy. *International Journal of Leadership in Education*, 7(4), 357-377.
- Alsbury, T. L. (Ed.) (2008a). *The future of school board governance: Relevancy and revelation*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Alsbury, T. L. (2008b). School board member and superintendent turnover and the influence on student achievement: An application of the Dissatisfaction Theory. *Leadership & Policy in Schools*, 7(2), 202-229.
- Boyer, E. L. (1983). *High school: A report on secondary education in America* (1st ed.). New York, NY: Harper & Row.
- Boyle, P. (2004a). Do school boards matter? *PRISM* (Spring).
- Boyle, P. (2004b). School boards and public values. *American School Board Journal*, June, 22-27.
- Brown, R. D., Newman, D. L., & Rivers, L. S. (1985). An exploratory study of contextual factors as influences on school board evaluation information needs for decision-making. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 7(4), 437-445.
- Campbell, D. W., & Greene, D. (1994). Defining the leadership role of school boards in the 21st century. *Phi Delta Kappan*, 75(5), 391.
- Campbell, R. F. & al. (1965). *The organization and control of american schools* (2nd ed.). Columbus, OH: C. E. Merrill.
- Carnegie Forum on Education and the Economy. (1986). *A nation prepared: Teachers for the 21st century* (A Report of the Task Force on Teaching as a Profession). New York: Carnegie Corporation.
- Carol, L. & al. (1986). *School boards: Strengthening grass roots leadership*. Washington, D.C.: The Institute for Educational Leadership.
- Cistone, P. J. (Ed.). (1975). *Understanding school boards: Problems and prospects*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Cistone, P. J. (1976, April 19-23). *The socialization of school board members*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, San Francisco, CA.
- Cistone, P. J. (1977). The socialization of school board members. *Educational Administration Quarterly*, 13(2), 19-33.
- Coleman, P., & LaRocque, L. (1990). *Struggling to be good enough: Administrative practices and school district ethos*. Basingstoke, Hampshire: Falmer Press.

- Committee for Economic Development. (1994). *Putting learning first: Governing and managing the schools for high achievement* (No. 0-87186-100-3). New York: Committee for Economic Development.
- Commons, M. L. & al. (Eds.). (1990). *Adult development: Volume 2: Models and methods in the study of adolescent and adult thought*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, Inc.
- Crain, W. (2004). *Theories of development: Concepts and applications* (5th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Danzberger, J. P. & al. (1987). School boards: The forgotten players on the education team. *Phi Delta Kappan*, 68(1), 53-59.
- Danzberger, J. P. (1992a). *Facing the challenge: The report of the twentieth century fund task force on school governance*. New York: Twentieth Century Fund Press.
- Danzberger, J. P. (1992b). School boards: A troubled American institution. In T. T. C. F. D. Foundation (Ed.), *Facing the challenge: The report of the twentieth century fund task force on school governance* (p. 19-124). New York: Twentieth Century Fund Press.
- Danzberger, J. P., Kirst, M. W., & Usdan, M. D. (1992). *Governing public schools: New times new requirements*. Washington, D.C.: The Institute for Educational Leadership, Inc.
- Delagardelle, M. L. (2008). The lighthouse inquiry: Examining the role of school board leadership in the improvement of student achievement. In T. L. Alsbury (Ed.), *The Future of School Boards Governance: Relevancy and Revelation*, p. 191-224. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Delagardelle M. L. (2006). *Roles and responsibilities of local school board members in relation to student achievement*, Iowa State University.
- Delagardelle, M. L., & Maxson, C. J. (2004). *The perceptions of regional and local board members in Iowa about their roles and responsibilities in relation to student achievement*. Iowa Association of School Boards 2004 Annual Convention. Des Moines, IA: Iowa Association of School Boards.
- Eadie, D. (2003). *Eight keys to an extraordinary board-superintendent partnership*. Lanham, MD: Scarecrow Education.
- Edelstein, F. (2006). *Mayoral leadership and involvement: An action guide for success*. Paper presented at the U.S. Conference of Mayors, Washington, D.C.
- Education Commission of the States. (1999). *Governing america's schools: Changing the rules* (A Report of the National Commission on Governing America's Schools). Denver, CO: Education Commission of the States.
- Elmore, R. F. (1996). Getting to scale with good educational practice. *Harvard Educational Review*, 66(1), 1-26.
- Elmore, R. F. (2000). *Building a new structure for school leadership*. Washington, D.C.: The Albert Shanker Institute.
- Fullan, M., & Stiegelbauer. (1993). *The new meaning of educational change*. New York, NY: Teachers College Press.
- Fullan, M. (2005). *Leadership and sustainability: System thinkers in action*. Thousand Oaks, CA: Corwin.

- Gardner, D. P. (1983). *A nation at risk: The imperative for educational reform* (A Report to the U.S. Department of Education and the Nation). Washington, D. C.: National Commission on Excellence in Education.
- George, D., & Mallery, P. (2003). *Spss for windows step by step: A simple guide and reference 11.0 update* (4th ed.). Boston, MA: Pearson.
- Glass, T. E. (2000). Better boards, better schools: Using school board evaluation to help raise student achievement. *American School Board Journal*, 187(11), 42-44.
- Glass, T. E. (2001). *Superintendent leaders look at the superintendency, school boards and reform* (Commissioned Issue Paper). Denver, CO: Education Commission of the States.
- Glickman, C. D. (1993). *Renewing america's schools: A guide for school-based action*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Goodman, R., Fulbright, L., & Zimmerman, W., Jr. (1997a). *Getting there from here school board-superintendent collaboration: Creating a school governance team capable of raising student achievement*. Arlington, VA: The New England School Development Council and Educational Research Services.
- Goodman, R. H., Fulbright, L., & William G. Zimmerman, J. (1997b). *Getting there from here: School board-superintendent collaboration: Creating a school governance team capable of raising student achievement*. Arlington, VA: New England School Development Council.
- Goodman, R. H., & William G. Zimmerman, J. (2003). *Improved leadership for improved achievement: Recommendations of the new england commission on school board/superintendent leadership for high student achievement*. Marlborough, MA: New England School Development Council.
- Grady, M. L., & Bryant, M. T. (1991). School board turmoil and superintendent turnover: What pushes them to the brink? *School Administrator*, 48(2), 19.
- Greene, K. R. (1990). School board members' responsiveness to constituents. *Urban Education*, 24(4), 363-375.
- Grissmer, D. & al. (2000). *Improving student achievement: What state NAEP test scores tell us*. Arlington, VA: RAND Corporation.
- Haddad, M. A., & Alsbury, T. L. (2008). Using spatial analyses to examine student proficiency: Guiding district consolidation and reform policy decisions. *Planning & Changing*, 39(1 & 2), 98-126.
- Henderson, E. & al. (2001a). *Team leadership for student achievement*. Alexandria, VA: National School Boards Association.
- Henderson, E. & al. (2001b). *Team leadership for student achievement: The roles of the school board and the superintendent*. Alexandria, Virginia: National School Board Association.
- Hess, F. M. (2002). *School boards at the dawn of the 21st century: Conditions and challenges of district governance*. Alexandria, VA: National School Boards Association.
- Hess, F. M. & Meeks, O. (2010). *Governance in the accountability era*. Alexandria, VA: National School Board Association.
- Higgins, A., & Kohlberg, L. (1991). *Lawrence Kohlberg's approach to moral education*. New York, NY: Columbia University Press.
- Hinkle, D. E., Wiersma, W., & Jurs, S. G. (2003). *Applied statistics for the behavioral sciences* (5th ed.). Boston, MA: Houghton Mifflin.

- Hofman, R. H. (1995). Contextual influences on school effectiveness: The role of school boards. *School Effectiveness and School Improvement*, 6(4), 308-331.
- Hofman, R. H., Hofman, W. H. A., & Guldemon, H. (2002). School governance, culture, and student achievement. *International Journal of Leadership in Education*, 5(3), 249-272.
- Horn, J. D. (1996). *The evaluation role of school boards: A superintendent's perspective* (Handbook). Kalamazoo, Michigan: The Center for Research on Educational Accountability and Teacher Evaluation.
- Howell, W. G. (2005). *Besieged: School boards and the future of educational politics*. Washington D.C.: Brookings Institute Press.
- Iowa Association of School Boards and The Iowa State Board of Education. (1994). *School board leadership: The future*. Des Moines, IA: Iowa Association of School Boards & the Iowa State Board of Education.
- Joyce, B., Calhoun, E., & Hopkins, D. (1999). *The new structure of school improvement*. Buckingham, U.K. and Philadelphia: The Open University Press.
- Joyce, B., Delagardelle, M. L., & Wolf, J. (2001). *The lighthouse inquiry: School board/superintendent team behaviors in school districts with extreme differences in student achievement* (A Research Report Presented at the American Educational Research Association 2001 Annual Meeting). Des Moines, IA: Iowa Association of School Boards.
- Kerr, N. D. (1964). The school board as an agency of legitimation. *Sociology of Education*, 38(1), 34-59.
- Kirst, M. W. (1994). A changing context means school board reform. *Phi Delta Kappan*, 75(5), 378-381.
- Kirst, M. W. (2002). *Mayoral influence, new regimes, and public school governance* (Research Report No. RR-049): Consortium for Policy Research in Education, University of Pennsylvania Graduate School of Education.
- Kowalski, T. J. (2006). *The school superintendent: Theory, practice, and cases* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- LaMonte, H., Delagardelle, M., & VanderZyl, T. (2007). The lighthouse research: Past, present, and future. Des Moines, IA: Iowa School Boards Foundation.
- Land, D. (2002). *Local school boards under review: An examination of the literature on their role and effectiveness in relation to students' achievement*. Washington, D.C.: Johns Hopkins University.
- LaRocque, L., & Coleman, P. (1993). The politics of excellence: Trustee leadership and school district ethos. *The Alberta Journal of Educational Research*, XXXIX(4), 449-475.
- Lutz, F. W. (1980). Local school board decision-making: A political-anthropological analysis. *Education and Urban Society*, 12(4), 452.
- Mertler, C. A., & Vannatta, R. A. (2002). *Advanced and multivariate statistical methods* (2nd ed.). Los Angeles, CA: Pyrczak.
- Parelius, R. J. (1982, March 19-23, 1982). *The school board as an agency of legitimation and change*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, New York, NY.
- Peterson, P. E. (1983). *Making the grade. Report of the twentieth century fund task force on federal elementary and secondary education policy*. New York, NY: Twentieth Century Fund.

- Reimer, J., & al. (1983). *Promoting moral growth: From piaget to kohlberg*. Long Grove, IL: Waveland Press, Inc.
- Resnick, M. S. (1999). *Effective school governance: A look at today's practice and tomorrow's promise* (Descriptive Report). Denver, CO: Education Commission of the States.
- Resnick, M. S., & Seamon, H. P. (1999). *Effective school governance: A look at today's practice and tomorrow's promise* (Report). Denver, CO: Education Commission of the States.
- Rutter, M. & al. (1979). *Fifteen thousand hours: Secondary schools and their effects on children*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sarason, S. B. (1997). *How schools might be governed and why*. New York, NY: Teachers College Press.
- Schlechty, P. C. (1992). Deciding the fate of local control. *The American School Board Journal*, 178(11), 27-29.
- Sergiovanni, T. J. (1999). *Rethinking leadership*. Arlington Heights, Illinois: SkyLight Training.
- Shelton, T. D. (2010). *The effects of school system superintendents, school boards and their interactions on longitudinal measures of districts' students' mathematics achievement*. (Unpublished doctoral dissertation). Louisville: University of Louisville.
- Simon, T. R. (Ed.). (1986). *Fundamentals of school board membership*. Trenton, NJ: New Jersey School Boards Association.
- Smith, M. P. (1974). Elite theory and policy analysis: The politics of education in suburbia. *Journal of Politics*, 36, 1006-1032.
- Smoley, E. R. (1999). *Effective school boards: Strategies for improving board performance*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Steltzer, L. (1974). Institutionalizing conflict response: The case of school boards. *Social Science Quarterly*, 55(2), 380-393.
- Tashakkori, A., & Teddlie, C. (Eds.). (2003). *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Teddlie, C., Stringfield, S., & Reynolds, D. (2000). Context within school effectiveness research. In C. Teddlie & D. Reynolds (Eds.), *The international handbook of school effectiveness research*. London: Falmer Press.
- The Education Policy and Leadership Center. (2004). *Strengthening the work of school boards in pennsylvania* (A Report on K-12 Governance). Harrisburg, PA: The Education Policy and Leadership Center.
- The Twentieth Century Fund & Danforth Foundation. (1992). *Facing the challenge: The report of the twentieth century fund task force on school governance*. New York, NY: The Twentieth Century Fund Press.
- Walser, N. (2009). *The essential school board book: Better governance in the age of accountability*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Waters, T., & Grubb, S. (2004). *The leadership we need*. Aurora, CO: Mid-continent Research for Education and Learning.
- Waters, J. T., & Marzano, R. J. (2006). School district leadership that works: The effect of superintendent leadership on student achievement, www.mcrel.org

LA FABRICATION DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS EN ÉDUCATION AU QUÉBEC : UNE ANALYSE DES DÉBATS PARLEMENTAIRES

Par **Christian Maroy**, Professeur titulaire, Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives et CRIFPE, Université de Montréal christian.maroy@umontreal.ca
Et **Cécile Mathou**, Doctorante, Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives, Université de Montréal cecile.mathou@umontreal.ca

RÉSUMÉ Le présent article propose une discussion sur l'élaboration de la politique de gestion axée sur les résultats (GAR) en éducation, politique qui participe à la mise en œuvre de la doctrine protéiforme de la nouvelle gestion publique au Québec. L'analyse est fondée sur l'analyse des débats qui ont eu lieu autour des projets de loi relatifs à la GAR (projets de loi 124 et 88) en commission de l'éducation de l'Assemblée nationale. Nous adoptons une perspective stratégique pour dégager les positions de différents groupes d'acteurs (gouvernants, commissions scolaires, directions d'établissements, syndicats d'enseignants), mais aussi les points d'oppositions et de controverses, au regard de différents enjeux. Ceux-ci sont interprétés selon les dimensions clés de la notion d'*accountability* développées par Mark Bovens (2007) : qui doit rendre des comptes et à qui? Sur quoi? Sur la base de quels principes justificateurs? Parallèlement aux enjeux relatifs à la répartition des pouvoirs, au contrôle et à l'autonomie entre différents paliers du système scolaire, la question de l'« objet » de la reddition de comptes a été au cœur des débats. Enfin, l'obligation de rendre compte a été justifiée par plusieurs logiques normatives : l'efficacité managériale, la conformité des procédures bureaucratique, la transparence démocratique. Les orientations effectives de la GAR résultent en partie d'une prise en compte des différentes demandes que les acteurs ont exprimées. Cette politique contribue à sédimer les formes de relations de reddition de comptes au sein du système éducatif. Diverses logiques de reddition de comptes en tension se superposent : managériale, communautaire et bureaucratique.

ABSTRACT This article presents a discussion on the elaboration of the 'Results-based management' policy (*Gestion axées sur les résultats*, GAR) in education. This policy is part of the implementation of the multi-faceted New Public Management doctrine in Quebec. Our discussion draws upon the analysis of the debates surrounding the adoption of the bills enacting the GAR (bill 124 and bill 88) in the Education Committee of the National Assembly. We carry out this analysis from a strategic perspective, in identifying the positions of different groups of actors (governing bodies, School districts, school principals, teacher trade unions), as well as the oppositions and controversies surrounding different issues at stake in the debate. These issues are interpreted using the key dimensions of accountability distinguished by Mark Bovens (2007): *Who* should render account, and *to whom* is the account to be rendered? *About what* is the account to be rendered? *Why* is accountability important and on the basis of which principles is it justified? In addition to issues related to power distribution, control and autonomy between the different levels of the education system, the question concerning the 'object' of accountability (*about what*) was key in the debate. Finally, the obligation to render accounts has been justified by several normative logics: managerial effectiveness, conformity with bureaucratic procedures, and democratic transparency. We argue that the direction taken by the GAR policy results from the fact that different demands expressed by various actors have been taken into account. The policy is thereby contributing to the layering of different forms of accountability relationships within the education system. Various accountability logics that stand in tension are layered onto existing ones: managerial, community-based, and bureaucratic accountability.

Inspirée de la « nouvelle gestion publique¹ » (Hood, 1991), la gestion axée sur les résultats (GAR) en éducation est une politique qui vise à mettre en place de nouveaux outils de planification (plans stratégiques) ou de régulation (outils de contractualisation, de reddition de comptes, indicateurs de suivi) supposés mieux aligner les objectifs et fonctionnements des établissements scolaires avec des objectifs fixés contractuellement à des niveaux d'action supérieurs, celui des commissions scolaires (CS) et du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS). Cet alignement s'oriente donc vers des résultats à obtenir aux différents niveaux d'action du système, par rapport auxquels les acteurs intermédiaires ou locaux doivent se responsabiliser et rendre des comptes. On trouve là deux dimensions, morale et formelle, et deux traductions françaises de la relation d'*accountability*² que la GAR vise à introduire dans le système éducatif, à l'instar des politiques du même nom qui ont vu le jour aux États-Unis (Leithwood, Edge, et Jantzi, 1999; McDermott, 2003) ou dans le reste du Canada (Jaafar et Anderson, 2007).

Cet article propose une étude de l'élaboration de la GAR en éducation, fondée sur l'analyse des débats qui ont eu lieu autour des projets de loi relatifs à la GAR (projets de loi 124 et 88) en commission de l'éducation de l'Assemblée nationale. Nous analysons les positions et les coalitions de différents groupes d'acteurs (acteurs politiques, commissions scolaires, directions d'établissements, syndicats d'enseignants) au regard de différents enjeux. Sur un plan théorique, ces enjeux et ces débats sont abordés en s'appuyant sur une grille d'analyse des relations d'*accountability* inspirée des travaux de Mark Bovens (2007) : qui doit rendre compte? À qui? Sur quoi (intrants, processus, résultats, effets)? Sur la base de quels principes justificateurs? Avec quelles conséquences?

Ainsi, à côté d'enjeux relatifs à la répartition des pouvoirs, au contrôle et à l'autonomie entre différents paliers du système scolaire, la question de l'objet de la reddition de comptes (faut-il prendre en compte des résultats et objectifs mesurables?) a été au cœur des débats parlementaires québécois analysés. Enfin l'obligation de rendre compte a été justifiée par trois logiques normatives : l'efficacité managériale, la conformité des procédures bureaucratique, et la transparence démocratique.

Notre analyse s'appuie sur les mémoires déposés par les acteurs professionnels et civiques relatifs aux projets de loi 124 et 88 ainsi que sur les débats des acteurs politiques en commissions parlementaires et à l'Assemblée nationale portant sur ces projets de loi³. Afin de mettre en exergue si les demandes spécifiques des acteurs ont été prises en compte dans le processus de production des textes finaux, nous avons également procédé à une analyse

¹ Celle-ci est un construit cognitif sur le rôle de l'État et de son administration largement inspiré de théories de gestion présentes dans le secteur privé : distinction entre le pilotage (politique) et la gestion, autonomie relative d'organisations prestataires de services, « orientation client », définition d'objectifs mesurables, outils d'évaluation et de reddition de comptes sur les résultats, importation d'outils de management privé au sein du secteur public.

² La notion d'*accountability* est assez polysémique; dans un sens restreint « *accountability can be defined as a condition in which individual role holders are liable to review and the application of sanctions if their actions fail to satisfy those with whom they are in an accountability relationship* » (Kogan, 1988, p. 25).

³ Les acteurs « professionnels » sont les représentants de divers intervenants professionnels (au sens courant du terme, et non au sens de la sociologie des professions) agissant au sein du système éducatif (à l'échelon des CS ou des établissements) ; les acteurs « civiques » sont des représentants des usagers, parents. Sont retenus les avis et mémoires produits par les principaux représentants de ces groupes dans le cadre des auditions sur les projets de loi 124 et 88. Corpus : échantillon de 15 mémoires; échantillon de débats parlementaires en fonction des locuteurs, soit pour chacun des projets de loi : a) ministre de l'Éducation; b) leaders parlementaires des partis d'oppositions en matière d'éducation; c) si un parti d'opposition n'avait pas attribué ce poste, député s'exprimant prioritairement sur cette question.

systématique du contenu des projets de loi 124 et 88 tels que présentés à l'Assemblée nationale, ainsi que des projets finalement sanctionnés (pour plus de détails méthodologiques, voir Maroy et autres, 2013⁴).

Nous présenterons tout d'abord le contexte dans lequel cette politique de GAR a vu le jour au Québec et les principales orientations des deux lois analysées. Nous développerons ensuite les positions contrastées des acteurs. Nous montrerons aussi, pour chaque enjeu, comment ces positions ont pu influencer ou non sur le contenu effectif des lois sanctionnées. Enfin, nous concluons en montrant que la politique de la GAR contribue à faire évoluer les formes de relation de reddition de comptes dans une logique de sédimentation⁵ (Streeck et Thelen, 2005), qui superpose diverses formes d'*accountability* en tensions : logiques d'*accountability* managériale, communautaire et bureaucratique.

■ LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

La logique de planification stratégique avec fixation d'objectifs à atteindre, couplée à des demandes de reddition de comptes sur les résultats, est au cœur de la politique de modernisation de l'administration publique québécoise depuis 2000. Le projet de loi 82 sur l'administration publique (LAP), en se fondant sur certains principes de la nouvelle gestion publique instaure cette année-là une politique de GAR pour l'ensemble de l'administration publique, définie comme une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir (Secrétariat du Conseil du trésor, 2002).

Dans le prolongement du vote de la loi 82, deux projets de loi (124 et 88) vont institutionnaliser la GAR dans l'ensemble du réseau public d'enseignement primaire et secondaire.

Adopté en 2002, le projet de loi (PL) 124 est censé harmoniser la Loi sur l'instruction publique (LIP) avec les principes de gestion de la LAP (MEQ, 2003). C'est alors le Parti québécois (PQ) au pouvoir qui présente ce projet de loi à l'Assemblée nationale. La loi oblige les CS à adopter un « plan stratégique » qui doit notamment comporter des orientations stratégiques et des objectifs (en tenant compte de ceux du plan stratégique ministériel) ainsi que les interventions retenues pour les atteindre. De même, l'État exige que chaque établissement d'enseignement produise un « plan de réussite⁶ » en vue d'assurer la mise en œuvre de son projet éducatif (Brassard, 2008).

Le PL 124 introduit également des mesures relatives à l'information et à la reddition de comptes auprès de la population du territoire de la CS et de la communauté desservie par

⁴ Ce papier est dérivé de la recherche comparative *NewAGE* sur « Les politiques de gouvernance par les résultats : une comparaison France-Québec » – Chaire de recherche du Canada en Politiques éducatives (CRCPE) (coord. C. Maroy) et Observatoire sociologique du Changement (OSC Science Po, Paris) (coord. A. van Zanten). La réalisation de cet article a été rendue possible grâce à des subventions du Fonds de recherche du Québec Société et Culture (programme interAgences FRQSC-ANR) ainsi que du Conseil de recherche des sciences humaines du Canada (CRSH) (Chaires de recherche du Canada).

⁵ Selon Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (2005), le processus de sédimentation ou d'empilement (*layering*) est un processus qui dérive pour partie du phénomène de dépendance au sentier. Dès lors qu'il est difficile de changer certains dispositifs institutionnels, les politiques peuvent mettre en place de nouveaux dispositifs qui sont simplement développés « à côté » ou en sus des anciens dispositifs, ce qui peut engendrer tensions et contradictions.

⁶ Les plans de réussite avaient déjà été introduits dans la foulée de l'adoption de la LAP mais sur un mode « incitatif » et non obligatoire.

l'établissement. Par exemple, le conseil d'établissement doit rendre compte annuellement de l'évaluation de la réalisation du plan de réussite, et la CS doit rendre compte de la réalisation de son plan stratégique auprès de sa collectivité.

Six ans plus tard, le PL 88 vient de nouveau modifier la LIP. Le Parti libéral du Québec (PLQ), qui était en 2002 le parti de l'opposition, est alors au pouvoir, et à l'initiative de ce projet de loi. Il est alors en situation minoritaire et doit composer avec la montée du parti d'opposition officiel (ADQ), porteur d'un discours « néolibéral » qui remet en cause l'efficacité de l'école publique et demande l'abolition des CS, tandis que le PQ est « affaibli⁷ ». Cette période est également marquée par un contexte pré-électoral et les projets de loi à sanctionner sont donc porteurs d'enjeux politiques forts.

Parmi les dispositions du PL 88, celles liées à la GAR concernent l'introduction de nouveaux instruments de contractualisation : les CS doivent s'entendre avec le Ministère, dans le cadre d'une « convention de partenariat », sur les modalités de la contribution de la CS à l'atteinte d'objectifs mesurables déterminés par le ministre pour chaque CS. Parallèlement, les établissements sont tenus de négocier annuellement avec leur CS des « conventions de gestion et de réussite éducative » (CGRÉ). Des objectifs mesurables sont définis pour chaque établissement qui devra ensuite rendre compte de l'atteinte de ces objectifs à la CS. Ainsi, la logique d'alignement des paliers conduit CS et établissements à préciser dans quelle mesure leurs propres plans contribuent à la réalisation des objectifs du Ministère. La Loi prévoit aussi une reddition de comptes sur des résultats obtenus par rapport à des objectifs mesurables préalablement fixés (et non plus sur la réalisation ou la mise en œuvre d'un plan ou d'un projet).

Enfin, il faut noter que la GAR est thématifiée comme réponse à des enjeux de nature différente qui ne se posent pas de la même façon en 2002 et en 2008. Un premier grand enjeu est celui de la réussite de tous. Au Québec le décrochage devient un problème social et politique crucial à partir du début des années 1990 (Proulx, 2007). La promotion de la « réussite » et du passage de « l'égalité d'accès à l'égalité de succès » devient alors un « référent normatif majeur » pour l'action du Ministère (Doray et autres, 2011, p. 207). C'est par rapport à cette finalité de « réussite de tous » que les gouvernants justifient la mise en place de la GAR en éducation, et notamment ses outils de gestion censés améliorer la qualité du système. En 2008 le problème du décrochage est de nouveau mis en avant comme fléau de la société québécoise, fléau dont les acteurs politiques soulignent la persistance et la gravité. Les nouvelles modifications apportées à la LIP auraient alors pour but de resserrer l'alignement entre paliers et ainsi de créer une chaîne depuis les orientations et les buts du MELS jusqu'aux actions et mesures prises dans les établissements.

Par ailleurs dès le début de la décennie 1990 s'amorce également un débat sur la répartition des pouvoirs et la décentralisation. Au moment des États généraux sur l'éducation (ÉGÉ), la décentralisation et la reddition de comptes locale à la communauté sont pensées comme des conditions favorisant la réussite (Brassard, 2007). Or, une décennie plus tard, dans la période précédant l'adoption du PL 88, les débats se concentrent sur les dérives de

⁷ André Brassard (2008) souligne la conjoncture particulière de 2008 qui autorisait le gouvernement, quoique minoritaire, à opter pour des solutions acceptées avec seulement quelques modifications proposées par le deuxième parti d'opposition (PQ) alors qu'en d'autres temps, il aurait été difficile de les faire adopter. Le PQ n'aurait pas été disposé à s'opposer au gouvernement entre autres parce que le rejet du PL aurait pu conduire à la dissolution de l'Assemblée. L'ADQ était devenue l'opposition officielle depuis les élections de 2007, avec 41 députés adéquistes. À la fin de l'année 2008 (moment du processus d'adoption du PL88), des élections sont probables dans un futur proche.

la décentralisation : l'État ne serait plus en mesure de s'assurer de la façon dont les CS et les établissements appliquent les orientations gouvernementales (Brassard, 2009). Ainsi face au manque de transparence et d'imputabilité des CS, et face au désintérêt de la population à l'égard des élections scolaires, la nécessité de « redynamiser » la démocratie scolaire devient en 2008 un second enjeu clé qui s'ajoute à celui de la réussite. Le gouvernement présentera d'ailleurs en 2008 le programme d'action de la GAR comme contribuant à « redorer le blason » de la démocratie scolaire, en réaffirmant et en redéfinissant le rôle de gouvernance des CS, en améliorant la transparence, l'imputabilité, la légitimité des structures de gouvernance scolaire⁸.

■ ENJEUX AU CŒUR DES DÉBATS ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS : CONTROVERSES ET OPPOSITIONS

Nous abordons dans cette section l'analyse stratégique des positions adoptées par les différents groupes d'acteurs politiques, professionnels et civiques autour des projets de loi 124 et 88. Par analyse stratégique nous entendons une analyse centrée sur les intérêts des acteurs (politiques ou scolaires) en présence, sur les interactions et les rapports de force entre ces acteurs⁹.

Notre analyse fait ressortir trois enjeux clés autour desquels les différents groupes d'acteurs se sont opposés ou étaient en accord lors de l'adoption des projets de loi étudiés. Premièrement, des enjeux relatifs à la répartition des pouvoirs, au contrôle et à l'autonomie entre différents « paliers » du système scolaire; deuxièmement, la question de l'« objet » de la reddition de comptes. Enfin, troisièmement, l'obligation de rendre des comptes a été justifiée par plusieurs logiques normatives : l'efficacité managériale, la conformité des procédures bureaucratique, la transparence démocratique.

Préserver son autonomie, garder le contrôle : l'enjeu de tous

Ce premier enjeu est celui sur lequel les positions d'acteurs sont le plus nettement polarisées, les oppositions étant fondées sur les types de contrôle exercés par et sur les différents paliers du système : chaque acteur souhaite préserver sa marge de manœuvre et dans le même temps est favorable à des contrôles accrus soit d'acteurs qui lui sont subordonnés, soit de leurs autorités de tutelle. Les CS vont, par exemple, prôner un contrôle plus souple venant de l'État (sur les CS), mais plus serré sur les établissements. Les syndicats d'enseignants, qui sont favorables à une tutelle accrue de l'État sur les CS, cherchent à préserver l'autonomie professionnelle des enseignants.

⁸ Pour une analyse plus détaillée du « récit » des gouvernants à propos des projets de loi, voir Christian Maroy et autres (2013).

⁹ Ainsi notre approche de l'analyse de la « fabrication » de la GAR tient compte des intérêts des acteurs, intérêts qui prennent sens et forme quand on les rapporte aux positions occupées par les acteurs dans le champ politique et/ou dans le champ scolaire. Cette analyse est qualifiée de « stratégique » en référence non seulement à l'approche de Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), dans le champ de la sociologie des organisations, mais plus largement à toute l'analyse sociologique et « politologique », qui s'inscrit dans le « paradigme de l'intérêt » (Caillé, 1981); soit une analyse qui tend à postuler que tous les acteurs sociaux sont mus par des intérêts et des enjeux qui leur sont propres, intérêts qu'il faut rapporter simultanément aux règles du jeu des champs ou des organisations dans lesquelles ils s'inscrivent, aux positions qu'ils y occupent, mais aussi à des matrices cognitives et normatives au travers desquelles ils lisent leur situation et leurs « intérêts » en son sein.

Ainsi, une première coalition regroupant les acteurs intervenant à l'échelon des CS¹⁰ se définit par des positions très homogènes. Ils revendiquent le statut de « gouvernement local » devant disposer d'une autonomie de décision en ce qui a trait à leurs compétences dans les limites de leur territoire. Cette coalition approuve donc les dimensions des projets de loi réaffirmant le rôle des CS par rapport aux établissements et l'autonomie des CS vis-à-vis du MELS. En revanche, ces acteurs sont fermement opposés aux dispositions qui donnent aux établissements un statut d'entités autonomes avec qui les CS négocieraient d'égal à égal. Le rapport CS/établissement doit plutôt être un rapport de coordination hiérarchique qui se fait de la CS vers l'établissement, ce dernier devant rendre des comptes directement à la CS.

Alors que la coalition CS accueille favorablement les opportunités que représentent ces projets de loi pour redéfinir le rapport CS/établissement à leur avantage¹¹, elle manifeste à l'inverse son appréhension à l'égard d'un contrôle accru des activités des CS par l'État. En ce qui a trait aux dispositions du PL 124 sur la reddition de comptes, les CS vont aussi revendiquer l'affirmation d'une distinction claire entre l'imputabilité politique des commissaires envers la population locale, et l'imputabilité envers le ministre sur l'atteinte d'objectifs nationaux. Leur inquiétude est plus vive avec le PL 88 qui permet au MELS de déterminer pour chaque CS des objectifs mesurables à atteindre, et subordonne leur plan stratégique à des objectifs déterminés par le MELS.

À l'opposé de la coalition des CS, les acteurs syndicaux prônent un renforcement du palier gouvernemental dans le pilotage du système éducatif¹². L'alignement gouvernement/CS est perçu favorablement, marquant une recentralisation jugée nécessaire pour resserrer l'encadrement des CS. Sur ce point, acteurs syndicaux et acteurs étatiques se rejoignent. Mais alors que la planification stratégique et la contractualisation semblent pertinentes aux échelons supérieurs, il n'en va pas de même pour les encadrements sur le plan de l'établissement. Les syndicats demandent d'éviter l'accroissement des mécanismes de contrôle qui nuiraient directement aux enseignants dans leur travail. Ainsi, lors de l'adoption du PL 124, ils s'opposent à l'idée d'évaluation du travail des enseignants au moyen d'outils de reddition de comptes. Ils craignent également une ingérence des CS dans les établissements allant à l'encontre de l'autonomie locale souhaitée par la création des conseils d'établissement. C'est selon la même logique qu'ils s'opposeront en 2008 à l'articulation de la CGRÉ avec la convention de partenariat signée entre la CS et le MELS, puisqu'ils y voient le risque de subordination du projet éducatif et du plan de réussite propres à chaque école à cet instrument contractuel.

La position syndicale recoupe, à certains égards, les positions de la Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ) et de la Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement (FQDE). Tous s'opposent à l'ingérence des CS dans les établissements et surtout au cycle pyramidal instauré en 2008 par les instruments de contractualisation – notamment le fait que la CGRÉ contribue à la réalisation des cibles de la

¹⁰ L'Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ), l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec (ADIGECS) et la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ).

¹¹ Ce que certains auteurs (Brassard, 2007) mettent en relation avec la perte de pouvoir effectif des CS suite à l'adoption du PL180 (1997).

¹² Deux fédérations syndicales représentent les enseignants francophones des secteurs publics d'enseignement primaire et secondaire: la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et la Fédération autonome de l'enseignement (FAE). La Confédération des syndicats nationaux (CSN) couvre tous les niveaux d'enseignement partagés entre le secteur public et le secteur privé de l'éducation.

Convention établie entre la CS et le MELS. Cependant, des divergences importantes existent. Les syndicats soulignent le risque de donner trop de pouvoirs aux directions d'établissement. Or, les directions, représentées par la FQDE, s'inquiètent avant tout des conséquences de la répartition des pouvoirs entre CS et établissements. À leurs yeux, une CS doit simplement déterminer les grands objectifs de son territoire et agir en soutien aux établissements. C'est la revendication d'une plus grande autonomie locale et d'un leadership renforcé des directions qui va structurer la position de la FQDE en 2002 et en 2008.

À propos de ce premier enjeu, on peut enfin se demander quelles demandes politiques ont été prises en compte par le gouvernement en place puisque, bien évidemment, une des visées pragmatiques des acteurs, lors de leurs interventions dans les débats, est d'influencer le projet législatif gouvernemental, notamment en fonction de leurs intérêts institutionnels, professionnels ou sociaux. À la suite du débat sur le PL 124, les amendements en matière d'autonomie des acteurs concédés par le gouvernement du PQ ont été non négligeables. Le couplage instauré entre les paliers par la planification stratégique reste au final assez « lâche ». Le plan de réussite des écoles demeure en effet respectueux du rôle du conseil d'établissement à qui il revient en première instance de dégager les éléments qu'il juge prioritaires.¹³ La primauté du projet éducatif est réaffirmée par rapport au projet de loi initial, le plan de réussite étant dans le projet de loi final l'outil qui définit les moyens pour mettre en œuvre le projet éducatif¹⁴. On peut émettre ici l'hypothèse que le PQ au pouvoir aurait été sensible aux critiques des syndicats et des directions d'établissement. Selon le PQ, il y aurait eu volonté de leur part de respecter « l'esprit de la loi 180 », c'est-à-dire la logique décentralisatrice mise en place en 1997, dans la foulée des ÉGÉ. Les acteurs œuvrant au niveau des établissements (FQDE et syndicats) et les parents ont ainsi obtenu gain de cause quant à leurs principales demandes d'amendement. Le législateur a également répondu aux demandes des CS à propos de la distinction entre la reddition de comptes de la CS au MELS eu égard aux objectifs nationaux, d'une part, et la reddition de comptes à sa population sur la réalisation de son plan stratégique, d'autre part, respectant ainsi leur statut de gouvernement local tel qu'elles le revendiquent. En résumé, en 2002, les acteurs représentant les intervenants du système des paliers intermédiaires et locaux ont chacun réussi à ménager leurs intérêts, notamment leur autonomie et leur marge de manœuvre au sein du système.

Cependant avec le PL 88, chaque palier perd en autonomie par rapport à l'échelon supérieur. Les dispositions du PL 88 imposant à chaque palier de contribuer à la réalisation des objectifs mesurables établis à l'échelon supérieur, par une approche contractuelle, ne sont pas remises en cause dans le projet de loi sanctionné. Le MELS voit donc ses pouvoirs accrus, avec la possibilité d'imposer des orientations, des cibles particulières à chaque CS. Si les CS sont perdantes par rapport au palier supérieur, l'échelon établissement perd encore plus d'autonomie par rapport aux CS. Les nouvelles dispositions de la LIP marquent une accentuation de l'influence du plan stratégique de la CS sur le projet et le plan de l'établissement. Les demandes de la FQDE sur ce point n'ont absolument pas été entendues (par exemple, la prise en compte du projet éducatif dans la convention signée avec la CS).

¹³ On a supprimé, dans la version finale du PL 124, l'articulation directe entre plan de réussite et plan stratégique. Il est défini comme incluant les moyens à prendre en fonction des orientations et des objectifs du projet éducatif.

¹⁴ Rappelons que c'est le conseil d'établissement qui adopte le projet éducatif de l'école, voit à sa réalisation et procède à son évaluation périodique.

Rendre compte sur des résultats mesurables?

La question de l'objet de la reddition de comptes (c'est-à-dire ce sur quoi porte la reddition de comptes) semble caractérisée par des positions d'acteurs plus changeantes, comparativement à l'enjeu précédent. Dans les mémoires déposés en 2002, une majorité d'acteurs s'oppose à une reddition de comptes sur des objectifs quantifiables ou, du moins, rappelle l'importance de considérer les missions de l'école (instruire, socialiser, qualifier) qui ne peuvent pas toutes être aussi aisément quantifiées. En 2008, cet enjeu passe au second plan au profit de la question de la marge de manœuvre des acteurs. Seuls les acteurs syndicaux ne changent pas de position et continuent de faire de la critique d'une reddition de comptes sur des objectifs mesurables un élément central de leur discours.

Du côté des CS, dès le débat sur le PL 124, la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) et l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec (ADIGECS) problématissent peu le principe d'une reddition de comptes sur des résultats quantifiés perçue comme en phase avec la LAP. En 2008, ils réitèrent leur accord avec le fait que la contractualisation permet aux CS de respecter les objectifs et cibles établis par le Ministère. S'ils souhaitent que la convention de partenariat ne porte pas sur la mise en œuvre des éléments locaux du plan stratégique, cela ne remet pas en cause leur accord avec le principe d'une reddition de comptes sur des objectifs mesurables. Seule l'Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ) émettait en 2002 des réserves importantes sur l'idée de rendre des comptes sur des objectifs chiffrés, car cela réduirait les missions de l'école à la seule visée de l'instruction. Cependant, en 2008, cette critique disparaît.

De leur côté, les syndicats d'enseignants s'opposent fermement dès 2002 à une reddition de comptes sur les résultats et leur opposition perdure en 2008. En 2002 la CSQ et la CSN¹⁵ remettent en cause l'adéquation entre fixation d'objectifs chiffrés, reddition de compte sur les résultats, et réussite. Leur argumentaire est construit autour de la notion de réussite appréhendée comme 1) une visée de « développement » et de formation de la personne, qui va bien au-delà de la diplomation et est tributaire de la qualité de l'action enseignante et de la mobilisation des personnels; 2) non réductible aux résultats scolaires dans quelques disciplines; 3) influencée par de nombreux facteurs contextuels sur lesquels l'action éducative n'a pas de prise. Dès lors, on ne peut tenir les personnels pour seuls responsables et leur demander des comptes sur les résultats effectifs des élèves. La réussite du « plus grand nombre » doit être considérée comme un « idéal » à atteindre collectivement, mais elle ne se réalise pas sans difficulté et par la seule vertu de la fixation de cibles. L'instauration de cibles revient à imposer une obligation de résultats ou pire à exiger du personnel de l'éducation qu'il en fasse « plus avec moins ». Cette opposition forte à une imputabilité portant sur des résultats mesurables structure de nouveau leur positionnement en 2008 : la notion de cible risque de piéger le système dans une « logique comptable » et introduit une obligation de résultat pour les établissements avec des conséquences indésirables tels le risque d'exclusion d'élèves en difficulté d'apprentissage, la réorientation perverse des pratiques pédagogiques ou d'évaluation (bachotage, diminution des standards d'évaluation), ou la démobilitation du personnel enseignant.

Enfin un troisième groupe d'acteurs, aux appartenances institutionnelles diverses, se caractérise par des prises de position ambivalentes et évolutives. La FQDE, par exemple, arti-

¹⁵ La FAE, fondée en 2007 à la suite de la désaffiliation de neuf syndicats d'enseignants de la CSQ en 2006, n'existait donc pas en 2002 au moment de l'adoption du PL 124.

cule une conception de la réussite dans « l'esprit de la réforme¹⁶ », avec une perception positive de la reddition de comptes sur les résultats quantifiés. Dans le PL 124, ce sont moins les cibles qui posent problème que le rétrécissement de la définition de la réussite et l'imposition d'un moule uniforme pour tous les plans de réussite. Cette critique n'est cependant plus présente dans leur mémoire portant sur le PL 88.

Autre acteur dont les positions évoluent, la FCPQ qui prône en 2002 une vision large de la réussite éducative inspirée de celle des ÉGÉ et une reddition de comptes portant autant sur les processus que sur les résultats. Or, en 2008 cet acteur semble en accord avec l'idée d'établir un fil conducteur entre les cibles du MELS, le plan stratégique des CS et les plans de réussite. La FCPQ s'accorde implicitement à la vision dominante : en affirmant la pertinence des mécanismes de reddition de comptes proposés par le PLQ, on ne problématise plus sur « quoi » ils portent.

En fin de compte, la mise en place d'une reddition de comptes sur des résultats quantifiés a été temporairement freinée à la suite des modifications apportées au PL 124 qui atténuent les éléments les plus durs de la GAR en 2002. Point essentiel, le contenu du plan de réussite de l'établissement est finalement défini en termes de « moyens » et non plus d'« objectifs à atteindre ». Il s'agit également d'évaluer le plan de réussite au regard de sa « réalisation », et non plus par rapport à « l'atteinte des objectifs » comme cela a été initialement proposé. On peut y voir une victoire syndicale même si leur demande était relayée par d'autres acteurs comme la FCPQ et l'ACSQ. Par contre, le PL 88 finalement sanctionné introduit effectivement une reddition de comptes sur des résultats obtenus par rapport à des objectifs mesurables préalablement fixés (par les « conventions »), alors que les critiques et les demandes à cet égard ont diminué d'intensité.

Cet enjeu est donc caractérisé par une évolution des positions dans le sens d'un plus grand consensus sur la légitimité du principe d'une reddition de comptes sur des résultats chiffrés. Les acteurs syndicaux se trouvent au final relativement isolés dans leur opposition. Cette minoration des controverses sur le principe d'une reddition de compte sur des résultats mesurables peut être interprétée comme un indice de l'institutionnalisation progressive de cette forme de reddition de compte parmi nombre d'acteurs institutionnels du système éducatif québécois (Colyvas et Powell, 2006¹⁷). Le gouvernement PLQ semble avoir profité de ce consensus croissant pour faire sanctionner une loi très proche du projet de loi initial sur ce point.

Les justifications plurielles de la reddition de compte

Un troisième enjeu se dégage de l'analyse des positions d'acteurs en 2002 et 2008 : celui des finalités et des principes normatifs qui sous-tendent les mécanismes de reddition de comptes instaurés par les projets de loi. Ces finalités et principes renvoient aux critères à l'aune desquels on va juger des « effets » attendus de la relation d'*accountability* ainsi créée (Bovens, 2007) : quels principes justifient de tels mécanismes, quels effets attend-on d'une telle *accountability*, pourquoi est-ce important? Trois logiques normatives sont mises en

¹⁶ Faisant référence notamment aux « missions de l'école » définies avec la loi 180 : instruire, socialiser et qualifier.

¹⁷ Jeannette A. Colyvas et Walter W. Powell font en effet de la disparition ou de l'atténuation des controverses à propos d'une nouvelle pratique institutionnelle, un des indicateurs de l'institutionnalisation de cette pratique. Autrement dit, sur un plan normatif, les orientations de cette pratique apparaissent davantage légitimes, et les catégories cognitives qui la constituent ou l'accompagnent paraissent de plus en plus aller de soi; le degré de légitimité et le caractère d'évidence étant les deux dimensions de l'institutionnalisation d'une pratique.

avant pour justifier l'obligation de rendre des comptes : l'efficacité managériale, la conformité des procédures bureaucratiques, et la transparence démocratique. Cependant, il faut noter que les positions soutenues par les acteurs peuvent faire coexister plusieurs logiques concomitantes, selon les points qui sont discutés.

Une première logique vise l'amélioration de l'efficacité organisationnelle des CS ou des établissements. La contractualisation, la fixation d'objectifs à atteindre, et l'imputabilité des acteurs sur ces objectifs permettraient de répondre aux enjeux majeurs du système éducatif que sont l'amélioration de la réussite et la diminution du décrochage. Les acteurs intervenant au palier CS, et dans une certaine mesure la FCPQ, défendent cette vision de la reddition de comptes tournée avant tout vers l'efficacité. Ils s'inscrivent en accord avec la vision gouvernementale de la planification stratégique et de la contractualisation. La FQDE partage la visée d'efficacité, mais critique à ce titre le risque de lourdeur bureaucratique du mécanisme d'alignement et de contractualisation visé par le PL 88. Pour cet acteur, en effet, la « source » de l'efficacité se situe au sein des communautés éducatives locales : ce sont elles qui peuvent créer une dynamique pour améliorer la performance des établissements, et plus largement l'efficacité et l'efficacé du système. Il s'agirait dès lors pour les « milieux » de se prendre en main, de se fixer des objectifs à atteindre et d'en rendre compte aux usagers qui ont des attentes à l'égard des services fournis.

Un second principe de justification de la reddition de compte – non exclusif du premier – est la transparence démocratique. Celle-ci passe notamment par le fait de rendre publics des documents et des décisions clés, d'instaurer des modalités de participation aux instances de gouvernance, ou des mécanismes tels que le traitement de plainte des usagers. Il s'agit par exemple pour le conseil d'établissement d'informer les parents et la communauté des services offerts par l'école, de rendre publics le projet éducatif et le plan de réussite. La FCPQ est ainsi en accord avec les orientations du PL 88 dans la mesure où il vise une amélioration des structures de gouvernance et de la démocratie scolaire locale (la CS doit par exemple tenir une séance publique d'information annuelle). Pour cet acteur représentant les parents, la modernisation des règles de gouvernance passe par une plus grande reddition de comptes à la population, la création d'un poste de « protecteur de l'élève » indépendant et l'octroi d'une plus grande place aux « parties prenantes » du réseau scolaire au sein des instances démocratiques (augmentation du nombre de commissaires parents, par exemple). C'est également cette logique de transparence démocratique qui sous-tend la revendication de la CSN pour une plus grande consultation du personnel des établissements à propos des plans et conventions élaborés par l'établissement. Ils souhaitent également que les personnels scolaires soient représentés au conseil des commissaires.

Enfin, pour les deux organisations syndicales enseignantes (CSQ-FSE et FAE en 2008) la reddition de comptes entre paliers doit d'abord porter sur la conformité des procédures et des actes par rapport aux lois et aux règles en vigueur, dans le but d'éviter l'abus de pouvoir et le détournement de ressources. Ces acteurs se positionnent fermement en faveur d'une reddition de comptes sur l'allocation et l'utilisation des ressources, tant à l'échelon des CS qu'à celui des directions d'établissement. Il s'agit de resserrer l'encadrement des directions d'établissement et des CS pour assurer un contrôle administratif et budgétaire plus strict. D'une part, cela devrait garantir l'équité de l'allocation des ressources ainsi que leur bon usage par les administrations scolaires. D'autre part, cette obligation de moyens rend l'école garante des services offerts aux élèves dans une perspective d'égalité des chances. Ces arguments s'inscrivent dans une logique de « recentralisation » souhaitée par ces syndicats, sous-tendue par un discours qui pose l'éducation comme bien public devant exclusivement

être pris en charge par l'État. Autrement dit, les syndicats justifient les redditions de comptes au nom d'un principe de respect de la légalité et d'une visée d'équité dans l'allocation des ressources.

Sur ce troisième enjeu, ce sont surtout les demandes d'amendement de la FCPQ, une des organisations représentant les parents, qui ont été prises en compte par le législateur : davantage d'informations transmises à la population (séance publique sur le plan stratégique tenue par la CS), approbation de la CGRÉ par le Conseil d'établissement (au lieu d'une simple consultation), augmentation du nombre de commissaires parents, création de trois comités (éthique, vérification et ressources humaines) à la CS, la consultation des parents dans la nomination d'un protecteur de l'élève. Ainsi, outre l'effet d'amélioration de l'efficacité, au cœur du PL 88, une partie des orientations prises par la GAR en 2008 semble également sous-tendue par une logique de transparence démocratique telle que mise en avant par des acteurs comme les représentants des parents et la CSN, passant par une plus grande reddition de comptes à la population, aux usagers (reddition de compte « horizontale ») et une plus grande participation de « parties prenantes » du système éducatif (parents et personnels) dans les instances de gouvernance des CS et des établissements.

■ CONCLUSION

Comme dans tous les systèmes scolaires qui ont décentralisé une partie de leurs prérogatives à des paliers d'action locaux (aux établissements notamment), les autorités éducatives au sein du système scolaire québécois sont confrontées à la nécessité de réguler et de demander des comptes aux acteurs ayant bénéficié de délégations de pouvoirs. Au Québec, cette recherche d'un équilibre entre contrôle et autonomie se joue depuis des décennies entre trois niveaux de pouvoir, le ministère, les commissions scolaires et les établissements (Brassard, 2007). Cette quête se joue non seulement sur le type de compétences à centraliser ou à décentraliser, mais aussi sur les types de relations de reddition de comptes ou d'*accountability* à mettre en place.

À partir de l'analyse des débats qui ont forgé le PL 124 et le PL 88, nous avons montré les divergences et les convergences entre les principaux acteurs politiques, institutionnels, civiques ou syndicaux à l'égard des projets déposés par les gouvernements successifs. À partir d'une grille d'analyse portant sur les relations de reddition de comptes, nous avons présenté les principales divergences entre les acteurs, sur « qui doit rendre compte à qui », sur l'objet de la reddition de comptes (incluant ou non la réalisation d'objectifs chiffrés), et enfin sur les principes légitimateurs mobilisés pour justifier l'existence d'un lien de reddition de compte. Nous avons aussi montré que les demandes des acteurs du milieu éducatif ont été davantage prises en considération par le gouvernement lors de la gestation des PL 124 et 88. En particulier, l'autonomie des CS et des établissements a été préservée en limitant l'étendue et l'objet de la reddition de comptes.

Nous soulignons que le PL 124 et surtout le PL 88 ont contribué à mettre en place de nouveaux objets de reddition de comptes pour les CS et leurs établissements (l'atteinte ou non des résultats chiffrés visés et alignés par les plans stratégiques de chaque palier du système), mais aussi à changer les équilibres en termes de relations d'autonomie ou de soumission à l'égard d'un contrôle et d'une reddition de compte. Le PL 88 inaugure un renforcement d'une logique de reddition de compte verticale, qui part des établissements scolaires aux CS, et de ces dernières au Ministère. Cette reddition de comptes porte au final sur la réalisation d'objectifs chiffrés, qui sont définis à chaque palier, mais en contribuant à

des cibles définies au niveau supérieur. Cet alignement voulu par le gouvernement PLQ renforce donc une forme de contrôle du haut vers le bas du système et limite autant l'autonomie des CS que des établissements.

Ce changement des relations de reddition de comptes s'est toutefois opéré selon un processus de sédimentation de nouveaux dispositifs de reddition de compte, sans pour autant déstructurer les anciens, qui ont continué à coexister avec les nouveaux. Ainsi, ce sont d'abord les plans stratégiques ou les plans de réussite qui se mettent en place, relativement aux objectifs locaux et nationaux, alors que préexistent des outils qui organisent la participation et la reddition de comptes des établissements ou des CS à la communauté locale ou aux parents (par l'intermédiaire des conseils d'établissements, ou des projets éducatifs créés par la loi 180). Ensuite, ces deux premières générations d'outils se combinent avec des conventions (convention de partenariat et CGRÉ) qui organisent plus formellement la reddition de comptes et l'alignement des objectifs des différents paliers du système aux échelons supérieurs.

Cette sédimentation d'outils ne se fait pas forcément sans tensions, comme de nombreux acteurs l'ont évoqué lors des débats sur les PL. Ainsi, une tension provenant des ambiguïtés d'interprétation de la Loi quant à l'articulation de ces outils peut générer de l'incertitude juridique, des mises en œuvre variables et des problèmes pratiques d'application (Brassard, 2007 et 2009). D'autres tensions peuvent dériver de la variété de principes normatifs qui ont donné naissance à ces outils ou qui sont inhérents à leur contenu même. Pour Claude Lessard et autres (2007), les outils associés à la GAR, qualifiés de mécanismes « verticaux » de coordination, sont ainsi en tension avec les outils, plus horizontaux, qui résultent des ÉGÉ. En reformulant cette tension entre différents types de principes et de mécanismes de reddition de comptes (*accountability*) (Maroy et Voisin, 2013; Ranson, 2003), nous pouvons dire qu'il y a, au Québec, sédimentation successive de différents dispositifs d'*accountability* :

- des dispositifs hiérarchiques et bureaucratiques par lesquels les organes élus mettent en place une reddition de comptes sur la conformité et la régularité des actes et des moyens utilisés par les administrations subordonnées (ex. : l'établissement vis-à-vis de la CS); ces dispositifs sont les plus anciens dans le système éducatif (ex. : approbation des budgets des établissements par la CS). Ils sont évoqués comme nécessaires par plusieurs acteurs, en raison de principes de transparence démocratique ou de la nécessité de respecter les prescrits légaux et réglementaires;
- des dispositifs communautaires (*community based accountability*) où la reddition de comptes s'opère sur la mise en œuvre ou la réalisation effective des projets concertés, vis-à-vis de la communauté locale « partie prenante » et partenaire de l'école (par l'intermédiaire de représentants élus ayant pouvoir de décision ou de consultation, notamment les parents); ces dispositifs sont des héritages de la période de décentralisation des années 1970-1980 et des ÉGÉ dans les années 1990, valorisant la participation de la communauté locale (ex. : reddition de compte sur la réalisation du projet éducatif par le conseil d'établissement à la communauté) et qui perdurent jusqu'à aujourd'hui;
- des dispositifs managériaux (*managerial accountability*), avec lesquels il s'agit de rendre compte à l'instance hiérarchique de tutelle de la réalisation effective et des résultats obtenus par rapport à des objectifs mesurables préalablement fixés et contractualisés (plans de réussite, CGRÉ, convention de partenariat, etc.). C'est ici

au nom de l'efficacité organisationnelle dans la poursuite et l'atteinte des objectifs de l'école que cette reddition de comptes est justifiée. Cette logique managériale apparaît dès 2002 et s'accroît en 2008.

Cette sédimentation des dispositifs a pour avantage d'afficher, sur les plans de la scène politique centrale et des médias, un souci de combiner « recherche d'efficacité », recherche de conformité légale et « recherche de légitimité démocratique auprès des usagers » de l'école publique. Cependant, dans les pratiques locales, cet équilibre discursif est nettement plus difficile à maintenir, et nos premières recherches sur la mise en œuvre et la réception de la GAR dans les CS¹⁸ semblent indiquer un renforcement de la logique managériale, qui ne s'effectue pas sans tensions, soit sur les principes, soit en pratique.

¹⁸ Les axes 2 et 3 de la recherche *NewAge* (en cours) portent sur l'analyse des médiations et de la mise en œuvre de la GAR à l'échelon des CS et des établissements.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Ben Jaafar, S. et S. Anderson (2007). « Policy Trends and Tensions in Accountability for Educational Management and Services in Canada », *Alberta Journal of Educational Research*, vol. 53, n° 2, p. 207-227.
- Bovens, M. (2007). « Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework », *European Law Journal*, vol. 13, n° 4, p. 447-468.
- Brassard, A. (2007). *La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006)*, Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement.
- Brassard, A. (2008). *Examen critique du projet de loi 88 amendant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives*. Document inédit.
- Brassard, A. (2009). « Le projet de loi 88 : ses implications sur l'autonomie de l'établissement et sur les relations entre les échelons du système », *Le Point en administration de l'éducation*, vol. 11, n° 3, p. 11-14.
- Caillé, A. (1981). « La sociologie de l'intérêt est-elle intéressante? », *Sociologie du travail*, n° 3, p. 257-274.
- Colyvas, J. A. et W. W. Powell (2006). « Roads to Institutionalization: The Remaking of Boundaries between Public and Private Science », *Research in Organizational Behavior*, vol. 27, p. 305-353.
- Crozier, M. et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil.
- Doray, P. et autres (2011). « Usages des statistiques et actions publiques : les politiques de lutte contre le décrochage scolaire au Québec », *Sociologie et sociétés*, vol. 43, n° 2, p. 201-221.
- Hood, C. (1991). « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, vol. 69, n° 1-p. 3-19.
- Kogan, M. (1988). *Education Accountability: An Analytic Overview*, Londres; Dover, NH, Hutchinson Education.
- Leithwood, K., K. Edge et D. Jantzi (1999). *Educational Accountability: The state of the Art*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation.
- Lessard, C. et autres (2007). *Inventaire des politiques d'éducation au Québec portant sur l'enseignement primaire et secondaire de 1990 à 2006 : analyse et impacts des politiques scolaires canadiennes sur le personnel scolaire (Projet 2)*, Montréal, Chaire de recherche du Canada sur les métiers de l'éducation, Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal.
- Maroy, C. et autres (2013). *La trajectoire de la « Gestion axée sur les résultats » au Québec : récits d'action publique, intérêts des acteurs, et médiations institutionnelles dans la fabrication d'une politique éducative*, Montréal, Université de Montréal et Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives (CRCPE), http://crcpe.umontreal.ca/publications/documents/RapportNew-AGE_Axe1_FIN.pdf (page consultée en octobre 2014).
- Maroy, C. et A. Voisin (2013). « Les transformations récentes des politiques d'accountability en éducation : enjeux et incidences des outils d'action publique », *Educação & Sociedade*, vol. 34, n° 124, p. 881-901.

- McDermott, K. A. (2003). « What Causes Variation in States' Accountability Policies? », *Peabody Journal of Education*, vol. 78, n° 4, p. 153-176.
- Proulx, J.-P. (2007). La genèse des États généraux sur l'éducation, dans G. Gosselin et C. Lessard (dir.), *Les deux principales réformes de l'éducation du Québec moderne : témoignages de ceux et celles qui les ont initiées*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, CRIFPE, p. 135-150.
- Ranson, S. (2003). « Public Accountability in the Age of Neo-Liberal Governance », *Journal of Education Policy*, vol. 18, n° 5, p. 459-480.
- Secrétariat du Conseil du trésor (2002). *Modernisation de la gestion publique : guide sur la gestion axée sur les résultats*, Québec, gouvernement du Québec.
- Streeck, W. et K. Thelen (dir.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.

ORGANISATION ET ACTUALISATION DES INSTRUMENTS DE GESTION PAR RÉSULTATS DANS LES ÉCOLES PUBLIQUES DU QUÉBEC¹

Par **Jean Bernatchez**, Professeur-chercheur, Université du Québec à Rimouski

Jean_Bernatchez@uqar.ca

Et **Johanne Trudeau**, Conseillère pédagogique, Commission scolaire des Phares

jtrudeau@csphares.qc.ca

RÉSUMÉ Le présent article rend compte tout d'abord de la manière dont est organisée dans les écoles publiques du Québec la gestion par résultats, reconnue comme une des fonctions stratégiques du nouveau management public. Considérant ses instruments, le principe de la hiérarchie des normes s'applique : plans stratégiques du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et des commissions scolaires, conventions de partenariat et conventions de gestion et de réussite éducative, projets éducatifs et plans de réussite. Nous expliquons ensuite la manière dont s'actualise cette gestion par résultats. Le concept d'actualisation fait référence au passage du virtuel au réel. Des entrevues avec huit directions d'établissement scolaire permettent de dégager leur conception des fondements de la gestion par résultats et la façon dont elles utilisent les instruments de gestion par résultats.

ABSTRACT The article firstly reports on how results-based management is organized in Quebec public schools, which is recognized as one of the strategic functions of new public management. Considering its instruments, the principles of normative hierarchy apply: ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport and school boards' strategic plans, conventions of partnership as well as conventions concerning the management and success of education, as well as educational projects and success plans. We then explain how this results-based management is actualized, as the concept of actualization refers to the passage from the ideal to the real. Interviews with eight school principals allowed us to identify their understanding of results-based management foundations and the way they use results-based management instruments.

¹ L'article reprend certains éléments d'une communication sur ce thème (Bernatchez, 2013) et d'un mémoire de maîtrise (Trudeau, 2013). Un grand merci aux évaluateurs anonymes de la première version de cet article pour leurs recommandations judicieuses.

L'administration publique est un ensemble organisé de pratiques de gestion des biens publics. La notion de service public est consubstantielle à celle d'administration publique et rejoint l'idée qu'elle est une façon de répondre, dans l'intérêt général et pour le bien commun, aux besoins exprimés par la population et retenus par le pouvoir politique.

Deux modes d'organisation de l'administration publique se déploient au cours du dernier siècle. Le mode bureaucratique a pour fondement la domination légale (plutôt que traditionnelle ou charismatique) et s'inspire des règles du droit. Dans l'État de droit, les administrateurs publics exercent leurs fonctions grâce aux balises définies par des normes juridiques hiérarchisées. Au sommet de la pyramide se trouve la constitution du pays. Vient ensuite les normes relatives aux lois, aux règlements et aux directives. Les décisions administratives se situent à la base. Le pouvoir d'un administrateur public est ainsi encadré par cette hiérarchie de normes puis régi par le principe d'impersonnalité, illustré par Max Weber (1921, p. 18) qui conceptualise le mode bureaucratique : « Sans haine et sans passion, de là sans amour et sans enthousiasme, sous la pression des simples concepts du devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction sans considération de personne; formellement, de manière égale pour tout le monde ». Alfred Sauvy (1956) et Michel Crozier (1963) rappellent les limites du mode bureaucratique. Récemment, ses problèmes structurels deviennent plus évidents : lenteur, immobilisme, influence outrancière des administrateurs publics qui conduisent à l'établissement d'une technocratie (Charbonneau, 2011).

Le mode managérial est l'autre cas de figure. Thomas Woodrow Wilson, président des États-Unis, mais auparavant professeur de l'Université de Princeton, établit une distinction entre le politique et l'administratif. Aux États-Unis, Frederick Winslow Taylor et Luther Halsey Gulick contribuent à l'instauration de processus qui visent l'efficacité des administrations publiques. La première expression d'un nouveau management public en réaction au mode bureaucratique s'observe à compter des années 1980 en Grande-Bretagne avec le gouvernement Thatcher. Christopher Hood (1991) repère dans les réformes en cours les tendances d'un modèle administratif qu'il nomme « nouveau management public » (NMP). Deux principes le caractérisent : 1) la séparation entre la formulation des politiques, sous la responsabilité des élus, et leur mise en œuvre assurée par les administrateurs publics; 2) l'attention portée aux processus avec l'adoption de méthodes de gestion du secteur privé (Gow et Dufour, 2000). Parmi les principales fonctions du NMP se dessinent la gestion par résultats, la planification stratégique, la décentralisation, la contractualisation, la reddition de comptes, l'externalisation de services et la réduction des déficits (Amar et Berthier, 2007).

Le mode managérial ne saurait toutefois déloger le mode bureaucratique. Ces deux rationalités sont en tension dynamique. Les critères d'efficacité et d'obligation de résultat du second modèle sont soumis au principe de conformité à la règle inhérent au premier modèle. Didier Demazière et ses collègues (2013) considèrent d'ailleurs le NMP comme un puzzle doctrinal : ce n'est pas un modèle homogène, mais plutôt la sédimentation progressive des nouvelles manières de penser l'administration publique.

Dans le secteur de l'éducation, l'*accountability* se développe aux États-Unis dès les années 1960 (Wynne, 1972; Duke et autres, 2003). Ce terme polysémique est difficilement traduisible (Broadfoot, 2000) puisqu'il ne se résume pas aux phénomènes d'imputabilité et de reddition de comptes. L'*accountability* implique aussi « une collecte systématique d'information sur les résultats du système, une visée de changement et d'amélioration [...] à partir de ses résultats » (Maroy, 2013, p. 16). Des programmes fédéraux comme *A Nation at*

Risk (1983) et *No Child Left Behind* (2001), proposés par des gouvernements républicains, posent les jalons de politiques locales qui adhèrent à des formes variées d'*accountability* (Carnoy et Loebb, 2002). Dans un contexte d'*accountability* dure, il existe des cas de congédiement de personnel et de directions d'école pour cause de faibles résultats, ou à l'inverse de primes financières individuelles et collectives associées à la bonne performance d'une école. De façon générale par contre, à la fois dans les pays anglo-saxons (Normand et Derouet, 2011) et dans les pays européens (Mons et Dupriez, 2010), la tendance est au développement de formes d'*accountability* souple et réflexive grâce à des instruments de régulation basés sur les connaissances (Pons et van Zanten, 2007).

Pour analyser le phénomène, Christian Maroy (2013) retient le concept de « politiques de régulation par les résultats » et observe que l'adoption de ces politiques en éducation est une tendance globale, mais que ses déclinaisons locales sont multiformes. Les écoles sont soumises à une exigence de performance qui passe par des évolutions qui font système : décentralisation administrative et autonomie des établissements, évaluations externes standardisées et reddition de comptes quant aux résultats obtenus au regard des cibles établies. Maroy (2013a) retient de ces politiques quatre traits communs : 1) Elles mettent en acte un nouveau paradigme dans lequel la dimension institutionnelle est évacuée au profit de la dimension organisationnelle (Maroy définit ce paradigme grâce à l'approche cognitive et normative d'analyse des politiques); 2) L'école devient un système de production et les objectifs sont traduits dans une forme quantifiée avec des indicateurs qui proposent des standards auxquels on confronte les résultats; 3) Il s'agit de gouverner par les nombres avec le recours à divers instruments; 4) Ces instruments organisent les conséquences de l'évaluation des performances (Bernatchez, 2013a).

Au Québec, l'adoption de la Loi sur l'administration publique (LAP) en 2000 consacre le NMP : gestion par résultats, performance et imputabilité (Gow et Dufour, 2000). Ce mode d'organisation de l'administration publique mise sur la professionnalisation des administrateurs publics. Cette loi ne s'applique pas au réseau scolaire, mais des modifications apportées en 2002 à la Loi sur l'instruction publique (LIP) obligent les commissions scolaires² à adopter une planification stratégique, et les écoles à se doter d'un plan de réussite. En 2008, d'autres modifications à la LIP formalisent l'instauration d'un mode de gouvernance scolaire caractérisé par la gestion par résultats, soit une « approche fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les buts visés » (Gouvernement du Québec, 2009, p. 3).

Le premier objectif de notre article est de rendre compte de la manière dont est organisée dans les écoles publiques du Québec cette gestion par résultats, reconnue comme une des fonctions stratégiques du NMP. Nous nous intéressons aux instruments de gestion, l'instrument étant « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 14). Le second objectif de notre article est d'expliquer la manière dont s'actualise dans les écoles publiques du Québec cette gestion par résultats. Le concept d'actualisation fait référence au passage du virtuel au réel, aussi ce qui nous inté-

² Les commissions scolaires sont des gouvernements locaux qui organisent l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et secondaire ainsi que la formation professionnelle, pour les jeunes et les adultes. C'est un palier intermédiaire entre le gouvernement du Québec (l'éducation est la responsabilité des provinces selon la constitution canadienne) et les établissements scolaires publics.

resse est la manière dont se vit dans l'école cette gestion par résultats. Ce vécu est d'abord celui des directions d'établissement, l'acteur scolaire auquel l'article s'intéresse. Les concepts de « travail prescrit » et de « travail réel » des directions d'établissement scolaire (Gravelle, 2012) expliquent l'écart entre le travail de la direction d'école prescrit par les lois et les autres normes et le travail réel au quotidien, et témoignent d'une certaine autonomie des acteurs scolaires.

Il existe en outre une tension entre la dimension pédagogique de la fonction et la dimension administrative. Dans les années 1960, l'administration scolaire est associée au mode bureaucratique. La direction doit s'occuper en priorité de la gestion pédagogique et être libérée des tâches de gestion administrative (Brassard, 2006). Le mode managérial commande maintenant aux directions de se consacrer en priorité à la gestion administrative (Saint-Germain, 2013). L'importance de cette dimension de la fonction est source de déception chez les directions et une des principales causes du fait que 69 % des nouvelles recrues remettent en question leur choix professionnel au cours des cinq premières années d'exercice de la profession (Fortin, 2006). C'est aussi une source de stress importante (Poirel et Yvon, 2009) puisque cette conception du rôle de gestionnaire « commande des valeurs, des croyances, des comportements, des façons de faire, des rôles et des responsabilités qui se distinguent de l'approche bureaucratique » (Leclerc, 2001, p. 115). Plus concrètement, une tension se vit dans l'école quant au fait de quantifier ou non les cibles retenues dans les documents de gestion par résultats (GPR). Bien que cette obligation soit inhérente à la GPR et commandée par la hiérarchie, les directions d'établissement sont sensibles aux arguments de leurs enseignantes qui résistent à cette pratique.

Des chercheurs s'intéressent à la gestion par résultats au Québec, dans une perspective d'analyse des politiques de l'éducation. Claude Lessard, de l'Université de Montréal, publie avec Philippe Meirieu un ouvrage collectif sur le thème *L'obligation de résultats en éducation. Évolutions, perspectives et enjeux internationaux* (2004). Guy Pelletier (2009), de l'Université de Sherbrooke, propose l'ouvrage collectif *La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement dans les politiques éducatives*. Dans le cadre des travaux de la Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives (2014), Maroy et ses collègues de l'Université de Montréal « contribuent à une analyse critique des instruments de régulation au sein des systèmes d'éducation, une posture complémentaire par rapport aux approches orientées vers l'administration opérationnelle de l'éducation ». Ils misent sur l'approche cognitive et normative pour rendre compréhensibles ces politiques : « Ce paradigme informe [...] de la conception de l'école, mais aussi la manière d'envisager les politiques scolaires, leurs valeurs de référence, leurs objectifs (définition de l'écart entre le réel et le souhaitable) et la manière de les résorber (leurs théories de l'action) » (Maroy, 2013, p. 23).

Notre contribution demeure néanmoins pertinente, car elle s'intéresse spécifiquement aux instruments de gestion par résultats dans les écoles primaires et elle considère un acteur scolaire particulier, la direction d'établissement. Notre article s'adresse d'abord aux personnes intéressées par les réformes en administration publique, mais peu familières avec leurs traductions en éducation. On y trouve une synthèse des instruments développés au Québec au fil des ans, permettant de comprendre l'organisation et de saisir les difficultés que suscitent, au regard de quelques directions d'établissement, l'implantation et l'actualisation de ce modèle en éducation.

■ LA MÉTHODE

Nous étudions les politiques publiques de l'éducation en nous inspirant de deux modèles théoriques. Tout d'abord, l'approche cognitive et normative d'analyse des politiques (Muller, 2000) centrée sur la notion de référentiel ou « vision du monde » qui conditionne l'action publique. Elle repose sur le postulat selon lequel les politiques sont le fruit d'interactions sociales qui donnent lieu à la production d'idées, de représentations et de valeurs communes. Elle cherche à préserver les acquis de l'approche par les acteurs tout en intégrant la dimension globale. « Cette vision du monde produite dans le cadre d'une politique [...] n'est pas un consensus [...] mais un espace de sens où vont se cristalliser les conflits » (Muller, 1995, p. 160). Les conflits sur le référentiel naissent lors des transitions entre des visions dominantes, révélant des dissensions entre les tenants du système de sens traditionnel et les partisans du changement. Les conflits dans le référentiel portent sur la répartition des ressources entre les acteurs, à l'intérieur d'un même système de référence. « Le référentiel, ce n'est pas seulement du discours ou des idées [...]. Le référentiel, ce sont des idées en action » (Muller, 1995, p. 161). Cette approche est complémentaire à celles qui s'intéressent à la joute politique entre les acteurs.

La « gouvernétique » (Lemieux, 2009), branche politique de la systémique, est le second modèle théorique que nous utilisons. Il est centré sur la joute politique entre les acteurs pour maîtriser les ressources et orienter l'action publique. Le modèle postule un écart à combler entre une situation et une norme. Les politiques se présentent comme des efforts de régulation des environnements par le système politique. La gouverne se déroule en différents processus récurrents (émergence, élaboration, adoption, mise en œuvre et évaluation des politiques) (Jones, 1984) où les acteurs ambitionnent à contrôler les ressources qui sont des atouts, mais aussi des enjeux (Lemieux, 2009). Les acteurs cherchent à valoriser leurs ressources et à dévaloriser celles de leurs rivaux. Lemieux (2009) s'inspire de Kingdon (1995) pour regrouper les acteurs en quatre catégories : responsables, agents, intéressés et particuliers. Les entrepreneurs sont ceux de ces catégories qui deviennent actifs lorsque s'ouvre une fenêtre politique. Le couplage de trois courants (problèmes, solutions, priorités) explique que la politique se réalise ou non.

Les techniques d'analyse documentaire, d'enquête et d'observation permettent de documenter nos travaux. Nous avons analysé le contenu des documents gouvernementaux et ministériels portant sur la gestion par résultats, ceux d'une commission scolaire et de ses écoles. Nous avons procédé à une enquête auprès des directions d'établissement de cette commission scolaire et rencontré en entrevues huit directions d'école primaire afin de vérifier comment elles utilisent au quotidien les instruments de gestion par résultats³. Sur le plan de l'observation, notre intérêt pour les instruments de gestion scolaire prend différentes formes, notamment celle de l'observation participante grâce à des recherches-actions qui visent à accompagner les commissions scolaires, les directions d'école et les équipes-écoles dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation d'initiatives favorisant la réussite scolaire. Actuellement, nous accompagnons les établissements de quatre commissions sco-

³ Les entrevues semi-dirigées en profondeur se sont déroulées dans le milieu de travail des directions à l'aide d'un schéma d'entrevue qui respecte les critères avancés par Savoie-Zajc (2003). La technique d'échantillon par cas multiples (Pirès, 1997) a été retenue en considérant les principes de diversification externe et interne, entre autres la situation géographique de l'école, sa taille et les années d'expérience des directions. Le projet a été accepté par le Comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec à Rimouski en février 2013 (CÉR-74-466).

lares dans un exercice de validation d'un cadre intégrateur de gestion visant à mieux lier les dimensions pédagogique et administrative de la fonction de direction d'établissement scolaire, afin que ces instruments fassent sens pour elles, sur le plan pédagogique. Nous accompagnons aussi trois petites écoles primaires en milieu dévitalisé dans l'offre de services éducatifs de qualité, notamment en révisant avec elles leurs projets éducatifs et leurs plans de réussite⁴.

■ L'ORGANISATION DES INSTRUMENTS DE GESTION PAR RÉSULTATS

L'objectif de cette section est de rendre compte de la manière dont est organisée dans les écoles publiques du Québec la gestion par résultats. Sur le plan des instruments, le principe de la hiérarchie des normes s'applique, comme dans le cas des lois : 1) Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) se dote d'un plan stratégique et chaque commission scolaire adopte aussi un plan stratégique; 2) Une convention de partenariat entre le MELS et la commission scolaire traduit la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire; 3) Cette dernière conclut avec chacun de ses établissements une convention de gestion et de réussite éducative; 4) Chaque établissement adopte, réalise et évalue son projet éducatif; 5) Le plan de réussite de l'école propose des moyens concrets pour favoriser la réussite scolaire des élèves.

Les plans stratégiques

La planification stratégique répond au désir du gouvernement d'introduire la GPR dans ses ministères. Elle impose la notion de performance, la mesure des résultats et l'adaptation des activités en fonction de l'évaluation des résultats (Martin et Jobin, 2004). Depuis l'adoption de la LAP en 2000, chaque ministère élabore un plan stratégique. La planification stratégique se pratiquait toutefois avant l'adoption de cette loi. Elle était perçue alors comme un moyen d'améliorer la gestion des organisations publiques dans un contexte de compressions budgétaires (Bernier, 1998). La planification stratégique est liée aux principes du NMP. C'est un « processus permettant d'établir les orientations générales de l'organisation en définissant sa mission, ses objectifs, ses valeurs et sa philosophie de gestion, les produits et services qu'elle entend offrir et les moyens qu'elle compte utiliser pour atteindre ses objectifs » (Charih et Paquin, 1993, p. iii).

Le plus récent plan stratégique du MELS couvre la période comprise entre 2009 et 2013. On y retrouve les éléments prescrits par la LAP : le contexte et les enjeux, la mission, la vision, les valeurs, les orientations stratégiques incluant les axes d'intervention, les objectifs ciblés et les indicateurs permettant de mesurer les résultats. La persévérance et la réussite scolaires, l'amélioration de la performance et la reddition de comptes sont les enjeux. Le système d'éducation doit être performant dans un contexte de mondialisation. Si le Québec veut s'y tailler une place et avoir une main-d'œuvre qualifiée, les conditions doivent être mises en place pour permettre à la présente génération de réussir ses études. Huit orientations sont retenues et pour chacune, des axes d'intervention sont dégagés. À partir de ces axes, le MELS définit des objectifs et des indicateurs. Au total, il y a 18 axes d'intervention, 49 objectifs et 90 indicateurs. La plupart des indicateurs font référence à une quantité, à un

⁴ Nos travaux théoriques en analyse des politiques publiques de l'éducation sont soutenus financièrement par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH). Nos recherches-actions le sont par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi que par Hydro-Québec.

nombre, à un taux ou à une proportion. Peu d'indicateurs ont trait à la qualité d'un service, à son implantation ou à son suivi. Des 90 indicateurs, la moitié débute par le mot « nombre ».

Avec l'adoption du projet de loi 124 qui modifie la LIP en 2002, le réseau scolaire est touché par ces nouvelles obligations. La commission scolaire doit établir un plan stratégique présentant le contexte dans lequel elle évolue, notamment les besoins de ses écoles, les caractéristiques et les attentes de son milieu; les principaux enjeux auxquels elle fait face, entre autres en matière de réussite scolaire; les orientations et les objectifs qui considèrent aussi ceux du plan stratégique du MELS; les axes d'intervention retenus pour parvenir à l'atteinte des objectifs; les résultats visés au terme de la période couverte par le plan; les modes d'évaluation de l'atteinte des objectifs (LIP, art. 209.1). Les principes de transparence et de reddition de comptes imposent que la commission scolaire transmette son plan au ministre et le rende public (LIP, art. 209.1) et rende compte à la population et au ministre des résultats obtenus (LIP, art. 220).

Nous avons analysé le plan stratégique de la commission scolaire concernée par notre enquête. Il couvre une période de cinq ans. La commission scolaire y précise les actions réalisées afin de produire ce plan : évaluation et bilan du plan précédent, examen des indicateurs nationaux, prise en compte des recommandations des comités de travail, discussions avec les directions d'établissement et les commissaires, consultation des partenaires. La commission scolaire affirme sa vision, sa mission et les enjeux dégagés de l'analyse de situation. Trois orientations sont soulignées pour lesquelles sont précisés des axes d'intervention, des objectifs, des voies d'action et des indicateurs de résultats. Ces derniers sont décrits de façon qualitative.

La convention de partenariat

À compter de 2008, avec l'adoption du projet de loi 88 qui modifie la LIP, le gouvernement commande de nouvelles règles en matière de reddition de comptes. Dans une perspective de contractualisation, chaque commission scolaire convient avec le MELS, dans le cadre d'une convention de partenariat, des mesures requises pour assurer la mise en œuvre de son plan stratégique. Cette convention prévoit les modalités de la contribution de la commission scolaire à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par le ministre; les moyens que la commission scolaire entend prendre pour s'assurer de l'atteinte des objectifs spécifiques qu'elle a établis; les mécanismes de suivi et de reddition de comptes mis en place par la commission scolaire (LIP, art. 459.3). Le MELS insiste sur l'importance d'une meilleure reddition de comptes et d'une plus grande transparence.

La reddition de comptes est un élément central de la GPR. Elle « démontre l'adéquation entre la mission, le plan stratégique, les obligations législatives, les capacités organisationnelles et les résultats atteints. Des explications accompagnent les résultats, afin de mettre en contexte ce qui aura permis de les atteindre ou de les dépasser ou, au contraire, ce qui aura empêché de les atteindre » (Secrétariat du Conseil du trésor, 2002, p. 16). Un guide indique les buts fixés par le ministre en matière de persévérance et de réussite scolaires pour lesquels la commission scolaire et les écoles sont imputables : 1) Augmentation du taux de diplomation et de la qualification avant l'âge de 20 ans; 2) Amélioration de la langue française; 3) Amélioration de la persévérance et de la réussite scolaires; 4) Amélioration de l'environnement sain et sécuritaire dans les établissements; 5) Augmentation du nombre d'élèves de moins de 20 ans en formation professionnelle (Gouvernement du Québec, 2009). Le ministre détermine pour chaque commission scolaire, en fonction de l'analyse de

leur situation, les objectifs mesurables permettant d'atteindre les buts fixés. Il leur propose des indicateurs de résultats et des cibles. Pour sa part, la commission scolaire précise les buts, les objectifs, les cibles ainsi qu'un calendrier de réalisation. Elle indique les actions qu'elle entend déployer pour atteindre ses objectifs. Enfin, elle détermine les mécanismes de suivi et de reddition de comptes de son plan stratégique.

La convention de partenariat analysée comporte tous les buts fixés par le MELS dans sa planification stratégique ainsi que les orientations et les objectifs du plan stratégique de la commission scolaire. Pour chacun des buts, une analyse de situation est réalisée et une cible quantitative est déterminée annuellement pour atteindre la cible fixée par le MELS à l'échéance du plan stratégique de la commission scolaire. Enfin, des objectifs mesurables sont définis pour chaque but et les moyens et les mécanismes de suivi et d'évaluation des objectifs sont précisés.

La convention de gestion et de réussite éducative

La commission scolaire convient annuellement avec chacun de ses établissements, dans le cadre d'une convention de gestion et de réussite éducative, des mesures requises pour assurer l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat (LIP, art. 209.2). La convention de gestion tient compte du plan de réussite de l'école et prévoit les modalités de la contribution de l'établissement; les ressources que la commission scolaire lui octroie pour atteindre les buts poursuivis et les objectifs mesurables prévus; les mesures de soutien et d'accompagnement mises à la disposition de l'établissement; les mécanismes de suivi et de reddition de comptes mis en place par l'établissement (LIP, art. 209.2). Puisque cette convention précise les moyens que la direction met en œuvre pour atteindre les buts du plan stratégique de la commission scolaire, la mobilisation de l'équipe-école est nécessaire. La convention doit être soumise en consultation et approuvée par le conseil d'établissement.

Les conventions de gestion et de réussite éducative analysées présentent toutes le contexte dans lequel évolue l'établissement : sa situation géographique, sa clientèle, les services offerts, ses forces et ses défis. On y retrouve les buts fixés par le MELS dans la convention de partenariat. Pour chacun d'entre eux, la direction assigne un objectif accompagné d'un indicateur, les cibles qu'il entend atteindre, les moyens de mise en œuvre ainsi que les mécanismes de suivi. Toutefois, ces éléments ne sont pas toujours liés au projet éducatif et au plan de réussite. Enfin, à aucun endroit nous ne relevons les ressources que la commission scolaire octroie à l'école pour lui permettre d'atteindre les buts et les objectifs mesurables prévus ainsi que les mesures de soutien et d'accompagnement.

Le projet éducatif

L'obligation d'élaborer un projet éducatif découle de l'adoption de la LIP en 1988. Cette loi encadre la mission de l'école ainsi que les rôles et les responsabilités de la direction. L'école a pour mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves afin de favoriser leur réussite scolaire. Cette mission doit être réalisée dans le cadre d'un projet éducatif (LIP, art. 36).

Le projet éducatif évolue au fil du temps. Dans les années 1970, il était orienté vers le développement de valeurs. Dans les années 2000, il devient un outil permettant la participation de la communauté à la détermination des orientations et des objectifs favorisant la

réussite des élèves. Le projet éducatif est une « démarche locale dynamique, porteuse de vision, établie en concertation avec tous les partenaires de l'établissement à la suite de l'analyse de la situation en vue de réaliser la mission éducative » (Tardif, Larivière et Boyer, 2004, p. 106). Les auteurs ajoutent que l'analyse de la situation de l'école constitue une étape indispensable dans l'élaboration du projet éducatif. Elle permet de connaître ses forces et ses faiblesses et de dégager des priorités. Celles-ci servent à déterminer les orientations et les objectifs du projet éducatif. L'orientation est une intention éducative, un engagement de l'établissement. L'objectif est un résultat à atteindre. La participation des parents, des membres du personnel et des représentants de la communauté est essentielle. Le projet éducatif constitue l'outil qui permet à tous les participants de signifier ce qu'ils considèrent comme étant important pour le développement de l'établissement (Tardif, Larivière et Boyer, 2004). Enfin, le projet éducatif est issu de l'analyse du milieu et doit prendre appui sur les orientations déterminées dans le plan stratégique de la commission scolaire.

Le projet éducatif de l'école doit contenir les orientations et les objectifs soutenant la réussite des élèves et il doit tenir compte du cadre national (LIP, art. 37). Il doit être élaboré, réalisé et évalué de façon régulière avec la participation des parents, de la direction d'école, des enseignants, des autres membres du personnel, des représentants de la communauté et de la commission scolaire (LIP, art. 36.1). La direction d'école en coordonne l'élaboration, la réalisation et l'évaluation (LIP, art. 96.13). Le conseil d'établissement l'adopte et voit à sa réalisation et à son évaluation (LIP, art. 74). Le principe de transparence se concrétise avec l'adoption du projet de loi 124 en 2002, qui modifie la LIP. Le conseil d'établissement doit maintenant rendre public le projet éducatif de l'école (LIP, art. 83).

Les projets éducatifs analysés ciblent tous des orientations et des objectifs propres aux écoles concernées. Certains font référence au plan stratégique de la commission scolaire et d'autres nomment les différentes consultations qui ont eu lieu relativement à leur élaboration.

Le plan de réussite

À compter de 2002, avec l'adoption du projet de loi 124 qui modifie la LIP, les établissements scolaires doivent se doter d'un plan de réussite comprenant les moyens à prendre en fonction des orientations et des objectifs de leur projet éducatif ainsi que les modes d'évaluation de sa réalisation (LIP, art. 37.1). Il doit être approuvé par le conseil d'établissement (LIP, art. 75) et rendu public, comme doit l'être l'évaluation de sa réalisation (LIP, art. 83). Le plan de réussite est la mise en œuvre du projet éducatif. La direction d'école, en collaboration avec les membres de son personnel, prévoit, pour chacun des objectifs du projet éducatif, les moyens permettant leur atteinte et favorisant la réussite des élèves. Des modes d'évaluation sont prévus ainsi que des mécanismes de suivi. Il doit être approuvé par le conseil d'établissement, rendu public et révisé chaque année. Le conseil d'établissement, assisté de la direction d'école, rend compte annuellement de l'évaluation de sa réalisation. Enfin, il doit avoir un lien avec les orientations et les objectifs du projet éducatif et les orientations et les axes d'intervention du plan stratégique de la commission scolaire.

Les plans de réussite analysés font toujours référence aux orientations et aux objectifs du projet éducatif de l'école. Toutefois, certains n'ont pas repris intégralement les objectifs de leur projet éducatif. Dans chacun des plans de réussite, des conditions de mise en œuvre et des modalités d'évaluation ou indicateurs de réussite sont définies. Certains plans font

référence aux orientations du plan stratégique de la commission scolaire et d'autres intègrent dans le même document le projet éducatif et le plan de réussite.

■ L'ACTUALISATION DES INSTRUMENTS DE GESTION PAR RÉSULTATS

L'objectif de cette section est d'expliquer la manière dont s'actualise dans les écoles publiques du Québec cette gestion par résultats. Des entrevues avec huit directions d'école primaire permettent de dégager leur conception des fondements de la gestion par résultats (comment elles perçoivent le phénomène) et la façon dont elles utilisent concrètement les instruments de gestion par résultats dans leur école⁵.

Les fondements de la gestion par résultats

La gestion par résultats impose de déterminer des objectifs mesurables afin d'atteindre des résultats et d'en rendre compte. Nous présentons ici la conception des directions d'école en regard de trois thèmes qui se sont dégagés des entrevues : l'atteinte des résultats, le caractère mesurable des objectifs et la reddition de comptes. La conception se définit comme le jugement porté par les directions sur les fondements de ce mode de gestion.

De façon générale, le fait de cibler des objectifs pour atteindre des résultats est vécu de façon positive. Pour certaines directions (D, F, G), cela va de soi : « On travaille avec des objectifs dans la vie de tous les jours [...]. Ça nous donne une direction [...]. C'est bon de les écrire, c'est visuel » (G). Il s'agit d'un processus nouveau qu'elles doivent mieux intégrer : les directions font référence au métier d'enseignante qu'elles exerçaient auparavant, surtout préoccupées alors par la pédagogie (F, G, H). Elles considèrent l'atteinte de résultats comme un défi les obligeant à s'améliorer (D, H). Cependant, c'est une responsabilité qu'elles partagent peu avec leurs collègues : « On tente d'impliquer notre personnel, mais c'est beaucoup nous qui sommes porteurs de tout ça [...]. On est pas mal seule dans notre bureau » (C). Une direction considère cette obligation de résultats intéressante puisqu'elle lui permet d'analyser des aspects de l'école qui n'avaient pas retenu son attention jusque-là (C). Une autre y voit un manque de souplesse, la contraignant à trouver des objectifs dans des sphères qu'elle juge moins pertinentes pour son école (G). Certaines jugent qu'elles ont maintenant une meilleure connaissance de leur milieu et de leur personnel (E, F). Une autre affirme qu'elle fait un meilleur suivi auprès de son personnel puisqu'elle doit maintenant s'assurer qu'il met en place des moyens pour garantir le succès de tous ses élèves (A). Plusieurs directions déplorent le peu de pouvoir qu'elles ont par rapport à l'atteinte d'objectifs spécifiques et préfèrent souvent parler de manière générique de l'obligation de favoriser la réussite scolaire (C, E, F, H).

La majorité des directions (B, E, F, G, H) est contre l'utilisation de cibles quantitatives. Elles observent d'ailleurs l'opposition des enseignants à cette mesure. La réussite des élèves ne peut se mesurer uniquement par une augmentation de leurs résultats scolaires, estiment-elles. Elles préfèrent la généralisation des bonnes pratiques favorisant la réussite des élèves. L'attention portée aux cibles quantitatives peut être un piège, selon certaines directions : « Je comprends quand les enseignants me disent qu'on fait parler des chiffres. Mais moi [...] je dois les amener plus loin » (F). Cependant, une cible qualitative n'est pas non plus suffisante pour mesurer le progrès des élèves. Les résultats scolaires sont essentiels pour

⁵ Les huit directions d'école sont identifiées par des lettres de A à H. L'utilisation du féminin est privilégiée dans le texte pour désigner le personnel enseignant.

évaluer leur progression. Ils sont des indicateurs permettant de repérer les élèves en difficulté, de mettre en place les moyens pour les aider et de déterminer les besoins de formation du personnel; les cibles servent par la suite à définir avec l'équipe-école les moyens. Avoir à déterminer des objectifs mesurables incite la direction à poser des gestes différents (A). Certaines (B, E, H) révèlent que cette obligation les engage à investir du temps avec l'équipe-école pour définir des objectifs et remettre en question des pratiques. Cette obligation amène une direction (G) à faire une analyse réflexive des actions menées dans l'école, lui permettant ainsi de les ajuster ou de les modifier, geste qu'elle ne serait pas tentée de faire au quotidien s'il n'y avait pas cette obligation. L'utilisation des données quantitatives pour évaluer la réussite scolaire des élèves est considérée comme une responsabilité administrative (A, B, C, H), mais elle est également perçue comme une activité permettant l'analyse réflexive des pratiques pédagogiques (A, D, E, F, G, H).

L'exercice relatif à la reddition de comptes est le moins apprécié (B, C, E, F, G). Les directions considèrent que recueillir des données, les consigner et les analyser pour en rendre compte sont des tâches liées davantage à la dimension administrative de la fonction, un rôle qu'elles ne souhaitent pas privilégier lorsqu'elles choisissent de devenir directions d'école. Elles ne croient pas que cet exercice leur permet d'atteindre de meilleurs résultats (C, E) ou de mieux faire leur travail (C). Certaines directions (D, E, F, G) y voient une lourdeur : « Comme dans tout projet, quand vient le temps de rendre des comptes, c'est plus lourd. On comprend les raisons pour lesquelles on doit le faire, mais c'est quand même lourd » (E). En revanche, des directions perçoivent le processus de reddition de comptes comme un défi et considèrent l'exercice d'analyse comme une démarche réflexive permettant d'échanger en équipe sur les actions réalisées dans l'établissement et d'avoir un avis externe (A, D, H). « J'adore rendre des comptes. [...] Ça me permet de parler de ce que je fais, de m'auto-analyser, de faire une démarche réflexive [...] et d'avoir le regard d'une autre personne » (D).

Les instruments de la gestion par résultats

Nous illustrons ici les actions que les directions d'école réalisent pour s'acquitter de leurs nouvelles obligations. Nous avons dégagé des entrevues six activités : l'analyse du milieu, la définition des objectifs, leur évaluation, le suivi auprès des enseignantes, la compilation des résultats et la mobilisation du personnel. Pour certaines directions (A, H), cette structure de gestion est officielle et organisée, tandis que pour une majorité (B, C, D, E, F, G), ce modèle n'est pas entièrement en place.

Différents moyens sont utilisés pour faire l'analyse du milieu : le questionnaire aux parents (C, D, E), les statistiques sur les résultats scolaires (A, C, D, E) et les discussions avec les enseignantes. Ces discussions constituent la plus importante source d'information et permettent à la direction de faire la part des choses entre son analyse et celles de ses enseignantes. Les discussions favorisent une meilleure connaissance du milieu, essentielle à la détermination d'objectifs répondant aux attentes des partenaires. Deux directions sont encore dans cette phase. La première (D) en est à sa deuxième année à la direction d'une école et la deuxième (F), malgré plusieurs années d'expérience, arrive dans un nouveau milieu. Elles sont préoccupées par la connaissance des besoins du milieu, par l'appropriation des pratiques de l'école et des objectifs définis par les directions précédentes.

Les objectifs doivent tenir compte à la fois de l'analyse du milieu, des visées du projet éducatif et des moyens du plan de réussite. Certaines directions (A, H) intègrent tous ces

éléments dans les cibles définies dans leur convention de gestion et de réussite éducative, tandis que d'autres (C, E, F) fixent des cibles, mais notent la difficulté de les harmoniser avec les objectifs du projet éducatif et les moyens du plan de réussite parce qu'ils ont été construits en des temps différents. Une direction (G) ne tient pas compte du plan de réussite et considère essentiellement le projet éducatif de l'école. Le choix des objectifs se fait à la suite de l'analyse du milieu, mais tous les besoins ciblés ne deviennent pas nécessairement des objectifs. Ceux-ci doivent correspondre aux orientations définies par la commission scolaire et sont limités en nombre afin de ne pas décourager l'équipe-école. Les directions priorisent certains objectifs. Certaines (A, C, E) font une analyse formelle des résultats scolaires et des besoins pour les guider dans le choix des objectifs à atteindre. « Je vais chercher le taux de réussite des élèves [...] et à partir de cette cible, j'ajuste mon objectif. [...] Je le présente à l'équipe-école et je regarde avec elle si la cible est justifiée et si elle pense être capable de l'atteindre. [...] Je la propose et les enseignants donnent leur accord et on discute » (A). D'autres directions (F, G, H) tiennent compte essentiellement des besoins, les résultats scolaires étant examinés de façon parallèle. La majorité des directions évoque le souci de répartir les objectifs ciblés afin d'éviter de surcharger les enseignantes. Deux directions (D, F) les conjuguent avec des objectifs fixés par la direction qui les précédait. Dans les deux cas, elles remettent en question ces objectifs et veulent les modifier. Des outils de consignation à remplir par les enseignantes sont créés par rapport aux objectifs ciblés. Ces instruments sont simples à utiliser afin de favoriser la collaboration du personnel (C, E, G, H). Des directions mentionnent que ces outils ne sont que la formalisation écrite de pratiques déjà en vigueur dans l'école. Enfin, le choix des objectifs est fait en début d'année scolaire (C, E, G, H) ou en fin d'année scolaire (A, B).

Les objectifs sont évalués grâce à l'analyse des résultats scolaires et des informations des outils de consignation (A, C, E). Toutefois, des directions (G, H) n'utilisent que les instruments de consignation pour réaliser cette évaluation. Les résultats scolaires sont pris en considération de façon parallèle et ne font pas l'objet des analyses. « On a bâti des outils de consignation et ces outils sont rapportés en rencontres mensuelles et on se les partage. [...] On recueille les feuilles à la fin de l'année ou lors des mensuelles et je fais une compilation du nombre d'activités [qui constituent les cibles à atteindre] qui ont été faites » (G). Cette évaluation se fait de différentes façons : en continu par des rencontres informelles (A, E, H), à l'occasion des rencontres mensuelles ou lors de la remise des bulletins scolaires (A, B, C, G). Pour certaines directions (B, C, E, F), l'obligation d'actualiser les cibles n'est pas un geste spontané. Pour d'autres (A, H), cette action est intégrée à leur pratique de gestion.

Le suivi auprès des enseignantes est mentionné comme étant un élément important de leur pratique de gestion. Ce suivi se fait de façon différente selon les milieux : lors de rencontres mensuelles (A, G, H), en sous-comité (A, B, C, E, G) ou en rencontrant les enseignantes par cycles (A, B, C, E). Il leur permet de mieux connaître les besoins du personnel, d'évaluer la pertinence des objectifs ciblés et enfin, de rendre compte de façon plus juste à la commission scolaire des résultats obtenus dans le cadre de leur convention de gestion. Une supervision pédagogique plus soutenue ou un suivi serré des enseignantes quant à la consignation de leurs actions sont des changements apportés au processus de gestion de certaines directions (A, E, F, H). « C'est sûr que je suis toujours là à surveiller [...]. Les enseignants ont des outils de consignation à compléter et on en discute souvent dans les mensuelles. [...] Je sais que c'est fait parce qu'ils reviennent me voir » (A).

Les résultats scolaires et les actions ciblées et consignées sont rassemblés afin de permettre aux directions de rendre compte de leurs actions et de l'atteinte de leurs objectifs.

Cette compilation se fait de façon continue tout au long de l'année scolaire (A, E, H) ou en fin d'année (B, C, G). La consignation systématique des actions, leur analyse et leur évaluation sont intégrées dans le processus de gestion des directions d'école à la suite des nouvelles obligations.

Avant d'impliquer le personnel, chaque direction fait une première analyse des résultats scolaires et des outils de consignation. Certaines directions (A, C, E, G, H) l'informent des nouvelles obligations, de leurs réflexions et de leur vision. Une direction utilise une métaphore pour leur expliquer sa vision : « J'ai fait le parallèle avec le coureur. Tu as beau t'entraîner à faire une course [...], mais la journée de la course, tu es malade et il y a du vent. L'important c'est d'être capable d'expliquer pourquoi on n'arrive pas aux résultats » (C). D'autres directions (A, E, H) s'assurent de leur compréhension afin que les orientations fassent sens dans leurs pratiques. « J'ai pris le temps d'expliquer les liens entre les obligations de l'école envers la commission scolaire et les obligations de la commission scolaire envers le MELS. C'était la première fois que les enseignants comprenaient ces liens » (A). D'autres encore (C, E, F, G) se conforment aux exigences des enseignantes d'éliminer tout pourcentage dans les cibles : « Au départ, il y a eu beaucoup de résistances syndicales. On a dû éliminer tout pourcentage [...]. Ça faisait partie des demandes du personnel. [...] Il a fallu qu'on trouve des solutions ensemble » (E). Dans la majorité des cas, le personnel participe aux choix des cibles et des moyens; dans certains cas, l'ensemble du personnel est impliqué (D, H) et dans d'autres, un comité d'enseignantes volontaires ou choisies (B, C, E, F, G) détermine les cibles avec la direction. Par contre, une direction (A) choisit seule les cibles. Elle les propose ensuite au personnel. Des discussions s'engagent pour arriver à un consensus. Dans tous les cas, les enseignantes ont la responsabilité de remplir les outils de consignation. Certaines directions (C, E, G, H) sont préoccupées par la lourdeur de cette tâche pour les enseignantes et s'assurent de choisir des outils de consignation simples à utiliser. Bien que le personnel soit impliqué dans toute la démarche, la majorité des directions évoque le processus de gestion entourant la détermination des cibles, leur évaluation et leur atteinte comme leur appartenant; les enseignantes étant plutôt préoccupées par ce qui se passe dans leur propre classe plutôt qu'à l'école. Seules deux directions (A, H) signalent que les cibles fixées dans la convention de gestion et de réussite éducative de leur école sont les vecteurs des activités quotidiennes de leur personnel.

■ CONCLUSION

Les instruments présentés s'inscrivent dans une logique de gestion par résultats, une des fonctions stratégiques du NMP. Ces instruments sont proposés graduellement depuis 1988 grâce à divers ajustements à la LIP, de sorte qu'il est difficile pour les acteurs scolaires, dont les directions d'établissement, de faire les liens entre tous ces outils. Ces instruments et la contractualisation sont adaptés à une organisation décentralisée comme les commissions scolaires et au nouveau rôle de l'État québécois, qui n'est plus celui d'État providence, mais plutôt celui d'État gestionnaire, régulateur et évaluateur. La logique « système » (la doctrine néolibérale) n'est pas aussi implacable que le laissent croire les écrits scientifiques lorsque l'on vérifie sur le terrain comment sont accueillis et comment sont utilisés ces instruments. La logique « action » (la joute politique entre les acteurs) est tout aussi importante, ce qui justifie la pertinence d'utiliser en complémentarité deux modèles théoriques qui s'inspirent de chacune de ces logiques : l'approche cognitive et normative s'intéresse aux idées, la « gouvernétique » se concentre sur l'action.

L'étude des instruments de gestion par résultats dans les écoles publiques du Québec grâce à l'approche cognitive et normative met au jour une « vision du monde », un référentiel qui inspire l'action publique. Un peu partout, les écoles sont soumises à une exigence de performance qui passe par des évolutions qui font système et qui mettent en acte un nouveau paradigme dans lequel la dimension institutionnelle est évacuée au profit de la dimension organisationnelle (Maroy, 2013a; Maroy et autres, 2013). Les déclinaisons locales sont nombreuses, mais on observe partout cette tendance à « gouverner par les nombres » dans un contexte où l'État détermine et prescrit les orientations et les modalités pour être « performant ». Il est en outre paradoxal de prétendre que l'école et ses professionnels sont plus autonomes qu'avant, alors que des normes imposées – de plus en plus nombreuses et complexes – conditionnent le travail au quotidien. Dans les années 1960 au Québec, les politiques publiques de l'éducation étaient présentées comme des projets d'émancipation nationale. Ne sont-elles pas devenues des instruments d'ajustement structurel aux normes d'un système supranational qui repose sur les valeurs de concurrence? Les principes et les modalités du NMP, dont une des fonctions stratégiques se traduit dans la gestion par résultats, incarnent ce nouvel idéal gestionnaire.

La « gouvernétique » incite à porter notre regard sur le jeu des acteurs. La direction d'établissement scolaire est l'acteur qui, *hic et nunc*, doit comprendre, traduire et utiliser de manière efficiente les instruments de gestion par résultats. Il existe un discours gouvernemental qui les justifie sur la base du « gros bon sens », sans nécessairement se référer à leurs fondements épistémologiques ou théoriques bien que les références aux documents normatifs de l'OCDE sont légion. Nul ne peut être contre la vertu incarnée par la volonté de réussite scolaire de tous les élèves ou la nécessité d'efficience des organisations publiques. Le discours syndical exclut généralement, pour des raisons paradigmatiques, le recours à la GPR, marquée par le dogme néolibéral. Les directions d'établissement, parfois, « subissent » ces instruments qui ont comme conséquence la plus visible de les détourner de la gestion pédagogique. On retient cependant des entrevues, en ce qui a trait aux fondements de la GPR, que cibler des objectifs pour atteindre des résultats est vécu de manière positive et proactive par les directions. Elles sont plutôt contre l'utilisation de cibles quantitatives, mais reconnaissent néanmoins que les données quantitatives sont pertinentes pour évaluer la réussite scolaire et permettre l'analyse réflexive des pratiques pédagogiques. Elles apprécient peu l'exercice de reddition de comptes. En outre, parmi les huit directions rencontrées en entrevue, une seule affirme maîtriser les paramètres des instruments de gestion par résultats. Pour une majorité de directions, les normes prescrites ne se traduisent pas intégralement dans leurs pratiques de gestion scolaire au quotidien.

Des études sur « l'effet-école » (Gauthier et autres, 2005) mettent en évidence des déterminants de la réussite scolaire qui se conjuguent avec les principes et les modalités des instruments utilisés : avoir des attentes de résultats bien définies, être en mesure d'en assurer le suivi et avoir une direction d'école forte en mesure de mobiliser son équipe autour d'objectifs clairs. En outre, Hood (2006), expert consacré du NMP, observe que lorsque les objectifs et les moyens ne paraissent pas légitimes aux acteurs, se manifestent alors des stratégies de contournement et des tricheries. Afin de vérifier comment la contractualisation est perçue et est vécue dans le système scolaire du Québec, Brassard et ses collègues (2013) ont reçu en entrevues une quarantaine de cadres scolaires, de directions d'établissement et de conseillers pédagogiques. Ils citent l'un d'eux : « dans le ventre du dragon, lorsque le contexte nous y oblige, on peut déployer beaucoup de génie pour produire les “bons chiffres” » (p. 154). La généralisation de la gestion par résultats dans les écoles publiques du Québec annoncerait-elle le dépassement du modèle? À mesure que les acteurs

scolaires s'approprient les instruments de la GPR, ne sont-ils pas mieux en mesure d'en déceler les limites?

L'échantillonnage de notre enquête est limité, mais nos observations, sans pouvoir être généralisées, rejoignent plusieurs constats mentionnés dans d'autres travaux sur la question. Les instruments de la GAR peuvent être perçus comme des facteurs d'amélioration de l'école et entraîner de nouvelles logiques d'action qui favorisent la réussite scolaire. Cependant, ils s'inscrivent dans le contexte d'une réforme qui recadre les concepts de réussite scolaire et d'autonomie des directions d'établissement. Cette réforme modifie les professionnalités et recompose les relations entre les acteurs. Cela est susceptible d'entraîner certaines dérives.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Amar, A. et L. Berthier (2007). « Le nouveau management public : avantages et limites », *Gestion et management publics*, vol. 5, p. 1-14.
- Bernatchez, J. (2013). « Les instruments de gestion des écoles publiques du Québec », Communication au colloque international *Les questions vives en éducation et formation : regards croisés France-Canada*, Nantes (France), 6 juin.
- Bernatchez, J. (2013a). « Compte rendu de *L'école à l'épreuve de la performance* (Maroy, 2013) », *Éducation et sociétés*, n° 32, p. 186-189.
- Bernatchez, J. (2013b). « L'accès au diplôme universitaire en contexte de Nouveau management public », dans P. Chenard et autres, *L'accès aux études postsecondaires. Un projet inachevé*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 133-144.
- Bernier, L. (1998). « La planification stratégique au gouvernement du Québec : un cadre pour l'entrepreneuriat public », *Management international*, vol. 3, n° 1, p. 15-24.
- Brassard, A. (2006). « L'évolution de la gestion scolaire depuis les années 1950 », *Le Point en administration scolaire*, vol. 8, n° 4, p. 22-27.
- Brassard, A., J. Lusignan et G. Pelletier (2013). « La gestion axée sur les résultats dans le système éducatif du Québec : du discours à la pratique », dans C. Maroy, *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*, Bruxelles, De Boeck, p. 141-155.
- Broadfoot, P. (2000). « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur », *Revue française de pédagogie*, n° 130, p. 43-55.
- Carnot, M. et S. Loeb (2002). « Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 24, n° 4, p. 305-331.
- Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives (2014). *Page d'accueil*, <http://www.crcpe.umontreal.ca> (page consultée le 1^{er} mars 2014).
- Charbonneau, M. (2011). « Les modes d'organisation et de gestion de l'administration publique : de Weber au Nouveau management public », dans N. Michaud, *Secrets d'État? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 297-318.
- Charih, M. et M. Paquin (1993). *La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : une comparaison Ottawa-Québec*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- Demazière, D. et autres (2013). « Les effets de la Nouvelle gestion publique sur le travail des professionnels : transpositions, variations, ambivalences », *Éducation et sociétés*, n° 32, p. 5-20.
- Duke, D. L. et autres, (2003), *Educational Leadership in an Age of Accountability*, Albany, State University of New York Press.
- Fortin, R. (2006). *L'insertion professionnelle des nouvelles directions d'établissement*, Montréal, Fédération québécoise des directions d'établissement.
- Gauthier, C. et autres (2005). *Écoles efficaces et réussite scolaire des élèves à risque. Un état de la recherche*, Québec, CRIFPE.
- Gouvernement du Québec (2009). *La convention de partenariat. Outil d'un nouveau mode de gouvernance*, Québec, Gouvernement du Québec.

- Gow, I. et C. Dufour (2000). « Le nouveau management public est-il un paradigme? », *Revue internationale des sciences administratives*, n° 4, p. 679-707.
- Gravelle, F. (2012). « Quels sont les principaux changements qui ont modifié la fonction de direction ou de direction adjointe d'établissement scolaire depuis l'avènement de la réforme de l'administration publique au Québec? », *Éducation et francophonie*, vol. 40, n° 1, p. 76-93.
- Hood, C. (1991). « A Public Management for all Seasons? », *Public Administration*, vol. 69, n° 1, p. 3-19.
- Hood, C. (2006). « Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 4, p. 515-521.
- Jones, C. O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterey, Brooks Coles.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins.
- Lascombes, P. et P. Le Galès (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po.
- Leclerc, J. (2001). *Gérer autrement l'administration publique : la gestion par résultats*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Lemieux, V. (2009). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Lessard, C. et P. Meirieu (2004). *L'obligation de résultats en éducation. Évolution, perspectives et enjeux internationaux*, Bruxelles, DeBoeck.
- Maroy, C. (2013). *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*, Bruxelles, De Boeck.
- Maroy, C. (2013a). « Politiques et outils de « l'école de la performance » : *accountability*, régulation par les résultats et pilotage », dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*, Bruxelles, De Boeck.
- Maroy, C. et autres (2013). *La trajectoire de la gestion axée sur les résultats au Québec : récits d'action publique, intérêts des acteurs et médiations institutionnelles dans la fabrication d'une politique éducative*, Montréal, Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives.
- Martin, V. et M.-H. Jobin (2004). « La gestion axée sur les résultats : comparaison des cadres de gestion de huit juridictions », *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 3, p. 304-331.
- Mons, N. et V. Dupriez (2010). « Les politiques d'*accountability* », *Recherche et formation*, n° 65.
- Muller, P. (1995). « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », dans A. Faure et autres, *La construction de sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p. 153-179.
- Muller, P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-207.
- Normand, R. et J.-L. Derouet (2011). « Évaluation, développement professionnel et organisation scolaire », *Revue française de pédagogie*, n° 174, p. 5-20.
- Pelletier, G. (2009). *La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, Bruxelles, De Boeck.
- Pirès, A. P. (1997). « L'échantillonnage », dans J. Poupart et autres, *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin.

- Poirel, E. et F. Yvon (2009). *Le stress des directions d'école au Québec*, Montréal, Association montréalaise des directions d'établissement scolaire.
- Pons, X. et A. van Zanten (2007). « Knowledge, Circulation, Regulation and Governance », dans B. Delvaux et E. Mangez, *Literature Review on Knowledge and Policy*, Rapport de recherche, Know & Pol.
- Saint-Germain, M. (2013). *Étude des divergences entre le temps de travail réel et le temps de travail souhaité chez les directions d'établissement d'enseignement*, Montréal, Fédération québécoise des directions d'établissement.
- Sauvy, A. (1956). *Bureaux et bureaucratie*, Paris, Presses universitaires de France.
- Savoie-Zajc, L. (2003). « L'entrevue semi-dirigée », dans B. Gauthier, *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 293-316.
- Secrétariat du Conseil du trésor (2002). *Modernisation de la gestion publique. Guide de gestion axée sur les résultats*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec.
- Tardif, N., D. Larivière et M. Boyer (2004). *Mon école, notre projet, notre réussite! Comment réaliser le projet éducatif, le plan de réussite et la reddition de comptes*, Montréal, Hurtubise HMH.
- Trudeau, J. (2013). *L'organisation et l'actualisation de la gestion axée sur les résultats : le cas des écoles primaires d'une commission scolaire de l'Est-du-Québec*, UQAR, mémoire de maîtrise en sciences de l'éducation.
- Weber, M. (1921). *La domination légale à direction administrative bureaucratique*, http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/domination_legale_direction/domination_legale_dir.html (page consultée le 1^{er} mars 2014).
- Wynne, E. (1972). *The politics of American Education*, Berkeley, McCutchan.

LA COMMISSION SCOLAIRE QUÉBÉCOISE DU PASSÉ RECOMPOSÉ AU TEMPS PRÉSENT : ANALYSE ET TÉMOIGNAGES DE PRATIQUES DE PILOTAGE

Par **Guy Pelletier**, Professeur titulaire, Université de Sherbrooke

Guy.pelletier@usherbrooke.ca

RÉSUMÉ Au cours des dernières décennies rares sont les organismes de services publics qui auront connu autant de transformations majeures que celles qu'ont eu à gérer les directions des commissions scolaires québécoises. En à peine cinquante années, ces dernières sont passées de quelque 1 830 à 72 aujourd'hui et cela n'est pas terminé... Par ailleurs, à bien des égards, la multiplication des pratiques de gouvernance constitue une réalité de plus en plus complexe au temps de la nouvelle gestion publique. Dans le présent article, l'évolution de ces organismes pionniers de services éducatifs publics sera présentée brièvement ainsi que les principaux enjeux auxquels ils font face aujourd'hui. L'analyse mettra à profit une recherche réalisée auprès de directions générales de commissions scolaires.

ABSTRACT Over the past decades, very few public service agencies had to deal with as many major changes as those that Québec school boards had to manage. In barely fifty years, their number dropped from 1 830 to 72 and more changes are still to come... Moreover, in many ways, the proliferation of governance practices is becoming an increasingly complex reality within the New Public Management era. These issues are addressed in this article by first presenting a brief evolution of these pioneering public educational services organizations and then commenting on the main challenges they face today. The analysis will build on research conducted among school boards' directors.

Les commissions scolaires sont parmi les premiers organismes de service public du Canada, gérés par la population locale, qui existent encore aujourd'hui et qui sont souvent méconnus. Créées au milieu du XIX^e siècle, elles sont devenues, au cours des années récentes, des organismes de plus en plus inconnus et, plus récemment, même « mal aimés ». Selon certains hommes et femmes politiques, les commissions scolaires seraient aujourd'hui des « bureaucraties lourdes et inefficaces », et les abolir permettrait une économie de plusieurs centaines de millions de dollars. Si cette abolition est le projet d'un parti politique – la Coalition Avenir Québec –, il n'en demeure pas moins que, au cours des dernières années et quel que soit le parti politique au pouvoir, ce sont des centaines de millions qui ont été coupés dans leur budget de fonctionnement en les accusant à l'occasion de « mauvaise gestion ».

Dans le cadre de cette contribution, sera présentée brièvement, l'évolution de ces organismes pionniers de services éducatifs publics ainsi que les principaux défis auxquels ils sont confrontés aujourd'hui. L'analyse mettra à profit les résultats d'une recherche¹ conduite auprès de 14 directeurs généraux de commissions scolaires.

■ LA COMMISSION SCOLAIRE AU PASSÉ RECOMPOSÉ

Cela est peu connu, mais la création des commissions scolaires n'est pas étrangère à la Rébellion des Patriotes de 1837-1838 et à des revendications pour une gestion décentralisée des affaires publiques alors sous l'autorité coloniale britannique. Les commissions scolaires ont été créées en 1845 par la *Charte des autorités scolaires locales* et on leur a octroyé le droit à la taxation foncière pour financer la mise en place et le développement de l'éducation sur leur territoire respectif (Rapport Parent, 1966, annexe 1, p. 45). Ce droit à la taxation était assorti de sa gestion par un conseil d'administration composé d'élus locaux appelés « commissaires d'école ». Les exceptions majeures concernent notamment les villes de Montréal et de Québec, là où les commissaires étaient nommés par les autorités provinciales et les autorités religieuses locales, soit catholiques ou protestantes afin de tenir compte de la diversité religieuse au sein de ses dernières. Dès les années 1950, le consensus se fit autour du fait que le réseau des commissions scolaires de l'époque ne pouvait plus soutenir le développement de l'éducation notamment au regard de l'accroissement de la scolarisation aux études secondaires. L'obligation de fréquentation scolaire jusqu'à l'âge de 14 ans, promulguée en 1943, et le boum des naissances de l'après-guerre créent de fait une pression majeure sur les réseaux scolaires. Le pilotage gouvernemental du système éducatif repose sur une structure jugée désuète : le Département de l'instruction publique. Au début des années 1960, la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec commence alors à publier une série d'analyses et de recommandations – connues sous le nom de *Rapport Parent* (1963-1966) – invitant, entre autres, à la création d'un ministère de l'Éducation et à une réforme majeure du réseau des 1 830 commissions scolaires de l'époque. L'enjeu de l'accessibilité à l'enseignement secondaire est tel que, dans l'urgence, on crée 64 nouvelles commissions scolaires (55 catholiques et 9 protestantes) mandatées pour cet ordre d'enseignement et dirigées par un conseil constitué de commissaires délégués par les commissions scolaires locales. Puis, dans les années 1970, d'autres réformes majeures amènent la création, sur l'ensemble du territoire, des « commissions scolaires intégrées » regroupant les ordres d'enseignement préscolaire-primaire et secondaire ainsi que la formation professionnelle et l'éducation des adultes. Enfin, à la suite

¹ Cet article est la première communication de certains résultats de cette recherche qui seront publiés ultérieurement et qui mettront à profit des éléments du présent texte.

des États généraux sur l'éducation de 1997-1998, les 156 commissions scolaires existantes sont fusionnées pour réduire leur nombre à 72, soit 60 francophones, 9 anglophones et 3 à statut particulier. François Legault, ministre de l'Éducation de l'époque, à la suite de la ministre précédente Pauline Marois, insiste sur l'économie d'échelle des coûts financiers que permettent ces regroupements. Ces économies semblent toutefois ne jamais avoir été au rendez-vous en raison notamment des coûts des fusions, de la taille des nouveaux territoires à administrer, du développement des services, de l'accroissement des dépenses associées à la reddition des comptes, etc.

La rationalisation à des fins d'optimisation du fonctionnement du réseau des commissions scolaires a constitué et constitue toujours une source de préoccupation constante et légitime. Si la taille en nombre d'élèves peut représenter un indicateur du nombre de commission scolaire à déterminer, cela suscite d'importants problèmes d'asymétries régionales. À titre d'exemple, la ville de Gatineau est le siège social de deux commissions scolaires francophones ayant au total quelque 36 000 élèves et leur fusion est possiblement au rendez-vous étant donné leur territoire; en revanche, la Commission scolaire René-Lévesque en Gaspésie compte moins de 7 000 élèves répartis sur un territoire de 300 km, tandis que celle de Charlevoix en a moins de 3 000 répartis sur un territoire de 150 km. L'adéquation entre le nombre d'élèves et le territoire couvert se révèle ainsi fort complexe. Or, l'un des reproches adressés à bien des commissions scolaires porte précisément sur le fait que ces structures régionales sont plus ou moins étrangères, abstraites, voire distantes et insensibles, aux communautés locales. Pourtant, le *Rapport Parent* signalait déjà toute l'importance de la contribution d'une structure locale de service public :

Ce système permet que des problèmes d'importance moindre pour le gouvernement central soient résolus localement et que les décisions soient mieux acceptées par les citoyens concernés. L'universalité d'une forme de gouvernement local [...] nous fait comprendre son importance lorsque le territoire soumis à l'autorité centrale est vaste (1966, annexe 1, p. 4).

Aujourd'hui, certaines commissions scolaires le plus souvent de petite taille en nombre d'élèves, mais couvrant de grands territoires sont dans l'obligation de répartir leur siège social sur au moins deux sites, ceux des commissions scolaires d'origine qui ont été fusionnées. Quoi qu'il en soit, une nouvelle réforme du réseau au cours des prochaines années est à entrevoir, car il est, entre autres, devenu de plus en plus difficile pour les petites commissions scolaires de répondre aux exigences bureaucratiques gouvernementales croissantes. On ne manque pas, par ailleurs, de les qualifier de « moins efficaces » parce qu'elles ont à assumer un coût supérieur de fonctionnement que celles de grande taille. Ainsi, suivant le budget 2014-2015, déposé le 20 février 2014 par le ministre des Finances du Québec, Nicolas Marceau, un élève d'une commission scolaire qui compte moins de 5 000 élèves coûte 10 776 \$ à l'État alors qu'il en coûte 7 659 \$ pour une commission scolaire de plus de 35 000 élèves.

À un autre niveau, au fil des réformes successives, les commissions scolaires ont vu leurs responsabilités s'accroître et se diversifier : la majeure partie de la formation professionnelle relève d'elles depuis les années 1960; l'offre de formation s'est élargie au cours des années, incluant les récentes maternelles 4 ans; la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans en 1988 offre une passerelle à une éducation des adultes devenue bien souvent une école pour raccrocheurs désirant obtenir un diplôme d'études secondaires. Progressivement, depuis la fin des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, la mission de développement régional d'une commission scolaire s'est sans cesse accrue. Dans le cadre des fonctions et pouvoirs liés aux services à la communauté (art. 255 à 258, Loi sur l'instruction publique, 2011), elle ouvre

sur la demande et l'offre de services qui vont bien au-delà de sa mission éducative première. Une telle situation n'est pas sans créer certaines tensions, voire des conflits, avec des organismes externes comme on a pu l'observer ces dernières années pour la Commission scolaire de Montréal et pour des organismes communautaires qui occupaient ses locaux.

Enfin, au cours des années, souvent par couches sédimentaires successives, un ensemble de comités statutaires participatifs et obligatoires a été imposé par le législateur dans le fonctionnement de ces organismes. Mentionnons entre autres : le comité de gouvernance et d'éthique, le comité de vérification, le comité des ressources humaines, le comité de parents, le comité des services aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) et le comité du transport scolaire. À ces comités s'ajoutent aussi ceux découlant de la participation des cadres, des syndiqués et des établissements issus d'ententes professionnelles ou de conventions collectives, mais aussi ceux associés à des organismes externes comme les municipalités, les pouvoirs régionaux et ceux pouvant être générés par les différents services à la communauté. De plus, la multiplication des fonds alloués uniquement à certains projets comme les bibliothèques scolaires et l'introduction au 1^{er} juillet 2009 de la réforme de la comptabilité gouvernementale avec l'implantation des Principes comptables généralement reconnus (PCGR) avec, notamment, ses vérifications comptables trimestrielles et l'importance des contrôles a priori et a posteriori, ont accru considérablement le poids de la gestion administrative et financière.

Sur cette toile de fond, la présente contribution analyse la situation actuelle de ces organismes de service public en accordant une attention particulière aux pratiques de gestion et de pilotage de leur haute direction. Dans un premier temps, nous analyserons dans les prochains paragraphes comment ce type d'organismes régionaux et locaux en éducation est abordé dans un certain nombre de travaux. Par la suite, nous présenterons les résultats d'une recherche conduite auprès de 14 directeurs généraux de commissions scolaires réparties dans différentes régions du Québec. Les entrevues semi-directives ont été réalisées durant l'année scolaire 2012-2013 qui correspond à l'an 4 de la conception et de la mise en œuvre d'une approche de contractualisation exigée des commissions scolaires et des écoles dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Les questions posées portaient spécifiquement sur le sujet abordé dans le cadre de ce texte. Ces dernières étaient principalement : quels sont les principaux enjeux et défis avec lesquels vous devez composer : 1) avec les élus qui sont vos supérieurs? 2) avec l'implantation de la gestion axée sur les résultats? 3) dans vos relations avec votre personnel d'encadrement, particulièrement les directions d'établissement? Enfin, une dernière question a été : comment entrevoyez-vous l'avenir de votre fonction actuelle comme responsable d'un réseau scolaire public? Afin d'assurer l'anonymat des personnes interrogées, de légères modifications ont été apportées à certains témoignages, et cela, sans en dénaturer le sens.

■ LA COMMISSION SCOLAIRE COMME INSTANCE INTERMÉDIAIRE ET LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Rappelons-le au besoin, au Québec comme ailleurs au Canada et aux États-Unis, la commission scolaire ou son équivalent municipal selon les lieux est une structure scolaire « locale ou régionale » dans un pays où il n'y a pas un ministère fédéral d'éducation. Si, historiquement, la responsabilité de l'éducation relève des communautés ou des régions, au cours des dernières décennies, les gouvernements suprarégionaux qu'ils soient au niveau des états américains ou des provinces canadiennes, mais aussi au niveau fédéral (Washing-

ton ou Ottawa) interviennent de plus en plus de façon directe ou indirecte dans les politiques éducatives. Ceci entraîne deux phénomènes majeurs et intimement liés : une centralisation accrue des programmes et des évaluations et une politisation croissante du secteur éducatif. Les résultats aux évaluations nationales et internationales interpellent les dirigeants politiques suprarégionaux qui répondent par des « programmes correctifs » dont les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur désirée et les invitent donc à accroître leurs interventions. Le cas des États-Unis est particulièrement révélateur de cette situation. Ainsi, à la suite du constat alarmant du rapport *Nation at Risk* (1983), une politique d'envergure nationale du gouvernement fédéral est mise en œuvre avec la *No Child Left Behind Act* (2001) sous Georges Bush dont les résultats n'ont pas été au rendez-vous et qui a suscité une nouvelle politique sous Barack Obama *Race to the Top Assessment Program* (2008).

Selon Isabelle Lacroix (2012, p.28-29), certains chercheurs comme Deborah Land (2002) ou M. W. Kirst (2008) s'interrogent sur les limites de l'efficacité des interventions des pouvoirs suprarégionaux en matière de résolution des problèmes locaux d'éducation. D'autant plus que dans le cas de structures comme les commissions scolaires, elles sont sous la gouverne d'élus des populations locales et régionales. Comme le signalent Claude Lessard et André Brassard (2006, p. 195) ainsi que Michel Boyer (2009, p. 149), les commissions scolaires se trouvent « contraintes » à une situation ambiguë entre deux axes en développement. Le premier est horizontal, démocratique, communautaire et se veut participatif, ouvert aux différents membres de la communauté scolaire par une gestion décentralisée et une volonté d'accroître la mobilisation des uns et des autres. Le second, vertical, se caractérise par des encadrements hiérarchiques de plus en plus prégnants en raison de la mise en place d'une contractualisation par les résultats et la multiplication des mécanismes hiérarchiques de contrôle.

Les directions d'établissement tout autant que celles des commissions scolaires se trouvent donc face à une injonction paradoxale, qui les invite, d'une part, à adopter une gestion participative et un style d'intervention approprié à cette fin, et les exhorte, d'autre part, à exercer un contrôle serré des orientations, des actions et des résultats limités à quelques données chiffrées (MELS, 2009). Chaque direction de commission scolaire doit, notamment, établir une « convention de partenariat » s'inscrivant dans ses orientations avec celles du ministre, dont la mise en œuvre ne pourra être entreprise qu'à la suite de son acceptation. D'une façon similaire et hiérarchisée, chaque direction d'établissement doit établir une « convention de gestion et de réussite éducatives » avec la direction de sa commission scolaire qui devra l'approuver. Un tel processus est lourd administrativement à réaliser dans le secteur public alors que les écoles privées en sont dispensées.

Par ailleurs, plus le pouvoir suprarégional, ici le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) du Québec intervient, structure et encadre les commissions scolaires en tant que pouvoirs scolaires régionaux, plus il contribue à « délégitimer » leur existence et soulève même la question – régulièrement posée – de leur pertinence. D'aucuns jugent qu'elles sont devenues des structures « bureaucratiques » lourdes et coûteuses, une situation qui est due à deux réalités : premièrement, elles doivent respecter les exigences de l'administration publique tout en étant un organisme parapublic fondé sur un fonctionnement hautement participatif lors des prises de décision; deuxièmement, si l'ensemble du personnel des commissions scolaires relève d'elles, leurs conditions de travail sont en majeure partie promulguées par le MELS et les commissions scolaires ont peu de prises réelles sur leur définition.

Le discours prônant l'abolition des commissions scolaires et valorisant l'autonomie de l'établissement a été justifié comme permettant une plus grande efficacité de celui-ci, mais a aussi été considéré comme une mesure de « décentralisation » visant à réduire les coûts de fonctionnement administratif du système éducatif. Lors d'une analyse précédente (Pelletier, 2001), j'avais signalé que cette hypothèse était fragile et que sa mise en œuvre conduirait probablement plus à un « déplacement des coûts » qu'à une économie réelle. Aujourd'hui, on peut en outre envisager un risque supplémentaire : que le pouvoir central de l'administration publique impose encore plus ses prescriptions normatives à l'égard de la direction des commissions scolaires directement à chacun des établissements de leur réseau. Le fort alignement stratégique imposé par la gestion axée sur les résultats témoigne déjà des premières conséquences d'une telle orientation (Brassard, Lusignan et Pelletier, 2013). Toutefois, les analyses du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA, OCDE, 2011) révèlent qu'il n'y a plus de « pensée magique » en matière de décentralisation et « d'autonomie des écoles », ni d'accroissement de l'efficacité assuré, ni d'économie de gestion, et suggèrent qu'une instance régionale de gouvernance de l'éducation est mieux à même d'assurer une régulation d'équité territoriale, que des établissements solitaires, en situation de concurrence, peuvent difficilement réaliser. Ainsi, Eric A. Hanushek et Ludger Woessmann (2014), qui pendant des décennies furent d'ardents promoteurs d'une autonomie considérable à accorder aux établissements scolaires dans une perspective néolibérale, ont récemment valorisé, à la suite de l'analyse des dernières données du PISA, du *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) et du *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS), la contribution différenciée des structures de régulation intermédiaire dans la performance et la réussite scolaires, notamment auprès des milieux défavorisés. Dans son analyse comparative de plusieurs systèmes éducatifs européens, Christian Maroy (2006) a aussi signalé la montée du développement d'instances intermédiaires territoriales pour assumer la gestion de l'éducation. Rappelons toutefois qu'au Royaume-Uni, le gouvernement Thatcher avait considérablement réduit les attributions et les ressources des *Local Education Authorities* (LEA) à la suite de l'*Education Reform Act* de 1988. À cet effet, Stephen J. Ball, Carol Vincent et Hilary Radnor (1997) dans leur analyse des LEA constatent que les capacités d'action de ces dernières ont de plus en plus été limitées et mises en concurrence avec d'autres fournisseurs privés de services éducatifs, le plus souvent axés sur des mesures quantitatives de contrôle de la performance au regard des standards gouvernementaux.

Les recherches empiriques menées sous la direction de James P. Spillane (Spillane et Thompson, 1997; Spillane, 1998; Spillane et autres, 2002) ainsi que les travaux de Wendy Tognerie et Stephen E. Anderson (2003) ont mis en évidence toute l'importance du rôle des instances intermédiaires (commissions scolaires, districts scolaires, *Local Education Authorities*...) dans le processus du « faire sens » (le *sensemaking* de Karl E. Weick, 1995) dans la conduite des réformes. Selon ces auteurs, la réussite de changements en éducation ne peut faire l'économie de ce niveau décisionnel considéré, de fait, comme étant essentiel et incontournable pour amorcer le processus de construction du sens des transformations visées (« donner du sens »). Selon la taille des systèmes éducatifs, la présence d'instances intermédiaires en gestion de l'éducation joue un rôle décisif lorsqu'il s'agit de favoriser des régulations assurant une plus grande équité et une meilleure réussite des élèves.

À cette double contrainte d'avoir à composer avec des axes de gouvernance à la fois hiérarchique et participative, les commissions scolaires ont aussi durant les dernières années de plus en plus été confrontées à la montée d'un quasi-marché scolaire dans lequel, tant à l'échelon ministériel par le financement que par le choix parental de l'école, elles adoptent

peu à peu des stratégies de concurrence pour conserver leur clientèle par rapport aux écoles privées, mais également par rapport à d'autres commissions scolaires qui offrent des programmes alléchants (Lessard et Desjardins, 2013). Dans une telle situation, plusieurs d'entre elles se positionnent dans un marché concurrentiel et incitent même leurs propres établissements à se livrer une compétition entre eux parce que cette dernière serait porteuse « d'émulation ». Mais, à bien des égards, cette orientation a été « importée » en gestion de l'éducation par la montée de la nouvelle gestion publique et de l'intérêt suscité pour celle-ci par des hommes et des femmes politiques, qui la perçoivent comme une façon d'accroître leur contrôle sur les organismes de service public ou tout simplement pour être dans « l'air du temps ». Du reste, cela est observable dès 2002 à l'occasion d'un colloque de la Fédération des commissions scolaires du Québec axé essentiellement sur le « marketing scolaire » et d'un deuxième où le précédent ministre de l'Éducation de l'époque a obtenu la haute distinction de « conseiller scolaire émérite » (Chouinard, 2002a et b). C'était François Legault, l'un des partisans actuels les plus hostiles à l'existence de ce réseau scolaire.

■ LA NATURE DES RELATIONS ENTRE LES ÉLUS ET LA DIRECTION DE LA COMMISSION SCOLAIRE

Sous la montée de l'*accountability* associée à la nouvelle gestion publique, on observe que des élus politiques se préoccupent de moins en moins des grandes décisions d'orientation et de régulation du système dans sa globalité (Lusignan et Pelletier, 2009), mais se donnent le droit et la mission de s'immiscer dans la définition des pratiques – jusqu'alors réservée aux professionnels – qui sont les mieux à même d'atteindre les objectifs poursuivis. Somme toute, les nouveaux outils d'action publique comme ceux de la contractualisation facilitent une telle pénétration dans les différentes sphères administratives mais aussi pédagogiques, et le contexte du Québec n'est pas étranger à la réalité qui se vit au sein d'autres systèmes éducatifs. Alain Bouvier (2007) et Yves Dutercq (2009) ont observé des situations similaires en France ainsi que Maroy (2009) en Belgique.

Dans un ouvrage collectif dirigé par Thomas L. Alsbury (2008) aux États-Unis, *The Future of School Board Governance*, 15 chapitres analysent en profondeur la réalité actuelle des structures intermédiaires en éducation que sont les commissions scolaires ou leur équivalent. Par rapport à la problématique qui est la nôtre, Alsbury s'est intéressé, entre autres, à l'impact sur les directions générales de l'arrivée des nouveaux élus. Plus les nouveaux élus sont « politisés » au regard d'une conception ou d'un projet singulier, plus ils ont tendance à vouloir remplacer la direction générale en poste par une nouvelle qui saura mieux assurer la mise en œuvre de « leurs » orientations. En somme, la direction générale est alors peu perçue comme un « partenaire » dans la définition d'une politique scolaire adaptée au contexte local, mais plutôt comme un subordonné aux services des élus. Cette situation a aussi été signalée lors de nos entrevues :

Avant d'être à la direction de cette commission scolaire, j'étais à une autre que j'ai dû quitter à la suite d'une mésentente avec le nouveau conseil des commissaires. La nouvelle équipe s'intéressait essentiellement à développer des programmes particuliers dans les écoles secondaires pour les élèves qui réussissaient bien afin de mieux capter des élèves qui se seraient orientés vers le privé. J'avais beau signaler que nos priorités et nos ressources devaient être d'abord consacrées aux élèves qui avaient le plus de difficultés scolaires et non pas à ceux qui réussissaient bien. Mais voilà! C'est moi qui ai été en échec... Dans les semaines suivant mon « départ », les journaux locaux annoncèrent que j'avais quitté pour d'autres défis et que chaque grande école secondaire aurait au moins un programme particulier... (Témoignage d'une direction générale).

Peter Aucoin (2002, p. 3) a aussi signalé qu'au sein de la fonction publique fédérale, les dirigeants politiques se méfient de l'appareil administratif et préfèrent « imposer le changement eux-mêmes et mettre en place des adjoints qui les aideront à accomplir ces fins ». Cette situation considérée comme contribuant au « malaise de l'encadrement » est aussi soulignée par Jacques Bourgault et Donald J. Savoie (2009) pour la haute fonction publique, comme pour l'encadrement intermédiaire dans l'entreprise privée par Linda Rouleau (1999).

Lors de travaux antérieurs (Lusignan et Pelletier, 2009), nous avons signalé qu'au cours des dernières décennies québécoises, les relations entre les élus politiques et l'administration publique, notamment au sein des commissions scolaires, s'étaient profondément transformées. Si de 1960 à 1990, l'expertise professionnelle et technique de l'administration publique fut hautement considérée, elle se heurte aujourd'hui de plus en plus à la montée de l'interventionnisme des élus dans la gestion quotidienne et à la pression concomitante des règles du « marché », et cela tout en favorisant la participation de la société civile (Felouzis, Maroy et van Zanten, 2013). À l'heure d'une concurrence de plus en plus importante par palmarès et programmes particuliers (comme les programmes spécialisés sport-études, arts-études, diplôme international, etc.) destinés à plaire à des parents et à d'éventuels employeurs consommateurs de services publics, le discours managérial du marketing, de l'offre de service, de clients à recruter et à fidéliser structure et définit la nature des relations entre les élus politiques et l'administration de l'éducation, que celle-ci soit sur une base régionale ou nationale. À bien des égards, certains élus politiques sont beaucoup plus intéressés et sensibles aux idées managériales du moment qu'à l'évolution des connaissances et de leur mise en œuvre sur le terrain des pratiques pédagogiques. Toutefois, tout comme la nature des relations entre les élus politiques et la direction générale peuvent être à géométrie variable, les élus forment rarement un bloc monolithique. Dans certaines commissions scolaires, il existe une division du conseil des commissaires, division qui peut se caractériser parfois par des « partis politiques », parfois par des groupes d'intérêts opposés, mais aussi par la présence « d'électrons libres ». C'est souvent à la direction générale que l'on demande de les réguler. Ce qui n'est pas évident...

L'une des premières erreurs que j'ai faites à la direction générale a été de sous-estimer l'importance des commissaires d'école et des autres partenaires que l'on voit peu dans les écoles. Je suis passé de directeur d'école à directeur général de la commission scolaire, sans avoir une expérience de gestion au sein du siège social de celle-ci. Quoi qu'on en dise, une école c'est un peu comme une petite organisation plus ou moins fermée sur son environnement, mais une commission scolaire c'est un grand réseau où tu es toujours en visibilité médiatique constante. Les habiletés politiques deviennent de plus en plus importantes. Puis, il faut composer avec des commissaires qui ont parfois des divisions importantes ou des idées curieuses... Un directeur général de commission scolaire, ce n'est pas un directeur d'école, il est assis sur un siège éjectable et il doit être prudent (Témoignage d'une direction générale).

La fonction de commissaire scolaire constitue à maints égards une « école de formation » à l'apprentissage de la politique publique en actes. Ainsi, la direction générale doit souvent assumer un rôle continu de formateur auprès des élus. Par la pertinence de son expertise, la direction générale a ou peut encore avoir un véritable ascendant (leadership) sur les élus dans certaines régions, mais cela est beaucoup moins fréquent qu'il y a quelques décennies. À l'heure du « tout média », de la publication des palmarès et des contraintes financières permanentes, une direction générale est constamment questionnée sur ses choix, sur ses actions et sur la nature des résultats obtenus.

■ DE L'ACCOUNTABILITY : UNE RENCONTRE INTERGÉNÉRATIONNELLE MANQUÉE?

Dans le cadre de la nouvelle gestion publique, l'importance qu'ont pris l'*accountability* et le contrôle – entre autres, les vérifications comptables trimestrielles – a entraîné l'émergence de nouveaux pouvoirs, dont celui des bureaux de comptables qui ont élargi leur sphère d'activités aux conseils administratifs et organisationnels.

Toutefois, ce qui s'est révélé marquant dans nos différentes entrevues, c'est la diversité des regards sur l'évolution de la fonction de direction générale d'une commission scolaire. L'un des dirigeants rappelait qu'au début des années 1970, lorsque s'est instituée une première forme modernisée des commissions scolaires, il y avait eu un important débat sur la direction alors bicéphale de celles-ci, qui fut à l'époque assurée par un « secrétaire-trésorier » et une « direction des écoles ». D'une façon à peine caricaturale, de ces deux cadres le premier était plus important que le second, car il « gérait » la taxation scolaire alors que le second « faisait les dépenses ». On comprendra que les tensions demeuraient vives et particulièrement lors de la grande réforme de l'éducation amorcée dans le tournant des années 1960-1970. La Loi 27 de 1971 confirmera finalement la préséance du « directeur des écoles » sur le « secrétaire-trésorier ». Plus d'un demi-siècle plus tard...

Lorsque j'ai accepté de devenir direction d'école, c'est parce que j'étais passionné de pédagogie, notamment d'expérimentation et d'innovation afin de résoudre des problèmes d'apprentissage. Puis, j'ai été directeur des services éducatifs et depuis plusieurs années directeur général. Au cours des dernières années, le rôle a beaucoup changé. Au niveau de la direction d'une commission scolaire, on est devenu de plus en plus des « contrôleurs de mouvement ». Il n'y a guère de place à des défis vraiment intéressants. Puis, avec l'implantation de la gestion axée sur les résultats, on est comme des comptables. On fait des rapports. On est un maillon dans une chaîne de rapports qui va de la petite école de village à la direction du ministère à Québec (Témoignage d'une direction générale).

Les modifications apportées à la Loi sur l'administration publique québécoise (LAP) adoptée en 2000 et inspirée de la nouvelle gestion publique ont réduit une certaine autonomie locale et régionale accordée au lendemain des États généraux sur l'éducation tenus à la fin des années 1990. Cette loi impose de nouvelles pratiques d'une gestion axée sur les résultats (GAR) à toutes les organisations publiques et parapubliques, dont les commissions scolaires et leur réseau d'écoles. La mise en œuvre de ces pratiques en éducation dès 2002 (Loi 124) et surtout à partir de 2008 (Loi 88) impose un dispositif d'alignement stratégique assez étroit et hiérarchisé (*top down*) d'objectifs et de résultats mesurables, le tout enchâssé dans des « contrats de performance » appelés, comme précédemment signalé, « convention de partenariat » entre le Ministère et la commission scolaire, et « convention de gestion et de réussite éducatives » entre celle-ci et chacun des établissements de son territoire. L'ensemble du dispositif présenté comme nécessaire pour améliorer « l'efficacité scolaire » a réduit les marges de liberté locales et régionales et est devenu l'objet de tensions diverses et constantes. Sans compter la lourdeur administrative et bureaucratique qu'entraîne cette conception de la gestion, et cela, de manière paradoxale au regard des discours prosélytes des promoteurs de cette dernière. Dans le domaine de l'éducation, nous avons prévu cela dès le tournant des années 2000 (Pelletier, 2001) et récemment analysé cette situation dans le cadre des « contrats de performance » appliqués à l'éducation au Québec (Brassard, Lusi-gnan et Pelletier, 2013).

La « nouvelle culture de gestion » apparaît, à plusieurs égards, avoir fragilisé le transfert des compétences et des expertises acquises à la direction générale des commissions scolaires, mais aussi auprès des directions d'établissement. Certains font leur lit d'être des « ma-

nagers », mais cela ne déplaît pas à d'autres peu à l'aise dans cette fonction nouvellement privilégiée de continuer à se présenter comme des « leaders pédagogiques ». De fait, aucune formation ou expérience en éducation n'est obligatoire pour occuper un poste de direction générale. Il en est de même pour être à la direction d'un bureau régional² ou au cabinet ministériel de l'éducation au Québec qui la plupart du temps sont composés de fonctionnaires provenant de différents ministères et qui n'ont pas d'expertise en éducation. C'est la réalité de la fonction publique au temps de la nouvelle gestion publique tant fédérale que provinciale, qui semble se décliner dans la gestion des réseaux scolaires (Bourgault et Savoie, 2009).

Visiblement, on assiste à un changement générationnel où l'expertise acquise au cours des dernières décennies est très peu considérée, voire jugée suspecte. Lorsqu'on est convaincu que l'on peut « gouverner l'éducation par les nombres » (Felouzis et Hanhart, 2011), on sera plus intéressé par la mesure économétrique susceptible d'évaluer les « effets établissements et commissions scolaires » sous forme de résultats chiffrés plutôt que de chercher à apprendre d'une expérience acquise en termes qualitatifs. De plus, il n'est pas nécessaire d'avoir une grande expertise de contenu si l'on peut réduire sa compréhension à la prise de connaissance de quelques chiffres.

■ LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS ET LE LEADERSHIP PARTICIPATIF : UNE ÉQUATION À DEUX INCONNUES?

La gestion axée sur les résultats et le leadership participatif ne sont pas nécessairement incompatibles. À maints égards, cette approche de gestion épouse le processus administratif bien connu depuis Fayol (1918) avec un accent privilégié sur le contrôle. Il va sans dire qu'un dirigeant scolaire à qui l'on reconnaîtra des compétences en leadership doit maîtriser une double expertise managériale et pédagogique et savoir les mettre en œuvre avec circonspection (Pelletier, 2013).

C'est dans la nature de son application et des idéologies mobilisées à cette fin qu'il puisse y avoir ou non des problèmes de « compatibilité ». Lors de travaux précédents, nous avons signalé qu'en éducation la gestion axée sur les résultats s'est incarnée au Québec dans un dispositif aux accents particuliers en ces termes :

Entre autres, contrairement aux normes habituellement retenues [...] le dispositif ne prévoit ni récompense ni sanction, si ce n'est des interventions ministérielles d'autorité pour "réaligner" les commissions scolaires ou les établissements qui auraient failli à leur engagement contractuel en n'atteignant pas les résultats convenus (Brassard et autres, 2013, p. 144-145).

En fait, cette pratique de gestion fut imposée de façon hiérarchique et autoritaire au sein d'un environnement socio-organisationnel caractérisé par la consultation, les échanges et la recherche de consensus, donc censé favoriser la participation des acteurs concernés. On pourrait faire l'hypothèse que si l'existence des commissions scolaires n'avait pas été menacée à la même époque, ces dernières auraient pu mieux assumer leur fonction de « pouvoir partagé » avec la haute direction du MELS, voire de contre-pouvoir à l'occasion. Cette vacance de leur part a fait en sorte que les oppositions à l'approche et à sa méthode sont venues des syndicats des enseignants, mais aussi de bien des membres des associations professionnelles des dirigeants scolaires. En définitive, il appartient aux établissements d'affronter – certaines fois à leurs dépens – le premier défi de la mise en œuvre de la gestion

² Les bureaux régionaux du MELS viennent tout juste d'être abolis.

axée sur les résultats. Après une circonvolution dans les hautes sphères administratives, cette dernière est loin d'y atterrir en douceur.

Mais, l'enjeu majeur posé aux dirigeants en éducation est celui du partage de la « responsabilité » des résultats scolaires obtenus et mesurés par certains indicateurs quantitatifs qui, par ailleurs, ne font guère l'unanimité. Le défi des défis, c'est de « composer » avec la « prescription », de la « partager » entre dirigeants, mais aussi avec les enseignants sans perdre la crédibilité acquise au cours des années. Par ailleurs, la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats s'effectue dans un contexte où ses promoteurs envoient des signaux contradictoires...

L'une de mes tâches les plus difficiles, c'est de maintenir la mobilisation des directions d'école. Plusieurs en ont ras le bol, la fonction est devenue de plus en plus lourde et de moins en moins valorisante. Des décisions ministérielles successives ont fortement bureaucraté la fonction alors même que c'est par centaines de millions qu'avec les années on coupe les budgets. Les politiques nous disent de réduire les frais administratifs alors qu'ils n'arrêtent pas de multiplier les tâches administratives à réaliser (Témoignage d'une direction générale).

Somme toute, bien des systèmes éducatifs qui ont expérimenté différentes formes d'*accountability* sont à la recherche aujourd'hui d'une forme plus « intelligente » pour mobiliser les acteurs du terrain dans une obligation de reddition des comptes différente que celle que l'on rencontre trop souvent.

■ PROSPECTIVE ET CONCLUSION

Durant la décennie 2000, la mise en œuvre de la loi portant sur la modernisation de l'administration publique et sa déclinaison en éducation a profondément modifié les rapports entre le MELS du Québec et les commissions scolaires, et entre celles-ci et leur réseau d'établissements. La démarche de contractualisation axée sur les résultats, dans un contexte de réduction continue des ressources, a accéléré l'introduction de pratiques de gestion de nature plus « directive » et a favorisé une compétition accrue entre les réseaux d'enseignement public et privé et entre les établissements eux-mêmes. Au sein d'une même commission scolaire, les établissements, notamment ceux du secondaire, se livrent de plus en plus une lutte importante pour conserver leurs élèves ayant le moins de difficultés d'apprentissage et pour recruter ceux des autres établissements par la mise en place de programmes particuliers « séducteurs ». Ces programmes sont généralement réservés à une « élite scolaire », qui a aussi les moyens de payer ces suppléments curriculaires « enrichis » dont les coûts annuels se situent généralement entre 100 et 3 000 dollars canadiens, parfois beaucoup plus. Dans un tel contexte, bien des directions d'établissement sont mandatées pour réaliser des opérations de marketing et de *branding* scolaires. Cela crée des situations concurrentielles qui incitent peu à la collaboration entre elles, mais qui créent aussi des tensions au sein même des équipes-écoles en invitant notamment les enseignants d'expérience à fuir les classes difficiles qui seront souvent confiées aux jeunes enseignants les moins expérimentés et à statut précaire.

C'est l'une des fonctions premières d'une commission scolaire d'être garante de l'équité et de la qualité des services éducatifs de son territoire. Comme cela a été signalé au cours des entrevues, bien des directions générales se retrouvent dans une situation d'injonction paradoxale où elles doivent à la fois répondre à ce mandat premier, mais aussi s'inscrire dans une dynamique où bien des commissaires, souvent sous la pression de parents, sont

demandeurs de programmes particuliers le plus souvent ségrégatifs. Mais, nombre de commissaires partagent aussi cette situation d'injonction paradoxale.

Depuis leur création, les commissions scolaires sont passées d'une décentralisation à une centralisation de plus en plus marquée, d'une préoccupation locale à des préoccupations nationales et économiques, d'un rôle politique et pédagogique de proximité à bien souvent un rôle de gestionnaire et de comptable d'un territoire de plus en plus vaste. En définitive, au cours des dernières décennies, rares sont les organismes de services publics qui auront connu autant de transformations majeures que celles qu'ont eues à gérer les directions des commissions scolaires québécoises. En à peine cinquante années, ces dernières sont passées de 1 830 à 72 et ce n'est pas terminé... Par ailleurs, les attentes à l'égard de leurs dirigeants sont devenues souvent sans commune mesure avec les ressources accordées. Mais, c'est aussi le cas de bien des dirigeants intervenant au sein de réseaux de services publics qui ont à composer avec une nouvelle gouvernance dans un contexte pérenne de restrictions financières, et d'une recherche collective de développement du bien commun et du mieux vivre ensemble.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Alsbury, T. L. (2008). *The Future of School Board Governance: Relevancy and Revelation*, Lanham, Rowman & Littlefield Education.
- Aucoin, P. (2002). « La fonction publique comme organisation apprenante : Maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique », dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration, Recherche et planification stratégique*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Ball, S., C. Vincent et H. Radnor (1997). « LEAs, Accountability and Democracy », *Journal of Education Policy*, vol. 12, n° 3, p. 147-163.
- Bourgault, J. et Savoie, D. J. (2009). « Des questionnaires sous influence : la nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public », *Télescope*, vol. 15, n° 1, p. 1-12.
- Bouvier, A. (2007). *La gouvernance des systèmes éducatifs*, Paris : PUF.
- Boyer, M. (2009). « Nouvelle territorialité, nouvelle gouvernance, nouvel arbitrage : défis et enjeux pour la direction d'un réseau scolaire québécois », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, Éditions De Boeck, p. 147-160.
- Brassard, A., J. Lusignan et G. Pelletier (2013), « La gestion axée sur les résultats dans le système éducatif du Québec : du discours à la pratique », dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance*, Bruxelles, Éditions De Boeck, p. 141-155.
- Chouinard, M.-A. (2002a). « École publique – "L'approche client" fait son chemin », *Le Devoir*, 13 mai.
- Chouinard, M.-A. (2002b). « Legault sacré conseiller scolaire émérite », *Le Devoir*, 8 mai.
- Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec (Rapport Parent) (1963-1966). *Rapport* (cinq tomes plus une annexe et un index analytique), Québec, gouvernement du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation (2006). *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*, Rapport annuel sur l'état et les besoins en éducation, Québec, gouvernement du Québec.
- Dutercq, Y. (2009). « L'influence des collectivités territoriales sur la politique d'éducation en France », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, De Boeck, p. 91-108.
- Fayol, H. ([1918] 1970). *L'administration industrielle et générale*, Paris, Dunod.
- Felouzis, G. et S. Hanhart (2011). *Gouverner l'éducation par les nombres? Usages, débats et controverses*, Bruxelles, De Boeck.
- Felouzis, G., C. Maroy et A. van Zanten (2013). *Les marchés scolaires*, Paris, PUF.
- Hanushek, E. A. et L. Woessmann (2014). « Institutional Structures of the Education System and Student Achievement: A Review of Cross-country Economic Research », dans R. Stierhotl et autres (dir.), *Educational Policy Evaluation through International Comparative Assessments*, Göttingen, Waxmann, p. 145-175.
- Kirst, M.W. (2008). « The Evolving Role of School Boards: Retrospect and Prospect », dans T.L. Alsbury (dir.), *The Future of School Board Governance: Relevancy and Revelation*, Lanham, Rowman & Littlefield Education, p. 37-60.
- Lacroix, I. (2012). *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires du Québec*, thèse de doctorat en éducation, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.

- Land, D. (2002). « Local School Boards under Review: Their Roles and Effectiveness in Relation to Students' Academic Achievement », *Review of Educational Research*, vol. 72, n° 2, p. 229-278.
- Lessard, C. et A. Brassard. (2006). « La gouvernance de l'éducation au Canada », *Éducation et Sociétés*, vol. 2, n° 18, p. 181-201.
- Lessard, C. et P.-A. Desjardins (2009). « Les commissions scolaires québécoises : des acteurs stratégiques attentifs à leur environnement », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, DeBoeck, p. 127-146.
- Lusignan, J. et G. Pelletier (2009). « Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, De Boeck Université, p. 11-31.
- Maroy, C. (2009). « Réforme de l'inspection et montée de la régulation par les résultats en Belgique. Incidence des institutions, des intérêts et des idées », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, DeBoeck Université, p. 53-72.
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) (2009). *La convention de partenariat. Outil d'un nouveau mode de gouvernance. Guide d'implantation*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Ministre des Finances du Québec (2014). *Budget 2014-2015*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2011). *Résultats du PISA 2009 – Les clés de la réussite des établissements d'enseignement : ressources, politiques et pratiques* (volume IV), PISA, Paris, Éditions OCDE.
- 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, Université de Montréal (LABRIPROF-CRIFPE) et Éditions de l'AFIDES, p. 9-38.
- Pelletier, G. (2013). « Le leadership en éducation : une double expertise et plus encore... », *Éducation Canada*, vol. 53, n° 4, p. 40-42.
- Rouleau, L. (1999). « Le malaise du management intermédiaire en contexte de réorganisation : éclatement et renouvellement identitaires », *Gestion*, vol. 24, n° 3, p. 96-101.
- Spillane J. et Thomson (1997). « Reconstructing Conceptions of Local Capacity: The Local Education Agency's Capacity for Ambitious Instructional Reform », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 19, n° 2, p. 185-203.
- Spillane, J. (1998). « State Policy and the Non-monolithic Nature of the Local School District: Organization and Professional Considerations », *American Educational Research Journal*, vol. 35, n° 1, p. 33-63.
- Spillane, J. et autres (2002). « Managing in the Middle: School Leaders and the Enactment of Accountability Policy », *Educational Policy Review*, vol. 16, n° 5, p. 731-762.
- Tognerie, W. et S. E. Anderson (2003). *Beyond Island of Excellence: What districts can do to Improve Instruction and Achievement in all Schools*, Washington, The Learning First Alliance and the Association for Supervision and Curriculum Development.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, Sage publications Inc.

DE NOUVELLES MODALITÉS DE LA GOUVERNANCE EXERCÉE PAR LES CONSEILS D'ÉTABLISSEMENT RÉPONDANT AUX ENJEUX DES PETITES ÉCOLES QUÉBÉCOISES

Par **Michel Boyer**, Professeur, Université de Sherbrooke

Michel.Boyer@USherbrooke.ca

Et **Nicolas Soumis**, Adjoint de recherche, Université de Sherbrooke

Nicolas.Soumis@USherbrooke.ca

RÉSUMÉ La précarité du statut des petites écoles, qui sont nombreuses au sein du système scolaire québécois, pose d'importants défis. Afin d'y répondre, certaines d'entre elles, regroupées sous l'égide d'une même direction, ont innové en expérimentant un nouveau mode de collaboration appelé « rencontres virtuelles en réseau » (RVR). Celles-ci font appel aux technologies de l'information et de la communication afin d'optimiser le travail des conseils d'établissements (CÉ) de telles écoles. À la suite de l'observation de cinq regroupements de trois petites écoles qui ont implanté les RVR dans leurs CÉ respectifs, nous décrivons les enjeux susceptibles de motiver le recours à ce mode de collaboration, ses modalités de fonctionnement ainsi que les rôles des différents acteurs impliqués. De l'avis des participantes et participants à ces expérimentations, les RVR permettent de relever nombre de défis inhérents au contexte des petites écoles, en plus de favoriser une certaine autonomisation des acteurs locaux, une retombée souhaitable dans la gouvernance scolaire multiniveau en développement au Québec. Quant à l'exercice du plein pouvoir des CÉ, au-delà des nouvelles modalités de communication introduites dans la gouvernance pratiquée par ceux-ci, la question de l'investissement de leurs membres dans la prise de décisions demeure.

ABSTRACT The precarious status of small schools, which are numerous in the Québec's school system, poses significant challenges. In order to meet them, some small schools sharing a common principal innovated through the experimentation of a new collaborative means called « virtual networking meetings » (VNMs). VNMs rely on information and communication technologies in order to optimise the work of governing boards of such schools. Following the observation of five clusters of three small schools that implanted VNMs in their respective governing boards, we describe the stakes that contribute to adopt this particular collaborative means, its functioning modalities as well as the roles of the contributing actors. According to the participants to our research, VNMs are helpful in meeting several of the challenges faced by small schools, and also contribute to some kind of empowerment among local actors, a desirable outcome within the developing context of multilevel governance in Québec. Regarding the exercise of the full authority of governing boards, beyond the new communication modalities used for their governance, the question of their members' commitment to the decision making remains.

Depuis les années 1970, une dynamique de gouvernance multiniveau s'installe graduellement dans le système scolaire québécois. À ce titre, en 1998, le gouvernement du Québec institue les conseils d'établissement (CÉ) afin de répondre à la volonté d'améliorer l'adéquation entre les décisions prises en matière d'aménagement d'activités éducatives et les besoins des élèves. Mis en place dans chaque établissement scolaire primaire et secondaire du Québec, les CÉ constituent l'instance de gouvernance locale.

Le faible effectif des petites écoles et leur manque corollaire de ressources dont elles souffrent posent problème. Dans cette situation de précarité, le regroupement de ces écoles¹ est souvent envisagé. Or, si de tels regroupements permettent de maintenir les « écoles de village », cette solution administrative pose des défis organisationnels à leur direction qui ont à gérer plusieurs entités distinctes, parfois jusqu'à cinq et même plus. En matière de gouvernance, les directions ont à prendre part aux travaux des CÉ respectifs de chacune des écoles du regroupement ce qui alourdit d'autant une tâche déjà imposante. Le regroupement des écoles comporte donc des répercussions sur le fonctionnement des CÉ; il peut cependant devenir porteur d'innovation sociale².

À la suite d'une opération de regroupement de leurs écoles, des citoyennes et des citoyens, appréhendant une fermeture éventuelle de certaines des écoles du regroupement, sont à l'origine d'une innovation sociale faisant appel aux technologies de l'information et de la communication (TIC). En modifiant sensiblement les modalités de rencontre des CÉ, cette innovation facilite le jumelage des petites écoles tout en permettant à chacune d'elle de conserver leur propre instance de gouvernance. À la suite de cette expérience précurseuse, quatre autres regroupements d'écoles se sont approprié cette innovation pour l'appliquer à leurs propres pratiques de gouvernance.

Cet article porte sur la mise en place et l'adaptation de cette innovation sociale faisant appel à des outils technologiques dans les CÉ de cinq regroupements d'écoles issus de différentes commissions scolaires au Québec. Dans un premier temps, nous présentons sommairement l'évolution de la gouvernance multiniveau au Québec. Nous décrivons les aspects réglementaire, économique et démographique du contexte dans lequel est née l'innovation. Nous présentons ensuite la méthodologie de notre recherche et nous discutons des enjeux entourant l'implantation des nouvelles modalités de rencontre au sein des regroupements participants, du fonctionnement adopté pour ces réunions, du rôle des différents acteurs de même que des différents gains que permet ce mode de rencontre selon les participants. Nous terminons cet article en interrogeant le processus décisionnel tel que mené dans les CÉ observés depuis l'implantation des nouvelles modalités.

¹ Des écoles regroupées sont des établissements scolaires qui, en raison de leurs faibles effectifs, partagent une même direction. Chacune de ces écoles conserve toutefois son propre statut institutionnel ainsi que son CÉ de même que son propre représentant au comité de parents de la commission scolaire.

² Selon le CRISES, « [u]ne innovation sociale se définit par son caractère novateur ou hors-norme et par l'objectif général qu'elle poursuit, soit celui de favoriser le mieux-être des individus et des collectivités. Elle se caractérise tout autant par un processus de mise en œuvre impliquant une coopération entre une diversité d'acteurs que par les résultats obtenus, immatériels ou tangibles. À plus long terme, les innovations peuvent avoir une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial et représenter un enjeu qui remet en question les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors sources de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence d'un nouveau modèle de développement » (Cloutier, 2003, p. iii).

■ LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'INNOVATION

Une décentralisation des pouvoirs vers les écoles

Dans une dialogique intégration/différenciation systémique (Le Moigne, 1984), l'organisation scolaire québécoise est le théâtre d'un affrontement continu entre des forces centralisatrices et des forces décentralisatrices (Éthier, 1989; Plante, 2004). Dans les années 1960, à la suite de la création du ministère de l'Éducation du Québec visant à unifier les services d'éducation publique à la grandeur du territoire québécois, il est reconnu que l'organisation de l'école selon une perspective « coopérative » (Berthelot, 1994) doit faire place à la participation des enseignantes, des enseignants, des parents et même des élèves principalement au regard de ses aspects pédagogiques (Plante, 2004; Langlois, 2004). Dans les années 1970, en contrepartie d'une bureaucratisation qui s'amplifie (Lessard et Tardif, 1996) et d'une planification du développement de plus en plus centralisée (CSE, 1996), deux mesures sont introduites pour soutenir cette participation : le comité d'école et le projet éducatif de l'école. En 1979, des modifications à la Loi sur l'instruction publique (LIP) accordent un statut juridique distinct à l'école. Un conseil d'orientation, composé de représentantes et représentants de ses diverses parties prenantes, y est introduit. Avec l'entrée en scène de cette instance de gouvernance locale de l'éducation, au demeurant placée sous l'égide de la direction qui en assumait la présidence, apparaissaient ainsi les prémises d'une décentralisation formelle (Brassard, 2007). Par la suite, le débat entre la centralisation et la décentralisation de l'éducation a connu plusieurs périodes intenses ponctuées par une succession de propositions législatives et de rapports, dont ceux des États généraux sur l'éducation tenus dans les années 1995-1996.

En 1997, au nom d'un consensus social fort sur la nécessité d'améliorer la réussite scolaire et, corollairement, la nécessité de rapprocher la décision des actions éducatives, des modifications majeures sont apportées à la LIP. Ainsi, sont statués des pouvoirs de l'école en tant qu'unité de décision pédagogique et administrative considérée comme « un levier indispensable » (MEQ, 1997) pour atteindre les objectifs de réussite avancés. Ces pouvoirs doivent s'exercer par un partenariat décisionnel des diverses parties prenantes de l'école (St-Pierre, 2008).

Vers une instance de gouvernance pour l'école

Depuis les années 1960, et en contrepartie des attributions de sa commission scolaire de tutelle et du Ministère, l'école acquiert progressivement une autonomie décisionnelle locale sur des objets reconnus lui appartenant. À ce titre, 1998 marque un jalon important alors que chaque école entreprend de constituer un CÉ qui sera renouvelé au début de chaque nouvelle année scolaire. Les CÉ sont les instances de gouvernance locales des écoles primaires et secondaires publiques québécoises. Ils sont en majorité composés de parents (dont l'un est nommé pour en assurer la présidence) ainsi que de représentantes et représentants des membres du personnel, de la communauté et, pour les écoles secondaires comptant des classes du dernier cycle du secondaire, de représentantes et représentants des élèves de ce cycle. Leur premier pouvoir, de nature stratégique, est d'adopter les orientations de l'école dans un projet éducatif sur la base d'analyses de la situation d'apprentissage des élèves et des attentes de la communauté desservie, et ce, en fonction des encadrements du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et des orientations stratégiques de la commis-

sion solaire. Ils veillent à la réalisation et à l'évaluation de ce projet ainsi qu'à son actualisation au fil des années, et ce, entre autres, en adoptant le budget annuel de l'école. Dans des perspectives plus opérationnelles, ils veillent à mise en œuvre du projet éducatif en approuvant, à la suite de propositions des directions des adaptations locales des services éducatifs de l'école permises par la Loi ainsi que différents encadrements relatifs à des mesures d'amélioration de la réussite des élèves, à la conduite des élèves, à la sécurité dans l'école, à la lutte contre l'intimidation et aux frais exigés aux parents pour le matériel scolaire périssable et les activités hors programme. Pour résumer, le CÉ exerce les pouvoirs de gouverne de l'école en fonction d'un projet éducatif local et devient ainsi le « noyau central de la prise de décision de l'école » (St-Pierre, 2004, p. 124).

Cette attribution de pouvoirs décisionnels à l'école s'inscrit dans une nouvelle gouverne des services publics (Hamel et Jouve, 2006). Le développement accéléré d'un espace planétaire de relations et d'échanges est paradoxalement concomitant à une fragmentation du territoire et à la constitution de réseaux entre ces fragments (McGrew cité dans Bolduc et Yhoub, 2000). Dans cette nouvelle configuration territoriale, « la vitalité des dynamiques locales devient déterminante pour l'intégration, sinon l'inclusion, des acteurs dans le jeu mondial » (Boyer, 2009, p. 148). Ce réaménagement d'échelle entraîne, selon Lessard et Brassard (2007), un renforcement de l'axe horizontal démocratique et communautaire de la gouverne scolaire au Québec.

Ainsi, par l'intermédiaire de différentes échelles territoriales, s'installe entre l'État à l'échelon national, la commission scolaire à l'échelon régional et l'école à l'échelon local, une gouvernance multiniveau se voulant « un système non hiérarchique de négociation, de régulation et d'administration publique allant au-delà de l'occupation traditionnelle de l'État hiérarchique et souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution de conflits » (Christianson cité dans Perraud, 2001). C'est dans cet idéal type et selon un principe de subsidiarité active et interactive (Calame, 2003; Boyer, 2009) que s'inscrit la constitution des CÉ.

■ LE CAS PARTICULIER DES PETITES ÉCOLES

Depuis les années 1990, les impacts conjugués des restrictions financières dans les administrations publiques et de la baisse de fréquentation dans les écoles rurales obligent les commissions scolaires québécoises à revisiter l'organisation des services éducatifs offerts sur leur territoire. L'origine de l'innovation rapportée dans ces pages est d'ailleurs attribuable à un mouvement de citoyennes et de citoyens de trois municipalités rurales qui, voyant leur commission scolaire explorer différentes possibilités de réaménagement d'organisation de services pour leur communauté, craignaient de voir leurs écoles être fusionnées en une seule entité administrative. Refusant la rupture de leur lien d'appartenance à leur école de village, craignant même sa fermeture éventuelle et plaidant leur droit à l'autonomie, ces communautés ont interpellé les instances scolaires pour explorer de nouvelles solutions. Sensible aux revendications citoyennes, la commission scolaire a ouvert la voie à la conception et à l'expérimentation d'un nouveau mode de réunion pour les CÉ de ces écoles qui fait appel aux TIC, nommément les rencontres virtuelles en réseau (RVR). Forts des acquis de cette première expérimentation, les CÉ de quatre autres regroupements d'écoles dans diverses régions du Québec se sont approprié le modèle initial de RVR en l'adaptant à leur propre réalité.

Selon de récentes données, le Québec compte 845 établissements scolaires primaires et secondaires dont l'effectif est inférieur à 200 élèves³, ce qui représente un peu plus de 32 % du nombre total de ces établissements (n = 2 621). De ce nombre, 383 écoles comptent moins de 100 élèves, et 140 moins de 50 élèves. Tant sur le plan de la pédagogie – présence de classes de plusieurs degrés aux effectifs restreints – que sur celui de la gestion – un seul gestionnaire qui doit assurer la direction simultanée de plusieurs établissements, parfois jusqu'à huit –, le cas de ces petites écoles pose bon nombre de difficultés. Pour relever ces multiples défis, le CEFRIO, dans le cadre de l'École en réseau (ÉER)⁴, pilote plusieurs initiatives dans plus de 23 commissions scolaires québécoises. Ces initiatives sont fondées sur le postulat voulant que le réseautage virtuel d'établissements d'enseignement – soit la création d'un espace de rencontre par l'entremise d'outils de webconférence et de collaboration à distance – permette d'enrichir l'environnement éducatif des petites écoles éloignées (Beaudoin et Laberge, 2002), de soutenir la collaboration entre ses enseignantes et ses enseignants et leurs autres professionnels, de faciliter la gestion de plusieurs écoles et d'enrichir la gouvernance de ses petites constituantes du réseau scolaire. Or, c'est précisément dans cette perspective de répondre aux besoins particuliers en matière de gestion des petites écoles, au niveau des CÉ cette fois, que s'inscrit l'innovation sociale que nous décrivons dans les prochaines sections.

■ ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE

Le processus qui a mené à l'implantation des RVR dans un premier regroupement d'écoles de même qu'à son appropriation par d'autres regroupements a fait l'objet d'une recherche⁵ menée en collaboration avec les acteurs des milieux concernés. Le premier volet de cette étude a porté sur la conception et l'expérimentation du modèle initial par les CÉ d'un regroupement de trois écoles faisant partie d'une première commission scolaire. Le second volet s'est quant à lui concentré sur le transfert de ce modèle en vue de son appropriation par les CÉ de quatre autres regroupements d'écoles situés dans quatre autres commissions scolaires. Notons que la recherche collaborative s'est poursuivie auprès des CÉ du premier regroupement d'écoles, afin cette fois d'observer la dynamique décisionnelle en contexte de RVR.

Trois méthodes de collecte de données ont été employées afin d'étudier la conception et la mise en place du modèle original de RVR (premier volet), de même que son transfert et son adaptation par les CÉ des autres regroupements d'écoles (second volet). Tout d'abord, pendant quatre années, les chercheurs ont observé, sur le terrain ou virtuellement, les rencontres des CÉ. À certaines occasions, les chercheurs sont intervenus auprès des membres

³ Établi à partir de données datées du 30 septembre 2012 obtenues auprès du MELS, ce nombre inclut les établissements primaires, secondaires et ceux offrant une combinaison de ces deux niveaux qui sont issus du système public, privé et gouvernemental, et dont la langue d'enseignement est le français, l'anglais, une langue autochtone ou une combinaison de celles-ci. Les établissements prodiguant de la formation professionnelle sont exclus.

⁴ Née en 2001 de la volonté du MELS de pallier le manque de ressources des petites écoles, l'École en réseau (ÉER) – auparavant l'École éloignée en réseau ou ÉÉR – vise notamment à rehausser le taux de réussite scolaire dans les régions du Québec par le partage de ressources éducatives. Recourant aux TIC, l'ÉER se fonde sur le postulat voulant que le réseautage virtuel d'établissements scolaires – soit la réunion, par l'entremise d'outils de visioconférence, de classes appartenant à des écoles distinctes dans le but de réaliser des activités pédagogiques conjointes – permette d'enrichir l'environnement éducatif des petites écoles éloignées (Beaudoin et Laberge, 2002).

⁵ Recherche financée par le Centre francophone d'informatisation des organisations (CEFRIO).

des CÉ afin d'explorer conjointement des modalités de réunion adaptées au nouveau contexte de gouvernance. Par ailleurs, à la fin de chaque rencontre, les participants ont été invités à remplir un questionnaire permettant de recueillir leur appréciation de leur expérience en RVR. Enfin, des entrevues ont été effectuées auprès de l'ensemble des directions d'écoles et des personnes assurant la présidence des CÉ. Les propos de parents siégeant aux CÉ, de membres du personnel scolaire et des représentants de commissions scolaires ont également été recueillis afin de compléter nos observations.

■ RÉSULTATS

Les enjeux des parties prenantes

Des enjeux administratifs, territoriaux et éducatifs ont mobilisé les parties prenantes autour de la mise en œuvre des RVR pour les CÉ.

D'emblée, ce sont principalement des enjeux de nature administrative qui motivent la révision du mode de rencontre des CÉ. Ces enjeux sont essentiellement liés à la tâche de la direction des écoles regroupées; ils se cristallisent autour d'un souci d'efficacité visant à éviter la surcharge de travail engendrée par la nécessité inhérente au mode de rencontre traditionnel de devoir dupliquer les réunions des CÉ. En effet, le CÉ d'une seule école peut tenir jusqu'à 10 réunions par année. En raison de sa fonction, la direction doit être présente à toutes ces réunions afin d'alimenter et de seconder les travaux du CÉ. Pour les directions à la tête d'un regroupement d'écoles, le nombre de réunions est multiplié par le nombre d'écoles présentes au sein du regroupement. De plus, puisque les CÉ d'un même regroupement d'écoles partagent un certain nombre de points communs à leurs ordres du jour respectifs, les directions doivent répéter la même information à plusieurs reprises. Par l'entremise des TIC, il est néanmoins possible pour tous les CÉ d'un même regroupement d'écoles de se rassembler simultanément en différents endroits, ceux-ci étant reliés par une plateforme de webconférence (réseautage virtuel). Ce mode de rassemblement, que nous appelons rencontres virtuelles en réseau (RVR), permet ainsi d'aborder les points communs à l'ordre du jour de tous les CÉ d'un regroupement d'écoles au même moment, ce qui leur assure la réception d'un même contenu sans qu'il soit nécessaire pour la direction de le répéter.

Par ailleurs, les écoles d'un même regroupement sont parfois relativement éloignées les unes des autres⁶. À ce sujet, la majorité des directions d'écoles interrogées ont indiqué vouloir réduire leurs frais de déplacement ainsi que le temps passé sur la route à se déplacer d'une école à l'autre, ce que permettent les RVR.

Comme en font foi les initiatives citoyennes à l'origine des RVR, un important enjeu territorial est sous-jacent à leur mobilisation. Souvent, après la fermeture du bureau de poste et de l'église, celle de l'école, en tant que « service de très grande proximité », représente le dernier symbole « du rattachement de la communauté locale à la communauté nationale » (Carrier et Doucet, 1998, p. 6). L'école apparaît aussi comme un lieu d'animation rurale. Non seulement sa fermeture, mais également la perte de son statut institutionnel et de la proxi-

⁶ À titre d'illustration, dans le cas des regroupements d'écoles ayant participé à notre recherche, la distance la plus petite entre deux écoles faisant partie d'un même regroupement est de 10,5 km; la distance la plus grande est de 51,9 km.

mité décisionnelle inhérente à ce statut (Gravel, 2012), sont associées à une dévitalisation du territoire.

Bien que cela ait été observé dans une moindre mesure, des enjeux de nature éducative sont également apparus dans l'expérience de communication virtuelle vécue entre les CÉ mis en réseau. Certains acteurs soulignent en entrevue que les contacts nouvellement permis entre les CÉ par les RVR permettent d'échanger des informations, des idées et même des ressources à des fins éducatives. Cette possibilité d'enrichissement s'inscrit d'ailleurs en ligne directe avec la philosophie de l'initiative École en réseau (ÉER).

Bien qu'il ne semble pas avoir favorisé la mise en place des RVR, nos observations permettent néanmoins de relever un important enjeu de gouvernance. Le réaménagement des modalités de réunion opéré, faisant en sorte que la direction d'écoles n'est pas physiquement présente sur l'ensemble des lieux de rencontre des différents CÉ, amène leurs présidentes ou leurs présidents à s'approprier davantage leurs responsabilités en matière d'encadrement et d'animation des prises de décision. Cette appropriation accrue du rôle et des fonctions de la présidence est susceptible de favoriser non seulement une plus grande autonomie des CÉ, mais également une plus grande responsabilisation de l'instance, comme l'indiquent nos observations. Bien que l'enjeu de gouvernance puisse être perçu comme une conséquence de la mise en place des RVR dans les regroupements d'écoles, il peut également constituer un objectif souhaitable dès le début du processus d'implantation pour qui vise l'autonomisation des CÉ et une décentralisation accrue des pouvoirs vers cette instance locale.

Le fonctionnement des RVR

Le principe premier des RVR est d'alterner, dans le déroulement de la réunion, entre le traitement d'objets communs à tous les CÉ du regroupement d'écoles et d'objets propres à chacun d'eux. Dans leur ordre du jour, alternent donc des blocs dans lesquels sont abordés des points communs d'information, et des blocs individuels essentiellement constitués de points de délibération et de prise de décision propres à chaque CÉ. Dans les blocs communs de la réunion, qui peuvent être animés par la présidence de l'un ou l'autre des CÉ ou par la direction, des personnes – généralement la direction, parfois des membres ou même des invités – présentent les points d'intérêt communs et répondent aux questions ou reçoivent des avis sur leurs propos. Ainsi, chacun des CÉ bénéficie non seulement de la même information sur les points d'intérêt commun, mais profite aussi des échanges de propos sur ces points par les membres des autres CÉ. Durant les blocs individuels, les microphones de tous les CÉ sont fermés, si bien que le contenu des discussions et des délibérations de chaque CÉ n'est pas partagé – il s'agit là d'une importante caractéristique des RVR, qui sera d'ailleurs abordée plus en profondeur dans la sous-section suivante. Selon les regroupements d'écoles, des aménagements variables ont été apportés à cette alternance de blocs communs et individuels. Il est à noter qu'en raison de son rôle de gestionnaire et de sa capacité à mettre en lumière les contraintes et les enjeux inhérents aux établissements scolaires qu'elle dirige, la direction reste accessible – par téléphone ou au moyen d'un canal de communication privé sur la plateforme de webconférence – à tout moment pour converser avec chacun des CÉ, et ce, quel que soit l'endroit où elle se trouve.

L'équipement requis pour tenir des RVR est le même que celui habituellement utilisé pour organiser une visioconférence web : écran, haut-parleurs, microphones et interface de webconférence. Il faut toutefois noter que le degré d'appréciation des membres des CÉ par

rapport aux RVR dépend fortement de la qualité de leur expérience virtuelle, elle-même tributaire de l'équipement employé. À ce titre, c'est la qualité sonore qui est apparue la plus déterminante selon les réponses aux questionnaires reçues. Une période de familiarisation non seulement de l'équipement, mais aussi du type de communication est apparue nécessaire.

Les RVR et le respect de l'autonomie décisionnelle des CÉ

Les RVR ont été implantées dans la perspective de respecter l'autonomie institutionnelle de chacune des écoles et, conséquemment, l'autonomie décisionnelle de leurs CÉ respectifs. À ce titre, ce mode de collaboration appliqué à la gouverne des établissements regroupés ne doit d'aucune façon limiter cette autonomie d'ailleurs prévue par la LIP. Au sujet de cette préservation d'autonomie décisionnelle prescrite, les doutes des services du contentieux de certaines commissions scolaires ont dû être dissipés. En effet, la mise en réseau des CÉ dans les RVR se rapporte uniquement au partage d'informations concernant les trois CÉ. En tout respect de la souveraineté de chacun d'eux, les discussions relatives à leur propre fonctionnement, leurs délibérations et leurs prises de décision se font à microphones fermés, chaque CÉ se retrouvant alors isolé. En matière de gouvernance, il s'agit d'établir des modalités de collaboration entre des CÉ, et non d'ajouter un niveau de gouvernance supplémentaire.

Les acteurs

La mise en place des RVR dans les CÉ des regroupements d'écoles a mobilisé plusieurs catégories d'acteurs, tant en leur sein qu'à l'extérieur de ceux-ci dans la commission scolaire et dans la communauté. Les directions des écoles regroupées, en raison de leur fonction et de leur préoccupation d'éviter la démultiplication des rencontres de CÉ dans un emploi du temps déjà bien rempli, en ont été les principales instigatrices. Elles ont également été les premières promotrices de ces nouvelles modalités de réunion dans leur école, auprès des membres des CÉ et auprès des instances de leur commission scolaire.

Les parents présidant les CÉ ont parfois fait montre d'ascendant sur leurs membres lors de la conception et de l'implantation des nouvelles modalités de réunion de leur instance. Étant donné que ce mode de fonctionnement requiert qu'ils assument de façon autonome la présidence des assemblées, ils ont dû mieux s'approprier les objets de discussion à l'ordre du jour de leur assemblée respective. À ce titre, la préparation des rencontres avec leur direction a pris une importance accrue. Dans certains cas, des réunions préparatoires entre les présidentes et présidents et la direction, parfois en mode virtuel, ont été instaurées. Ils ont davantage investi la fonction d'animation des discussions et des prises de décision.

La plupart des membres des CÉ se sont montrés ouverts aux nouvelles modalités de communication imposées par les RVR. À l'exception de quelques manifestations d'insatisfaction par rapport à ce mode d'interaction jugé froid et impersonnel, la grande majorité a su dominer les premières gênes face au microphone et à la caméra et apprivoiser cette communication virtuelle. Certains, tout en reconnaissant qu'il pouvait y avoir une perte de spontanéité dans les relations interpersonnelles, ont apprécié les gains en efficacité dans les discussions.

Plusieurs directions se sont assurées d'obtenir l'aval des membres de leur personnel pour mettre en place ce nouveau canal d'échange entre les écoles d'un même regroupement.

Ceux-ci ont désigné des représentantes ou des représentants pour siéger aux CÉ et ainsi prendre part à la nouvelle dynamique de gouvernance.

Nos observations indiquent que la commission scolaire demeure un acteur important dans l'implantation et la conception du projet. En effet, bien qu'elles ne le jugent pas essentiel, les directions d'écoles ont souligné à maintes reprises que l'appui de leur commission scolaire facilitait le processus d'implantation et contribuait même à sa réussite. À ce titre, le soutien des gestionnaires de commissions scolaires, particulièrement celui des directions générales qui pour plusieurs se sont montrées enthousiasmées par l'idée, a permis d'acquérir une certaine partie de l'équipement informatique nécessaire aux RVR et d'obtenir de l'aide technique pour son installation et sa mise en fonction lors des premières rencontres.

Les communautés desservies par les écoles participant à l'expérimentation ont parfois joué un rôle actif dans la mise en œuvre des RVR. Ce fut notamment le cas, à l'origine de cette innovation, des communautés qui ont été parties prenantes de la mise en place de cette solution de remplacement à la fusion institutionnelle de leurs écoles. Notons enfin qu'un autre regroupement d'écoles a pu bénéficier du soutien financier des communautés locales lors de l'acquisition de l'équipement nécessaire aux RVR. Outre l'utilisation par les écoles, il est prévu que cet équipement serve également aux besoins des communautés.

Les gains observés

L'expérience des cinq regroupements d'écoles qui ont participé à la recherche collaborative illustre bien que le processus d'implantation des RVR peut varier tant sur le plan de sa forme que de sa durée, ses paramètres étant notamment déterminés par les ressources et le soutien disponibles. Malgré la disparité des défis relevés par chacun de ces regroupements d'écoles et leur degré de motivation variable, tous ont été en mesure d'implanter et d'expérimenter ce nouveau mode de collaboration virtuel dans leurs CÉ. Certains acteurs, notamment les personnes assurant la présidence des CÉ, ont mentionné avoir redécouvert un nouvel intérêt pour leur rôle, alors que celui-ci semble valorisé par les RVR. Du reste, nous constatons de manière générale que le degré de satisfaction des acteurs interrogés par rapport aux RVR s'est amélioré au fur et à mesure que ceux-ci ont acquis de l'expérience. Les derniers commentaires récoltés auprès des membres des CÉ sont en effet souvent positifs, en plus de souligner leur intérêt à poursuivre les RVR. La plupart des regroupements d'écoles observés sont parvenus à intégrer les RVR dans leurs pratiques institutionnelles courantes ou sont en voie d'y parvenir. Néanmoins, certains regroupements opteraient pour une formule mixte recourant à des rencontres traditionnelles en présentiel et à des RVR.

Les membres des CÉ et les directions reconnaissent que le mode de collaboration virtuel vécu dans les RVR comporte plusieurs avantages. Les différents gains énumérés sont liés aux quatre enjeux présentés à la section « Les enjeux des parties prenantes ». En ce qui concerne les enjeux administratifs, soit la nécessité d'optimiser l'utilisation du temps, d'éviter la surcharge de tâches et de réduire certaines dépenses, ce sont les directions d'écoles qui retirent les gains les plus évidents. Grâce aux RVR, elles ne sont plus tenues de dupliquer les séances pour chaque rencontre de CÉ puisqu'elles n'ont plus à répéter les informations communes. L'une des directions a également indiqué que les RVR lui donnaient le loisir de choisir le lieu à partir duquel elle participait aux rencontres. Cette situation lui permet de réduire ses déplacements, ce qui se traduit par des économies de temps et

d'argent. Selon les propos recueillis auprès d'autres directions, ces gains ont des incidences positives non seulement sur leur vie professionnelle, mais également sur leur vie familiale.

Sur le plan des enjeux éducatifs, la possibilité d'échanger de l'information entre les CÉ est perçue comme un facteur d'enrichissement par bon nombre de participants. Bien qu'il nous soit plus difficile d'apprécier les gains sur ce plan en raison du fait qu'ils se concrétisent essentiellement à l'extérieur du cadre des CÉ, certaines personnes interrogées affirment avoir pu s'inspirer des idées de sorties ou d'activités en classe d'autres écoles discutées en CÉ pour le programme de leur école. De manière plus évidente, certains regroupements d'écoles se sont servis des RVR afin que divers intervenants externes (conseillers pédagogiques, organisateurs communautaires, etc.) puissent interagir simultanément avec l'ensemble des CÉ d'un même regroupement d'écoles plutôt que de devoir dupliquer leurs interventions auprès de chacun d'eux ce qui, dans certains cas, n'aurait pas été possible.

Rappelons enfin que pour au moins un des regroupements participants, les modalités de gouvernance de leur école, recourant aux RVR, s'inscrivent dans un effort concerté entre la communauté et la commission scolaire pour conserver le statut institutionnel de chacune des écoles et ainsi répondre à l'important enjeu territorial de l'appartenance des communautés envers leur école de village. La concrétisation de cette concertation dans des modalités innovantes de gouvernance des écoles de village apporte un élément de réponse à la problématique de la survie et de la gestion de ces écoles. Comme nous l'avons vu dans le deuxième volet portant sur le transfert des modalités vers d'autres écoles rurales, le projet suscite, à cet égard, un vif intérêt dans les communautés.

■ LA COLLABORATION VIRTUELLE DANS L'ORGANISATION DES ÉCOLES

Les enjeux administratifs et éducatifs relatifs aux petites écoles ne se rapportent pas uniquement à leur gouverne, mais concernent aussi l'ensemble de leurs activités. En cours de projet, les directions nous ont fait part de plusieurs initiatives visant à élargir la collaboration virtuelle relativement à ces enjeux. Sur le plan éducatif, des membres du personnel de plusieurs écoles d'un même regroupement ont organisé virtuellement des sorties scolaires; des directions utilisent la plateforme internet de communication pour réaliser des interventions disciplinaires auprès d'élèves perturbateurs au moment opportun même si elles ne sont pas en présence; des directions ont recours à des webcams pour faire des observations en classe dans le cadre de leur supervision pédagogique. Sur le plan administratif, des directions animent des réunions, au moyen de webconférence, réunissant des équipes des écoles de leur regroupement pour aborder des points communs; des professionnels en provenance de divers lieux se réunissent virtuellement pour étudier les cas d'élèves éprouvant des difficultés; des communications intersites permettent d'établir des activités d'accompagnement pédagogique de la part de conseillers pédagogiques et de la direction des écoles; ou même de maintenir des relations d'entraide entre les enseignantes et les enseignants. Les RVR, et plus largement les différentes formes de collaboration virtuelle, apparaissent ainsi comme une avenue prometteuse à explorer pour l'ensemble des activités et de l'organisation de l'établissement scolaire.

■ AU-DELÀ DES NOUVELLES MODALITÉS DE COMMUNICATION VIRTUELLE

Le CÉ, selon l'idéal type d'une gouvernance multiniveau et d'une subsidiarité active et interactive comme cela a été indiqué précédemment, se voit accorder une autonomie déci-

sionnelle sur des objets reconnus locaux. En reprenant les propos de St-Pierre (2004, p. 124), nous avons indiqué que cette instance devrait être « le noyau central de la prise de décision de l'école ». L'exercice de la prise de décision est donc au cœur de ses travaux. Au près du regroupement initiateur des RVR, nous avons observé les processus de prise de décision qui ont été menés par les délibérations et les choix opérés dans les blocs individuels. Au-delà des modalités inédites de la communication virtuelle à établir, nos observations nous ont amenés à examiner l'exercice de la prise de décision des CÉ avec les présidentes et la direction des écoles. Aussi, après s'être penchée sur la conception et l'appropriation des modalités des RVR, la recherche collaborative s'est prolongée à partir de ce questionnement.

L'opérationnel et l'immédiat l'emportent sur le stratégique et le lointain

Nous avons reconnu précédemment que l'organisation scolaire dans son ensemble se construit par un jeu entre les forces centralisatrices et décentralisatrices traversant la distribution des pouvoirs entre ses trois paliers d'organisation – national, régional et local. Cette dialogique inhérente à une gouvernance multiniveau croise une autre dialogique entre un pôle stratégique et un pôle opérationnel constitutif du processus organisationnel de chacun ces niveaux (Boyer et Fortin, 2002; Boyer, 2009). Au niveau local de l'école, les objets de décisions se rapportant au pôle stratégique sont attribués au CÉ. À cet effet, la LIP, qui lui accorde le pouvoir d'adopter tant le projet éducatif de l'établissement que son budget, lui attribue aussi le pouvoir de décréter ses orientations stratégiques et ainsi, de veiller aux intérêts supérieurs de ses élèves (FCPO, 2009). À partir de ces instruments stratégiques, le CÉ a aussi la fonction de veiller, par l'approbation de propositions soumises par la direction de l'établissement, à l'opérationnalisation dans l'école de ses orientations à travers, entre autres, le plan de réussite, la convention de gestion et de réussite établie avec sa commission scolaire et divers aménagements du programme et des activités.

Le pouvoir des CÉ est en grande partie lié au processus d'orientation stratégique de l'établissement qu'il doit mener à travers le projet éducatif qu'il adopte. Les décisions d'orientation issues de ce processus s'inscrivent dans une temporalité éloignée. Les décisions d'approbation des propositions soumises, permettant d'assurer le contrôle et la régulation au regard des orientations adoptées, s'inscrivent de leur côté dans une temporalité courte.

Dans les trois écoles du regroupement où nous avons mené nos observations sur le processus décisionnel, nous avons constaté une absence de projet éducatif effectif. En omettant de se conformer à un tel cadre fédérateur, les décisions peuvent se prendre de manière contingente au point parfois d'en éclipser, du moins partiellement, les finalités auxquelles elles devraient se rattacher. Rares sont les fois où un quelconque leitmotiv relatif aux visées éducatives et à un projet partagé est venu chapeauter la prise de décision comme vecteur de régulation de ce dernier processus. Ainsi, la temporalité immédiate liée à l'opérationnalisation des actions l'emporte sur la temporalité lointaine que procureraient des orientations stratégiques affirmées. Comme le souligne Royer (1996) à propos de la gouvernance en éducation, cette temporalité serait attribuable à une réflexivité accaparée par des enjeux immédiats et amputerait le leadership stratégique attendu de la part des instances responsables de cette gouvernance. Pour reprendre les propos de Jessop (2003), nous reconnaissons que ces décisions prises uniquement dans une temporalité immédiate sont signe, en matière de compétences collectives, de carence de capacités réflexives. La direction des

écoles de ce regroupement, qui reconnaissait la nécessité pour les CÉ d'adopter un projet éducatif fédérateur pouvant guider leurs décisions, avait amorcé, au cours de la dernière année de la recherche collaborative, un processus de formalisation de projet éducatif dans deux écoles du regroupement. La réflexion stratégique ainsi engagée permettra-t-elle l'émergence d'un leadership stratégique de gouverne effectif faisant porter les décisions sur des horizons temporels de plus longue portée, et non uniquement sur des considérations immédiates de différentes natures?

De nombreux objets décisionnels selon diverses logiques à disposer

Les objets décisionnels attribués aux CÉ par le législateur sont nombreux et de différentes natures. Aux objets initiaux leur étant attribués à sa création en 1997 selon une logique particulière, se sont graduellement ajoutés de nouveaux objets selon les logiques du moment au gré des différents gouvernements et de leurs ministres de l'Éducation. Au moment de la création du CÉ, parmi les objets de décision lui étant attribué figure, en premier chef, le projet éducatif de l'école; objet envers lequel une complète autonomie d'adoption lui était accordée. Cette attribution maîtresse inscrivait cette nouvelle instance partenariale dans une logique associative et communautaire présente dans le réseau scolaire depuis la fin des années 1970. Parmi les autres objets de décision ajoutés, est apparu en 2002 le plan de réussite à approuver à la suite d'une proposition de la direction se voulant être l'articulation opérationnelle du projet éducatif. Ce plan s'inscrivait dans la logique d'administration publique émergente de la gestion de la performance (Mazouz et Leclerc, 2008). En 2008, cette logique de la gestion de la performance s'enracine davantage avec l'ajout d'un autre objet de décision relatif à l'approbation d'une convention de gestion et de réussite entre la direction de l'établissement et la commission scolaire indiquant « des mesures requises pour assurer l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre » (MELS, 2014).

Dans cette dynamique de gouvernance multiniveau, non seulement le nombre d'objets de décision attribués au niveau périphérique de l'établissement augmente, mais ceux-ci s'inscrivent dans des logiques diverses. À son niveau, le CÉ doit traiter annuellement une succession d'objets de décision en nombre croissant le plus souvent en fonction du calendrier des opérations de leur commission scolaire. À l'occasion de ce traitement, il doit aussi arbitrer entre les diverses logiques sous-jacentes à chacun des objets afin de construire un argumentaire pour éclairer leur décision à propos de ceux-ci; lequel argumentaire devrait être fondé sur une vision partagée du futur de l'école et tenir compte des enjeux locaux. Or, il appert que les moments de délibération sont somme toute restreints pour traiter l'enchaînement des décisions à prendre dans une année et pour réussir à traduire les diverses logiques en cause en fonction des visions et des enjeux locaux. Dans ce contexte, les impératifs temporels des décisions à rendre dans l'immédiat selon les calendriers établis à un niveau supérieur de gouverne peuvent prendre le pas sur les perspectives à plus longues portées à considérer dans les délibérations pour établir collectivement les argumentaires pour fonder les décisions prises.

Une énergie de production de décision variable

En nous fondant sur la théorie du groupe optimal proposée par Yves St-Arnaud (2008), nous avons utilisé une lecture psychosociale pour observer le processus décisionnel des CÉ en tant que phénomène de groupe. Malgré une appréciation d'ensemble positive exprimée

par les membres des CÉ envers les processus vécus et la revalorisation du rôle de présidence engendré par l'introduction des RVR, certains commentaires et observations laissent entrevoir une insatisfaction ponctuelle au regard de la dynamique décisionnelle en place. L'intérêt manifeste des membres et le niveau d'énergie consenti au processus décisionnel varient selon la nature des objets de décision en cause. À cet effet, les objets de décision qui sont caractérisés par un enjeu éducatif fort, par un sentiment d'avoir une véritable emprise décisionnelle, par une expectative de retombées concrètes pour le milieu et par le fait que de ses membres sont parties prenantes des propositions soumises, se démarquent favorablement des autres catégories d'objets. À l'inverse, les objets répondant à des enjeux davantage administratifs et pour lesquels l'emprise et même les marges décisionnelles peuvent apparaître plutôt faibles mobilisent moins les membres des CÉ. Ainsi, un certain nombre d'objets de décision à traiter dans une année scolaire suscitent un intérêt mitigé chez eux, car ils leur apparaissent plus ou moins liés à leurs préoccupations.

■ CONCLUSION

Plusieurs enjeux concourent à la mise en place des RVR dans la gouvernance exercée par les CÉ d'un regroupement d'écoles de petites municipalités. Des enjeux territoriaux peuvent parfois être à l'origine de la mobilisation des communautés vers la mise en place de ces nouvelles modalités de gouverne locale d'un regroupement. Toutefois, il apparaît que ce sont les enjeux administratifs, associés aux tâches des directions décuplées dans de tels regroupements, qui sont les principaux moteurs de l'implantation de ces modalités. Après une période de familiarisation assez courte, appuyée par un soutien technique adéquat, s'est implantée une pratique efficace de RVR où alternent des moments de partage d'informations d'intérêt commun et des moments de délibération et de prise de décision propres à chacun d'eux. Pour ce faire, même si une variété d'équipements de communication peut être utilisée, il est reconnu que leur qualité est déterminante pour la réussite des réunions, particulièrement au regard de la transmission sonore. À l'origine, ce sont les directions qui ont été les promoteurs des RVR tant à l'intérieur de leur école, auprès des membres de leur CÉ qu'auprès des instances de leur commission scolaire. Le soutien de cette dernière apparaît très important sinon essentiel. Les parents qui assurent la présidence de chacun des CÉ jouent aussi un rôle déterminant dans la mise en place des nouvelles modalités de réunions.

Outre les gains observés quant aux enjeux territoriaux et surtout administratifs à l'origine de cette innovation en matière de gouverne des petites écoles, des gains sont aussi apparus au regard d'enjeux éducatifs à travers les échanges d'informations qui peuvent enrichir les activités offertes aux élèves. Finalement, au point de vue la gouverne pratiquée, le renforcement du rôle de la présidence des CÉ a aussi contribué à renforcer la dynamique de cette instance. Toutefois, au-delà des transformations des modalités de gouvernance considérées comme bénéfiques par la grande majorité des membres des CÉ et par toutes les directions participantes, la question de la souveraineté décisionnelle de cette instance reste ouverte au regard de l'idéal type de la gouvernance multiniveau en développement au Québec depuis les années 1970, et ce, qu'ils adoptent ou non les modalités des RVR.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Berthelot, J. (1994). *Une école de son temps*, Montréal, CEQ, éditions Saint-Martin.
- Beaudoin, J. et C. Laberge (2002). *L'école éloignée en réseau : un projet innovateur pour le réseau de l'éducation du Québec. Survol des cas, des écrits et des concepts utiles à la compréhension du projet*, Montréal, CEFRIO.
- Bolduc, D. et G. Yahoup (2000). *La mondialisation et ses effets : revue de littérature*, Québec, Université Laval.
- Boyer, M. et F. Fortin (2002). *Un outil de gouvernance des coopératives de travail. Projet de recherche sur la direction générale des coopératives de travail*, Québec, Fédération québécoise des coopératives de travail, Comité sectoriel de la main-d'œuvre de l'économie sociale et de l'action communautaire.
- Boyer, M. (2009). Nouvelle territorialité, nouvelle gouvernance, nouvel arbitrage : défis et enjeux pour la direction d'un réseau scolaire québécois, dans G. Pelletier, *La gouvernance en éducation Régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, Bruxelles, De Boeck. p. 147-159.
- Brassard, A. (2007). *La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006)*, Montréal, FQDE.
- Calame, P. (2003). *La démocratie en miette*, Édition Charles Léopold Mayer, Paris, Descartes et cie.
- Carrier, M. et M. Doucet (1998). *L'avenir des petites collectivités... avec ou sans services?*, Nicolet, Solidarité rurale.
- Cloutier, J. (2003). *Qu'est-ce que l'innovation sociale? Cahier du CRISES*, Collection « Études théoriques », n° ET0314, Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES).
- Conseil supérieur de l'éducation (CSE) (1996). *Rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation – Pour un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation*, Québec, ministère de l'Éducation du Québec.
- Éthier, G. (1989). *La gestion de l'excellence en éducation*, Sillery, Presse de l'Université du Québec.
- Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ) (2009). *Le conseil d'établissement au centre de l'école*, Québec, FCPQ.
- Gravel, D. (2012). *Guide du passage à la proximité des services en milieu rural*, Nicolet, Solidarité rurale.
- Hamel, P. et B. Jouve (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Jessop, B. (2003). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite, Variety and Requisite Irony*, Département of Sociology, Lancaster University.
- Langlois, L. (2004). L'institutionnalisation de la démocratie scolaire au Québec et la gestion de l'éducation, dans M. St-Pierre et L. Brunet, *De la décentralisation au partenariat, Administration en milieu scolaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 45-64.
- Le Moigne, J. (1984). *La théorie du système général Théorie de la modélisation*, Paris, Presses universitaires de France.

- Lessard, C. et M. Tardif (1996). *La profession enseignante au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Mazouz, B. et J. Leclerc (2008). *La gestion intégrée par résultats. Concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) (2014). *Modification à la loi*, <http://www.mels.gouv.qc.ca/enseignants/administratif/conseils-detablissement/questions-et-reponses/conseil-detablissement-dune-ecole/modifications-apportees-a-la-loi/> (page consultée en février 2014).
- Ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) (1997). *Prendre le virage du succès. Plan d'action pour la réforme de l'éducation*, Québec, gouvernement du Québec.
- Perrraud, D. (2001). « Les politiques agricoles et rurales dans les régions: une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe? », *Économie rurale*, n° 261.
- Plante, J. (2004). La dynamique de la centralisation-décentralisation du système éducatif québécois, dans M. St-Pierre et L. Brunet, *De la décentralisation au partenariat, Administration en milieu scolaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 9-43.
- Royer, G. (1996). *School Board leadership 2000. The Things Staff Didn't Tel You at Orientation*, Houston, Brockton Publishing Compagny.
- St-Arnaud, Y. (2008). *Les petits groupes. Participation et animation*, 3^e édition, Montréal, Gaëtan Morin éditeur.
- St-Pierre, M. (2004). « La décentralisation scolaire en action : le processus de prise de décision en partenariat », dans M. St-Pierre et L. Brunet, *De la décentralisation au partenariat, Administration en milieu scolaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 122-149.
- St-Pierre, M. (2008). « Le partenariat décisionnel en éducation : l'étude des conseils d'établissement québécois », dans M. Boisclair Et L. Dallaire, *Les défis du partenariat dans les administrations publiques. Un regard systémique – Théorie et pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 301-316.

LE RAPPROCHEMENT ÉCOLE/ENTREPRISE POUR ASSURER LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE : UN REGARD ORGANISATIONNEL ET COMPARATIF SUR LES SYSTÈMES ALLEMAND ET QUÉBÉCOIS

Par **Kerstin Kuyken**, Doctorante en administration des affaires, ESG UQAM
Kuyken.kerstin@courrier.uqam.ca

Avec la collaboration de **Mehran Ebrahimi**, Professeur titulaire, ESG UQAM
Et **Anne-Laure Saives**, Professeure titulaire, ESG UQAM

RÉSUMÉ Économie du savoir, crise économique et financière, mutations démographiques : tous sont des facteurs qui amènent à reconsidérer les liens entre économie et éducation. Cet article compare deux variantes de ces liens : le système dual allemand et la coopération au Québec par les comités sectoriels. Basé sur une recension des écrits spécialisés, l'article pose un regard sur leurs logiques sous-jacentes et leurs caractéristiques, sur leurs impacts sur le travail en entreprise et sur leur valeur dans le contexte du capitalisme cognitif. Ce faisant, trois propos sont avancés : 1) Le système allemand repose sur des fondements d'une pédagogie passant par la pratique, tandis que le système québécois repose sur une compétitivité des secteurs et sur une logique essai-erreur qui passe par une concertation sociale; 2) En Allemagne, on valorise le lien entre individu et organisation, tandis que le système québécois amène à une flexibilité professionnelle accrue et une logique de la compétence; 3) Par sa logique du métier, le système dual risque d'être dépassé à l'ère du capitalisme cognitif. En comparaison, le système québécois ne représente pas assez d'éléments structurels pour rassurer et encadrer la formation des employés, et notamment ceux en phase d'insertion professionnelle.

ABSTRACT Knowledge economy, economic and financial crisis and demographic changes: all these factors lead to the need to reconsider the links between economy and education. This paper compares two variations of these links: the German dual system and Quebec's cooperative approach via sectoral workforce committees. Based on a review of specialized writings, this paper takes a close look at their underlying logics and characteristics, as well as their impact on work within the organization and at their value in a knowledge based economy. Thereby, three statements can be raised: 1) The German system is based on a practice-oriented pedagogy, whereas Quebec's system relies on sector competitiveness and on a logic of trial and error that involves social partnership. 2) In Germany, the link between the individual and the organization is valorized, whereas the Quebecer system leads to professional flexibility and to a competence-based logic. 3) Because of its profession-oriented logic, the German system risks to be outdated in today's knowledge economy. In comparison, the Quebecer system may be criticized, because a big responsibility relies on the individual.

En raison de nombreuses mutations de nos sociétés à la suite de plusieurs crises économiques, il est temps de poser un regard sur les systèmes d'éducation et leur contribution à l'économie de leur pays. Des changements démographiques récents mènent à une crise de la main-d'œuvre dans plusieurs pays. La crise de 2007-2008 notamment a menacé la productivité dans plusieurs organisations et la récente crise de la zone euro fait en sorte que nombre de jeunes se trouvent actuellement sans emploi (European Union News, 2014; Verdevoye, 2013). À cela s'ajoute le fait que, dans l'ère du capitalisme cognitif, ce sont les connaissances qui mènent à la création de valeur (Moulier-Boutang, 2007).

En effet, les entreprises mettent davantage l'accent sur les connaissances d'un individu pour en décrire la valeur (Bernier, 2011). C'est ainsi que plusieurs chercheurs et spécialistes posent un regard particulier sur les différents systèmes d'éducation et de formation à travers le monde. Plusieurs travaux et études internationales s'intéressent à l'adaptabilité de ces systèmes au nouveau contexte économique (Bernier, 2011; Ballas et autres, 2012; Bernier et autres, 2011; Peters, 2013), tandis que d'autres portent sur la précision des caractéristiques et débouchent sur des suggestions des voies d'avenir à tracer (Hoffman, 2011; Lasserre, 2011). Un aspect particulièrement soulevé porte sur la transition entre l'école et le travail (Bernier, 2011; Doray, Ménard et Adouane, 2008; Hannan, Raffé et Smyth, 1996; Lehmann, 2000), une phase complexe qui est fortement dépendante de la qualité des études, de la situation sur le marché du travail, des conditions économiques, démographiques et des traditions nationales (OCDE, 2012, p. 398).

Dès les années 1980, on remarquait que cette transition se caractérisait comme étant de plus en plus difficile pour les jeunes (Herget, 1987). Cette difficulté s'avère croissante, surtout en temps de crise économique, puisque les employés avec une expérience professionnelle sont souvent préférés aux débutants sur le marché du travail (OCDE, 2012). Le chômage des jeunes augmente de manière générale et certains pays, comme l'Espagne, l'Italie ou la France sont marqués par un taux de chômage des jeunes particulièrement élevé et cherchent des solutions pour remédier à cette situation (Ballas et autres, 2012; Lasserre, 2011).

Si l'on tient compte de ces préoccupations, les relations entre l'économie et l'éducation, et plus particulièrement entre les entreprises et les institutions de formation, sont des éléments clés dans une société et doivent être repensés. En fait, dans de nombreux pays, on assiste à une structuration progressive des établissements de formation, à une intégration des pratiques de formation continue et initiale et à un rapprochement entre les écoles et le monde économique (Doray et Maroy, 2003).

En adoptant un regard international, il est d'ailleurs intéressant de considérer que les systèmes d'éducation et leur lien avec les entreprises sont loin d'être uniformes (Ballas et autres, 2012). En effet, la nature de l'institution de l'éducation dans une société¹ se distingue notamment par rapport à l'implication de l'État (Estevez-Abe, Iversen et Soskice, 2001), et leurs liens avec l'économie varient en fonction du référentiel sous-jacent aux politiques publiques (Doray et Maroy, 2003). Ces particularités amènent à porter un regard comparatif et international. En adoptant une perspective de gestion des organisations, cet article s'intéresse davantage au rapprochement des entreprises et des établissements d'enseignement et de formation.

¹ Ici la notion d'« institution de l'éducation » est entendue dans un sens macro-institutionnaliste et dans une perspective comparative des capitalismes à travers le monde. En ce sens, l'éducation figure parmi les institutions cruciales dans une société et est soumise à un régime de régulation particulier (Hall et Soskice, 2001, p. 4).

Il porte une attention particulière au système dual allemand, modèle traditionnel souvent cité en référence quant à son système d'éducation. La Commission européenne notamment a dernièrement déterminé que le système dual devrait être la voie à suivre dans l'ensemble des pays de l'Union européenne (Commission européenne, 2012). Si bien que plusieurs se tournent vers ce modèle, surtout lorsqu'il est question de la transition entre l'école et le travail. Profondément enraciné dans l'histoire et dans les valeurs du pays, le système d'éducation appelé « dual » implique différents acteurs du marché du travail et les responsabilise par rapport à l'éducation à l'aide d'un cadre réglementaire précis. Ce système perdure aujourd'hui. En effet, 59 % des personnes actives du marché du travail en 2010 détenaient un diplôme acquis par cette forme de transition entre l'école et le marché du travail (Lasserre, 2011; Schmidt, 2010).

Le modèle allemand est comparé aux initiatives de coopération au Québec, décrites comme faisant partie d'un système innovateur (Tremblay et autres, 2005) qui répond aux mutations sociétales et économiques récentes. Il s'agit d'un autre modèle intéressant qui rapproche les établissements d'enseignement et les entreprises par l'émergence des « comités sectoriels ». Représentant une solution plus récente et créés en réponse aux mutations économiques et démographiques (Bernier, 2011; Doray, Ménard et Adouane, 2008; Tremblay, Doray et Landry, 2005), les comités sectoriels ont fait l'objet de plusieurs travaux descriptifs. Certains d'entre eux en retracent l'évolution et décrivent les caractéristiques du modèle québécois (Bélanger et Robitaille, 2008; Tremblay, Landry et Doray, 2005). D'autres adoptent un regard critique et analytique (Bernier, 2011; Charest, 1999). Cependant, la majorité des travaux sur les comités sectoriels du Québec s'inscrit dans le cadre théorique des relations industrielles (Tremblay, Landry et Doray, 2003) et les auteurs développent, de fait, peu d'éléments dans une optique de gestion des organisations. De plus, vu la nature plus récente et l'échelle plus petite de ce modèle, il existe un besoin d'effectuer des travaux comparatifs avec d'autres nations (Bélanger et Robitaille, 2008).

Cet article présente donc une tentative de réponse à ce besoin de comparaison dans une perspective organisationnelle et met en parallèle deux systèmes de formation basés sur une collaboration entre les employeurs et les établissements d'enseignement (Charest, 1999). Partant d'une recension des écrits spécialisés, nous comparons deux systèmes d'éducation : le système dual allemand, plutôt de caractère traditionnel et souvent cité comme un des facteurs explicatifs de la compétitivité du pays (Lasserre, 2011), et le système coopératif au Québec, une innovation plutôt récente pour mieux répondre aux attentes d'une économie du savoir (Tremblay, Landry et Doray, 2005). La réflexion repose sur trois objectifs : nous cherchons tout d'abord à décortiquer les origines, les logiques sous-jacentes et les caractéristiques des deux systèmes; nous visons ensuite à cerner leurs impacts sur le travail en entreprise; et, pour finir, nous évaluons la puissance de tels systèmes dans le contexte d'un capitalisme cognitif et nous définissons des facteurs d'inspiration pour d'autres pays.

■ NÉCESSITÉ DE REPENSER L'ÉDUCATION DANS LE CONTEXTE DU CAPITALISME COGNITIF

Avec l'émergence des secteurs du service (Gadrey, 2003) et l'arrivée des nouvelles technologies de l'information et de la communication, notre contexte actuel peut être décrit comme « société du savoir ». Depuis les années 1990, on parle d'un tel phénomène, car en raison de nombreuses mutations sociétales, notre rapport au savoir a progressivement changé. Nous pouvons distinguer plusieurs perspectives qui décrivent ce phénomène. La

perspective dominante est celle d'une économie fondée sur les connaissances qui est répandue par les organismes internationaux – telles l'Union européenne et l'OCDE – et qui a progressivement évolué vers une orientation néolibérale (Bouchez, 2014). Comme le dit Pierre Caspar (2014), la vision d'une société fondée sur la connaissance consistait en une utopie de l'Union européenne avec une vision d'une circulation des connaissances libre en société mais, dans le contexte économique et financier actuel, elle est devenue celle d'une « économie fondée sur le savoir » qui repose avant tout sur l'élément de la compétitivité économique (Caspar, 2014). L'élément central de cette perspective est donc la maximisation de la richesse économique d'une société en utilisant le savoir de ses citoyens comme levier. Dans ce sens, le savoir des individus permet la création de valeur économique dans une société (Foray, 2009). Ainsi, la richesse d'une nation passe avant tout par le développement des connaissances de ses individus, c'est-à-dire le système d'éducation (OCDE, 2012). De ce point de vue, les jeunes d'aujourd'hui sont « la source principale de renouvellement des compétences de la main-d'œuvre » d'un pays (OCDE, 2012, p. 400). En même temps, plusieurs critiques à cette vision sont formulées. Tout d'abord, une telle perception mène davantage à une privatisation du savoir aux fins de l'économie du marché impliquant des inégalités sociales et des restrictions d'accès à la connaissance (Caspar, 2014). De plus, l'accès au savoir peut être restreint par un manque de ressources logistiques et financières ou par un manque d'accès à l'éducation (Bouchez, 2014). S'ajoute à cela la critique du caractère déterminant de la dimension financière dans le cadre de ce courant (Colletis et Paultré, 2008).

Des perspectives alternatives sont la vision véhiculée par l'UNESCO et celle du capitalisme cognitif provenant du courant de l'économie de la régulation (Bouchez, 2014; Boyer, 2004). Comme le considère l'UNESCO, les sociétés du savoir se décrivent également par des facteurs politiques et philosophiques ainsi que par les caractéristiques du système éducatif dans une société où il faut « œuvrer pour assurer l'articulation des savoirs dont les sociétés sont déjà dépositaires avec les nouvelles formes d'élaboration, d'acquisition et de diffusion du savoir valorisées par le modèle d'économie de la connaissance » (UNESCO, 2005, p. 17). Le courant du capitalisme cognitif est basé sur l'idée de l'émergence d'un capitalisme post-fordiste où la création de valeur passe par l'accumulation et le partage des connaissances (Moulier-Boutang, 2007). Issue de l'école de la régulation, cette vue fait également appel à des éléments tels que l'organisation de la production des entreprises, le rapport salarial et les conflits sociaux (Bouchez, 2014).

Pour les trois perspectives, les questions relatives au système d'éducation deviennent cruciales. Selon la perspective axée sur l'économie (OCDE, Union européenne et autres), on s'intéresse avant tout à ses caractéristiques et à la façon de préparer la main-d'œuvre pour la création d'une valeur économique. Pour ce qui est de la perspective sociétale de l'UNESCO, il s'agit de s'intéresser à l'accès à la connaissance grâce au système éducatif. Finalement, la perspective du capitalisme cognitif s'intéresse aux composantes du système d'éducation qui peuvent fortement varier d'un contexte sociétal à l'autre (Boyer, 2004). Cependant, il semblerait que seuls les travaux s'inscrivant dans le courant dominant ont réellement porté sur les questions de l'apprentissage et de la formation des adultes (Bouchez, 2014), et que cet aspect serait à développer davantage. Le présent article cherche alors à apporter une contribution en ce sens. Il s'inscrit dans la perspective du capitalisme cognitif et pose un regard sur les formes que le système d'éducation prend dans les systèmes allemand et québécois. Nous retraçons d'abord les origines et les logiques des deux systèmes pour ensuite revenir sur les pratiques de formation en entreprise et la discussion des changements adoptés dans le contexte contemporain.

■ COLLABORER POUR ÉDUIQUER : UNE VOIE PROMETTEUSE POUR UNE ÉCONOMIE EN MUTATION

Le système allemand : origines, contributeurs et logiques

L'évolution du système dual

Les fondements du système allemand remontent au XVI^e siècle. Empreint d'une tradition d'éducation propre à l'Allemagne et d'une intégration de l'État dans l'éducation (Hollinger, 2002), le système dual a été influencé par plusieurs penseurs tels Jan Amos Comenius, Wolfgang Ratke, Hermann Francke, Joachim Heinrich Campe, Johann Heinrich Pestalozzi, Georg Kerschensteiner et Paul Oestreich (Hollinger, 2002). Kerschensteiner notamment, penseur et pédagogue allemand de la fin du XIX^e siècle, défendait l'idée que l'école ne suffit pas pour intégrer un jeune dans la société, mais qu'il est important de le former en lui donnant les valeurs de la culture d'un métier (*Beruf*) (Hoffman, 2011). Ses contributions s'inscrivent dans une période où « la pédagogie redécouvre le potentiel émancipateur du travail humain librement consenti » (Hollinger, 2002, p. 91). Pédagogue et praticien, Kerschensteiner avait une vision de l'éducation qui doit « permettre à l'élève de rendre service à la communauté » (Hollinger, 2002, p. 102). En jumelant à la fois des valeurs humanistes et pragmatiques, il fondait l'école du travail (*Arbeitsschule*) en 1900, le premier établissement qui intégrait les pratiques de travail dans l'apprentissage à l'école. L'idée derrière cette combinaison était que la pratique manuelle fournit un incitatif très puissant au travail intellectuel qui permet ensuite d'organiser le travail manuel (Hollinger, 2002).

Le système dual tel que nous le connaissons aujourd'hui est né au début du XX^e siècle, à la suite à la création de cette combinaison, à laquelle se sont rajoutées d'autres initiatives. Son caractère dual réfère au fait de jumeler à la fois la formation à l'école et l'acquisition des compétences du métier en entreprise. L'histoire nous permet de retracer deux motifs justifiant ce jumelage. Le premier s'insère dans une vision traditionnelle où l'apprentissage est une pratique avec le maître (Hollinger, 2002). Le second est plutôt soumis à une logique industrielle et commerciale qui favorise surtout la rentabilité d'un tel système d'éducation (Hollinger, 2002). Dans ce cadre, l'objectif initial de ce système était la formation des travailleurs pour un emploi à temps plein immédiat, qui correspond au métier appris (Herget, 1987, p. 9).

Les acteurs du système

Un ensemble d'acteurs contribuent à ce système pour assurer son fonctionnement. Premièrement, les employeurs assurent la formation et l'encadrement en entreprise. Par ailleurs, les entreprises sont reconnues par le corps social et par la loi en tant que contributeurs principaux si bien qu'une organisation sur quatre s'engage dans la formation professionnelle duale (Lasserre, 2011). Deuxièmement, des écoles professionnelles à temps partiel (*Berufsschule*) assurent la formation théorique et sont sous la responsabilité des *Länders* (Hollinger, 2002). Dans le cadre de cette formation, ces écoles visent à développer trois types de compétences (Hoffman, 2011) :

- la compétence technique (*Fachkompetenz*) qui consiste au développement des connaissances d'experts, au savoir-faire ainsi qu'à l'apprentissage de bonnes méthodes de travail;

- les aptitudes sociales (*Sozialkompetenz*) qui correspondent à la capacité de nouer des relations sociales, et qui permettent aux jeunes d'agir avec responsabilité et de développer un sentiment de solidarité;
- la compétence relationnelle (*Personalkompetenz*) pour apprendre aux jeunes à répondre aux demandes sociales (ex. : celle de la famille ou des amis) et professionnelles, à établir un plan de vie, et à développer des capacités telles que l'autonomie, la confiance en soi, la responsabilité et l'intérêt dans le but de créer et de défendre des valeurs et une morale.

Troisièmement, un certain nombre de partenaires sociaux tels que les syndicats et les unions d'employeurs encadrent le système². Finalement, les chambres d'industrie et de commerce veillent sur la standardisation et sur la qualité du système, notamment en préparant des examens communs et uniformisés (Hoffman, 2011).

Depuis les années 1960, le système dual est également soutenu par un cadre réglementaire. La Loi sur la formation professionnelle (*Berufsbildungsgesetz*), promulguée en 1969, forme la pierre angulaire réglementaire, puisqu'elle fixe la durée et la nature de la formation en entreprise et veille sur la conformité de l'examen final (Hollinger, 2002). En 1981, cette loi était complétée par la Loi sur la promotion de la formation professionnelle (*Berufsbildungsförderungsgesetz*), menant à la création de l'Institut fédéral pour l'éducation et la formation professionnelle (*Bundesinstitut für Berufsbildung*) qui assume plusieurs tâches. Ses responsabilités impliquent, entre autres, une planification des besoins en éducation et la surveillance de la qualité des instituts d'apprentissage (BIBB, 1981, paragr. 6). Cette charge permet une régulation du nombre de places et une planification sur le moyen terme et le long terme. C'est d'ailleurs avec cette loi que le système de formation dual a pu s'adapter aux changements économiques et technologiques, notamment en intégrant une voie de formation duale pour les métiers en informatique (Hollinger, 2002).

Synthèse et logiques générales

Dans l'ensemble, nous pouvons constater que comparativement aux pays anglophones, qui disposent également d'un système de collaboration, l'engagement de l'État est plus prononcé. En effet, il existe un cadre réglementaire national et officiel pour standardiser cette forme d'enseignement, le système allemand étant appuyé par un fort investissement financier et social en éducation. L'éducation duale est donc marquée par trois grands principes organiques : « la responsabilité des entreprises, l'implication des partenaires sociaux et la référence à un métier dans la construction et la transmission de la qualification » (Lasserre, 2011).

En considérant tous les facteurs et contributeurs, nous remarquons que le système allemand ne repose pas seulement sur une idée de standardisation des compétences, mais sur une philosophie basée sur l'idée que l'expérience en entreprise permet d'assurer une meilleure transition de l'école au monde du travail (Hoffman, 2011). Il est le résultat d'une coévolution des valeurs sociales et économiques et a constamment dû s'adapter, notamment durant les années 1990 qui ont été marquées par la réunification allemande et par l'arrivée des valeurs néolibérales liées à la mondialisation et à l'encadrement politique européen

² Parmi ces partenaires syndicaux, on trouve le regroupement syndical fédéral, le *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) ainsi que des syndicats à titre individuel. Les associations d'employeurs participantes sont le *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI), le *Handelsverband Deutschland* (HDE) ainsi que la *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (BDA).

(Hollinger, 2002). Au début des années 2000, les deux tiers d'un même groupe d'âge au pays optaient encore pour le système dual (Hollinger, 2002), ainsi que 51 % des jeunes en 2011 (BIBB, 2012).

Le modèle québécois : origines, contributeurs et logiques

L'évolution des comités sectoriels

Le modèle québécois étudié ici se résume par les comités sectoriels, une initiative qui s'est inscrite dans une nouvelle forme de concertation, née dans les années 1960 (Johnson, 1997). Plusieurs écrits affirment que le contexte de la crise économique dans les années 1970 a davantage favorisé le développement des mécanismes de concertation qui ont ultimement mené aux comités sectoriels (Bernier et autres, 1996; Fournier, 1986). En effet, la concurrence accrue, une problématique de chômage permanent et structurel ainsi qu'une incapacité de l'État de régler seul les problèmes économiques ont mené à la nécessité de mieux former la main-d'œuvre pour le patronat et à une plus grande importance de la sécurité au travail pour le syndicat (Bernier et autres, 1996). Il s'agissait donc de rapprocher les différents acteurs et d'instaurer une culture d'apprentissage dans les entreprises (Doray et autres, 2008). Ainsi, à l'arrivée du Parti québécois au pouvoir dans les années 1970 (Bernier et autres, 1996) et avec la réforme de l'éducation (Tremblay, Doray, et Landry 2005), s'est développée une intégration de la formation professionnelle dans la conception de l'éducation. Les changements adoptés se sont insérés dans le contexte de la Révolution tranquille qui a profondément transformé la nature du système d'éducation au Québec (Bernier, 2011).

Durant les années 1990, la dynamique du « Québec inc. », qui décrit une alliance étroite entre le gouvernement et les corporations, a planté le décor pour continuer de rapprocher le milieu de l'éducation et le milieu du travail (Johnson, 1997). En 1992, André Bourbeau, alors ministre de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, créait la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM) dont l'une des tâches (parmi cinq) était d'encourager la formation des travailleurs actifs (Johnson, 1997). La SQDM a ensuite été transformée pour devenir Emploi Québec.

À la construction institutionnelle de l'environnement de la formation se sont ajoutées les démarches visant l'incitation, voire l'obligation des entreprises de former leurs employés. La Loi sur les compétences (*Bill 90*), implantée en 1995 après une inspiration du contexte réglementaire français (Charest, 1999), oblige les entreprises qui génèrent annuellement plus de 250 000 \$ de chiffre d'affaires à investir au moins 1 % de leur masse salariale dans la formation du personnel ou dans l'engagement d'apprentis poursuivant des programmes techniques (Bélanger et Robitaille, 2008; Commission des partenaires du marché du travail, 2014). Finalement, cette étape a été suivie par la création de 30 comités³ (Bélanger et Robitaille, 2008). Ce moment marque par ailleurs une rupture majeure avec la logique du système dual anglo-saxon, où la formation est vue comme la responsabilité de l'individu (Tremblay, Doray, et Landry, 2005). À la suite de cette construction institutionnelle, le contexte réglementaire a été adapté à plusieurs reprises. Ainsi, sous la tendance générale d'un apprentissage tout au long de la vie et de la création de la mobilité professionnelle, la Loi sur les compétences a été adaptée itérativement pour finalement être transformée en

³ En 2014, le site web de la CMPT en présente 29 : <http://www.cpmpt.gouv.qc.ca/reseau-des-partenaires/comites-sectoriels.asp> (page consultée en décembre 2014).

Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre en 2007 (Bernier, 2011). Les entreprises ne sont alors pas seulement invitées à contribuer au financement de la formation des employés, mais aussi à reconnaître les compétences acquises selon des normes professionnelles mises en place par les comités sectoriels. La particularité de ces adaptations est visible dans le plan d'action qui accompagne la formation tout au long de la vie (MEQ, 2002). Quant au financement de l'éducation, il met plutôt l'accent sur le couple entreprise/individu que sur le plan étatique (Bernier, 2011).

Les acteurs du système

L'institution Emploi Québec assure jusqu'à aujourd'hui la gouvernance des comités qui ont les responsabilités suivantes : le respect de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (*Bill 90*), le développement des plans de formation sectorielle et le développement des cartes organisationnelles des programmes de formation professionnelle. Les autres participants des comités sont des employeurs, des syndicats, des associations d'employeurs et des représentants du ministère de l'Éducation.

Malgré le caractère obligatoire de la collaboration, les acteurs sont libres de déterminer la logique de fonctionnement des comités (Tremblay et autres, 2005). Cela sert par ailleurs à une meilleure adaptation aux particularités sectorielles. La concentration des groupes de participants varie aussi selon les secteurs. Ainsi, le Comité sectoriel de main-d'œuvre en aérospatiale au Québec (CAMAC) compte peu d'entreprises, mais ce sont toutes de grandes firmes qui jouent un rôle fondamental dans le secteur.

Synthèse et logiques générales

Lorsqu'il s'agit de la logique sous-jacente à l'émergence des comités, on observe plutôt un apprentissage par essais et erreurs avec l'objectif de rapprocher les employeurs et les établissements de formation, à la suite d'une crise économique, et en s'inspirant de plusieurs systèmes existants. Selon Johnson (1997) et Charest (1999), la politique québécoise s'est d'abord inspirée d'une logique sectorielle et soumise à une logique libérale qui provenait des travaux de Robert Reich et Lester Thurow au début des années 1990 et d'un rapport soumis au gouvernement canadien par le théoricien et professeur Michael Porter pour répondre à un taux de chômage élevé et une inadéquation des compétences de la main-d'œuvre et les besoins du marché du travail⁴. À la suite de pressions exercées par des acteurs locaux et provinciaux, cette logique aurait progressivement intégré des valeurs sociales pour alors se transformer en une double logique dite néo-corporatiste, composée d'une concertation sociale et d'une vision libérale (Johnson, 1997; Noël, 1993).

En comparaison avec les initiatives adoptées par des pays anglophones (Grande Bretagne, États-Unis)⁵, les objectifs du changement institutionnel et de la création des comités sectoriels sont de nature plus large. Les acteurs concernés ne veulent pas seulement réduire le nombre de chômeurs dans la société, mais poursuivent un objectif plus général : la concertation entre les syndicats et les entreprises afin d'assurer le fonctionnement des marchés sectoriels en soi (Bernier, Bilodeau et Grenier, 1996; Tremblay et autres, 2005). S'ajoute à cela le fait que les comités au Québec ne sont pas gérés par les employeurs, comme c'est le cas aux États-Unis; leur gestion est effectivement basée sur une idée de coopération duale entre les syndicats et les partenaires managériaux, d'une part, et les employeurs

⁴ Pour un aperçu des démarches conseillées, voir Porter, M.E and the Monitor Company (1991).

⁵ D'autres collaborations entreprises/éducation existent en Grande Bretagne et aux États-Unis, regroupés respectivement sous les appellations de *Training and Enterprise Councils* (TEC) et de *Private Industrie Councils* (PIC).

et les établissements d'enseignement, d'autre part (Tremblay et autres, 2005). Ces différents partenaires travaillent en collaboration sectorielle (Tremblay et autres, 2003), soumise à une approche par compétence, car les acteurs décident ensemble quelles compétences doivent être maîtrisées dans un secteur donné (Éducation internationale, 2014). Certains décrivent alors le modèle québécois comme innovateur (Tremblay, Doray et Landry, 2005), tandis que d'autres perçoivent un virage d'une logique générale dans l'histoire.

Quelques éléments résultant de la comparaison des deux systèmes

Une mise en perspective des deux systèmes permet de saisir leurs logiques fondamentales ainsi que leurs évolutions dans l'histoire et le contexte sociétal dans lequel ils s'insèrent. Les deux systèmes montrent un rapprochement de l'éducation aux pratiques en entreprise, mouvement qui a eu lieu au début du XX^e siècle en Allemagne, et dans les années 1960 au Québec – et plus particulièrement dans les années 1990. Comme Charest le constatait par une typologie des systèmes (1999), les deux modèles s'insèrent dans une logique de collaboration, la différence étant que le modèle allemand est marqué par une régulation conjointe et qu'au Québec la loi est utilisée comme levier pour créer une culture de formation en entreprise.

Il appert qu'une autre différence est liée aux fondements de tels systèmes. En effet, les dynamiques sous-jacentes aux systèmes montrent que leurs développements s'inscrivent dans deux périodes différentes : le système allemand reflète la période industrielle et une très forte culture de métier qui est d'ailleurs encore fortement omniprésente dans ce pays et le système québécois résulte des dynamiques récentes telles les crises économiques, l'émergence des nouveaux secteurs et la compétitivité dans l'économie mondiale.

Un autre élément fort intéressant est l'implication financière et sociale des entreprises. Tandis que les entreprises allemandes sont considérées comme acteurs principaux et jouent un rôle fondamental dans le financement, les entreprises québécoises ont plutôt un rôle de partenaire pour déterminer les besoins de l'industrie, tout en respectant la Loi sur les compétences. En gardant ces différences en vue, il est alors intéressant de poser un regard sur l'influence de tels systèmes sur les pratiques managériales.

■ RÉPERCUSSIONS SUR LE TRAVAIL EN ENTREPRISE DANS LE CONTEXTE DU CAPITALISME COGNITIF

À la suite de la description de l'évolution, des acteurs et des logiques des deux systèmes, il est maintenant intéressant de décrire leurs influences respectives sur les pratiques en entreprise. Rappelons que l'avènement du contexte du capitalisme cognitif est considéré comme l'élément principal justifiant cette discussion. En effet, il est pertinent de confronter deux modèles qui ont émergé dans deux contextes différents : le modèle allemand, né dans une logique industrielle et obligé de s'adapter aux nouveaux défis, et le modèle québécois, né en contexte postindustriel et présentant une nouvelle voie à considérer quant à l'organisation de l'éducation (le tableau synthèse présenté à la page 130 dresse un portrait des principales caractéristiques).

L'environnement allemand : la culture de métier et l'entreprise comme institution formatrice (parcours d'insertion)

La formation duale en Allemagne génère plusieurs retombées économiques et sociétales telles que la réduction du taux de chômage des jeunes⁶, une forte transparence du marché du travail pour les jeunes (Lehmann, 2000) et un rehaussement du niveau des qualifications de la population allemande, un indicateur très important dans l'économie du savoir (Schmidt, 2011)⁷. Malgré cela, le système allemand, aussi performant soit-il, a déjà été critiqué à plusieurs reprises et a dû répondre à plusieurs interrogations. En 1987, on arrivait déjà au constat que le système dual ne montrait pas les mêmes dynamiques que dans la période d'après-guerre (Herget, 1987), notamment en raison de l'émergence des secteurs de services et d'un manque d'adaptation entre le nombre d'apprentis et les besoins sectoriels. Malgré les adaptations réussies et l'importance du nombre des jeunes qui choisissent encore le système dual, Alain Lattard (2000) avance que sans réforme fondamentale une diminution de la formation duale en serait la suite logique. Se pose alors la question de savoir si avec un passage à une logique d'un capitalisme cognitif, un système reposant sur l'initiation à un métier et sur la cohésion sociale n'est pas dépassé (Hollinger, 2002). Le contexte économique et sociétal a fait émerger une logique valorisant beaucoup plus les intérêts individuels que les intérêts collectifs et, depuis le début des années 2000, pousse à une remise en question de « l'ensemble de la philosophie sociale en Allemagne » (Hollinger, 2002, p. 5).

Cependant, les retombées managériales de la formation duale sont nombreuses. Le système allemand repose avant tout sur la culture du métier fortement présente en Allemagne et cette forme d'éducation permet également d'éduquer de « bons » citoyens (Lattard, 2000). Un jeune qui commence son expérience professionnelle par le système dual peut alors établir des liens de confiance avec ses collègues (Hollinger, 2002) et intégrer les valeurs liées à son métier. Ce développement d'une identité professionnelle a un effet rassurant pour le jeune, puisqu'il appartient à une communauté en entreprise et qu'il est reconnu comme futur travailleur qualifié (Rauner, 2010). Par ailleurs, selon le sentiment d'identité professionnelle (qui peut varier d'un métier à l'autre) et en raison de la reconnaissance comme futur expert, le jeune développe un attachement beaucoup plus fort à l'entreprise et s'engage davantage sur le long terme, ce qui est considéré comme un capital important pour les organisations à l'ère du capitalisme cognitif (Rauner, 2010).

Une autre répercussion sur le travail en entreprise est directement liée à l'acquisition des connaissances. En effet, une entreprise allemande comme institution formatrice est tenue par la loi de se préoccuper de la formation. Cela est exigé dans le cadre de la cogestion allemande (*Betriebliche Mitbestimmung*) et de la loi qui régit ce mode de gestion particulier : la Loi sur la cogestion (*Betriebsmitbestimmungsgesetz*) (Hollinger, 2002). Selon celle-ci, l'entreprise doit initier les employés à la formation, déterminer les besoins des employés

⁶ En 2011, le taux de chômage des jeunes était de 8 % en Allemagne, comparativement à 23,4 % en Espagne ou à plus de 50 % en Grèce (Commission européenne 2012). Cependant, il faut également noter que l'Allemagne est fortement aux prises avec le vieillissement de sa population, ce qui fait que le nombre de jeunes dans ce pays est nettement inférieur à celui des pays d'Europe du sud.

⁷ L'auteur se base sur une étude de l'OCDE de 2009 qui mesure le niveau des compétences dans la population active dans les pays OCDE. Cette dernière montre que 60 % des Allemands disposent des qualifications moyennes et 16 % des allemands disposent de qualifications de bas niveau (comparativement à la moyenne de l'OCDE, respectivement de 40 % et de 30 %). L'auteur lie ces résultats à son analyse du système d'éducation allemand.

concernés et dialoguer avec eux par l'intermédiaire du comité d'entreprise (*Betriebsrat*)⁸. De plus, le rôle et les qualifications des formateurs sont fixés par la loi. Le rôle de formateur est accessible à tout individu qui détient les compétences professionnelles nécessaires ainsi que des compétences sociales et personnelles pour former de jeunes employés (Hollinger, 2003)⁹. Une autre réglementation porte sur les connaissances techniques et morales à transmettre en entreprise. Ce cadre réglementaire débouche sur des plans de formation très structurés qui prévoient l'acquisition des connaissances dans un délai prédéterminé, un processus qui est vérifié par la ou les personnes responsables et joint au contrat de formation. Cette acquisition de connaissances très structurée et uniforme au sein de l'organisation est rassurante pour les jeunes (Wegerich, 2011).

Un autre aspect à souligner concerne le caractère financier inhérent à la formation en entreprise. Les jeunes apprentis ont un salaire généralement fixé par la loi qui est inférieur à celui des professionnels travaillant dans la même branche et qui augmente progressivement avec les années de formation (Hollinger, 2002)¹⁰. Le fait de percevoir un salaire génère un sentiment de sécurité dans un environnement économique plutôt instable et permet d'établir une relation durable avec l'entreprise.

Tous ces facteurs pris en compte, comment conserver ces retombées, si l'on considérait une réforme fondamentale de ce système? Il s'agit également de facteurs fortement inspirants pour d'autres systèmes d'éducation qui reposent sur un rapprochement éducation/entreprise et qui souhaitent améliorer la transition entre l'école et le travail pour les jeunes.

L'environnement québécois : l'employabilité et la responsabilisation de l'individu par rapport à la formation

Comme c'est le cas pour le modèle allemand, le modèle québécois est porteur de succès du fait de plusieurs facteurs. Tout d'abord, cette initiative fait partie des mesures qui ont permis l'obtention d'un emploi et la transition à l'environnement de travail (Doray, Ménard et Adouane, 2008). En fait, en 2012, plusieurs mutuelles de formation ont été créées dans les comités des secteurs des services automobiles, du tourisme, de l'économie sociale et de l'action communautaire, et de l'aéronautique (CPMT, 2012). D'autres initiatives comprennent la création de normes professionnelles, l'échange avec des responsables des ressources humaines dans les organisations (par des conférences, des séminaires, etc.) ainsi que la collaboration avec le ministère de l'Éducation concernant la création et la révision des programmes d'études (Emploi Québec, 2012). De plus, de nouveaux programmes de formation ainsi que de nouveaux établissements d'enseignement ont vu le jour dans plusieurs secteurs, comme ce fut le cas pour l'Institut de formation aérospatiale (IFA) dans l'aérospatiale. Ce dernier est reconnu comme un « centre d'excellence en formation aérospatiale qui met en commun l'expertise de ces trois grandes maisons d'enseignement pour réaliser

⁸ Le comité d'entreprise (CE) est composé de délégués d'employés élus parmi les employés de l'entreprise ainsi que d'actionnaires, les deux parties arrivant à une prise de décision paritaire. Les lois de la cogestion prévoient un représentant de la jeunesse au CE si le nombre de jeunes travailleurs de moins de 18 ans atteint 5 salariés ou si les jeunes qui sont employés avant de terminer leur formation professionnelle ont moins de 25 ans (Hollinger, 2003, p. 392; BGBl, 2001, I, p. 2518).

⁹ L'auteure se base ici sur la Loi sur la formation professionnelle (§ 20, art. 4 et 76) qui décrit la désignation des responsables de formation ainsi que leurs qualifications nécessaires.

¹⁰ Cette réglementation s'insère dans la Loi de la formation professionnelle (§ 4).

la synergie entre le monde de l'éducation et l'industrie aérospatiale » (Journal Les Affaires, 2006).

Cependant, par rapport aux pratiques en organisation, plusieurs limites peuvent être relevées à propos du système à l'étude. Tout d'abord, nous remarquons qu'il existe peu de standardisation de la formation dans l'entreprise. Cela s'explique probablement par la liberté laissée aux comités et par l'absence d'un cadre réglementaire général et de comités de formation en entreprise, ce qui pose des problèmes de gouvernance entre les différents acteurs (Bélanger, Daniau et Meilleur, 2010).

Un autre point critique concerne la responsabilité de l'individu quant à sa formation. Dans le cadre du système québécois, la responsabilité de se former semble plutôt reposer sur l'individu qui est alors tenu de conserver son « attractivité » sur le marché du travail ; un développement que certains chercheurs décrivent par le concept de l'employabilité¹¹ (Bernier, 2011). Ce dernier désigne les « aptitudes d'un individu à travailler selon les exigences du marché » (Doray et Maroy, 2013, p. 21) et correspond à un référentiel sociétal « libéral-social » avec un cadre réglementaire qui incite à la fois les employeurs et les individus à se mobiliser pour atteindre des objectifs économiques communs (Doray et Maroy, 2013). De plus, les politiques relatives à l'apprentissage tout au long de la vie et la Loi sur les compétences semblent mener vers cette tendance. S'ajoute à cela le fait que pour toute entreprise dans le monde, des difficultés financières, des crises et un manque d'intégration des pratiques de formation dans le travail quotidien font en sorte que l'acquisition de nouvelles connaissances ne peut se faire dans les délais et l'envergure souhaités (Seitz et Wagner, 2009). Par ailleurs, pour ce qui est des entreprises québécoises, les initiatives offertes par les organisations ne vont guère plus loin que le cadre réglementaire obligatoire (Tremblay et Rolland, 2011). De plus, aucun texte réglementaire ne précise un droit à la formation pour les salariés au Québec, comme c'est le cas dans d'autres sociétés (Bernier, 2011).

Dernièrement, comparativement au modèle allemand, on constate une absence de l'éducation du citoyen et plutôt une prédominance des formations techniques, axées sur les compétences. Même si les approches canadiennes offrent une grande flexibilité qui est considérée comme un atout sur le marché du travail actuel (Lehmann, 2000), ce sont particulièrement les jeunes qui auraient besoin d'un encadrement plus structuré. Il ressort d'une étude menée par le CCJ que les jeunes ont de la difficulté durant la formation professionnelle et elle propose de l'intégrer davantage dans une logique de concertation (CCJ, 2014, p. 9). D'un point de vue critique, on peut alors déplorer l'absence de transmission de valeurs fondamentales liées à la logique du métier. Dans cette perspective, la logique sous-jacente à l'éducation passerait alors d'une émancipation citoyenne à une accumulation des compétences pour augmenter l'employabilité des personnes sur le marché du travail (Bernier, 2011).

¹¹ Il s'agit d'un concept qui a particulièrement été développé aux États-Unis et au Canada dans les années 1960 et 1970 (Doray et Maroy, 2003).

TABLEAU SYNTHÈSE : SYSTÈME DUAL ET COMITÉS SECTORIELS

	Le système allemand : le système dual	Le système québécois : les comités sectoriels
Origines	Plusieurs penseurs tels que Comenius, Ratke, Francke, Campe Pestalozzi, Kerschensteiner, Oestreich	Plusieurs influences et inspirations venant de l'extérieur : Reich, Thurow et Porter; les pratiques européennes (françaises pour le cadre législatif) et américaines Plusieurs regroupements et acteurs tels que : associations d'employeurs, acteurs politiques (ex. : André Bourdieu)
Contexte (création)	Économie industrielle, révolutions pédagogiques, logique de maître/apprenti dans les organisations manufacturières	Crise économique des années 1980, changements technologiques, nécessité de réfléchir à une stratégie de la main-d'œuvre (naissance de l'économie du savoir)
Fondements philosophiques/logiques	Une vision humaniste et pragmatiste L'éducation pour devenir un « bon » citoyen La formation à l'école n'est pas suffisante pour préparer un jeune au travail Les entreprises jouent un rôle actif dans l'éducation et la formation	L'éducation doit être indépendante de l'église et plus orientée vers les entreprises (depuis les années 1960) Concertation sociale pour être compétitif; logique sectorielle Démarche essai/erreur pour rapprocher les institutions (engager acteurs patronaux et syndicats dans la gestion conjointe de la formation)
Cadre réglementaire	1969 Loi sur la formation professionnelle (<i>Berufsbildungsgesetz</i>) 1981 Loi sur la promotion de la formation professionnelle (<i>Berufsbildungsförderungsgesetz</i>)	1995 Règlement du soutien à l'industrie, Politique sectorielle par Emploi Québec 1995 Loi sur les compétences (Loi du 1 %) 1997 Création de Comités sectoriels 2007 Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre
Acteurs engagés	Entreprises : formation en organisation, engagement financier Écoles professionnelles à temps partiel : formation théorique Chambres d'industrie et de commerce : standardisation et qualité Partenaires sociaux (syndicats/unions d'employeurs : encadrement)	Commission des partenaires du marché du travail du Québec Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (maintenant Emploi Québec) : gouvernance et financement Entreprises : représentants siègent aux comités sectoriels Syndicats, Associations employeurs
Influence sur les pratiques managériales	Parcours d'initiation et culture de métier, transmission des valeurs; Haute standardisation de la formation et suivi dans l'entreprise : l'entreprise doit promouvoir la formation, cibler les besoins de formation, consulter les employés à ce sujet (<i>Betriebsverfassungsgesetz</i>)	Définition de normes professionnelles et création des établissements de formation répondant aux besoins des entreprises dans un secteur donné; employabilité et responsabilisation de l'individu; basse standardisation de la formation; engagements financiers des entreprises pour assurer la formation (Loi du 1 %), mais absence de droit à la formation pour les employés

■ DISCUSSION CRITIQUE : LA RÉALITÉ ET L'AVENIR DES SYSTÈMES ALLEMAND ET QUÉBÉCOIS DANS LE CONTEXTE DE L'ÉCONOMIE DU SAVOIR

À la suite de l'étude de ces deux systèmes d'éducation dont l'un a été conçu à l'ère industrielle et l'autre dans le contexte du capitalisme cognitif, nous constatons que leurs logiques et leurs modes de régulation respectifs mènent à des dynamiques et des difficultés distinctes. Le système dual allemand, fortement reconnu dans le monde pour son encadrement des jeunes et encore conseillé de nos jours, est également fortement remis en question. Le système québécois, pour sa part, est décrit comme un modèle novateur, ayant réussi à intégrer une concertation sociale et une pensée libérale, mais est aussi critiqué du fait de l'absence d'encadrement standardisé et du report de la responsabilité de la professionnalisation sur le seul individu.

Pour les deux sociétés se posent des questions fondamentales : dans un système éducatif à l'ère de l'économie de la connaissance, comment traiter et pondérer la formation initiale et continue? Le système dual allemand, devrait-il être réformé pour mettre davantage l'accent sur une logique sectorielle qui donnerait plus de souplesse pour développer des dynamiques propres aux secteurs? Et dans ce cas, quels seront les piliers d'un tel système? Le Québec, devrait-il davantage impliquer les entreprises, et cela au-delà de la Loi du 1 % pour assurer une meilleure transition des jeunes vers le marché du travail dans un contexte d'instabilité? Est-il vrai qu'il n'existe pas encore de véritable culture de formation dans les organisations québécoises et, en son absence, que doit-on faire pour la bâtir? Et, dans le cadre d'un système de plus en plus axé sur une approche de compétences techniques, comment développer l'environnement institutionnel pour mieux éduquer les citoyens québécois et transmettre des valeurs de société?

Quoi qu'il en soit, pour l'avenir de ces deux systèmes, les acteurs concernés font face à une réflexion profonde dont le déni aurait des effets néfastes pour leur société respective. Dans les deux cas, il s'agit de systèmes fortement inspirants, puisqu'ils ont réussi à intégrer des acteurs locaux, ce qui est paradoxalement une approche fortement recommandée dans une économie mondialisée (Lévesque, 2004). Cependant, il reste à déterminer si les modèles allemand et québécois représentent des voies prometteuses pour renforcer les dynamiques locales, ou si ces modèles représentent des logiques dépassées pour une société postindustrielle concernant le système allemand ou des logiques trop techniques et ponctuelles concernant le système québécois.

À cette étape de notre analyse, nous remarquons que le système dual peut encore représenter une voie intéressante. Il permet une spécialisation et un futur professionnel prometteur à ceux qui n'ont pas nécessairement le profil pour effectuer des études universitaires. De plus, il rend possible un arrimage entre les besoins des entreprises et les profils des jeunes ainsi qu'une possibilité de renforcer le lien entre les employés et les entreprises. Ainsi, il permet de créer et d'accumuler des connaissances au sein des entreprises, activités très importantes à l'ère du capitalisme cognitif¹². Par ailleurs, la pertinence du système dual est soulignée par des initiatives récentes telles que la formation des jeunes Espagnols par le manufacturier automobile BMW en Allemagne (Verdevoye, 2013) ou l'implantation réussie

¹² Par ailleurs, la surqualification des employés et la haute mobilité des jeunes représentent deux problèmes d'actualité au Québec. Les statistiques de l'ISQ révèlent que 31 % des personnes sur le marché du travail étaient surqualifiées en 2012 (ISQ, 2013, p. 1). Pour l'ensemble du Canada, l'instabilité professionnelle touche surtout les jeunes qui ont moins de six ans d'expérience de travail (Statistique Canada, 2012, p. 17).

d'un système dual chez Siemens en Caroline du Nord aux É.U. (Bryant, 2012). Cependant, pour faire face aux pressions et logiques actuelles, le système dual doit continuer à s'adapter. Selon notre lecture, un accent particulier devrait être mis sur la création des passerelles entre différents types de formations. Ces dernières aideront à lutter contre la rigidité du système et à éviter que le choix de métier en début de parcours professionnel ne représente un poids trop important et nuise à l'évolution de l'individu.

Pour ce qui est du système québécois, la décentralisation des secteurs et l'intégration des valeurs sociales et corporatistes sont certainement intéressantes. Cependant, compte tenu des critiques récemment adressées à ce modèle, les entreprises devraient être davantage impliquées dans la conception, la réalisation et le financement de la formation. Ce constat s'applique surtout pour les petites et moyennes entreprises qui contribuent de façon importante à l'économie de la société¹³, mais qui ne sont pas concernées par les dispositifs réglementaires et politiques et qui s'impliquent seulement partiellement dans les initiatives des comités sectoriels. Le Programme d'apprentissage en milieu de travail (PAMT), mis sur pied par les comités sectoriels et lancé par Emploi Québec, est une initiative intéressante qui va dans ce sens. Il s'agit de transmettre davantage de connaissances et de valeurs liées à un métier au moyen d'un compagnonnage en milieu de travail et sur une base volontaire (soutenu financièrement par l'État) (Emploi Québec, 2014). Compte tenu de ce qui précède, il serait intéressant d'étendre cette initiative pour mener à des initiatives de formation standardisées et structurées qui encadrent davantage l'insertion professionnelle des jeunes.

Les deux modèles étudiés dans le présent article fournissent des inspirations intéressantes pour l'organisation des systèmes éducatifs. Cependant, ils présentent des limites et sont dans l'obligation de se réinventer. Le système dual, constitué à l'ère industrielle et bâti sur des valeurs profondément ancrées doit faire face aux enjeux tels que la mobilité accrue des travailleurs (et donc le besoin d'une plus grande flexibilité structurelle) et le vieillissement démographique menant à la nécessité d'intégrer des immigrants. En comparaison, la concertation au Québec, un modèle qui a émergé d'inspirations multiples dans un contexte de crise et de changement permanent, présente un manque d'éléments structurels qui auraient un caractère rassurant pour les jeunes.

¹³ Une étude de la BDC en 2011 montre que 98 % des entreprises canadiennes comptent moins de 100 employés et représentent 54,3 % du produit intérieur brut. Parmi ces PME, 21,4 % se trouvent au Québec (la province francophone représente 24 % de la population canadienne) (BDC, 2011).

■ BIBLIOGRAPHIE

- Ballas, D. R. et autres (2012). *Mind the Gap – Education Inequality Across EU Regions*, European Commission, Network of Experts in Social Sciences of Education and Training (NESSE), European Commission.
- Banque de développement du Canada (BDC) (2011). *Les PME d'un coup d'œil*, <https://www.bdc.ca/FR/Documents/other/PME-coup-d-oeil-ete2011.pdf> (page consultée en mars 2014).
- Bélanger, P. et M. Robitaille (2008). *A Portrait of Work-Related Learning in Quebec*, <http://www.ccl-cca.ca/pdfs/WLKC/WorkplaceTrainingQuebecEN.pdf> (page consultée en février 2014).
- Bélanger, P., S. Daniau et J.-F. Meilleur (2010), *La formation de base dans les petites et moyennes entreprises : pratiques et modèles novateurs*, Rapport synthèse, Montréal, Québec, CIRDEP.
- Bernier, C., M. Bilodeau, et J.-N. Grenier (1996). « Les comités paritaires de formation professionnelle au Québec », *Relations Industrielles*, vol. 51, n° 4, p. 655-692.
- Bernier, C. (2011). *Formation et employabilité. Regard critique sur l'évolution des politiques de formation de la main-d'œuvre au Québec*, Québec, Presses Université Laval.
- Boucher, P. (2014). « Autour de « l'économie du savoir » : ses composantes, ses dynamiques et ses enjeux », *Savoirs*, vol. 1, n° 34, p. 9-45.
- Boulet, M. (2013). « Rareté ou surplus de main-d'œuvre qualifiée au Québec : analyse comparée de l'évolution des qualifications sur le marché du travail de 1990 à 2012 », *Institut de la statistique du Québec*, vol. 14, n° 3, p. 1-12, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/bulletins/flash-info-201309.pdf> (page consultée en octobre 2014).
- Boyer R. (2004), *Théorie de la régulation*, Paris, La Découverte, collection « Repères ».
- Bryant, C. (2012). « A German Model Goes Global », *Financial Times*, <http://www.ft.com/cms/s/0/4f43b5c4-a32b-11e1-8f34-00144feabdc0.html#axzz2wEmbDkWQ> (page consultée en octobre 2013).
- Bundesinstitut für Berufsbildung/ Federal Institute for Vocational Education and Training (BIBB) (1981). *Berufsbildungsförderungsgesetz*, http://www.bibb.de/dokumente/pdf/berufsbildungsfoerderungsgesetz_1981.pdf (page consultée en février 2014).
- Bundesinstitut für Berufsbildung/ Federal Institute for Vocational Education and Training (BIBB) (2012). *Internetversion des BIBB-Datenreports zum Berufsbildungsbericht 2012 – Informationen und Analysen zur Entwicklung der Beruflichen Bildung*, <http://datenreport.bibb.de/html/4686.htm> (page consultée en février 2014).
- Caspar, P. (2014). « Éditorial », *Savoirs*, vol. 1, n° 34, p. 7-8.
- Charest, J. (1999). « Articulation institutionnelle et orientations du système de formation professionnelle au Québec », *Relations industrielles*, vol. 54, n° 3, p. 439-471.
- Charland, J.-P. (1982). *Histoire de l'enseignement technique et professionnel*, Québec, IQRC.
- Colletis G. et B. Paultré (2008). « Le capitalisme cognitif : une approche schumpétérienne des économies contemporaines », dans G. Colletis et B. Paultré (dir.), *Les nouveaux horizons du capitalisme*, Paris, Economica, p. 23-46.

- Comité consultatif Jeunes (CCJ) (2014). *Les transitions entre l'école et le marché du travail*, http://rsmo.qc.ca/wp-content/uploads/2014/04/Avis_TRANSITIONS_21mars2014.pdf (page consultée en octobre 2014).
- Commission européenne (2012). *Repenser l'éducation – Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socio-économiques*, <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN> (page consultée en janvier 2014).
- Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). *Bulletin d'information aux entreprises. Loi sur les compétences*, <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs14152> (page consultée en janvier 2014).
- Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), *Comités sectoriels*, <http://www.cpmt.gouv.qc.ca/reseau-des-partenaires/comites-sectoriels.asp> (page consultée en décembre 2014).
- Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) (2012). *Sommaire des réalisations de 2011-2012 et perspectives de 2012-2013*, http://emploiquebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/Sommaire_realisations_2011-12.pdf (page consultée en février 2014).
- Doray, P. et C. Maroy (2003). « Vers un nouveau monde de régulation de la formation professionnelle », dans P. Doray et C. Maroy (dir.), *Les relations entre économie et éducation : vers de nouvelles régulations?*, Paris, L'Harmattan, p. 9-30.
- Doray, P., L. Ménard et A. Adouane (2008). « Implementing the School-to-Work Transition in Quebec », *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques*, http://www.quebec.ca/observgo/fichiers/25131_GSE-3.pdf (page consultée en février 2014).
- Éducation internationale (2014). *Éducation internationale : la formation professionnelle et le système d'éducation du Québec*, <http://www.education-internationale.com/elevés-étrangers/la-formation-professionnelle-et-le-systeme-deducation-du-quebec> (page consultée en février 2014).
- Emploi Québec, 2014, *Apprentissage en milieu de travail*, <http://emploiquebec.gouv.qc.ca/entreprises/investir-en-formation/programmes-de-developpement-de-la-main-doeuvre/apprentissage-en-milieu-de-travail/> (page consultée en octobre 2014).
- Estevez-Abe, M., T. Iversen et D. Soskice (2001). « Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State », dans P. A. Hall et D. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York, Oxford University Press, p. 145-183.
- European Union News (2014). *The European Semester, Europe 2020 Strategy, Youth Employment and Youth Guarantee Related Issues and a Quality Framework for Traineeship, the Focus of EPSCO Council*, <http://gr2014.eu/news/press-releases/european-semester-europe-2020-strategy-youth-employment-and-youth-guarantee> (page consultée en mars 2014).
- Foray, D. (2009). *L'économie de la connaissance*, Paris, La Découverte.
- Gadrey, J. (2003). *Socio-économie des services*, Paris, La Découverte.
- Hall, P. A. et D. Soskice (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York, Oxford University Press.

- Hannan, D. F., D. Raffe et E. Smyth (1996). *Cross-National Research on School to Work Transitions: An Analytical Framework*, http://www.econ.upf.edu/~montalvo/sec1034/school_work_ocde.pdf (page consultée en février 2014).
- Herget, H. (1987). *The Transition of Young People Into Employment After Completion of Apprenticeship in the 'dual System' (in-plant Training and Part-time School)*, European Centre for the Development of Vocational training, Berlin, CEDEFOP, <http://www.voced.edu.au/word/46336> (page consultée en février 2014).
- Hoffman, N. (2011). *Schooling in the Workplace: How Six of the World's Best Vocational Education Systems Prepare Young People for Jobs and Life*, Boston, Harvard Education Press.
- Hollinger, V. (2002). *Le système dual : l'exception allemande de la formation professionnelle initiale : Débats de société d'hier et d'aujourd'hui*, Bern, Peter Lang.
- Johnson, A. F. (1997). « Towards a Renewed Concertation in Québec : la Société québécoise de développement de la main d'œuvre », dans A. Sharpe et R.S. Haddow, *Social Partnerships for Training : Canada's Experiment with Labour Force Development Boards*, copublié par le Caledon Institute of Social Policy et la School of Policy Studies, Queen's University, p. 125-154.
- Journal Les Affaires (2006). « Une solution québécoise aux enjeux actuels du marché du travail, Les comités sectoriels de main-d'œuvre : la force du partenariat, http://www.cpmt.gouv.qc.ca/publications/pdf/AUTRES_Cahier_CSMO_Les_Affaires.pdf (Page consultée en septembre 2014).
- LaRochelle-Côté, S. (2013). « L'instabilité d'emploi chez les jeunes travailleurs », *Statistique Canada n° 75-004-M* au catalogue – n° 002, p. 1-17, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-004-m/75-004-m2013001-fra.pdf> (page consultée en octobre 2014).
- Lasserre, R. (2011). « L'apprentissage en entreprise au cœur de la compétitivité allemande. Regards sur l'économie allemande », *Bulletin économique du CIRAC*, n° 103 (décembre), p. 13-18.
- Lattard, A. (2000). « Permanence et mutations du système dual. Où va le modèle allemand? », *Revue française de pédagogie*, vol. 131, n° 1, p. 75-85.
- Lehmann, W. (2000). « Is Germany's Dual System Still a Model for Canadian Youth Apprenticeship Initiatives? », *Canadian Public Policy*, vol. 26, n° 2, p. 225-240.
- Lévesque, B. (2004). *Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois?*, Collection études théoriques, CRISES, crises.uqam.ca/upload/files/.../CRISES_ET0405.pdf (page consultée en janvier 2014).
- Ministère de l'Éducation (MEQ) (2002). *La formation professionnelle et technique au Québec*, Québec, gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation.
- Moulier Boutang, Y. (2007). *Le capitalisme cognitif : la nouvelle grande transformation*, Paris, Éd. Amsterdam.
- Noël, A. (1993), « Politics in a High-Unemployment Society », dans A. Gagnon, *Quebec: State and Society*, Scarborough, Nelson, p. 422-449.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2012). *Regards sur l'éducation 2012 : les indicateurs de l'OCDE*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-fr> (page consultée en janvier 2014).
- Peters, M. A. (dir.) (2013). *Education, Science and Knowledge Capitalism*, New York, Peter Lang.

- Porter, M. E and the Monitor Company (1991). *Canada at the Crossroads: The Reality of a New Competitive Environment*, Ottawa, Business Council on National Issues and Supply and Services Canada.
- Rauner, F. (2010). « Berufsbildung in Deutschland: Krise, Kontinuität, neue Konzepte », dans G. Bosch, S. Krone, et Dirk Lange, *Das Berufsbildungssystem in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte*, Berlin, Springer, p. 69-90.
- Schmidt, N. (2010). *Auswirkungen des Strukturwandels der Wirtschaft auf den Bildungsgrad der Bevölkerung, Wirtschaft und Statistik*, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/BildungForschungKultur/StrukturwandelBildungsstand.pdf?__blob=publicationFile (page consultée en février 2014).
- Seitz, C. et M. H. Wagner (2009). « Wissen intergenerativ erzeugen und transferieren – die Chancen intergenerativer Zusammenarbeit », dans G. Richter, *Generationen gemeinsam im Betrieb individuelle Flexibilität durch anspruchsvolle Regulierungen*, Bielefeld, Bertelsmann, p. 157-172.
- Tremblay, D.-G., C. Landry et P. Doray (2003). « La collaboration comme nouveau mode de régulation et de planification de la formation professionnelle et technique : le cas des comités sectoriels au Québec », dans C. Maroy et Pierre Doray (dir.), *Les relations entre économie et éducation : vers de nouvelles régulations?*, Paris, L'Harmattan, p. 93-116.
- Tremblay, D.-G., P. Doray et C. Landry (2005). « Co-Operation as a New Mode of Regulating and Planning Occupational and Technical Training: Québec's Sectoral Committees », *Socio-Economic Review*, vol. 3, n° 3, p. 517-543.
- Tremblay, D.-G. et D. Rolland (2011). *Gestion des ressources humaines : typologies et comparaisons internationales*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- UNESCO (2005). *Vers les sociétés du savoir, Unesco*, http://publishing.unesco.org/details.aspx?Code_Livre=4399 (page consultée en août 2008).
- Verdevoye, A. G. (2013). L'allemand BMW va chercher des jeunes chômeurs espagnols pour les former, *La Tribune*, <http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/automobile/20130606trib000768846/l-allemand-bmw-va-chercher-des-jeunes-chomeurs-espagnols-pour-les-former.html> (page consultée en janvier 2014).

DISCOURS D'EXPERTS ET TYPOLOGIE DES CONCEPTIONS DES UNIVERSITÉS : LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE

Par **Catherine Larouche**, Professeure, Université du Québec à Chicoutimi

Catherine.Larouche@uqac.ca

Denis Savard, Professeur, Université Laval

Denis.Savard@fse.ulaval.ca

Et **Lucie Héon**, Professeure, Université Laval

Lucie.Heon@fse.ulaval.ca

RÉSUMÉ Une des principales difficultés de l'évaluation de la performance des universités réside dans la prise en compte de la complexité et de la spécificité des établissements d'enseignement qui conjuguent au pluriel les incarnations de leurs missions dans des dynamiques qui n'excluent pas la concurrence, l'antagonisme et les contradictions. En adoptant une approche typologique pour répondre au défi de la complexité, nous avons, dans une recherche antérieure, validé auprès de 11 experts une typologie comportant 7 types de conceptions des universités en vue d'évaluer leur performance, soit les conceptions service public, marché, académique, apprenante, politique, entrepreneuriale et milieu de vie. Dans cet article, nous discutons, dans un premier temps, du concept de gouvernance de façon générale et de la gouvernance universitaire en particulier. Puis, nous présentons le discours des experts consultés sur les dimensions retenues en lien avec la gouvernance des universités. Enfin, dans la discussion, nous revenons sur la définition et les éléments clés de la gouvernance universitaire à la lumière des enjeux soulevés par les experts.

ABSTRACT One of the main difficulties in assessing the performance of universities lies in taking into account the complexity and specificity of educational institutions that combine plural incarnations of their mission that do not exclude competition, antagonism, and contradictions. By adopting a typological approach to meet the challenge of complexity, we have, in earlier research, validated with eleven experts, a typology with seven types of conceptions of universities to assess their performance: public service, market, academic, learning, political, entrepreneurial, and environment conceptions. In this article, we discuss, at first, the concept of governance in general and university governance in particular. Then, we present the discourse of experts consulted on the dimensions selected in relation to the governance of universities. Finally, in the discussion, we review the definition and key elements of university governance in light of the issues raised by experts.

Dans nos recherches antérieures, nous avons validé une typologie des conceptions des universités à l'aide d'un processus d'analyse. La typologie complète issue de cet exercice a été publiée dans la *Revue canadienne d'enseignement supérieur* et la méthodologie utilisée dans sa validation est discutée dans la revue *Mesure et Évaluation* (à paraître). Le but de cet article est de présenter le discours des experts sur chacun des types de conceptions des universités et de dégager de ce discours les liens entre les conceptions décrites et les modes de gouvernance préconisés.

Les universités sont des institutions complexes. Leur mission fondamentale repose sur la production, la création, la conservation, la transmission et la diffusion des savoirs. Leurs activités d'enseignement, de recherche et de services à la collectivité constituent le socle commun sur lequel elles ont édifié leur spécificité. Les universités conjuguent au pluriel les incarnations de leurs missions dans des dynamiques qui n'excluent pas la concurrence, l'antagonisme et les contradictions (Birnbaum, 1988). Elles contribuent au développement de leur communauté sur plusieurs plans et à des échelles diverses. Le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur repose sur l'agencement incertain et complexe des valeurs, des intérêts, des objectifs et des actions d'une multitude d'acteurs, tant internes qu'externes, couvrant un large spectre de disciplines. Par conséquent, les résultats de leurs actions ne peuvent être considérés comme « linéaires » et parfaitement prévisibles, ce qui a valu aux institutions universitaires d'être qualifiées de bureaucratie professionnelle (Mintzberg, 1990), d'anarchie organisée (March et Olsen, 1979) ou de système de couplage souple (Weick, 1976).

Après avoir discuté du concept de gouvernance de façon générale et de la gouvernance universitaire en particulier, nous proposons une typologie des conceptions des universités selon sept types (service public, académique, marché, entrepreneuriale, apprenante, politique, milieu de vie) élaborée dans le cadre d'une enquête au cours de laquelle onze experts en enseignement supérieur ont été rencontrés. Nous présentons dans cet article, le discours de ces experts sur ces mêmes conceptions et leurs liens avec la gouvernance universitaire. Enfin, dans la discussion, nous revenons sur la définition et les éléments clés de la gouvernance universitaire à la lumière des enjeux soulevés par les experts.

■ LE CONCEPT DE GOUVERNANCE

La gouvernance est un terme polysémique (Baron, 2013). Le terme gouvernance vient du latin *gubernare* qui signifie gouverner, piloter un navire. Pour Gabriel E. Kaplan (2004)

governance refers to the means and actions by which a collective entity decides matter of policy and strategy. [...] The governance system is understood to consist of the explicit and implicit procedures that allocate to various participants the authority and responsibility for making institutional decisions.

Selon Philippe Moreau Defarges (2003, p. 9), la notion de gouvernance émerge au début des années 1990 avec la parution de volumes collectifs anglo-américains (Roseneau et Czempiel, 1992; Kooimn, 1993; James, March et Olsen, 1995). Par la suite, diverses commissions et instances pour l'étude de la gouvernance ont été créées et une multitude d'articles ont été publiés sur la gouvernance des entreprises. La gouvernance envisage l'entreprise comme une totalité vivante et dynamique qui assure la prise en compte des intérêts des différents protagonistes. La gouvernance s'inscrirait dans la constellation d'idées produites par la mondialisation et serait le processus d'organisation et d'administration des sociétés humaines dans le respect et l'épanouissement des diversités (Moreau Defarges, 2003, p. 6).

Dans cette perspective, le pouvoir vise l'amélioration de la condition humaine. Moreau Defarges (2003) va plus loin en indiquant que la gouvernance poursuivrait une quête permanente du meilleur système de gestion des hommes et des ressources. La gouvernance résulte ainsi d'un vaste terrain de jeu où les intérêts divergents sont négociés et s'affrontent.

Les constructivistes considèrent toute réalité comme construite et les rapports entre les hommes comme des jeux sans fin où les représentations se confrontent (Moreau Defarges, 2003, p. 72). Dans une telle perspective, la gouvernance devient le mode de gestion de ces rapports.

La définition de la gouvernance adoptée dans cette recherche rejoint celle de Moreau Defarges :

La gouvernance constitue un monde ou plutôt un ensemble hétéroclite de dispositifs très divers, chaque problème, chaque institution, chaque entreprise dessinant son propre espace de gouvernance. Ces espaces ne sont ni clos, ni fixes. Ils s'interpénètrent, entretenant des rapports multiples et évolutifs. Ces systèmes se caractérisent par une interprétation commune de la gouvernance, autour de quatre éléments clés : les flux et les réseaux comme source et condition de la richesse et du pouvoir; la participation d'acteurs multiples, unis par un marchandage multiforme et permanent; des normes diverses, règles du jeu, elles aussi en négociation constante; enfin, des gardiens, des arbitres chargés de veiller à la régularité des processus (2003, p. 53).

■ LA GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE

Pour Robert Birnbaum (2004), la gouvernance universitaire

is the term we give to the structures and processes that academic institutions invent to achieve an effective balance between the claims of two different, but equally valid, systems for organizational control and influence. One system, based on legal authority, is the basis for the role of trustees and administration; the other system, based on professional authority, justifies the role of faculties.

L'action de gouverner suppose aussi que l'on s'interroge sur la direction dans laquelle on souhaite piloter le navire et implique une réflexion sur la finalité de l'action (Baron, 2003).

La littérature sur la gouvernance et sur les modèles de gouvernance en enseignement supérieur abonde (Askling, 2001). Les modèles recensés tentent de trouver un équilibre entre la centralisation et la décentralisation, entre les influences internes et externes, entre la stabilité et la flexibilité organisationnelles.

On pourrait dire qu'il existe deux modèles idéaux de gouvernance en enseignement supérieur : à une extrémité, le modèle décentralisé où l'établissement est complètement autonome et, à l'autre, le modèle où l'établissement est complètement dépendant d'une entité centralisée. Dans la réalité, ces modèles n'existent pas à l'état pur, mais plusieurs variantes en sont des dérivés.

Burton R. Clark (1983) conçoit les établissements d'enseignement supérieur comme soumis à un jeu de forces qu'il illustre par un triangle de tensions émanant de trois sources : le milieu professionnel, l'État et le marché. Pour Richard C. Richardson, Kathy Bracco, Patrick M. Callan et Joni E. Finney (1998), les politiques de l'État, de façon explicite ou par défaut, jouent un rôle de balancier entre l'influence du marché et l'influence académique des établissements d'enseignement supérieur. Selon Manuel Crespo (2001), on note une tendance vers le modèle marché. Les mécanismes de marché et l'autorégulation institution-

nelle prennent de plus en plus l'avant-scène dans la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur. La tendance à adopter un modèle supermarché (c'est-à-dire une stratégie en fonction des différentes clientèles) se remarque, entre autres, par la stratification des clientèles et la spécialisation des universités (universités d'élite, de masse et spécialisées). Dans une approche comparative et nationale, Alberto Amaral, Glen Jones et Berit Karseth (2002) proposent une classification des modèles dans laquelle chaque système national représente une approche de la gouvernance (*Continental Europe Model, United Kingdom Model, United States Model*) :

- *Continental Europe Model* : l'université est d'abord une institution étatique, un instrument pour le développement économique et social de l'État;
- *United Kingdom Model* : le pouvoir est partagé entre les professeurs et les administrateurs institutionnels. C'est l'autonomie institutionnelle qui importe;
- *United States Model* : les professeurs possèdent peu de pouvoir, il est d'abord partagé entre les administrateurs et les différentes parties prenantes.

Hans G. Schuetz et William Bruneau (2004), à l'aide d'une approche comparative et en se référant aux cas canadien, autrichien, allemand et japonais, font ressortir que les réformes universitaires entreprises dans ces quatre pays envisagent d'accorder moins de subventions et de permettre une dépendance accrue des établissements de deuxième et troisième cycles aux mécanismes du marché et aux nouvelles sources de financement privé. Glen A. Jones, Theresa Shanahan et Paul Goyan (2004) analysent la composition et le rôle des instances académiques dans les universités canadiennes. Jones (2013) constate une fragmentation du travail académique à la fois horizontale (disciplinaire) et verticale par l'embauche de nouvelles catégories de professeurs, et pose la question de l'impact de cette fragmentation sur la gouvernance et le leadership dans les universités canadiennes. Robert Birnbaum (2004) arrive à la conclusion que vouloir rendre la gouvernance plus efficace tout en diminuant le rôle des professeurs et la gouvernance partagée réduit en fait l'efficacité institutionnelle. En effet, la rapidité ainsi exigée par l'université entrepreneuriale risque alors de s'éloigner des valeurs académiques. C'est aussi l'avis de Matthew A. Crellin (2010). De son côté, Kaplan (2004) étudie la relation entre les structures de gouvernance universitaire et leurs résultats. Selon lui, il n'existe pas de relation significative entre les deux, et il indique la nécessité de poursuivre des recherches sur l'alignement des valeurs universitaires entre les différents niveaux, particulièrement entre le niveau des « administratifs » et le niveau des « académiques ».

Nos recherches antérieures ont permis de valider une typologie des conceptions des universités à l'aide d'un processus d'analyse. Le but de cet article est de présenter le discours des experts sur chacune des conceptions des universités et d'analyser son impact sur la compréhension de notre système de gouvernance universitaire.

Quel est le meilleur modèle de gouvernance? Chacune des conceptions de la typologie proposerait probablement le sien. Qui contrôle l'université? Les besoins du marché (conception marché), l'institution et la liberté académique (conception académique), l'État et les besoins de la société (conception service public), les entrepreneurs professeurs-chercheurs et leurs idées (conception entrepreneuriale), la communauté universitaire (conception apprenante), un jeu de force et de négociation entre des intérêts divergents (conception politique) ou la gestion stratégique des ressources humaines (conception relations humaines)? Le tableau 1 présente les différentes conceptions et leur mode privilégié de gouvernance.

TABLEAU 1 : LES CONCEPTIONS DES UNIVERSITÉS ET LEUR SYSTÈME DE GOUVERNANCE

Conception	Système de gouvernance
Service public	Planification bureaucratique État
Marché	Marché (système client, demande)
Académique	Gestion par les pairs Liberté académique
Apprenante	Gestion collégiale Communauté universitaire Gestion décentralisée et démocratique
Entrepreneuriale	Chefs de file Équipe de gestion Équipe de recherche (système producteur, offre)
Politique	Conseil d'administration Instances de gestion
Relations humaines	Gestion stratégique des ressources humaines

■ LE DISCOURS DES EXPERTS SUR CHACUNE DES CONCEPTIONS

Dans le cadre d'une enquête pour valider la typologie, onze experts en enseignement supérieur ont été interrogés. Ces experts ont déjà publié dans les domaines de la performance, de la gouvernance des universités ou des administrations publiques. Rencontrés dans le cadre d'entretiens individuels semi-structurés, ils ont livré leur jugement sur la typologie proposée en fonction de six critères de validation : clarté, consistance logique, exhaustivité, économie, utilité et acceptabilité par les usagers. Les résultats ont été analysés et discutés par un comité de validation qui avait la responsabilité de juger les modifications proposées par les experts et de les intégrer, le cas échéant, à la typologie. Nous présentons dans cette partie des extraits du discours des experts pour chaque conception, plus particulièrement ceux traitant de la gouvernance universitaire. Il est alors possible d'en dégager, pour chacune, les caractéristiques de la gouvernance universitaire.

Service public

Selon Expert 4 « c'est la relation de l'institution avec le peuple qui est fondamentale pour cette conception ».

Pour Expert 5, il faut distinguer service public et service étatique :

Dans mon esprit, l'État a le mandat de s'assurer que les universités soient un service public. Donc, que les universités comme les hôpitaux, comme le système de santé, répondent aux attentes et aux besoins de la société, qu'elles mettent en place des mécanismes pour que ça se produise. Et quand on dit mécanismes, on dit accord de financement pour que les universités puissent remplir leurs rôles de service public. Mais ça ne veut pas dire que l'État doit planifier, doit orienter, doit décider, doit être, si on veut, le patron dans un ordre hiérarchique des universités... On n'est pas du tout d'accord pour des universités qui soient sous la responsabilité, si on veut, directe de l'État.

Toujours selon Expert 5, l'État est plutôt garant du statut public des universités. Il existe une loi qui encadre ces établissements, dont leur financement, ce qui veut dire qu'il est impossible qu'une multinationale puisse, par exemple, acheter une université et décider de ses orientations en fonction du profit; au Québec, on ne veut ni d'un système étatique, ni d'un système marché.

Expert 9 est d'avis qu'il faut faire une distinction entre la conception française des services publics (centralisée) et une conception nord-américaine plus décentralisée.

Il y a une distinction à faire entre une conception du service public qui pouvait signifier une forte centralisation universitaire, une forte soumission de l'institution à l'État à la française, où le système éducatif, de la maternelle jusqu'à l'université, c'est une institution publique intégrée à l'État, les employés sont des fonctionnaires, c'est le ministre qui décide de tout, etc. Ça, c'est une conception du service public fortement centralisée. Il y a des pays où on peut avoir une conception de l'université service public, mais qui s'accommode d'une bien plus grande autonomie de l'organisation et de l'institution. Et, c'est le cas aux États-Unis, les universités se conçoivent en termes de service public, mais pas en associant directement service public avec état centralisé.

Il poursuit :

Même la France avec les dernières législations s'éloigne du modèle fortement planifié, elle veut donner de l'autonomie aux présidences et aux conseils d'universités. Ils se sont d'ailleurs inspirés de l'Amérique du Nord et en partie, semble-t-il, du Canada et du Québec pour autonomiser un peu plus.

Selon Expert 5, il faudrait aussi faire la distinction entre des objectifs définis par l'État, des objectifs définis par l'université et des objectifs définis de façon démocratique. Comment sont élaborés les plans stratégiques dans les universités? Qui définit les objectifs? Est-ce le recteur? Un comité dont les membres sont nommés par l'exécutif? Est-ce le conseil d'administration? Si oui, qui sont les administrateurs? Sont-ils nommés par l'État? Sont-ils fonctionnaires? Sont-ils élus démocratiquement par leurs pairs à l'interne? La société est-elle impliquée dans la définition des objectifs?

Expert 7 affirme que le propre du service public est la récurrence des prestations, c'est-à-dire une organisation qui fonctionne à la norme et à l'efficacité, l'apprentissage devenant secondaire dans une telle organisation. Selon cet expert, la préoccupation du gestionnaire de service public est d'améliorer les résultats avec des ressources qui diminuent.

Pour Expert 2, il existe des préjugés sur le concept d'efficacité, il ne faut pas être gêné de la rechercher :

Moi je me rappelle, quand j'ai commencé à enseigner je scandalisais mes étudiants à chaque fois, à chaque coup, je leur répétais parce que je voulais provoquer, je disais : « Notre objectif c'est de travailler le moins possible. Donc, votre objectif, c'est d'arriver à travailler le moins possible, d'apprendre, d'atteindre les objectifs du programme, mais en travaillant le moins possible. [...] Alors que, si on prend tout son temps pour réaliser son programme, on n'est pas très efficace, finalement ». On a tous intérêt à être efficaces.

Alors que les experts 2 et 7 semblent d'accord pour considérer le concept d'efficacité comme un principe du service public, les experts 3 et 9 sont d'avis contraire. Expert 3 propose de différencier le statut public des universités du modèle de gestion privilégié par le gouvernement. Pour Expert 9 (p. 6), il faut distinguer le service public de l'idée du modèle industriel (ou gestionnaire), ce qui n'est pas tout à fait la même chose : l'idée du modèle industriel, c'est d'abord celle de l'efficacité, c'est-à-dire celle d'une organisation qui cherche des moyens pour atteindre un objectif de la manière la plus économique possible.

Dans cette recherche, les caractéristiques principales du système de gouvernance vues à travers une conception de service public ont été définies comme étant :

- une présence active de l'État;
- des coûts assumés principalement par la société;
- la démocratisation de l'université.

La conception académique

La conception académique, la plus fortement institutionnalisée, est défendue par les universitaires depuis huit siècles (Expert 9). Selon Expert 5, le cœur de l'université académique c'est la préservation, l'avancement et la transmission des connaissances. Expert 2 est d'avis que même si ce modèle a subi des transformations profondes ces dernières années, il ne faut pas perdre de vue les fonctions spécifiques des universités, celles de la théorie, de l'éthique, de la réflexion critique et de la méthodologie. Et ceci est d'autant plus vrai que l'université d'aujourd'hui a perdu le monopole de la production des connaissances. D'après Expert 9 :

La conception académique, c'est la tradition, c'est le cœur de l'institution. Elle s'est construite historiquement dans une lutte constante, une espèce de rapport d'autonomie et de dépendance entre l'institution et les pouvoirs étatiques, religieux, aujourd'hui on dirait économiques. Parce que l'université est une institution dépendante, elle a besoin de ressources, elle ne les produit pas elle-même. Mais, en même temps, elle ne peut rien faire si elle est assujettie à des pouvoirs, qu'ils soient culturels, religieux, politiques ou économiques. Alors, cette espèce de situation problématique où je suis toujours en situation de dépendance, mais en même temps, il faut que je garde un maximum de distance par rapport à ceux qui me donnent à manger, ce n'est pas évident. Ça ne l'a jamais été et ça perdure aujourd'hui, sauf dans quelques institutions qui ont réussi à se doter de fonds de dotation absolument faramineux comme quelques universités américaines. Mais, même là, il faudrait voir; probablement qu'avoir des fonds de plusieurs milliards de dollars, ça comprend certaines dépendances qui doivent causer parfois des petits problèmes. Mais, enfin, ils sont certainement dans une situation plus facile que, par exemple, les universités québécoises par rapport à l'État québécois.

Pour Expert 1, la conception académique c'est l'université de l'échange libre : « La première mondialisation est celle des universités. Les princes avaient peur de la mondialisation parce que les universitaires se promenaient et ils ramenaient des idées de partout. Et, de temps en temps, ça ne faisait pas l'affaire de tout le monde. »

Selon Expert 10, le modèle de gouvernance académique serait beaucoup plus celui dicté par les organismes subventionnaires et, dans ce sens, il n'y pas de véritable autonomie académique. Il y a deux niveaux d'autonomie, selon cet expert : l'autonomie réelle et l'autonomie voulue par une conception académique :

Le modèle académique, c'est un modèle où le système de gouvernance c'est bien plus par les organismes subventionnaires. On se laisse beaucoup dicter par les organismes. Et, en ce sens-là [...] les professeurs comme producteurs ne sont pas si libres que ça dans ces universités-là, au contraire! Leur autonomie... dans le fond... eux aussi répondent à des exigences comme les autres répondent à des exigences de l'État en termes de démocratie, de services démocratiques ou des exigences de clients. Ils répondent à des grands réseaux institutionnels de recherche. [...] Et ça, ça n'a rien à voir avec la liberté académique! Dans le fond, ce qui les oriente c'est beaucoup les grands réseaux de recherche internationaux, c'est véritablement les grandes fondations de recherche [...] Quand je regarde mes jeunes collègues, ils n'ont pas le choix! Ils sont obligés de publier dans des revues avec comité de lecture! Ils ne sont plus libres. [...] Tout le monde veut, par ailleurs, la liberté académique. [...] Mais ils sont très contraints! Alors, pour moi, l'autonomie est à deux niveaux et il faut le préciser.

Le discours académique, selon Expert 7, est l'idéologie dominante dans le monde universitaire, c'est une conception normative; mais cela ne traduit pas bien le fonctionnement des universités. Si on veut fonctionner comme un service public, ce n'est pas évident que le modèle académique soit le bon modèle :

Le discours académique, c'est vraiment l'idéologie dominante dans le monde universitaire, ce qui est normal d'ailleurs, mais ça correspond très imparfaitement au fonctionnement réel de nos universités. Donc, c'est un discours normatif. [...] Mais le paradoxe du discours qu'on entend au Québec, c'est qu'on aurait une université de service public, mais qui devrait être gérée selon le modèle académique. Alors, il faudrait une sorte de main invisible pour que, dans le service public, les gens au bout soient bien servis... Si ce dont il s'agit c'est vraiment de fonctionner comme un service public, ce n'est pas du tout évident que le modèle académique soit le bon modèle.

L'autonomie universitaire et la liberté académique ne peuvent se garantir que dans un contexte de gestion collégiale, c'est-à-dire la participation de la communauté universitaire à toutes les instances de gestion. La gestion collégiale s'oppose ainsi au modèle hiérarchique de gestion.

La conception académique est une conception normative de la gouvernance. Elle correspond à un idéal recherché par la communauté universitaire et dont les principes de gouvernance s'articulent autour d'une autonomie institutionnelle forte et de la gestion collégiale.

La conception marché

L'idée de marché, précise Expert 9, se préoccupe d'abord et avant tout du positionnement sur le marché et de la satisfaction de la clientèle :

Alors, je crois que l'université marchande, sa préoccupation première, c'est d'assurer sa position sur un marché concurrentiel, donc d'offrir des produits pour lesquels il y aura des acheteurs! Et pour lesquels les acheteurs seront prêts à déboursier ultimement le prix requis ou pour lesquels éventuellement les acheteurs seront satisfaits. [...] L'idée du marché c'est d'abord celle de la rencontre entre un producteur de services ou de biens et un futur consommateur ou un acheteur et de la négociation pour déterminer un prix et/ou des modifications dans le comportement d'un ou de l'autre pour qu'il y ait une transaction. [...] Et, par définition... dans le modèle idéal, les marchés sont concurrentiels, c'est-à-dire qu'il y a plusieurs producteurs, plusieurs consommateurs, alors il y a donc une concurrence.

Toujours selon Expert 9, la logique marchande serait d'élaborer des programmes uniquement en fonction des besoins des différentes clientèles :

La logique marchande [...] c'est, par exemple, construire des programmes exclusivement en fonction de la clientèle possible, c'est risquer de tomber dans ce que certains appellent « le clientélisme ». C'est la concurrence de plus en plus forte entre les universités pour les étudiants. Et je crois qu'on rentre pour les quelques prochaines décennies, certainement dans une logique marchande très, très forte, donc dans une logique de concurrence en partie parce que démographiquement, il va y avoir un plafonnement.

Le marché s'exprime beaucoup en termes de rentabilité de programme, précise Expert 5 :

On ouvre un programme s'il est rentable et si toutes les universités font ça avec tous leurs programmes, c'est-à-dire une évaluation fine coût/bénéfice; il y a des pans de la connaissance qui ne seront plus accessibles aux Québécois. Le gouvernement en imposant la rentabilité impose aussi sa logique.

Selon Expert 3 :

Paradoxalement, ce qu'il y a de plus profond dans la logique de marché, ce n'est pas le commerce... c'est la mise en ballottage! La logique du marché, c'est la logique du choix. J'achète ce qui me plaît ou j'essaie de vendre ce qui va plaire à quelqu'un. [...] Ça veut dire que toutes les universités [...] sont confrontées à la logique de marché. Si elles n'entrent pas du tout là-dedans, elles se marginalisent.

Selon Expert 5, pour certains pays de l'OCDE ou pour l'OMC, il n'est plus question du droit à l'éducation, mais l'enseignement supérieur est plutôt considéré comme une marchandise au même titre que des autos, du bois ou des « 2 par 4 ». On favorise l'échange au-delà du contenu.

Expert 9 donne l'exemple de la satisfaction des parents dans le monde scolaire :

Et, dans le monde scolaire américain, les tenants les plus purs d'une logique marchande disent « Au fond, le seul indicateur pour une école publique, c'est le sondage sur la satisfaction des parents. Si les parents sont satisfaits, *that's it!* » Parce qu'on est dans une logique de concurrence, alors la satisfaction est ultimement la seule chose qui importe. Bien sûr, diront-ils, elle est corrélée à d'autres choses... à la réussite académique des élèves, etc., mais ultimement qu'on soit efficace ou pas, qu'on ait des professeurs qualifiés ou pas, qu'on ait une grande bibliothèque ou un grand gymnase ou un grand club de ceci ou de cela, ce n'est pas ça qui est important. Ce qui est important, c'est que, ultimement, les parents soient satisfaits.

Dans la conception marché, on pourrait parler de rentabilité dans certains programmes de recherche liés au secteur privé : « Une industrie, quand elle met cinq millions dans une chaire industrielle, elle les met sous conditions. Moi, je mets cinq millions, vous me réglez tel problème. La rentabilité est définie, paramétrée... comme ça ». (Expert 4)

Pour Expert 7, la conception marché est très présente dans le monde universitaire québécois et la concurrence entre les universités est féroce. Expert 3 précise qu'il faut distinguer cette conception d'une conception gestionnaire qui prône que les universités soient dirigées par des personnes compétentes en gestion. Expert 9 abonde dans le même sens et propose de distinguer l'idée de marché de l'idée du modèle industriel. Le modèle industriel cherche des moyens pour atteindre un objectif de la manière la plus efficace possible. Selon Expert 9, tout le courant de la gestion par résultat est teinté du modèle industriel :

Ce serait industriel... les logiques qui nous disent... il faut sortir un diplômé dans quatre ans à la maîtrise, au doctorat dans cinq ans... Il faut que les étudiants au CÉGEP ne prennent pas quatre ans pour faire leur DEC, théoriquement ça peut aller jusqu'à deux ans et demi, après ça, on va taxer. Ça, ce sont des logiques d'efficacité industrielle. Il faut que ça sorte!

La loi 198 serait aussi issue d'une logique industrielle, selon Expert 9 :

La loi 198, avec Monsieur Bouchard, ça, ce sont des logiques d'efficacité et de réduction de coûts. Le profit, ce n'est pas nécessairement la satisfaction du client, c'est la satisfaction des actionnaires. [...] Les logiques industrielles sont des logiques d'efficacité technologique, de processus de travail, d'économie de ressources, de réduction de coûts ou de maximisation du rendement des ressources, etc. C'est [...] pour en avoir pour notre argent. Alors qu'une logique de marché sans être contradictoire par rapport à ça, c'est la logique de la rencontre entre un producteur et un consommateur.

Expert 9 est d'avis que les universités québécoises, ces dernières années, ont beaucoup plus fait face à une logique industrielle qu'à une logique marchande. Le gouvernement n'avait peut-être pas les ressources pour assumer une croissance de la clientèle, c'est pourquoi il a imposé sa logique industrielle.

Le principal mécanisme de gouvernance privilégié par la conception marché est la régulation du marché par la demande qui s'exprime à travers les besoins de la clientèle.

La conception entrepreneuriale

Selon Expert 7, l'université entrepreneuriale est un modèle relativement nouveau qui semble décrire une tendance forte, mais qui est aussi contestée par certains universitaires. Expert 2 estime, quant à lui, que les universités sont de plus en plus entrepreneuriales. Pour Expert 10, la conception entrepreneuriale est une conception intéressante :

Une conception entrepreneuriale c'est intéressant en termes de conception. Je ne pense pas qu'on va trouver des universités qui vont être véritablement ce modèle-là, peut-être, mais c'est une conception importante. Et les universités n'ont presque plus le choix, même les universités très classiques, il faut qu'elles développent une forme d'*entrepreneurship* et de toutes sortes parce qu'elles ont besoin d'aller chercher des commandites, elles ont besoin de faire du transfert de technologies. [...] Et puis, à l'international, c'est le volet par excellence de toutes les universités [...]. Et toutes les universités s'y lancent.

Expert 9 est d'avis que la notion d'entrepreneuriat peut aussi impliquer la construction d'une image institutionnelle. Selon Expert 9, l'entrepreneuriat va devenir une valeur de plus en plus importante chez les gestionnaires universitaires. Pour cet expert, l'entrepreneuriat représente la capacité prospective : voir venir les bonnes questions, les bonnes pistes de développement, les bons partenariats, les bonnes innovations. On va demander aux gestionnaires universitaires, non pas d'être efficaces (c'est la responsabilité de leur équipe), on va plutôt leur demander d'être visionnaires au sens entrepreneurial du terme et non au sens académique traditionnel.

D'après les experts 11 et 4, l'innovation constitue une valeur importante de la conception entrepreneuriale. Toutefois, l'innovation exige, en même temps, la prise de risque. La conception entrepreneuriale implique une certaine tolérance à l'incertitude ainsi qu'une certaine souplesse de l'organisation qui laisse place à l'erreur. Aux dires d'Expert 5, il faudrait considérer l'innovation sociale. L'entrepreneuriat serait vu, ici, comme la capacité de mobiliser des ressources, des moyens, autour d'un projet qui n'est pas nécessairement un projet économique.

Dans une conception entrepreneuriale, les professeurs doivent se positionner sur le plan international et être réseautés, selon Expert 3. L'université doit être branchée sur l'environnement et avoir des alliés.

De l'avis d'Expert 7, le partenariat compte pour beaucoup dans l'université entrepreneuriale : « Parce qu'une université entrepreneuriale c'est une université [...] où le partenariat est important. [...] c'est une université qui se soucie de ses relations avec les clientèles ». Il y a des éléments de marché très importants dans la conception entrepreneuriale : « Comme Clark, son modèle de l'université entrepreneuriale, c'est quand même une université qui est très proche du modèle américain de l'université de recherche ».

Pour Expert 3, les universités, lorsqu'elles deviennent entrepreneuriales, c'est notamment pour compenser des revenus insuffisants :

Entrepreneurial, autonomie, innovation, goût du risque, c'est aussi fabriquer des revenus. Les entrepreneurs ne font pas ça uniquement pour prendre l'initiative. Les universités, quand elles deviennent entrepreneuriales, c'est notamment pour compenser des revenus insuffisants. Ils font des montages. [...] Un petit peu dans le fonds du département, un petit peu de la faculté, puis de sa poche, un petit peu de ci, un petit peu de ça, puis là il fait un gros montage.

Expert 9 est d'avis que les conceptions entrepreneuriale et marché sont distinctes. On peut avoir des entrepreneurs sur le plan académique ou sur le plan service public :

On peut très bien avoir ça, des gens qui ont de la vision, qui veulent bâtir quelque chose. Il y en a eu d'ailleurs historiquement. [...] Il va y avoir des entrepreneurs sur le plan académique, sur le plan disciplinaire ou sur le plan du service public. [...] Je crois que dans l'avenir, la conception de l'*entrepreneurship* universitaire qui va se développer, elle va être reliée avec la recherche de financement, avec des niches concurrentielles dans un marché de plus en plus mondialisé; de telle sorte que l'*entrepreneurship* académique va être marqué par des phénomènes qu'on pourrait appeler « marchands ».

Toujours selon Expert 9, le *branding* est un mélange de la conception académique et de la conception marché. Expert 7 partage cet avis et croit que l'université entrepreneuriale de Clark s'avère un mariage entre l'université marché et l'université académique très axée sur la haute performance en recherche.

Expert 11 voit l'enseignant comme un entrepreneur :

J'ai envie de faire ça, je dis... eh! Il faut le faire! Il faut être là! Je sais qu'il y a un marché, je sais qu'il y a une demande. [...] Je suis prêt à m'embarquer pour les cinq, dix prochaines années. [...] Vous voyez que je parle comme un entrepreneur... Ah! c'est que je suis l'entrepreneur justement, je suis l'offreur, je suis celui qui dit : « je m'en fous qu'il n'y ait pas de demandes, mais là, justement, mon conseil d'administration, avant de dire, on va dépenser des centaines de milliers de dollars, wo! wo! wo! Montre-nous qu'il y a une demande! » Là, je suis là-dedans, il faut que j'aie rencontré les entreprises et il faut que je prouve qu'il y a une demande. C'est l'entrepreneur qui se fait remettre sur terre...

Sept experts sont d'accord avec la distinction entre la conception marché et la conception entrepreneuriale et quatre experts sont d'avis que la distinction n'est pas évidente et qu'il existe des rapprochements entre ces deux conceptions.

Les caractéristiques fondamentales de la gouvernance pour cette conception sont :

- l'autonomie institutionnelle axée sur l'offre de services;
- la diversification des sources de financement;
- une structure de gestion qui s'assure de l'autonomie des équipes.

La conception politique

L'université, selon Expert 9, est de plus en plus politisée; elle est devenue une grosse machine bureaucratique :

On peut penser que dans le contexte actuel, à l'interne, l'université est en train de se politiser davantage; en partie, parce qu'elle est devenue plus grosse, plus anonyme, plus bureaucratisée et, en partie, parce qu'il y a une bureaucratie. En tous les cas, j'observe ici, depuis quelques années... des rapports entre les profs et l'administration de plus en plus durs, de plus en plus conflictuels, le syndicat prend plus de place, il y a une distance qui est perçue plus grande entre les profs et l'administration.

Selon Expert 9, on pourrait dire qu'un fossé est en train de se creuser entre les acteurs de la base (les enseignants), les intermédiaires et les gestionnaires qui sont de plus en plus nombreux et qui importent des conceptions étrangères au noyau dur de l'université, ce qui donne lieu à des luttes de pouvoir entre des visions contradictoires :

C'est comme s'il y avait des modèles qui étaient en train de s'opposer... Et, en ce sens-là, il y a une politisation de bien plus d'affaires qui deviennent plus conflictuelles, qui donnent lieu à des luttes de pouvoir ou à des visions plus contradictoires qu'avant. Et ça, c'est probablement

lié à un sentiment à l'interne d'une plus grande distance entre ceux qui font le travail proprement académique (les profs, les étudiants, les professionnels de recherche ou les chargés de cours) et les gens de l'administration.

Il décrit la réalité d'aujourd'hui comme bien différente de celle des années 1950 :

Le recteur des années 1950, quand il y avait, je ne sais pas moi, 150 profs et 5 000 étudiants, il ne se demandait pas s'il connaissait le monde, s'il y avait une distance entre lui et les profs. Il avait juste à circuler sur le campus ou à aller manger le midi à la cafétéria parce que tout le monde était à la même place... C'est un tout autre univers! C'est 50 ans de bureaucratie, c'est 50 ans de croissance, c'est 50 ans de complexification organisationnelle et c'est 50 ans de ça, ce que vous me présentez là, de complexification des modèles de références qui aboutissent à un fonctionnement politique... pffft! compliqué!

La conception politique n'a rien d'idéal, comme celle du service public, c'est une conception qui décrit la réalité, précise Expert 9. Expert 2, quant à lui, est d'avis qu'il faut tenir compte de la conception politique, c'est un fait, c'est comme cela que l'université fonctionne :

C'est comme ça que ça marche; malheureusement, il faut en tenir compte. Et je dirais que le degré de politisation est variable d'un établissement à l'autre, d'une période à l'autre, d'un contexte sociopolitique, socioculturel, à l'autre. Parfois, c'est très important, ça va paralyser un établissement complètement. D'autres fois, c'est atténué. [...] Ce serait un mythe de penser qu'on va dépolitiser quoi que ce soit. [...] D'abord, il faut que ça ne soit pas que politique. Il y a d'autres préoccupations qui existent et, en même temps, c'est de voir les bonnes choses, là-dedans. Et ça, c'est le rôle des équipes de direction de canaliser les énergies politiques [...], pour que ça devienne des forces et non pas des faiblesses.

Pour Expert 1 :

À l'université, il y a bien des gens qui ont des solutions : il y a des problèmes et, on ne sait pas trop, on sort une solution, on sort un problème et on essaie de les connecter parce que ce ne sont pas les mêmes personnes et tout ça devient aléatoire parce que ça repose sur le principe de l'incertitude. [...] Alors, tu ne sais jamais comment ça va virer parce que tu ne sais pas ce qu'il y a dans la poubelle, sur la table.

Expert 9 voit dans le modèle politique, le côté médiéval de l'université :

Moi, ma vision du modèle politique traditionnel... vous savez l'université a quelque chose de très médiéval avec des petits royaumes, des petits chefs de royaume et une cour autour du roi qui est le recteur. L'université a quelque chose d'assez médiéval, donc d'une espèce de lutte constante pour les territoires, pour l'agrandissement ou le maintien des territoires, pour l'accès à la décision et à la puissance si vous voulez... moi j'appelle ça, le roi, mais c'est le recteur. [...] Ça n'a rien de démocratique d'une certaine manière et il y a une espèce d'ordre de pouvoir et de puissance très clair qui est lié à l'histoire et à l'importance des champs et des professions.

Le *nursing* n'a pas le même statut que la médecine, ni les humanités par rapport aux sciences. Pour Expert 9, il existe un marché ou une bourse académique qui lutte pour maintenir ou garder ses rentes :

Il y a donc, on pourrait dire, un marché ou une bourse académique, il y a des hauts et des bas, il y a l'histoire et enfin... il y a un capital historique, culturel, et il y a un capital qui n'est pas historique et qui est montant. Tout le jeu politique est autour de ça pour maintenir ses parts, si je peux dire ça comme ça, ou pour garder sa rente, si on a une rente historique. Ou au contraire pour faire reconnaître sa puissance actuelle.

La conception politique privilégie comme système de gouvernance un système décentralisé qui répartit les lieux de pouvoir et qui favorise la diversité et la participation des parties prenantes.

La conception apprenante

Selon les experts 8 et 9, les conceptions apprenantes et milieu de vie sont le résultat de l'évolution des conceptions de l'organisation dans le domaine du management. Ces deux conceptions ont la même filiation idéologique : l'école des relations humaines. Ces conceptions ne sont pas si étrangères au monde universitaire puisque le métier d'universitaire est un métier d'apprenant :

Ce sont des individus, des personnes qui ont des ressources, qui interagissent et qui peuvent avoir des idées, qui peuvent apprendre et qui doivent apprendre les uns des autres. Et l'organisation moderne... à la limite, au nom même de l'efficacité et de l'efficience, au nom même de l'entrepreneuriat, doit être beaucoup plus souple, beaucoup plus axée sur les individus, leurs relations, le climat. [...] Le métier d'universitaire, le métier d'étudiant universitaire, le métier de chercheur c'est un métier d'apprenant. [...] Même s'il est vrai qu'on peut dire que l'université n'a pas conçu traditionnellement ses processus administratifs comme des processus d'apprentissage.

L'apprentissage organisationnel est un processus de développement continu durant lequel les acteurs réfléchissent sur leurs actions pour s'améliorer. Pour l'Expert 2, ce qui caractérise l'organisation apprenante c'est sa capacité à mieux faire son travail :

L'université apprenante, ça, ça me rejoint beaucoup! Ça fait partie de ce que je pense des modes d'organisation. [...] On devrait tendre à être effectivement apprenant comme organisation au sens de développer notre capacité à apprendre, à mieux faire son travail. Ça, à mon avis, c'est un gros problème posé pour les universités [...] parce que c'est le cas du cordonnier mal chaussé.

Selon l'Expert 11, l'organisation apprenante c'est un peu comme un robot apprenant : « L'organisation doit s'évaluer, doit se changer elle-même, doit devenir organique... un peu comme une machine qui se corrigerait elle-même ».

La conception apprenante, selon l'Expert 4, c'est une prise de conscience que l'institution est en train de faire. Pour l'Expert 6, ce qui caractérise l'université apprenante et l'université entrepreneuriale, c'est la rencontre des différents savoirs; les savoirs ne proviennent pas uniquement du milieu universitaire, mais également des milieux de pratique et des acteurs de terrain.

Avec la multiplication des lieux de savoir, le rôle de l'université est remis en question. L'université, aux dires de l'Expert 5, doit rester une instance, un lieu de validation de connaissances :

Je pense que ça prend quelque part un lieu de validation des connaissances. Et là, on essaie même de structurer ça de plus en plus au niveau mondial... l'évaluation des diplômes et de codifier ça, normer ça. Et je ne sais pas jusqu'où ça ira, mais il reste que ça prend un lieu où on a un espace commun, une instance de validation. Les universités ont un rôle crucial à jouer là-dedans.

Expert 5 est d'avis que la conception apprenante complète la conception service public puisqu'elle prône la démocratisation, la participation, la gestion collégiale et la contribution des différents groupes à la création et à la vie du milieu universitaire. Mais, même si le métier d'universitaire est un métier d'apprenant, les processus administratifs universitaires ne seraient pas conçus comme des processus d'apprentissage, précise l'Expert 9. Selon l'Expert 5, les organisations n'apprennent pas les unes des autres, elles se suivent, s'adaptent, mais elles n'apprennent pas :

On l'a vu très clairement dans les années 1980 où on a introduit les stratégies de gestion de ce qu'on appelait la décroissance et l'austérité... des stratégies réactives. [...] On l'a fait au primaire, au secondaire et on n'a pas eu d'apprentissage organisationnel, on l'a reproduit au cégep, on l'a reproduit à l'université avec les conséquences que l'on connaît... Toute la pénurie des enseignants, l'espèce de hiatus entre les générations très âgées et les jeunes sans un intermédiaire parce qu'on avait utilisé comme politique de ne pas engager.

Selon Expert 8, la gestion par les pairs est du ressort de la conception académique, elle appartient à une communauté scientifique et est différente de la gestion collégiale :

Je dirais que c'est plus intraorganisationnel, l'organisation apprenante. Et que les pairs, évidemment par définition, ce qu'on appelle le collège invisible, c'est-à-dire cette appartenance à une communauté qui dépasse les frontières physiques de l'organisation, c'est l'académique.

Pour Expert 5, la conception apprenante recherche les contributions internes, mais aussi externes à l'organisation :

Oui, mais ce sont des moyens qui font que l'université n'est pas dans une tour d'ivoire [...] Je dirais que, dans un service public, ça serait presque comme un mélange, l'académique avec université apprenante où là il y a une contribution extérieure, mais intérieure aussi, pour faire en sorte que l'université soit vivante et se développe pour répondre aux besoins d'une société qui veut évoluer, veut se développer. [...] Bien, je trouve que, si on avait de l'académique et de l'apprenant, ça nous ferait un bon service public...

La conception apprenante privilégie un système de gouvernance marqué par :

- une gestion décentralisée et démocratique;
- une gestion participative;
- la participation de la communauté universitaire.

La conception milieu de vie

D'après Expert 3, les ressources humaines sont actuellement très complexes dans les universités en raison des modèles dominants :

C'est sûr que, les relations humaines, c'est très compliqué, actuellement dans les universités, justement à cause des modèles dominants. Une *business* ne peut pas fonctionner avec l'empathie totale. Parle-moi de ton vécu... Sens-tu ce que je sens?... Il faut fonctionner avec des résultats. En même temps, il y a un seuil où... si tu piles sur le monde, il n'y aura pas de résultat. Moi, j'ai comme l'impression que le minimum est fait pour ne pas que ça saute, mais à certains endroits, ça saute. Je ne pense pas que ce soit très dominant actuellement.

Dans la conception des relations humaines, l'université est un milieu de vie, une petite société. Une conception dans laquelle le concept de culture est important. Il existe une culture universitaire, une culture institutionnelle, une culture facultaire, une culture départementale et, lorsqu'il est question de développement de projet, on ne peut penser à leur mise en œuvre sans penser au concept de culture, selon Expert 4 :

Les relations humaines, ce n'est pas toujours là... en fait, c'est toujours là, mais ce n'est pas toujours compris comme étant là et, moi, la façon dont je comprends cette dimension-là, je la comprends université milieu de vie, université société, une petite société... [...] Il y a le concept de culture d'entreprise, mais il y a une culture d'institution, il y a des cultures de facultés, moi, je travaille beaucoup avec ça. [...] Quand je développe des projets, je mets toujours comme principe de fond le respect de la culture. Donc, quand tu développes un projet, tu développes habituellement à l'extérieur du milieu dans lequel tu veux l'implanter. [...] Si je veux être capable de transférer un projet que j'ai développé et l'insérer dans le département de sociologie, il va falloir que je tiens compte de sa culture, que je fasse adhérer les gens du milieu au principe que je veux leur vendre. Et ça, c'est fondamental, mais je trouve que ça

rejoint beaucoup la dynamique des relations humaines parce que [...] c'est toute une dynamique de personnes et de conceptions des personnes, une institution, un groupe.

Expert 11 relève l'importance de l'éthique :

L'éthique c'est important. [...] Une organisation qui a plus de revenus que de dépenses, c'est une organisation bien gérée sur cet aspect-là. Une organisation qui survit, c'est une bonne organisation. Oui, il faut faire ce qu'on est censé faire de la meilleure manière possible en termes académique, de recherche, d'excellence, de qualité. On a tous ces mêmes préoccupations, plus survivre [...] non seulement survivre, mais aussi agir de façon éthique.

Selon Expert 5, l'éthique, est un critère très important; l'intégrité, l'éthique, ce sont des valeurs académiques. Toutes les universités possèdent une politique de l'éthique. Expert 8 est d'accord avec le critère d'éthique, mais il croit que ce n'est pas exclusif à la conception des relations humaines.

D'après Expert 5, on n'est pas plus efficient si on a plus de gens stressés ou malades. On ne parle pas beaucoup de ce critère, mais on augmente le ratio étudiants/professeurs; la clientèle augmente, mais pas le nombre de professeurs. Cela a un impact important : « Peut-être le contraire, si on a plein de gens qui sont stressés, qui sont médicamentés, je ne suis pas sûre que c'est plus efficient, je trouve que c'est le contraire ».

Expert 11 pense que les universités se préoccupent peu de la santé de leurs employés :

Moi, il y a quelque chose qui me surprend toujours : on me donne un beau bureau, un bel ordinateur [...] mais on ne s'occupe pas du tout de ma santé. [...] On ne s'assure pas que ma machine humaine fonctionne, on ne me fait pas passer un examen médical chaque année. On ne m'incite même pas à le faire, on ne m'incite pas à faire de l'exercice. Oui, il y a un pavillon sportif, j'ai juste à y aller. [...] Mais on ne met pas l'accent bien, bien là-dessus. Ils ont dit : « Performe, travaille... ». Enfin, il n'y a personne qui me force à faire ça, mais je le fais quand même. Je travaille comme un malade, je ne m'occupe pas de ma santé, donc de ma machine humaine... Je vous dis ça parce que deux de mes collègues viennent de faire de l'angine de poitrine, des artères bouchées, ils travaillent trop, ne font pas assez d'exercices...

Toujours selon Expert 11, « la connaissance, la réflexion, l'esthétisme, ça marche ensemble ». Son sens de l'esthétisme comprend aussi l'harmonie et une structure bien organisée. La seule chose qui a intéressé Expert 1 dans la conception des relations humaines, c'est l'esthétisme. Expert 5 croit que le critère d'esthétisme est intéressant, mais qu'il n'est pas présent dans les universités, comme critère, du moins. Expert 4 ajouterait deux choses au concept d'esthétisme – les espaces et l'université comme milieu de vie –, comme il l'avait proposé au début de l'entretien :

Si on parle d'une université dans une dynamique de conceptions... conception des universités, des relations humaines, la dimension des espaces c'est fondamental dans la gestion des ressources humaines. [...] Je l'ai vécu dans toutes sortes d'environnements. [...] Les espaces [...] c'est très important.

Pour Expert 1, les administrateurs universitaires se préoccupent peu des relations humaines et ils sont dans une position inconfortable :

Il faut voir dans quel jeu de forces les dirigeants sont placés. Le dirigeant est neutre... l'université décide... *over and above*... eh bien non! Des fois, il n'y a personne qui décide quelque part... souvent c'est par inconscience ou par réaction de survie ou par n'importe quoi! [...] Alors, même si tu as des idées, même si tu veux, tu es dans un contexte de force où les administrateurs doivent rendre compte à l'extérieur des sommes d'argent qu'ils reçoivent, sauver l'imputabilité et ils doivent éduquer la société civile, la société marchande et le gouvernement de ce qu'est l'université. Et, en même temps [...] ils doivent expliquer à l'intérieur de l'université, ce qu'est la société civile, ce qu'est la société marchande. Ils essaient un jeu

d'équilibre comme une sorte de chef de gouvernement minoritaire en disant on va essayer de faire quelque chose. Je ne dis pas qu'ils font pitié, mais c'est une position inconfortable.

La conception milieu de vie privilégie un système de gouvernance axé sur :

- un leadership orienté vers le développement de la personne;
- le développement durable.

■ DISCUSSION ET CONCLUSION

La typologie des conceptions des universités permet de rendre compte de la diversité des conceptions de la gouvernance universitaire. La mission fondamentale de l'université demeure le socle commun et les différentes conceptions de l'université s'y déploient selon un éventail correspondant aux différentes conceptions de la gouvernance de l'université comme le montre la figure 1. Pour la conception service public, l'état doit intervenir dans le financement universitaire et élaborer des normes explicites pour garantir l'équité, l'accès et la démocratisation. Pour la conception académique, il faut protéger l'autonomie institutionnelle, la liberté académique et s'assurer d'un processus de gestion collégiale et par les pairs. Pour la conception marché, c'est la demande et la satisfaction de la clientèle qui doit guider les décisions de gouvernance. La conception apprenante voudrait une gouvernance en réseaux, la conception entrepreneuriale prône une gouvernance souple capable de soutenir l'innovation; la conception politique vise la satisfaction des parties prenantes, et la conception milieu de vie met le développement durable et le développement de la personne au centre de ses préoccupations.

FIGURE 1 : UNE TYPOLOGIE DES CONCEPTIONS DE LA GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE



La typologie permet de situer les différents discours sur l'avenir de nos universités dans l'une ou l'autre des conceptions, de les distinguer et donc de mieux les comprendre. Elle met en relief les quatre éléments clés de la gouvernance proposés par Moreau Defarges (2003). Ce dernier propose de considérer les flux et les réseaux comme source et condition de la richesse et du pouvoir dans les institutions. Les conceptions proposées bénéficient-elles du même espace de discussion et d'influence? Cet espace de discussion peut-il être constructif et s'effectuer avec rigueur? S'interroger sur les conceptions de la gouvernance, c'est se questionner sur la direction que l'on souhaite donner à l'organisation, s'impliquer dans une réflexion collective sur les finalités et le modèle universitaire à privilégier pour les générations futures. Moreau Defarges fait ressortir les avantages de la participation d'acteurs multiples lors de ces discussions, unis par un marchandage multiforme et permanent. Doit-on se contenter d'un compromis? Le débat n'est-il pas le moteur du devenir? Si l'État se désengage du financement des universités en refusant de reconnaître l'inadéquation du mode de financement conduisant aux actuels déficits des universités et reportant cet état de fait sur une gestion à revoir; quel sera le modèle de remplacement? Veut-on laisser de plus en plus de place au financement privé et favoriser la conception marché? Veut-on faire de la qualité de l'éducation un produit bon marché? Comment peut-on s'assurer que les compressions budgétaires imposées aux universités et les modèles de gestion adoptés par celles-ci ne les distancient pas de leur mission fondamentale? Des enjeux de taille s'y cachent, des questions sont placées au centre du débat; les réponses seront-elles au rendez-vous?

■ BIBLIOGRAPHIE

- Amaral, A., G. A. Jones et B. Karseth (2002). *Governing Higher Education*, Dordrecht, Kluwer Academic publishers.
- Asking, B. (2001). « In Search of New Models of Institutional Governance: Some Swedish Experiences », *Tertiary Education and Management*, vol. 7, n° 2, p. 197-210.
- Baron, C. (2003). La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique, *Droit et société*, n° 54, p. 329-349.
- Birnbaum, R. (1988). *How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Birnbaum, R. (2004). « The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back », *New Directions for Higher Education*, n° 127, p. 5-22.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, Berkeley, University of California Press.
- Crellin, M. A. (2010). « The Future of Shared Governance », *New Directions for Higher Education*, n° 151, p. 71-81.
- Crespo, M. (2001). « Tendances actuelles des politiques à l'égard de l'enseignement supérieur: une analyse comparative », *Canadian Public Policy - Analyse de politiques*, vol. XXVII, n° 3, p. 279-294.
- Fallis, G. (2005). *The Mission of the University*, Rapport de recherche n° 26 adressé à la Canadian Society for the Study of Higher Education.
- Jones, G. A., T. Shanahan et P. Goyan (2004). « The Academic Senate and University Governance in Canada », *Canadian Journal of Higher Education*, vol. 34, n° 2, p. 35-68.
- Jones, G. A. (2013). « The Horizontal and Vertical Fragmentation of Academic Work and the Challenge for Academic Governance and Leadership », *Asia Pacific Education Review*, vol. 14, n° 1, p. 75-83.
- Kaplan, G. E. (2004). « Do Governance Structures Matter? », *New Directions for Higher Education*, n° 127, p. 23-34.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government Society Interactions*, Newbury Park, Sage Publications.
- Larouche, C. (2011). *La validation d'une typologie des conceptions des universités en vue d'évaluer leur performance*. Thèse de doctorat, Université Laval.
- Larouche, C. et autres (2012). « Typologie des conceptions des universités en vue d'évaluer la performance : rendre compte de la diversité pour en saisir la complexité », *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol. 42, n° 3, p. 45-64.
- Larouche, C. et autres (2014) (à paraître). « L'anasynthèse comme méthode pour la validation de modèle d'évaluation de la performance appliquée à la validation d'une typologie optimale des conceptions des universités », *Revue mesure et évaluation*.
- March, J. G. et J. P. Olsen (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations* (2^e éd.). Bergen, Universitetsforlaget.
- March, J. G. et J. P. Olsen (1995). *Democratic governance*, New York, Free Press.

- Mintzberg, H. (1990). *Le management : voyage au centre des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Moreau Defarges, P. (2003). *La gouvernance*, collection *Que sais-je?*, Paris, Les Presses universitaires de France.
- Richardson, R. et autres (1998). *Higher Education Governance, Balancing Institutional and Market Influences*, The National Center for Public Policy and Higher Education.
- Rosenau, J. N. et E. O. Czempiel (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge et New York, Cambridge University Press.
- Schuetz, H. G. et W. Bruneau (2004). « Less State, More Market, University Reform in Canada and Abroad », *La revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol. 34, n° 3, p. 1-12.
- Weick, K. E. (1976). « Educational Organizations as Loosely Coupled Systems », *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, n° 1, p. 1-19.

THE CRISIS OF DUAL GOVERNANCE IN HIGHER EDUCATION AND THE POSSIBILITY OF A NEW RAPPROCHEMENT: INSIGHTS FROM ORGANIZATION THEORY

Par **Heinz-Dieter Meyer**¹, Professor, State University of New York (Albany)
hmeyer@albany.edu

ABSTRACT In this paper I argue that traditional shared governance founders on universities' rapidly increasing organizational complexity and growing pressures to prove viable in a highly competitive environment. Faced with shrinking public support, a highly volatile resource environment, heightened competition from specialized niche-players, and higher and more differentiated constituency expectations, higher education administrators find it increasingly hard to maintain the kind of cooperation with faculty that shared governance would require. Faculty, for their part, increasingly withdraw into the narrow realm of activities they can control—their own teaching and research. To develop new organizational practices better aligned with evolving needs begins with understanding how collegial governance in its traditional form limits both administrators' central steering capacity and vigorous forms of faculty voice and citizenship. In this paper I draw on organization theory to outline the limits of traditional shared governance and suggest lines along which a new rapprochement might be possible.

RÉSUMÉ Dans le présent article, est défendue l'idée que la gouvernance partagée selon le mode traditionnel se heurte au fait que les universités voient leur complexité organisationnelle croître rapidement et qu'elles subissent des pressions toujours plus fortes pour prouver leur viabilité dans un environnement hautement concurrentiel. Confrontés à une diminution du soutien public, à un accès aux ressources hautement volatil, à la compétition accrue livrée par les acteurs de créneaux spécialisés ainsi qu'aux attentes élevées et très variées de leurs mandants, les administrateurs en éducation supérieure trouvent de plus en plus difficile de maintenir la coopération entre universités exigée par la gouvernance partagée. De leur côté, les facultés se retirent toujours davantage dans le royaume restreint des activités qu'elles peuvent contrôler, leur enseignement et leur recherche. Pour développer de nouvelles pratiques organisationnelles qui répondent mieux aux besoins changeants des universités, il faut d'abord comprendre comment la gouvernance collégiale dans sa forme traditionnelle limite à la fois la capacité de pilotage des administrateurs et les possibilités pour les universités de s'exprimer et d'exercer leur engagement civique de façon vigoureuse. Cette contribution s'appuie sur la théorie organisationnelle pour déterminer les frontières de la gouvernance partagée selon le mode traditionnel et pour suggérer des pistes qui permettraient un rapprochement des parties.

¹ Heinz-Dieter Meyer (Ph.D. Cornell University) focuses on problems of organization and institutional governance in education. He was Harman Fellow at Harvard University and has published widely on problems of education governance and policy, most recently "Fairness in Access to Higher Education in a Global Society" (Rotterdam: Sense, 2013), "PISA, Power, and Policy" (Oxford: Symposium 2013), and a special issue of *Teachers College Record* on Accountability in Education (2014).

■ INTRODUCTION

Faced with shrinking public support, a highly volatile resource environment, and increasing constituency expectations, institutions of higher education have entered a period of organizational uncertainty. A shrinking support-base is juxtaposed to the need to expand their mission as they face greater demands from life-long learners, revenue conscious faculty entrepreneurs, and value-conscious clients. Yet, while focus and nature of many sectors of higher education are undergoing dramatic changes, its governance and decision-making structure largely continues in the traditional tracks of collegial shared governance (Hirsch and Weber, 2001; Mouwen, 2000; Hardy, 1996; Lewis and Altbach 1996; Dearlove 1998).

Senior academic leaders like long-time Cornell president Frank Rhodes (2001) have pointed to a lack of debate about whether the ancient academic governance arrangements continue to serve universities well. He maintains that universities are largely oblivious of efficiency concerns. James Duderstadt (2001), former President of the University of Michigan, alludes to the haphazard way in which universities tend to meet the demands for change in an essay entitled "Fire, Ready, Aim". He argued that the most important challenge for universities is to develop the capacity to change (Duderstadt and Womack, 2003).

In virtually all economically developed countries, universities are asked to arrive at new levels of accountability (Tremblay and Malsch, 2012), efficiency, entrepreneurial innovation, and flexibility (Gumpert, 2001; Drucker, 1999; Clark, 1998; Clark, 2003). They are asked to improve their impact on societal problem-solving, to increase the quality of their teaching, to welcome non-traditional students and lead them to success, and to adapt to the de-centering of the university whose humanistic core is being replaced by an array of interdisciplinary research centers and professional schools (Brint, 2002). All the while universities are also supposed to increase their financial self-reliance, build a presence in an international market of teaching and learning, and respond creatively to changed economic, technical, and environmental opportunities and challenges. Also, the challenge of niche-specialization and the construction of profiles of selective excellence that all universities are faced with, takes place under conditions where actors and academic observers alike have only a vague understanding of the organizational and institutional mechanisms that constrain and enable strategic action of today's higher education administrators and policy makers.

Many observers have pointed out that resolving these problems of the new, entrepreneurial university might require large-scale organizational and cultural changes, including greater centralization and decentralization of decision-making; an increased degree of entrepreneurial behavior at all levels of the university (Zemsky, 2013; Clark, 1998; Norbach, 2000; Meyer, 2002c; Christensen and Eyring, 2011) as well as better alignment of performance and rewards, e.g. via performance-based incentives. But it is such changes that the university as an organization is particularly ill-equipped to handle. Morrill (2010, p. 48), a former university president and philosophy professor, argued that the system of collegial governance works tolerably well under conditions of stability but "when pressures for change begin to mount, fault lines quickly appear in the system." Morrill suggests that collegial governance is ill-equipped to handle the new challenges. That form of governance is characterized by an "inability to address systematically and coherently the deepest and most comprehensive strategic challenges that confront an institution. Deep strategic questions of identity and purpose are always systemic and integrated, while the faculty committee structure is typically fragmented, complex and cumbersome" (p. 48).

In a book entitled “The Fall of the Faculty” Ben Ginsberg (2011) seeks an explanation for these changes in the self-interest of administrators. Ginsberg is taking a leaf from Parkinson’s theorem of administrative bloat which Parkinson (1958) famously sees as that organizational tendency towards growth regardless of work load (Bergmann, 1991). And, in fact, the figures Ginsberg’s provides are even more striking than Parkinson’s analysis of the post-war growth of the British admiralty (table 1).

TABLE 1: CHANGES IN TEACHING AND NON-TEACHING STAFF SIZE, 1975-2005

	1975	2005	% Change
Full-time faculty	446,830	675,624	+51%
Administrators	102,465	190,078	+85%
Other professionals	166,487	566,405	+240%
Total non-teaching	268,952	756,483	+181%

Adapted from Ginsberg 2011, p. 25.

In the thirty years between 1975 and 2005 full-time teaching staff has grown by 51%, while non-teaching staff has increased by 181%.

Increased Faculty–Administration Conflict

In the face of these changes, universities find their traditional structures of collegial governance and decision-making severely tested. This traditional form of administration does not facilitate an effective response to the demands of accountability and economic sustainability. Where pro-active, forward-looking administrators try to introduce new managerial practices, (revising course requirements, fund-raising, finding or creating new audiences for teaching and research, and practices of continuous improvement and organizational learning) they seem to encroach on traditional faculty governance authority.

The stresses created by these unprecedented pressures for change show up in higher rates of conflict. Senates, the centerpiece of traditional shared governance models, have seen a decline in relevance across higher education. They have been sidelined, turned into consultative bodies, and even disbanded (e.g. Rensselaer Polytechnic Institute-RPI). Only in rare cases do they retain veto power (e.g. UC Berkeley). On unionized campuses (Rhoades 1998), conflict between the university faculty has also involved intensified adversity between unions and university administrators. Zemsky (2013) reports the case of the University of New Hampshire (UNH) where the faculty union was able to monopolize the faculty voice and block change by mobilizing a lot of ad hominem rhetoric.

Conflict between a “managerialist minded” university leadership and a “collegially minded” faculty need not result in open strife, but can equally (and equally detrimentally) produce faculty alienation or indifference.

Many observers explain these trends either in terms of increased “academic capitalism” or the rise of the “corporate university” (Slaughter and Leslie 1997; Marginson & Considine; Macfarlane 2012; Rolfe 2013). Zemsky (2013) suggests that part of the problem is that cosmopolitan professors have defected from their role as academic citizens, shunning academic duty in favor of more prestigious commitments to professional associations and

widely visible research. As the expectations vis-à-vis these professors' external engagements are ratcheted up, a growing lattice of administrative appointments is needed to compensate for the administrative desertion of faculty. Changing accentuation, Ginsberg (2011) sees administrator self-interest at fault.

One can accept both the selfish professor and the academic capitalism narrative as partial explanations for the changes we observe. A full picture, however, seems to me to require taking into account the far greater administrative complexity of the contemporary university compared to its predecessor of even 20 years ago (Meyer 2002b). That new organizational complexity confronts us with a new problem: how to go beyond traditional shared governance models to distribute intellectual and administrative leadership in ways that safeguards the intention of the shared governance idea.

In the next section I draw on organization theory to explore the limitations of dual governance under conditions of the entrepreneurial university and to suggest lines along which universities can evolve new hybrid forms of governance that may be better adapted to facilitate change while preserving and strengthening the role of faculty in governing the university.

■ THE LIMITS OF DUAL GOVERNANCE IN THE ENTREPRENEURIAL UNIVERSITY

The two modes of university decision-making are executive decision-making at the senior administration level and collegial decision making at the department- and university-level (Bergquist 1992; Birnbaum 1998). Both are insufficient under conditions of large-scale change and university-wide mobilization. In the next section I argue that this standoff reflects deeper inherent problems of the dual governance model.

Limits of Collegial Decision-Making

Collegial decision-making involves professors who see themselves as independent operators. The time-honored mode of governance at universities, is based on the rejection of hierarchy (the president or dean is a *primus inter pares*), the rejection of professional expertise (professors are administrative dilettantes), and the rejection of the difference between decision-making and decision-execution. The faculty constitute a club which decides collectively about who to hire and fire; how to spend scarce resources; when and how to revise the curriculum, and when and how to implement whatever changes they agree on.

The standard for collegial decision-making is consensus. Since that is unrealistic as organizations grow more complex, professors have to resort to a number of decision short-cuts when consensus proves impossible or too arduous. Those short-cuts include:

- turf: defending narrow 'territories' ("you stay out of my course / research area, I'll stay out of your's");
- quid-pro-quo / logrolling: ("I support your candidate if you support mine");
- paternalism: seniority rules.

All three of these traditional principles of academic self-government founder on the realities of modern university practice. Turf and log-rolling founder on the inter-disciplinary commitments of the complex university in which rigid boundaries of turf or rank are a serious obstacle, as rank founders on the fact ideas and initiative can come from anywhere

within the academy, and turf / logrolling represents intellectual protectionism at a time when interdisciplinary openness trumps.

Another feature of traditional collegial governance is the high-degree of reactivity (as opposed to pro-activity) and the sensitivity to chance factors. New initiatives, purchases, and plans more frequently are the result of accidentally coinciding events than of rational planning.

Organization theorists have described this mode of decision-making as “organized anarchy” or “garbage can” decision making (Cohen and March 1986). In this mode of governance participation is fluid, goals are ambiguous, and technologies are unclear. Decisions rarely derive from a rational search for optimal means to achieve preferred ends, but are driven by timing and coincidence or by the attempt to “find problems” that fit an available solution. In Cohen, March, and Olsen’s classic account:

...one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends partly on the mix of cans available, the labels attached to the alternative cans; on what garbage is currently being produced and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene.” (Cohen, March and Olsen, 1972: 2) “From this point of view, an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work (1972, p. 2).

Yet, the academy’s anarchy is not entirely dysfunctional as it facilitates collegial freedom and autonomy. As the members of the collegium govern in accord with the unique rules governing higher education teaching and research they may reasonably resist efficiency-minded administrators. They may insist, for example, that popularity with students is not a perfect metric of good teaching; that reflection and inquiry often require an atmosphere that strikes outsiders as slow or wasteful; that it takes time and more than one iteration to develop a new course to its full potential; that the importance of a research project or a discovery cannot be measured by the funding it generates. Thus the collegium defends the academy against potentially arbitrary and coercive administrative interventions. This is their great and lasting achievement.

By diffusing power among the many stakeholders of a department or research institute, the collegial style ensures that individual professors are protected from coercion and the influence of factional interests.

Then why not leave everything to the slow meandering mode of collegial decision making? Because the collegium can also become invested in mandarin-style defenses if its own narrow self-interest, the price for which is status quo thinking and an anti-innovation attitude, as turfs are defended and thorough innovation rejected. The collegium lacks both resources and energy to see it through. In the words of Marginson and Considine, collegiality in practice all too often boils down to “obscure networks of ‘god professors’ dispensing ‘grace and favour’” (2000, p. 116). And even where the faculty is finally resolved to innovate, they are notoriously weak at implementation and follow-through.

Limits of Centralized, Top-Down Decision-Making

The faculty’s chronic weakness when it comes to devising and implementing long-term plans of action, seems to be the justification for a strong role of central administration (Kel-

ler 1983). But organizational analysis suggests that that mechanism, too, encounters difficulties, and not only due to the faculty's adversity. Ever since Weick's famous essay on loosely coupled organizations in education, the organizational literature is skeptical of the feasibility of tightly governing "loosely coupled organizations" (Weick 1976; Meyer 2002a).

The president of a university is unable to evaluate whether the intellectual products of the faculty are worthwhile. The best research goes the way the researcher wants it to go. [...] Segments within the university decide key issues, such as teaching and admissions requirements, and the only control presidents have over these subgroups is money and financial approval of personnel decisions (Weick 2001).

In the context of colleges, strategic planning is even more difficult to develop if conceived as a fixed, analytical-based tool for steering the organization. Because positions and behaviors within higher education are loosely coupled, organizational members are less likely to follow a rational route with centralized objectives (Weick 1976). In higher education in particular we have:

- multiple constituencies;
- a plurality of goals;
- autonomy of key players, especially the faculty.

This plurality of goals, constituencies and technology makes loose coupling functional. In educational organizations each event or player can be linked by relatively weak connections that have a sense of "dissolvability and impermanence". The technical core is ambiguous and the authority of office is weak. The technical core comprises elements such as a type of "technology, task, subtask or role". The authority of office comprises "positions, offices, or responsibilities."

This imposes narrow limits on central planning and strategic management. As Mintzberg (1994) pointed out, higher education reveals an important problem of strategic management: the "intended" strategy is always distorted and changed by "emergent strategies" which are the result of the many uncoordinated "mini-strategies" pursued by individual faculty or departments. Rather than an order launched by a CEO, it is more realistic to think of strategy as a "stream of action" to which top management and the individual faculty are contributors.

"No amount of elaboration will ever enable formal procedures to forecast discontinuities, to inform managers who are detached from their operations, to create novel strategies. Ultimately, the term 'strategic planning' has proved to be an oxymoron" (Mintzberg 1994). Strategies is not a "plan", but an emergent response in facing changing environments. Mintzberg would suggest that "planning" - whether a unit or a process - should be supportive in providing inputs and encouraging strategic thinking across the organization, instead of making strategy a planning process.

■ THE UNIVERSITY AT RISK

In summary, I concur with Tierney and Holley (2005) and Rhoades (2005) that both collegial and administrative forms of governance are insufficient in light of the demands the university is exposed to. Having to manage with an ill-devised organizational structure puts the university at serious risk:

First, as the university's senior administration is called on to jump-start the transformation, there is a tendency to frame new initiatives as a top-down, administration-centered move. As a result of allocating many new competencies and senior staff at the central level, the university's top administration unwittingly monopolizes the momentum for change, without compensatory moves to decentralize and devolve authority and initiative. As the faculty is (or feels) sidelined, the new initiatives lack support and buy-in, and the transformation may get stuck.

Second, to develop new forms of cooperation between administration and faculty is difficult under traditional forms of academic governance, which give the faculty a strong voice in any change, without facilitating the growth of administrative expertise and competence that would be commensurate with that authority. As Clark (2003) has pointed out, the transformation rarely issues in structurally supported new forms of cooperation between administration and faculty.

Third: Without decentralizing the transformation process and mobilizing the faculty in departments, schools, and research centers, it is hard to move from merely cost cutting to value adding strategies. While central administrators can technically pursue cost cutting strategies unilaterally, the invention of value adding and market-expanding strategies depends on genuine involvement of the faculty and new forms of cooperation between administration and faculty.

Fourth: There is a grave risk of eroding the university's academic core by:

- weakening of the university's academic culture
- engendering conflict between 'market-proximate' and 'market-distant' academic fields
- creation of counterproductive incentives (judging a project by the money it brings in)
- neglect moral and ethical concerns of fairness and social justice in favor of new public-management quality-assessment auditing mechanisms, to assure "accountability" (e.g. Texas A&M's publishing a cost/benefit analysis of faculty members).

The Challenge

Yet, there is evidence that universities can no longer afford to accept weak coordination and strategic direction in the name of "loose coupling." While it may have sufficed until recently to change only in the face of overwhelming external pressure, today, universities must approach change in a self-directed, entrepreneurial fashion. External coercion comes way too late, and given the complexity of things, there is no reason to assume that the external change agent (government, trustees, donors) has a better understanding of the big picture than the university itself (Norback 2000).

If universities cannot be centrally managed even as increased accountability and strategic positioning are calling for increased strategic leverage, and if collegial governance lacks expertise, flexibility, and incentives, new forms of governance must be found that can integrate the needs of faculty, senior administration, and outside sponsors.

■ TOWARDS A NEW RAPPROCHEMENT?

The coincidence of a nominally persisting traditional governance structure with the pressure to behave more entrepreneurially and flexibly has, to date, produced a standoff, if not outright conflict, between administration and faculty. A typical pattern is a more proactive and expansive administration, countered by a retarding and resisting faculty. Faculty for their part feel that they have neither the qualification nor the inclination to become involved in administrative reforms. They prefer to draw a high wall of separation between their research and teaching on the one hand and the administration on the other—and be hell well left alone behind it.

In this section I want to suggest a few lines along which this standoff can be overcome.

Academics can agree to the need for greater administrative efficiency, professionalism, and entrepreneurialism.

Administrators can agree to the need to protect the academic core, foster flexible cooperation, and facilitate a stronger faculty voice in the academy.

What is needed are new practices and structures of governance which integrate the needs of faculty, senior administration, and outside sponsors, and better tap the faculty's expertise and its ability to take responsibility for administrative outcomes. Finally, a key challenge is to allow the university to gain or regain a coherent culture, to integrate its multiple goals and far-flung purposes and mold its diverse members into a minimally cohesive community.

■ THREE CHANGES THAT ADMINISTRATORS NEED AND THAT FACULTY CAN SUPPORT

Higher Standards of Efficiency

In many universities the traditional “committee” still defines accepted standards of collegial governance and administrative efficiency. When it comes to committees the amateur professor-administrators who normally guard their time jealously accept the wasteful use that many academic committees make of the time of highly paid, highly educated professionals, indicative of a sadly low aspiration level as far as efficient and effective administration are concerned. There is no consequence to showing up unprepared to a committee meeting, or to launch into long monologues founded on ignorance. Nor would the committee that executes its work poorly expect to pay a price. All decisions—in matters large or small, momentous or trivial—are made by committees which “keep minutes and lose hours,” as the standard refrain among faculty goes.

One way to approach this problem may be by distinguishing between problems that require collegial versus those that benefit from a faculty-directed managerial approach (Bensimon and Neumann 1994).

For example, currently, the selection of members to a committee is typically “merit or qualification-blind,” based on the principle of “unit representation” which is intended to insure that each academic unit has “their” representative at the table. As a result, many

committee members assume a spectator role, reporting back whatever happened at a meeting made up of other spectators. The reticence of the many often makes room for the activism of the self-selected few—faculty who take an interest in the subject for one reason or another and who often meet few obstacles in pursuing their well- or ill-considered agenda. Add to this the two-year turnover rule according to which committee members don't serve for more than two years on the same committee, and you have a recipe for dilettantism. Expertise is not allowed to accumulate and where it does it is treated with indifference.

In many such cases, committees might be beneficially supported or supplanted by teams (Meyer and Kalayeros 2005). Teams consists of individuals deliberately selected for their matching skills and social compatibility. Unlike committees, they are charged with a specific mission. Their smaller size makes them more nimble, while their shared mission and matching skills make them more effective.

Greater Professionalism

While administration at the senior leadership and dean level of most large universities has become professionalized, these changes have not trickled down to the departments where much of the university's day-to-day administrative work is carried out. Almost all professors double as amateur-administrators—personnel manager, public relations officer, entrepreneur, program evaluator, accountant, and marketing expert—without being trained or experienced in any of these activities. Departments are managed by academics who moonlight as administrative professionals. Professor-turned-deans take on the role of chief executive of sizable organizations often with only scant knowledge of the organizational, managerial, and financial aspects of their job.

This explains in large part why universities, despite countless committees and councils that try to make decisions, are chronically weak at implementing them. This was not much of a problem as long as the majority of decisions concerned matters like academic degree policies, which merely had to be made public to the students. But today decisions, even on the department or school-level, require extensive operations—networking, recruiting, negotiating, reorganization, marketing, real time data management, accounting, and management—to be implemented. This calls for technical and professional staff beyond the amateur-chair which a faculty cognizant of the new needs of higher educational administration can appreciate and support (Hecht et al. 1999).

More Entrepreneurialism

Faced with these new pressures, universities have begun to adapt. In their excellent study of the changes taking place in Australia, Marginson and Considine (2000) report that virtually all Australian universities have adapted their administrative structures to improve their entrepreneurialism and competitiveness. A survey of relevant initiatives would include recruiting star faculty; reconfiguring research into 'market-proximate' clusters; introducing differential tuition; partnering with industry; supporting grant writing; expanding distance learning; refocusing teaching and research programs; creating new (interdisciplinary) programs; conducting new funding campaigns; introducing performance sensitive rewards (financial and symbolic), to mention a few.

Although often eyed skeptically by faculty, many of these initiatives are, in and of themselves, not necessarily pernicious. Nor are they inherently new. They have been practiced

by university administrators for many decades. What is often new is the frequency with which they are employed and, perhaps, the low degree of faculty input in their design. A faculty cognizant of the changing landscape in higher education can see them as legitimate needs of an administration that is trying to insure a university's long-term viability.

■ THREE CHANGES TO STRENGTHEN THE ACADEMIC CORE THAT ADMINISTRATORS CAN SUPPORT

Higher standards of administrative efficiency, professionalism, and entrepreneurialism can be thought of as 'concessions' a newly reflective faculty can make to the demands of the new university. The following three features—protecting the academic core, finding new forms of flexible cooperation, and a strengthened faculty voice—can conversely be thought of as duties of senior administrators cognizant of the legitimate demands of the faculty.

Protecting and Strengthening the Academic Core

Administration must realize that there is a gravitational pull on the university away from its traditional center, lodged in the humanities, and towards applied sciences and the professions, which are more market proximate, and more easily monetized. And while measured growth in these areas does not threaten the university's academic culture, a slow thinning out of the traditional core does.

What is perhaps even more pernicious is an administration that allows the standards of academic success to be increasingly defined in terms of a research project's financial and grant-getting potential whereby scholarly achievements are predominantly measured in the hard coin of research dollars.

As that benchmark becomes widely accepted, the university becomes an increasingly inhospitable place for historians, philosophers, and other humanities scholars who only paper and pencil for their work.

Another trend that, if unchecked, can erode the university's academic core is shifting the control over testing and grading away from faculty and place it in the hands of outside, often for-profit 'vendors'. Administrators should be expected to commit to fending off ill-advised "accountability schemes" that assess the 'value-added' of courses by the results of externally designed standardized tests. As such testing and accountability measures proliferate, the professoriate loses control of testing and grading—and with that an important voice of influence in the university.

Protecting the academic core means for administrators to realize that, in today's climate, they need to swim against the current of monetizing and vocationalizing higher education even to maintain the status quo. This also includes strong measures to guarantee continued faculty involvement in designing and redesigning the curriculum (see below).

Flexible Cooperation: Institutionalize Faculty-Administration Cooperation

The disconnect between decision-making and implementation is also caused by an imbalance between authority and responsibility. While the faculty see themselves as center of authority in the academic environment, they are used to leave responsibility for implementation to the administration. This gap between the sayers and the doers pervades the uni-

versity. The two camps need to come together on a regular basis and jointly solve problems and oversee their implementation if we want to see greater mutual understanding. A step in the right direction are the executive councils that some universities have installed, which bring together faculty representatives and senior administrators on a regular basis. Likewise, a smaller senate would help transform the senate from a debating to a working entity, which is less vulnerable to the kind of paralysis that any obstinate individual armed with *Robert's Rule* can visit on them.

Another move that will make it easier for faculty and administrators to engage in honest dialogue may be to facilitate the crossover from faculty to administrator and back. Under current conditions whereby academics serve for one term of administrative service there is very little organizational learning. The faculty-turned-administrators retire without feeding the knowledge they have gained back to the organization. Some universities have begun experimenting with 'faculty fellows'—professors who are tapped for, say, a two-year rotation for their administration-relevant skills. The goal is to provide a platform to bring faculty expertise into the day-to-day governing of the university on a regular basis. Fellows may receive a small stipend or a reduced teaching load. Similarly, the process of curriculum innovation could be supported via innovation fellowships where faculty compete for teaching sabbaticals to revamp a course or create a new course.—Although best practice examples are few, changes along these lines are certainly not utopian as the example of Murdoch University in Australia shows (Currie, 2005).

A Strengthened Faculty Voice

Replacing or complementing traditional committees with a mix of ad hoc working groups and informal consultations at the initiative of senior administrators will leave some uneasy about a lack of faculty opportunities to articulate ideas and suggestions not anticipated by the university's executive leaders—and rightly so. What is missing is the creation of protected spaces for inter-faculty and inter-departmental collegial reflection and consultation, institutional arenas to facilitate informal collegial reflection that would help faculty discover that certain problems are collective or institutional in nature. Indeed, outside the senate (with its stiff constraints on informality) today's university does not offer spaces for inter-collegial deliberation and reflection.

To create the needed space senior faculty leaders (e.g. previous department chairs) could be tapped to head, say, a leadership brain-storming group (e.g. a "faculty leadership college") to facilitate the exchange of administrative expertise which could bring together faculty with administrative experience, as well as novice faculty-administrators who might find it useful for mentoring services.

Some also suggest the inclusion of faculty representatives on the board of trustees (Ginsberg, 2012). The same end could be served by establishing regular faculty—trustee dialogue.

■ **NEEDED: HONEST DIALOGUE TO STRENGTHEN THE CULTURE OF THE ACADEMY**

Needless to say, structural changes alone won't solve the problem which requires the change of deeply ingrained cultural beliefs. Professors find it difficult to think of themselves

as competitors, entrepreneurs, and market players. In their self-concept the progress of discovery is driven by intellectual merit and scholarship, not politics or resources. That mind-set is reinforced by the different rhythm of faculty and administrator work. While the latter complete their work in daily and weekly cycles, the cycle-time of scholars is months and years. While administrators operate pragmatically, open to risk, the exacting standards of academic rigor discourage compromise and eschew risk. Unless these beliefs are replaced by a new narrative of revitalized faculty leadership and entrepreneurial change, any successful structural changes are likely to be neutralized by an inert culture.

None of the above will happen unless the tradition of hyperbole, and ‘ad hominem’ is replaced by a new honesty in the dialogue between administration and faculty. Here is an example of the kind of standoffish attitudes that have often hampered progress on both sides.

...called to discuss curriculum developments, the dean of the faculty stressed the need to develop courses that would attract overseas and local fee-paying students since university finances depended upon expanding those numbers. I [a professor of ethics, hdm] responded with a speech in which I suggested that in a world beset with environmental problems, political conflicts, and the clash of civilizations it might be more important to prepare students for leadership roles that would be sensitive to the needs of others and to the demands of cultural tolerance. The dean replied that the university is not funded for that (quoted in Macfarlane, 2012, p. 129).

This seems to me to epitomize the kind of ‘talking-past-each-other’ that turns a solvable problem into a quagmire. The dean begins by framing the problem of adapting the curriculum in commercial terms only. The faculty replies by insisting on the educational and moral responsibilities of the university, followed by another reference to financial constraints.

With a bit of reflection it is easy to realize that not only do both have a point, but their points are reconcilable! The dean’s move could be more fully framed as pointing to the need to make the university more sensitive to globalization and more welcoming for an internationally diverse student body, a corollary of which would be increased enrolment. The professor’s point could be restated to provide added insight about the ecological, political, and moral dimension of globalization that the new courses should address.

The administration of a university has been likened to steering a skidding automobile on ice. Most academics understand that the rules of the game are changing. At stake is the emerging face of higher education. While we must remain true to the university’s special character as an organization of equals engaged in an unpredictable voyage of discovery following peer-defined standards of rigor, we must be no less rigorous in holding academics to high standards of efficiency where the nature of the task allows and demands it.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Bensimon, E. M. and A. Neumann (1994). *Redesigning Collegiate Leadership. Teams and Teamwork in Higher Education*. Johns Hopkins University Press.
- Bergmann, B. R. (1991). "Bloated administration, blighted campuses." *Academe*, November-December, 12-16.
- Bergquist, W. H. (1992). *The four cultures of the academy*. San Francisco, Ca.: Jossey-Bass.
- Birnbaum, R. (1988). *How colleges work: The cybernetics of academic organization and leadership*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Brint, S. (Ed.) (2002). *The Future of the City of Intellect. The Changing American University*. Stanford: Stanford University Press.
- Christensen, C. M. and H. J. Eyring (2011). *The Innovative University*. San Francisco: Jossey Bass.
- Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon.
- Clark, B. R. (2003). "Sustaining Change in Universities: Continuities in Case Studies and Concepts." *Tertiary Education and Management*, 9(2), 99-116.
- Cohen, M. D., March, J. G. and Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organizational choice," *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Cohen, M. and J. March (1986). *Leadership in an organized anarchy*. Cambridge, MA: Harvard Business School Publishing.
- Currie, J. (2005). "What Makes Shared Governance Work?" *Academe*, 91(3), 20-23.
- Dearlove, J. (1998). "The Deadly Dull Issue of University "Administration"". *Higher Education Policy*, 11(1), p. 59-79.
- Duderstadt, J. and F. W. Womack (2003). *Beyond the Crossroads. The Future of the Public Research University in America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Drucker, P. F. (1999). *Management Challenges for the 21st Century*. Harper Business.
- Ginsberg, B. (2011). *The Fall of the Faculty: The Rise of the All-Administrative University and Why It Matters*. New York: Oxford University Press.
- Gumport, P. J. (2001). "Restructuring: Imperatives and Opportunities for Academic Leaders." *Innovative Higher Education*, 25(4), Summer, 239-251.
- Hardy, C. (1996). *The Politics of Collegiality*. McGill: Queen's University Press.
- Hecht, I. W.D. & al. (1999). *The Department Chair as Academic Leader*. Phoenix, AZ: Oryx.
- Hirsch, W. and L. E. Weber (Eds.) (2001). *Governance in Higher Education: The University in a State of Flux*. Paris: Economica Ltd.
- Keller, G. (1983). *Academic strategy*. New York: John Wiley and Sons.
- Lionel S. L., Lionel S. and P. G. Altbach (1996). Faculty versus administration: a universal problem. *Higher Education Policy*, 9, 255-258.
- Macfarlane, B. (2012). *Intellectual Leadership in Higher Education*. New York: Routledge.
- Marginson, S. and M. Considine (2000). *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Meyer, H.-D. (2002a). "From 'Loose Coupling' to 'Tight Management'? Making Sense of the Changing Landscape," *Management and Organization Theory Journal of Educational Administration*, 515-520.
- Meyer, H.-D. (2002b). "The New Managerialism in Education between Corporatization and Organizational Learning." *Journal of Education Administration*, 534-551.
- Meyer, H.-D. (2002c). "Universal, Entrepreneurial, and Soulless? The New University as a Contested Institution." *Comparative Education Review*, 46(3).
- Meyer, H.-D. and A. Kalayeros (2005). "What Campuses Can Do to Pick Up the Pace of Decision Making." *Chronicle of Higher Education*. B16, June 10.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and the Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*. New York: The Free Press.
- Morrill, R. L. (2010). *Strategic Leadership*. Boston: Rowman & Littlefield.
- Mouwen, K. (2000). "Strategy, Structure, and Culture of the Hybrid University." *Tertiary Education and Management*, 6(1), 47-56.
- Norback, L. E. (2000). "New Modes of Internal Governance of Higher Education Institutions: The Case of Goeteborg University." *Tertiary Education and Management*, 6(1), 57-75.
- Parkinson, C. N. (1958). *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, London: John Murray.
- Rhoades, G. (1998). *Managed Professionals: Unionized Faculty and Restructuring Academic Labor*. New York: State of New York Press.
- Rhoades, G. (2005). "Capitalism, Academic Style, and Shared Governance." *Academe*, 91(3), 38-42.
- Rolfe, Gary. (2013). *The University in Dissent*. New York: Routledge.
- Slaughter, S. and L. L. Leslie (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tierney, W. and K. Holley. 2005. "Shared Governance Under Fire: Reform and Renewal." *Academe*, 91(3), 2-3.
- Tremblay, M. and B. Malsch (2012). "L'explosion de l'audit dans le secteur public: le risque d'une illusion de contrôle", *Télescope*, 18(3), 1-7.
- Weick, K. (1976). "Organizations as Loosely Coupled Systems." *Administrative Science Quarterly*, 21(1).
- Weick, K. (2001). *Making Sense of Organizations*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Zemsky, R. (2013). *Checklist for Change. Making American Higher Education a Sustainable Enterprise*. New Brunswick: Rutgers University Press.

DÉMOCRATISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET EMPRISE DES PARCOURS : COMPARAISON ENTRE LA FRANCE, LA SUISSE ET LE CANADA¹

Par **Pierre Canisius Kamanzi**, Professeur, Université de Montréal

pierre.canisius.kamanzi@umontreal.ca

Christine Guégnard, Chercheure, Iredu/Céreq, Université de Bourgogne

christine.guegnard@u-bourgogne.fr

Christian Imdorf, Professeur, Université de Bâle

christian.imdorf@unibas.ch

Maarten Koomen, Chercheur, Université de Bâle

maarten.koomen@unibas.ch

Et **Jake Murdoch**, Maître de conférences, Université de Bourgogne

jake.murdoch@u-bourgogne.fr

RÉSUMÉ Le présent article examine dans quelle mesure l'organisation des trajectoires scolaires et les parcours conduisant à l'enseignement supérieur favorisent la mobilité sociale ou au contraire la reproduction des inégalités. Nous avons comparé trois pays : la France, la Suisse et le Canada. Les résultats obtenus à partir des données tirées des panels d'enquêtes menées dans ces trois pays permettent d'observer deux situations inversées. Plus l'enseignement supérieur est valorisé au détriment de la formation professionnelle, plus les inégalités ont tendance à s'exacerber. La concurrence y est telle que ce sont les jeunes issus d'un milieu favorisé qui tirent davantage profit de son expansion. En revanche, lorsque la formation professionnelle est mise en valeur, les inégalités dans l'enseignement supérieur auraient plutôt tendance à s'atténuer.

ABSTRACT This article looks at how the organization of the education system and the pathways leading to higher education enable social mobility or on the contrary the reproduction of inequalities. We thus compare three countries: France, Switzerland, and Canada. The results using panel data in these three countries show two different situations. The more higher education is valued rather than vocational training, the more inequalities tend to increase. The competition is such that it is the youth with a privileged social background who benefit more from its expansion. On the other hand, when the vocational education and training is more valued, inequalities in higher education could tend to be more moderate.

¹ Les auteurs remercient les évaluateurs pour leurs critiques très utiles à l'amélioration de la qualité du texte.

La fin du XX^e siècle a été caractérisée par un développement sans précédent des systèmes scolaires dans le monde entier. Dans les pays industrialisés, cette expansion se traduit par la massification de l'enseignement à tous les niveaux, y compris l'enseignement supérieur (Dubet, 1994). Ainsi, comme l'indique l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2012), le taux de participation à l'enseignement supérieur en 2010 est en moyenne de l'ordre de 54 % chez les hommes et de 68 % chez les femmes dans les pays membres, tout en variant d'un pays à l'autre.

Si cette massification est manifeste dans l'ensemble des pays industrialisés, jusqu'à quel point implique-t-elle une démocratisation? Sur cette question, les avis sont plutôt partagés en fonction du sens donné à ce concept. Déjà dans la *Reproduction*, Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron (1970) mettaient en garde contre la tendance à considérer l'accroissement des effectifs dans l'enseignement supérieur comme un synonyme de la démocratisation des universités. En effet, depuis que l'enseignement secondaire est obligatoire et gratuit, les inégalités sociales ont fortement diminué, mais elles se sont déplacées et recomposées dans l'enseignement supérieur pour le cas français (Duru-Bellat, 2003; Duru-Bellat et Kieffer, 2008). Selon Antoine Prost (1992) et Samuel R. Lucas (2001), il importe de faire la distinction entre la démocratisation *quantitative* et la démocratisation *qualitative*. L'augmentation du nombre de jeunes est certes un indicateur de démocratisation, mais il peut masquer des formes d'exclusion à l'égard de certaines catégories sociales (minorités ethniques, jeunes issus de familles défavorisées ou de milieux ruraux, etc.). Cette situation est loin d'être particulière à la France comme l'illustrent les récentes études menées dans plusieurs pays : par exemple en Australie (Chesters et Watson, 2013), aux États-Unis (Alon, 2009), au Royaume-Uni (Boliver, 2011; Winterton et Irwin, 2012) ou en Belgique (Maroy et Van Campenhoudt, 2010).

Plusieurs interprétations empruntées à la sociologie de l'éducation sont avancées pour expliquer la persistance des inégalités sociales, et ce, malgré les politiques éducatives et l'ouverture de l'école. La première s'inspire de la théorie de la reproduction soutenue par les sociologues de l'école marxiste dont Bourdieu et Passeron ont été les pionniers (1964 et 1970). Ces auteurs insistent sur le fait que le système scolaire a une fonction de reproduction du système social et donc de ses inégalités. L'école selon Bourdieu va avoir comme rôle central de légitimer ces disparités sociales, et le positionnement scolaire des élèves est la traduction de leur origine sociale, médiatisé par les dispositions socialement déterminées ou l'*habitus* de l'individu. Ainsi, les enfants de la classe dominante disposent d'un capital culturel qui leur permet de s'adapter plus facilement aux exigences scolaires et, par conséquent, de mieux réussir dans leurs études.

La seconde explication repose sur la théorie du choix rationnel développée par Raymond Boudon (1974). Les cursus scolaires sont constitués d'une série d'étapes où l'individu effectue un choix, s'engage dans une stratégie d'investissement à partir de l'analyse qu'il fait des bénéfices escomptés et des coûts anticipés. L'auteur décompose l'effet de l'origine sociale : tout d'abord, l'influence indirecte s'exerce par l'intermédiaire des performances scolaires surtout au niveau élémentaire et secondaire; ensuite, l'influence directe s'exprime par les divergences de choix scolaires aux différentes étapes du parcours scolaire, notamment le choix de l'orientation à chaque niveau de scolarité supplémentaire. La situation sociale des familles des élèves fait en sorte qu'ils apprécient différemment le risque, les coûts et les avantages de l'investissement scolaire. De fait, comme le note Marie Duru-Bellat (2003), l'influence de l'origine sociale sur la participation aux études supérieures varie en fonction des performances scolaires de l'élève au secondaire. À performances supérieures compara-

bles, il n'existe pas de disparités entre les jeunes d'origine sociale favorisée et ceux d'origine modeste. Par contre, à performances scolaires moyennes ou faibles comparables, la proportion des jeunes d'origine sociale favorisée poursuivant les études postsecondaires est nettement supérieure à celle de leurs pairs d'origine modeste. Les recherches empiriques révèlent que, dans un contexte démocratique, les choix individuels l'emportent sur les écarts de performances (Jackson et autres, 2007; Schindler et Lörz, 2011; Schindler et Reimer, 2011), tout en étant étroitement liés à l'origine sociale.

Dans la mesure où, malgré les politiques d'égalité des chances, les inégalités sociales persistent, doit-on encore les remettre en question ou en conclure que leur contribution à la réduction du lien spécifique entre l'origine sociale et la scolarité a plafonné? Les travaux menés sur les comparaisons internationales penchent plutôt pour la première proposition. Comme le souligne Duru-Bellat (2003), les politiques éducatives constituent d'abord un cadre d'offre dont l'effet sur la démocratisation scolaire est conditionné par les règles instituées pour accéder aux niveaux supérieurs. Quel que soit le volume de cette offre, la démocratisation de l'enseignement supérieur dépend d'abord de l'organisation du système éducatif dont l'influence repose sur deux paramètres principaux : l'ampleur de la sélectivité et de la différenciation des itinéraires scolaires (Andres et Pechar, 2013). Plus la sélection est forte et plus les itinéraires sont différenciés, plus les cheminements menant à l'enseignement supérieur ou à la formation professionnelle sont cloisonnés et sont segmentés en fonction de l'origine socioéconomique. Les élèves d'origine sociale modeste se retrouvent davantage dans des filières de formation professionnelle de courte durée avec des possibilités de réorientation très limitées. À l'inverse, l'organisation du système scolaire peut laisser plus de place à des filières scolaires indifférenciées en minimisant les pratiques de sélection précoce, mais aussi en favorisant les bifurcations (Bidart, 2006) d'une filière à l'autre. De tels systèmes sont susceptibles d'être socialement plus équitables et d'atténuer les barrières entre le secondaire et le supérieur (Dupriez et Dumay, 2005). Certes, l'absence de sélection précoce ou l'allongement du tronc commun peut réduire les inégalités sociales, mais ne permet pas de les supprimer.

Quelles que soient les réformes instaurées, l'organisation des systèmes scolaires s'inscrit toujours dans les régimes de politiques publiques (Chauvel, 2008; Verdier, 2008; Beblavý, Thum et Veselkova, 2011; Willemse et De Beer, 2013). Comme le note Duru-Bellat (2002), la part de la variance des inégalités scolaires expliquée par l'origine sociale dans un même pays est plus ou moins constante dans le temps. Les inégalités tiennent, d'une part, à l'orientation idéologique de chaque pays en matière de conception et d'organisation des politiques sociales et, d'autre part, à la relation traditionnelle établie entre le secteur économique et chaque niveau d'enseignement (Pechar et Andres, 2011; Andres et Pechar, 2013).

À la lecture de ces différentes approches, le présent article vise ainsi à revisiter les théories de la reproduction et du choix rationnel pour analyser les politiques éducatives quant à leur influence sur les inégalités sociales d'accès à l'enseignement supérieur. Plus précisément, nous cherchons à montrer, à partir de trois cas (France, Suisse et Canada), qu'il existe un lien entre l'origine sociale et les parcours scolaires conduisant aux études supérieures, et que ce lien peut varier selon l'organisation des systèmes éducatifs et la configuration des cheminements scolaires. Dans cette perspective, nous tenterons de répondre aux deux interrogations suivantes :

- Dans quelle mesure l'organisation des trajectoires scolaires et les parcours (professionnel ou général) menant à l'enseignement supérieur favorisent-ils la mobilité sociale ou au contraire la reproduction des inégalités?
- Dans quelle mesure la comparaison est-elle possible entre la France, la Suisse, et le Canada?

Avant de nous exprimer sur ces questions à partir de données empiriques, nous décrivons brièvement les trois systèmes scolaires pour en dégager les différences. Ces pays ont été choisis en raison des disparités qui les caractérisent sur le plan de l'organisation de leurs systèmes éducatifs.

■ L'ORGANISATION DES CURSUS SCOLAIRES EN FRANCE, EN SUISSE ET AU CANADA

En France, il existe un système scolaire unique et centralisé et le cheminement vers les études supérieures est uniforme sur tout le territoire. La politique éducative du ministère de l'Éducation nationale se traduit actuellement par trois grands objectifs : 1) l'accès à une qualification minimale comme le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) au lycée professionnel; 2) le niveau baccalauréat pour 80 % d'une classe d'âge; 3) la sortie au niveau de la licence pour au moins 50 % d'une génération. Mais avant de parvenir à la licence, des paliers importants dans l'enseignement secondaire contraignent les familles et les élèves à effectuer des choix, notamment en fin de collège et de lycée qui marque la fin des études secondaires. Les processus d'orientation et de sélection présents à toutes les étapes de la scolarité contribuent à la différenciation des parcours d'études des jeunes.

La scolarité obligatoire commence à 6 ans et prend fin à 16 ans. Au terme du collège unique, à 14-15 ans, les élèves peuvent aller au lycée pour préparer un baccalauréat général ou technologique (trois ans), ou en formation professionnelle (au lycée professionnel ou par apprentissage) pour préparer en deux ans un CAP et, par la suite, un baccalauréat professionnel en deux ans². Cependant, un certain nombre de jeunes quittant l'école sans diplôme ou sans qualification témoigne des échecs rencontrés dans le système éducatif et d'un décrochage scolaire pour certains (12 %). La terminale (dernière année des études secondaires) au lycée marque un autre moment clé, lorsque l'élève à l'âge de 18 ans va choisir ses études postsecondaires et lorsque les établissements supérieurs vont sélectionner les bacheliers, à l'exception de l'université. Selon les données de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP, 2013a), la part des bacheliers dans une génération est actuellement de 68 %, variant de 85 % pour les enfants de cadres à 57 % pour les enfants d'ouvriers et employés. Si l'accès à l'enseignement supérieur s'est démocratisé à la fin du XX^e siècle en France, les disparités liées à l'origine sociale perdurent au fil du temps. Plus de la moitié des finissants du secondaire en 1995 accèdent aux études supérieures, mais cela concerne 83 % des enfants de cadres supérieurs et seulement 31 % des enfants d'ouvriers et d'employés en fonction du type de baccalauréat (DEPP, 2013b).

La réforme de la filière professionnelle engagée depuis de nombreuses années, dont la création du baccalauréat professionnel, avait pour objectif de conduire le plus grand nombre de jeunes au baccalauréat et de faciliter la poursuite des études aux niveaux postsecondaires. Ces politiques éducatives ont entraîné une augmentation des bacheliers et offert

² Aujourd'hui, l'orientation vers le baccalauréat professionnel se fait directement après le collège au lycée professionnel sur trois ans, à l'instar des baccalauréats généraux et technologiques.

des opportunités nouvelles aux élèves issus de milieux populaires. Néanmoins, l'indéniable démocratisation du baccalauréat se traduit par une démocratisation plus limitée de l'accès au supérieur (Duru-Bellat et Kieffer, 2008), car les débouchés ne dépendent pas du diplôme, mais du type de filière suivie et du baccalauréat obtenu. Certes, la démocratisation a permis à de nombreux jeunes de milieux défavorisés d'obtenir le baccalauréat et, avec ce sésame, d'atteindre l'enseignement supérieur. Cependant, n'ayant pas toujours le choix aux différents paliers d'orientation au secondaire puis au supérieur, étant donné leur milieu peu favorisé et leur scolarité antérieure, ils se dirigent davantage vers les filières professionnelles. Ce décalage a des répercussions sur l'obtention du diplôme et, par la suite, sur leur insertion professionnelle. Ainsi, un enfant de cadre a quatre fois plus de chances qu'un enfant d'ouvrier de devenir lui-même cadre au bout de trois ans de vie active, et deux fois moins de risque d'être au chômage (Céreq, 2012).

Contrairement à la France, la Suisse est un État fédéré et il n'existe pas de système scolaire unique. L'éducation relève de la juridiction cantonale et, bien que certaines similitudes existent au sein de la fédération, chaque canton organise son système éducatif à sa manière. Jusqu'à tout récemment (en 2010), la durée de la scolarité obligatoire était de neuf ans, soit jusqu'à l'âge de 15 ou 16 ans dans l'ensemble de la Suisse. Elle varie depuis entre les cantons : 15 d'entre eux ayant approuvé le *Concordat HarmoS* (accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire³) et 11 l'ayant rejeté. Sur le plan de l'organisation des trajectoires scolaires, la Suisse se distingue largement de la France. La formation professionnelle y est socialement plus valorisée. De plus, le système éducatif suisse se caractérise par une sélection précoce des élèves, vers l'âge de 12 ans, au sein de différentes filières hiérarchisées selon les résultats scolaires individuels. Ainsi, cette première orientation définit dans une large mesure les opportunités de formation postobligatoire. La plupart des jeunes Suisses qui terminent leur enseignement obligatoire à l'âge de 15 ou 16 ans s'inscrivent à divers programmes de formation professionnelle qui durent généralement de deux à quatre ans (Cortesi et Imdorf, 2013).

L'accès à l'université en Suisse est très sélectif. Un étudiant sur 5 reçoit « la maturité gymnasiale », le diplôme qui lui permet de s'inscrire directement à l'université (SKBF, 2011). Pour faciliter la transition entre les établissements de formation professionnelle et le supérieur, un diplôme de double qualification a été instauré en 1994 pour mener à bien les objectifs de l'eupéanisation de la politique de l'enseignement supérieur suisse (Gonon, 2013). Ce diplôme, intitulé « maturité professionnelle » (baccalauréat professionnel), prépare les étudiants aux universités des sciences appliquées et exige l'achèvement d'un programme de formation professionnelle par alternance ou dans un établissement scolaire. En 2008, la proportion totale des élèves ayant décroché un diplôme de baccalauréat ou de baccalauréat professionnel fédéral (maturité professionnelle) s'élevait à environ 31 % (SKBF 2011). La mobilité sociale des jeunes d'origine modeste reste faible, d'autant plus que peu d'entre eux accèdent aux études supérieures, y compris par la voie du baccalauréat professionnel. À cet égard, Falter (2012) montre que les chances d'obtenir le diplôme de maturité professionnelle demeurent fortement associées au niveau de scolarité des parents.

Le Canada ressemble aux deux autres pays et présente également des différences à plusieurs titres. Contrairement à la France et à l'instar de la Suisse, il n'existe pas de système scolaire unique au Canada. À l'exception des collèges militaires, l'éducation est de juridiction provinciale et chaque province ou territoire a son propre système scolaire qu'il organi-

³ Celui-ci fixait la scolarité obligatoire à onze années d'études.

se à sa manière (Cameron, 1997). En particulier, le Québec se distingue par une organisation des trajectoires scolaires particulière. Par rapport aux autres provinces et territoires, la durée des études secondaires est de cinq ans au lieu de six. Comme ailleurs au Canada, les diplômés peuvent décider d'arrêter leurs études pour entrer dans la vie active, ou encore de poursuivre des études supérieures. Toutefois, le Québec se singularise encore une fois par l'articulation entre le collège et l'université. Si au Canada, les enseignements collégial (formation professionnelle) et universitaire sont parallèles, au Québec les deux ordres d'enseignement sont plutôt successifs. En d'autres mots, les diplômés du secondaire résidant dans le reste du Canada peuvent s'inscrire directement soit aux études collégiales (*community college*) soit aux études universitaires. Au Québec, l'accès à l'université est conditionnel à l'obtention d'un diplôme de formation collégiale préuniversitaire (cégep) de deux ans après la fin des études secondaires. Néanmoins, le candidat peut également opter pour une formation collégiale technique de trois ans, qui conduit aussi bien au marché du travail qu'à l'université.

Dans l'ensemble des provinces et territoires, la scolarité est obligatoire jusqu'à 16 ans. À la fin des études secondaires, que les jeunes terminent à l'âge de 17 ans au Québec et 18 ans dans le reste du Canada, la plupart des finissants poursuivent des études supérieures, soit 56 % des garçons et 69 % des filles, dont une forte majorité s'inscrit à l'université : 31 % chez les garçons et 45 % chez les filles (Finnie et Mueller, 2008). Il n'existe pas de sélection avant la fin du secondaire, mais après la 3^e année l'élève peut choisir entre la formation générale et la formation technique. La majorité opte pour la formation générale, mais les diplômés des deux types de formation sont admissibles au supérieur après examen de la qualité du dossier scolaire. De plus, il existe des cours préparatoires pour les études universitaires et collégiales⁴, auxquels la majorité des élèves s'inscrivent pour maximiser leurs chances d'admission aux études supérieures.

Le développement de l'enseignement supérieur au Canada s'est fait de manière éclatée et alignée à l'évolution sociohistorique de chaque province (Skolnik, 1997). Il n'existe donc pas de modèle unique d'enseignement supérieur entre les provinces, tout comme les établissements supérieurs dans une même province sont organisés différemment selon leur contexte sociohistorique. Certains ont été fondés par les communautés religieuses et ont conservé

⁴ Ce terme est utilisé ici pour désigner le type de cours suivi à la fin des études secondaires pour préparer la formation ultérieure que le candidat envisage de suivre. La réussite de ces cours constitue souvent une condition préalable à l'admission à des programmes de formation postsecondaire sélectifs. Ces cours portent généralement sur les matières de base, à savoir les langues, les sciences et les mathématiques. En tenant compte des informations contenues dans la base de données utilisée, il est possible de les regrouper en trois catégories : 1) les cours préparatoires à l'université; 2) les cours préparatoires au collège; 3) les cours préparatoires à l'apprentissage des métiers ou au marché du travail. Les cours préparatoires à l'université sont suivis par les étudiants qui envisagent de s'inscrire dans un programme d'études universitaires ou préuniversitaires (dans le cas du Québec). Ces cours se distinguent par un niveau plus élevé que les autres cours. Leur nomenclature varie d'une province à l'autre (cours avancé, enrichi, général, théorique, préuniversitaire, etc.), mais ils sont comparables. Les cours préparatoires au collège sont destinés aux candidats qui entendent suivre la formation professionnelle dans un collège communautaire (*community college*) ou dans un programme collégial technique (Québec). La terminologie varie également selon les provinces : filière précollégiale, cours appliqué, etc. Enfin, les cours préparatoires à l'emploi sont conçus pour les jeunes qui veulent accéder directement au marché du travail après leurs études secondaires. Deux nuances importantes méritent cependant d'être apportées ici. Premièrement, les trois catégories de cours précitées ne sont pas exclusives : l'étudiant peut faire certaines combinaisons en fonction de ses intérêts et de ses compétences. Deuxièmement, elles n'ont aucun caractère définitif ou restrictif quant à la formation postsecondaire : un élève qui a terminé les cours préparatoires à l'université peut faire une demande d'admission aux études collégiales, tout comme celui qui a suivi des cours préparatoires au collège peut demander l'admission à l'université.

leur statut privé, alors que d'autres ont été fondés par l'État et ont un statut public. Toutefois, comme le note Michael L. Skolnik (1997), il existe de nombreuses ressemblances entre les systèmes provinciaux, notamment en ce qui a trait à l'articulation entre les ordres d'enseignement. Ainsi retrouve-t-on dans chaque province et territoire des établissements de niveau collégial à vocation professionnelle et des universités. D'une durée variable selon le type de diplôme visé (un certificat ou un programme type long), les études collégiales (*community college* et cégep technique pour le Québec) sont généralement destinées à la formation professionnelle à l'issue de laquelle le candidat peut entrer sur le marché du travail ou entreprendre des études universitaires. Rappelons toutefois qu'au Québec, une formation collégiale (préuniversitaire ou technique) est obligatoire pour être admis à l'université.

Les systèmes éducatifs français, suisse et canadien sont donc différents. En France, le parcours des élèves est le résultat d'un processus d'orientation et de moments clés avec des choix, des opportunités et des contraintes dans un cadre institutionnel précis qui met en place les grands mécanismes de régulation des flux d'élèves basés sur les performances scolaires. La France dispose d'un système éducatif centralisé et unitaire pour l'ensemble du territoire, mais dans lequel la formation professionnelle est peu ou pas valorisée. Dans un système scolaire fortement hiérarchisé, où la formation générale est au sommet de cette hiérarchie et représente un idéal d'études, les jeunes sont orientés souvent par défaut ou renoncement vers les filières professionnelles et techniques moins considérées. Cela contraste avec la place de la formation professionnelle initiale en Suisse qui reste une voie prépondérante diversifiée et conserve son attrait : plus des deux tiers des jeunes sont inscrits dans une variété de programmes de formation professionnelle, pour la plupart dans les métiers techniques. L'organisation de la formation, ainsi que la répartition des jeunes dans ces programmes varie d'un canton à l'autre. Ainsi, la formation à plein temps dans les établissements scolaires est plus courante dans les cantons latins, alors que la formation par alternance est plus répandue en Suisse alémanique (Cortesi et Imdorf, 2013). Au Canada, l'enseignement supérieur est très valorisé comme en France, mais contrairement à cette dernière, il n'y a pas de différence entre les divers établissements supérieurs. L'enseignement professionnel y est moins valorisé, ce qui pousse la majorité des élèves à suivre des études universitaires. Le système éducatif est décentralisé à l'instar de la Suisse, chaque province ayant son propre système, mais il n'existe pas de sélection avant 16 ans. Les parcours de formation sont par conséquent plus flexibles que dans les deux autres pays. Toutefois, une sélection s'opère au début des études supérieures, particulièrement à l'université. Si, d'une manière générale, l'admission à l'université exige un bon dossier scolaire, nombre de domaines d'étude prestigieux (par exemple, la médecine, les sciences appliquées ou le droit) sont contingentés et très sélectifs.

En raison de l'organisation spécifique du système scolaire, l'accès à l'enseignement supérieur peut se faire différemment pour divers groupes sociaux d'élèves dans chacun des pays. Dans la suite du texte, nous allons utiliser la notion de « parcours scolaire » pour analyser les cursus scolaires et établir une comparaison entre les trois pays. Nous sommes surtout intéressés par le renforcement éventuel des inégalités scolaires découlant de politiques destinées à accroître l'inscription des jeunes dans l'enseignement supérieur. Ont-ils les mêmes chances d'accéder à l'enseignement supérieur dans les trois pays, quelles que soient leurs origines sociale, culturelle et économique? Nous nous focalisons sur les élèves issus de milieux socialement défavorisés, en référence au statut socioéconomique des parents, et nous examinons dans quelle mesure le lien entre celui-ci et les parcours conduisant aux études supérieures peut être renforcé ou atténué par l'organisation du système scolaire.

■ DONNÉES ET MÉTHODOLOGIE

Sources des données

Les données utilisées dans cet article sont tirées de trois enquêtes longitudinales menées respectivement dans les trois pays : panels DEPP pour la France, TREE (Transitions de l'école à l'emploi) pour la Suisse et EJET (Enquête auprès des jeunes en transition) pour le Canada. Sont exclus de l'analyse les élèves qui n'ont pas terminé le secondaire dans le cas du Canada⁵ et ceux qui n'ont pas obtenu de diplôme dans le cas de la France et de la Suisse. Il en résulte que la proportion des sujets auxquels s'intéresse notre étude – les jeunes issus de milieux défavorisés – est réduite, car ils sont plus susceptibles d'abandonner les études secondaires avant l'obtention du diplôme.

Les trois enquêtes contiennent des données sur les cheminements scolaires des élèves depuis le secondaire jusqu'au supérieur ainsi que des informations sur les caractéristiques sociodémographiques et scolaires des répondants. En France, le ministère de l'Éducation nationale a suivi une cohorte de 17 830 élèves, entrés au collège en septembre 1995, jusqu'en 2011 au fur et à mesure de leurs cursus, ainsi que leurs résultats aux différents examens et aux épreuves nationales d'évaluation. Ces élèves ont été interrogés sur leurs projets d'avenir en mai 2002, soit sept ans après l'entrée au collège. Lors de la dernière vague d'observation, 15 826 élèves étaient toujours présents (soit 89 % de l'échantillon de départ), dont la moitié d'origine populaire (enfants d'ouvriers et employés).

Pour la Suisse, l'enquête TREE a été menée auprès d'un échantillon d'élèves (N = 6 343) ayant passé les tests PISA en 2000 en dernière année du collège. Les répondants ont été interrogés chaque année jusqu'en 2007, puis en 2010, soit au total une période de dix ans. Lors de la dernière observation, le nombre de répondants était de 3 979, soit à peu près 63 % de l'échantillon initial.

Pour le Canada, l'EJET a été menée conjointement par Statistique Canada et Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDC) et s'inscrit, comme l'enquête TREE, dans le prolongement de l'enquête PISA menée auprès des jeunes Canadiens âgés de 15 ans en 1999 et inscrits en 3^e année du secondaire. L'échantillon initial était composé au départ de 18 843 répondants inscrits aux études en 2000. Ces derniers ont été interrogés tous les deux ans. Dans le cadre de cet article, nous utilisons les données disponibles recueillies au cycle 5 en 2008, soit 14 055 répondants (représentant 74 % de l'échantillon initial), dont le tiers vient de familles défavorisées.

Mesure des variables

- *La variable dépendante.* Rappelons que notre intérêt dans cet article porte sur les parcours scolaires des élèves dont le cheminement conduit aux études supérieures. Quatre trajectoires ont été construites de manière à les rendre plus ou moins comparables dans les trois pays, en tenant compte des particularités de chaque système éducatif et des diplômes obtenus dans les divers cursus :

⁵ Au Canada, l'admission aux études supérieures est possible sur la base de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, particulièrement dans un programme collégial professionnel.

1. Le *parcours 1 général* concerne les jeunes qui continuent des études au supérieur à l'issue d'une formation conduisant à l'université : titulaires d'un baccalauréat général (France), d'une maturité gymnasiale y compris les « diplômés des écoles de degré diplôme » (Suisse), diplômés du secondaire ayant suivi un ou plusieurs des cours préparatoires (langue, mathématique ou sciences) pour l'université (Canada);
 2. Le *parcours 2 professionnel* regroupe les jeunes qui accèdent à l'enseignement supérieur avec un baccalauréat technologique ou professionnel (France), une maturité professionnelle (Suisse), ou à l'issue des cours préparatoires à la formation collégiale professionnelle (Canada);
 3. Le *parcours 3* comprend les jeunes qui ne s'inscrivent pas dans un établissement supérieur malgré l'obtention d'un diplôme qui leur permet d'accéder aux études postsecondaires;
 4. Le *parcours 4* regroupe quant à lui les autres diplômés professionnels du secondaire dont le diplôme ne donne pas un accès direct à l'enseignement supérieur⁶.
- La *variable indépendante* « origine sociale » est mesurée par le statut socioéconomique des parents.

Pour la France, afin d'extrapoler le statut socioéconomique, nous avons utilisé la nomenclature nationale de la profession et de la catégorie socioprofessionnelle à défaut d'une table de passage avec *International Socio-Economic Index of Occupational Status (ISEI)* existant dans les enquêtes PISA. Après avoir catégorisé les professions du père et de la mère de l'élève et avoir choisi, parmi les deux, la profession ayant le statut le plus élevé, nous avons procédé à un recodage en deux catégories : défavorisé (ouvriers et/ou employés), et favorisé (autres postes intermédiaires et cadres). Pour la Suisse, la variable « origine sociale de l'élève » est construite à partir de l'indice socioéconomique du père et de la mère (*Higher Value of Father's and Mother's International Socio-Economic Status – ISEI*) dont l'étendue varie de 1 à 99. Les sujets ont été répartis en terciles de cette variable, puis divisés en deux catégories : milieu social défavorisé, et milieu social favorisé. La première catégorie est constituée des sujets qui s'inscrivent dans le dernier tercile, alors que la seconde comprend les autres (premier et deuxième terciles). Enfin, pour le Canada, nous avons suivi à peu près la même démarche que pour la Suisse. Cette variable a été créée à partir de l'indice socioéconomique établi par le PISA 2000, incluant l'occupation de la mère ou du père (*International Socio-Economic Index of Occupational Status*), le niveau d'éducation le plus élevé de la mère et des indicateurs relatifs aux conditions de vie familiale (lave-vaisselle, ordinateur, une chambre par personne, télévision, automobile, accès à Internet, téléphone cellulaire). Nous avons ensuite réparti les élèves en déciles, puis nous les avons catégorisés en fonction de l'étendue de ce même indice comme suit : 1) les élèves faisant partie du troisième tercile (trois derniers déciles) ont été considérés comme appartenant à la catégorie « socioéconomique défavorisée (classe inférieure) »; 2) tous les autres (les deux premiers terciles) ont été considérés comme faisant partie de la catégorie « socioéconomique favorisée (classe moyenne ou supérieure) ».

⁶ Pour le Canada, ce parcours ne sera pas pris en compte en raison du faible nombre de sujets. En effet, très peu de répondants ont déclaré ne pas avoir suivi de cours préparatoires aux études supérieures (collégiales ou universitaires).

- *Les variables témoins.* En plus de la variable indépendante principale que nous venons de décrire, nous tiendrons compte de trois facteurs qui jouent un rôle déterminant quant à l'accès aux études supérieures et à la construction des trajectoires scolaires soulignées dans la littérature de la sociologie de l'éducation : les caractéristiques de la scolarité secondaire, le capital culturel, ainsi que le choix rationnel des élèves et de leurs parents. En examinant les données disponibles, les variables suivantes ont été sélectionnées de manière à comparer les résultats entre ces pays. Pour la qualité de la scolarité au secondaire, nous avons retenu les scores des évaluations en français et en mathématiques au début du secondaire, et le fait d'être arrivé au secondaire avec du retard dans le cas de la France, les scores du PISA, le niveau scolaire et les notes en 9^e dans le cas de la Suisse, ainsi que les scores du PISA 2000 en lecture et la moyenne générale dans le cas du Canada. Le capital culturel a été mesuré par le niveau d'éducation des parents⁷, tandis que pour le choix rationnel, nous avons considéré les aspirations scolaires (pour la Suisse : les aspirations professionnelles) de l'élève lui-même et de sa famille. Enfin, l'analyse tient compte de la variable genre.

■ PRÉSENTATION DES RÉSULTATS : ACCÈS AUX ÉTUDES POSTSECONDAIRES ET PRÉGNANCE DES PARCOURS

Analyse descriptive

Malgré les différences d'organisation des systèmes scolaires dans les trois pays, le lien entre l'origine socioéconomique des parents et les parcours scolaires conduisant aux études supérieures est similaire.

Pour la France, 4 jeunes sur 10 issus d'un milieu défavorisé (42 %) accèdent aux études postsecondaires pour près de 70 % des autres élèves (parcours 1 et 2). Le parcours 1 général différencie nettement la population étudiante et concerne seulement 20 % des jeunes d'origine défavorisée (tableau 1). Les jeunes de milieu peu favorisé participent au mouvement de démocratisation de l'accès au baccalauréat mais, du fait de leur orientation antérieure, obtiennent moins souvent un baccalauréat général. Le parcours 2 professionnel concerne près de 20 % des jeunes, quelle que soit l'origine socioculturelle. À peu près le même nombre d'élèves suivent le parcours 3 qui regroupe des bacheliers n'accédant pas aux études supérieures. Le dernier cursus, le parcours 4, marque une seconde différenciation : un peu plus du tiers des jeunes de milieu défavorisé et seulement 12 % de milieu favorisé sont titulaires d'un diplôme professionnel sans perspective d'études supérieures.

Pour la Suisse, la situation est similaire à celle de la France, tout en étant distincte sous certains aspects. Environ 52 % des jeunes de milieu favorisé et 29 % de milieu défavorisé accèdent aux études supérieures (parcours 1 et 2, tableau 1). Le parcours général distingue nettement les jeunes selon leur origine : accèdent aux études postsecondaires 4 jeunes sur 10 de milieu favorisé pour seulement 2 jeunes sur 10 de milieu défavorisé. Il n'existe pratiquement pas de différence entre les étudiants qui y accèdent après l'obtention d'un baccalauréat professionnel (11 % contre 13 %, parcours 2). De même, une proportion égale d'élèves (16 % contre 18 %) suit le parcours 3 : ils ne poursuivent pas d'études supérieures,

⁷ Il faut souligner que, dans les trois pays, le niveau d'éducation et le statut socioéconomique sont fortement corrélés. Toutefois, les analyses supplémentaires montrent une corrélation plus élevée chez les natifs que chez les immigrants. À niveau de scolarité comparable, les premiers sont plus susceptibles d'accéder à un statut socioéconomique moyen ou supérieur que les seconds.

bien qu'ils possèdent le diplôme exigé (maturité gymnasiale ou professionnelle). La situation est inversée pour le parcours 4 : sont diplômés de l'enseignement professionnel secondaire 55 % des élèves d'origine défavorisée et 30 % de ceux d'origine plus favorisée, diplôme ne leur permettant pas d'accéder aux études supérieures.

Pour le Canada, quelque 56 % des élèves de milieu défavorisé et 85 % de milieu favorisé s'inscrivent aux études tertiaires (parcours 1 et 2). Si l'accès aux études supérieures est plus élevé que dans les deux autres pays pour les deux catégories d'élèves, force est de constater que les écarts sont comparables et se produisent seulement au parcours 1. En effet, comme pour la France et la Suisse, c'est dans le parcours 1 que les écarts se creusent davantage : 73 % des jeunes de milieu favorisé et 46 % de milieu défavorisé s'inscrivent dans un établissement supérieur après avoir suivi et achevé les cours préparatoires pour l'université. La situation s'inverse pour le parcours 3 : 42 % des jeunes de milieu défavorisé et 14 % de milieu favorisé n'accèdent à aucun établissement supérieur, bien qu'ils aient suivi des cours préparatoires pour les études collégiales ou universitaires. En revanche, il n'existe presque pas de différence pour le parcours 2 : quel que soit le statut socioéconomique des parents, seul 1 élève sur 10 s'inscrit dans ce parcours.

Globalement, l'analyse descriptive révèle qu'en dépit des différences d'organisation des systèmes scolaires des trois pays, il existe un lien similaire entre l'origine sociale et les parcours conduisant aux études supérieures. Les jeunes de milieu favorisé sont proportionnellement plus nombreux non seulement à poursuivre des études supérieures, mais encore et surtout, à emprunter le parcours général qui est la voie traditionnelle pour y accéder. Le parcours 2 constitue un cadre propice de démocratisation scolaire dans les trois pays, mais son caractère égalisateur est limité, car seul 1 élève sur 5 en France et 1 élève sur 10 en Suisse et au Canada peut être admis au supérieur en suivant cette voie.

TABLEAU 1 : RÉPARTITION DES RÉPONDANTS SELON L'ORIGINE SOCIALE ET LE PARCOURS SCOLAIRE AU SUPÉRIEUR EN FRANCE, EN SUISSE ET AU CANADA (EN % PAR COLONNE, CHIFFRES PONDÉRÉS POUR LA SUISSE ET LE CANADA)

	France		Suisse		Canada	
	Milieu défavorisé	Milieu favorisé	Milieu défavorisé	Milieu favorisé	Milieu défavorisé	Milieu favorisé
Parcours 1	20	50	18	39	46	73
Parcours 2	22	19	11	13	10	12
Parcours 3	23	19	16	18	42	14
Parcours 4	35	12	55	30	2	1
Total %	100	100	100	100	100	100
N	8 558	7 268	844	2 532	4 302	9 568

Sources : Panels DEPP (France), TREE (Suisse) et EJET (Canada).

Analyse multinomiale

Afin d'estimer l'influence relative de l'origine sociale sur la différenciation des parcours scolaires, nous avons effectué des analyses de régression multinomiale en comparant les élèves de milieu défavorisé et leurs pairs de milieu favorisé, ces derniers étant la catégorie de référence. Nous avons calculé les effets marginaux associés à l'origine sociale de manière à rendre les résultats entre les trois pays davantage comparables. Comme prédicteur du parcours scolaire, l'origine sociale constitue un facteur parmi d'autres. Ce parcours est aussi influencé par les caractéristiques de la scolarité au secondaire, le capital culturel familial, le choix de l'élève et des parents, ainsi que le genre. Pour tenir compte de ces variables, l'analyse a été organisée en trois modèles incluant successivement l'origine sociale de l'élève (modèle 1), les variables liées à la scolarité (modèle 2), puis le capital culturel, le choix rationnel de l'élève (ses aspirations) et le genre (modèle 3). Chacun des trois modèles vise à estimer la probabilité qu'a l'élève de s'inscrire dans l'un des quatre parcours définis précédemment (voir la section « Données et méthodologie »). Pour chaque parcours analysé, un coefficient dont la valeur est égale ou proche de 0 indique que les jeunes de milieu défavorisé et ceux de milieu favorisé ont une probabilité comparable d'emprunter ce même parcours. Un coefficient dont la valeur est supérieure à 0 révèle que les premiers sont davantage susceptibles de s'inscrire dans ce même parcours que les seconds, alors qu'un coefficient dont la valeur est inférieure à 0 indique le mouvement inverse.

Dans un premier temps, nous nous sommes intéressés à la probabilité d'accéder aux études supérieures en suivant le parcours 1. Les résultats (figures 1, 2 et 3, voir les histogrammes de la première colonne à partir de la gauche) montrent que les élèves de milieu défavorisé ont significativement moins de chances de suivre ce parcours que ceux de milieu favorisé. La différence de probabilité est de 30 % en France, de 21 % en Suisse et de 29 % au Canada (modèle 1). Lorsque l'on tient compte des variables relatives à la scolarité (modèle 2), cette différence diminue tout en demeurant statistiquement significative dans les trois pays. Cette baisse des effets marginaux reste relativement plus élevée en France et au Canada (proche de 10 points de pourcentage) qu'en Suisse (3 points de pourcentage), appuyant ainsi l'hypothèse que le lien entre les parcours scolaires et l'origine sociale se réalise en partie sous le sceau des différences de performances scolaires. Il est intéressant de souligner que lorsque l'on prend en compte les performances scolaires, l'écart résiduel avoisine 20 % dans les trois pays.

Lorsque l'on ajoute les variables associées au capital culturel et le genre (modèle 3), on observe encore une fois une tendance similaire entre les trois pays. L'écart entre les deux catégories d'élèves diminue à 12 % en France, à 14 % en Suisse et à 7 % au Canada. Des trois pays, c'est donc en Suisse que l'effet marginal de l'origine socioéconomique demeure le plus élevé même quand on tient compte du capital culturel, et c'est au Canada qu'il diminue davantage. La réduction des effets marginaux attribuables à ces variables est ainsi de 4 % en Suisse, de 8 % en France et de 13 % au Canada.

Les analyses portant sur les élèves du parcours 2 montrent qu'il existe une différence significative selon l'origine sociale (figures 1, 2 et 3, voir les histogrammes de la deuxième colonne à partir de la gauche). Cette différence est cependant relativement faible et varie légèrement entre les trois pays. En France, ce sont les élèves de milieu défavorisé qui sont davantage susceptibles de s'inscrire dans ce type de parcours avec une légère différence de probabilité de 3 % qui demeure relativement constante même lorsque l'on tient compte

des variables scolaires (modèle 2), ainsi que des variables relatives au capital culturel et au genre (modèle 3). Pour la Suisse et le Canada, la situation s'inverse : les élèves défavorisés sont plutôt sous-représentés dans ce type de parcours. L'écart entre élèves favorisés et défavorisés est seulement de 2 points de pourcentage au détriment des jeunes de milieu défavorisé. Toutefois, cet écart disparaît pour la Suisse dès que l'on tient compte du capital culturel de la famille de l'élève (modèle 3), contrairement au Canada où il augmente légèrement à 5 %.

Pour ce qui est des élèves du parcours 3, les résultats obtenus aux différents modèles révèlent que la situation est aussi variable entre les trois pays (figures 1, 2 et 3, voir les histogrammes de la troisième colonne à partir de la gauche). Pour la France, ce parcours concerne davantage les enfants des familles défavorisées. La différence avec les autres est de 5 % (modèle 1) et demeure relativement constante lorsque l'on tient compte des variables de la scolarité secondaire et du capital culturel (4 %). Pour la Suisse, contrairement à la France, la différence selon l'origine sociale est mince et disparaît lorsque l'on tient compte des variables de la scolarité et du capital scolaire de la famille (modèle 3).

Contrairement à la France et à la Suisse, le parcours 3 est plus prégnant au Canada et concerne davantage les élèves de milieu défavorisé. La presque totalité des jeunes Canadiens s'inscrit à des cours préparatoires aux études universitaires ou collégiales, mais encore faut-il les réussir et avoir un bon dossier scolaire pour être admis aux études supérieures. Un élève de milieu défavorisé a 27 % moins de chances d'accéder aux études supérieures que celui de milieu favorisé. Cette différence diminue à 20 % et à 11 % lorsque l'on introduit les variables relatives à la scolarité secondaire (modèle 2), au capital culturel et au genre de l'élève (modèle 3). Malgré la flexibilité des systèmes scolaires au Canada, l'admission aux études supérieures, particulièrement à l'université, est fortement sélective.

Enfin, les résultats révèlent qu'en France et en Suisse, les jeunes des familles défavorisées sont nettement plus concernés par le parcours 4 (figures 1 et 2, voir les histogrammes de la quatrième colonne à partir de la droite). Leur probabilité d'être orientés vers des formations professionnelles secondaires avec l'impossibilité d'accéder aux études supérieures est plus élevée de 20 % en France et de 22 % en Suisse par rapport aux autres élèves. Cet écart diminue de 12 % à 5 % pour la France et de 21 % à 14 % pour la Suisse lorsque l'on tient compte des variables relatives à la scolarité secondaire (modèle 2) et au capital culturel (modèle 3), ce qui témoigne plutôt des effets de reproduction sociale à travers les pratiques de sélection et d'orientation scolaire.

FIGURE 1 : PRÉGNANCE DES PARCOURS SCOLAIRES ET ACCESSIBILITÉ AUX ÉTUDES SUPÉRIEURES (ES) SELON L'ORIGINE SOCIALE EN FRANCE

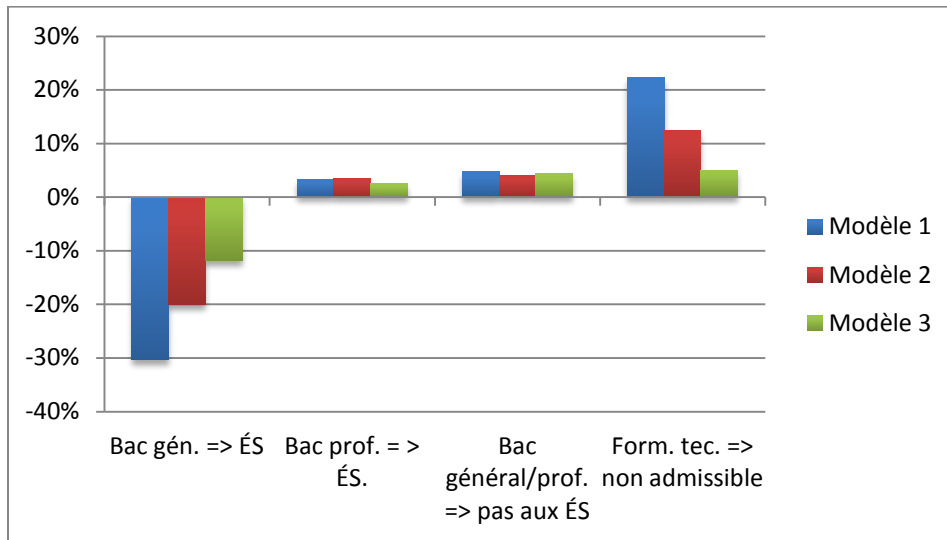


FIGURE 2 : PRÉGNANCE DES PARCOURS SCOLAIRES ET ACCESSIBILITÉ AUX ÉTUDES SUPÉRIEURES (ES) SELON L'ORIGINE SOCIALE EN SUISSE

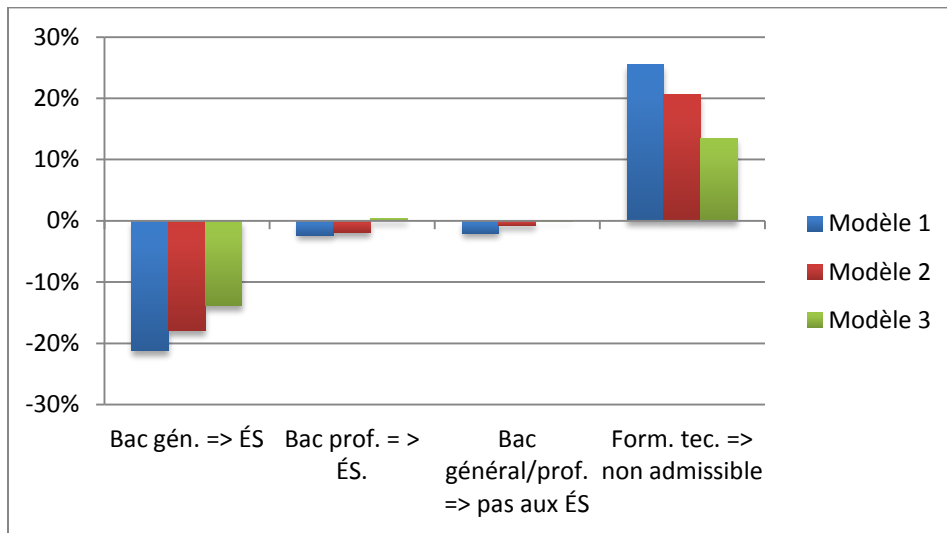
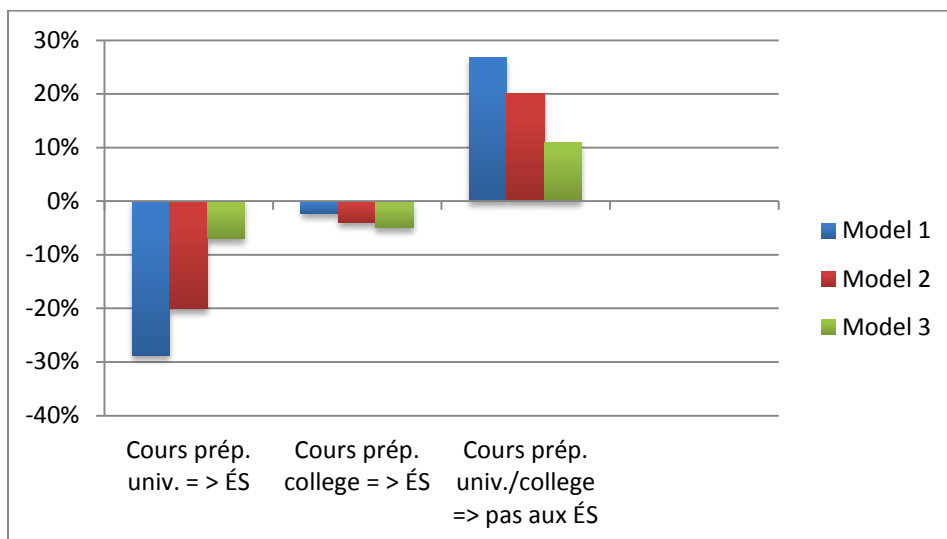


FIGURE 3 : PRÉGNANCE DES PARCOURS SCOLAIRES ET ACCESSIBILITÉ AUX ÉTUDES SUPÉRIEURES (ES) SELON L'ORIGINE SOCIALE AU CANADA



■ DISCUSSION ET CONCLUSION

Le présent article avait pour objectif d'examiner le lien entre l'origine sociale et les parcours scolaires conduisant aux études supérieures et de déterminer dans quelle mesure ce lien est associé à l'organisation des systèmes scolaires. À cette fin, nous avons comparé la situation dans trois pays caractérisés par la massification de l'enseignement supérieur, mais dont l'organisation des trajectoires scolaires est différente : la France, la Suisse et le Canada.

Au final, malgré les politiques de démocratisation scolaire, il existe un lien significatif entre l'origine sociale et les parcours scolaires conduisant aux études supérieures. D'une manière générale, ce lien peut s'interpréter comme une addition des effets de reproduction sociale attribuables au capital culturel (Bourdieu, 1966; Bourdieu et Passeron, 1964 et 1970), d'une autosélection des jeunes et de leur famille (Duru-Bellat, 1996 et 2003) et des choix rationnels de l'élève (Boudon, 1974).

Ces pistes interprétatives méritent cependant d'être nuancées, car la similitude entre les trois pays est relative comme en témoignent nos résultats. La comparaison révèle que le lien entre le parcours 1 général et l'origine sociale est plus élevé en France et au Canada qu'en Suisse. De plus, lorsque l'on tient compte des performances scolaires et du capital culturel (aspirations et scolarité des parents, aspirations des élèves eux-mêmes), les écarts d'accessibilité de ce parcours diminuent à peu près de 60 % en France et au Canada, et de 30 % en Suisse. Il semble y avoir une influence similaire entre la France et le Canada, d'une part, des performances scolaires, d'autre part, du capital culturel et des aspirations, ce qui rejoint les approches théoriques de Bourdieu pour la reproduction sociale, celles de Duru-Bellat pour la méritocratie et de Boudon pour le choix rationnel. Il existe en Suisse un effet similaire des deux, mais moins marqué, ce qui laisse supposer que tout est déjà joué dans

la différenciation au début du secondaire. Autrement dit, le lien entre l'origine sociale et les parcours conduisant aux études supérieures est structuré différemment entre les trois pays et permet de soutenir l'hypothèse selon laquelle ces différences tiennent à l'organisation des systèmes éducatifs (Dupriez et Dumay, 2005; Felouzis, 2009) et des régimes de politiques publiques qui les fondent (Chauvel, 2008).

À partir du cas de la Suisse, on peut avancer l'hypothèse que plus la formation professionnelle est valorisée, moins le développement de l'enseignement supérieur se fait à son détriment, du fait d'une orientation inscrite tôt dans les différents niveaux de scolarité. Cet équilibre entre les deux réduit les effets de concurrence pour l'enseignement supérieur. Les inégalités selon l'origine sociale sont certes importantes, mais sont relativement modérées. À l'inverse, les situations française et canadienne suggèrent que plus l'enseignement supérieur est valorisé au détriment de la formation professionnelle, plus la proportion des jeunes qui accèdent aux études supérieures augmente, y compris ceux de milieu défavorisé. Toutefois, l'augmentation de la proportion de ces derniers dans les établissements n'implique pas nécessairement une égalisation des chances de mobilité sociale en éducation. En effet, la survalorisation de l'enseignement supérieur entraîne avec elle de nouveaux mécanismes de compétition et la mobilisation de ressources supplémentaires chez les plus nantis qui neutralisent ou réduisent tout effort d'égalisation des chances. Dans cette perspective, l'expansion de l'enseignement supérieur favorise une démocratisation quantitative, mais reste porteuse de ségrégation sociale sur le plan qualitatif (Prost, 1992), que Pierre Merle (2000) qualifie de démocratisation uniforme ou ségrégative selon qu'elle maintient ou accroît les inégalités. Si les deux modèles d'organisation scolaire (France et Canada) ont des résultats différents en ce qui a trait à la démocratisation de l'enseignement supérieur, rien n'indique que l'un est meilleur que l'autre sur le plan de l'équité sociale; tout dépend de l'importance accordée par les politiques publiques à la lutte contre les inégalités scolaires (Ambler et Neathery, 1999).

■ BIBLIOGRAPHIE

- Alon, S. (2009). « The Evolution of Class Inequality in Higher Education: Competition, Exclusion, and Adaptation », *American Sociological Review*, vol. 74, n° 5, p. 731-755.
- Ambler, J. S. et J. Nethery (1999). « Education Policy and Equality: Some Evidence from Europe », *Social Science Quarterly*, vol. 80, n° 3, p. 437-456.
- Andres, L. et H. Pechar (2013). « Participation Patterns in Higher Education: A Comparative Welfare and Production Regime Perspective », *European Journal of Education*, vol. 48, n° 2, p. 247-261.
- Beblavý, M., A.-E. Thum et M. Veselkova (2011). *Education Policy and Welfare Regimes in OECD Countries. Social stratification and equal opportunity in education*, Social welfare policies, CEPS Working Documents n° 357.
- Bidart, C. (2006). Crises, décisions et temporalités: autour des bifurcations biographiques. *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. CXX, p. 29-57.
- Boliver, V. (2011). « Expansion, Differentiation, and the Persistence of Social Class Inequalities in British Higher Education », *Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, vol. 6, n° 3, p. 229-242.
- Boudon, R. (1974). *Education, opportunity, and social inequality*, New York, Wiley.
- Bourdieu, P. et J.-C. Passeron (1964). *Les héritiers*, Paris, Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1966). « La transmission de l'héritage culturel », dans Darras, *Le Partage des bénéfices, expansion et inégalités en France*, Paris, Éditions de Minuit, p. 383-420.
- Bourdieu, P. et J.-C. Passeron (1970). *La reproduction*, Paris, Éditions de Minuit.
- Cameron, D. M. (1997). « The federal perspective », dans G. A. Jones (dir.), *Higher Education in Canada. Different Systems, Different Perspectives*, New York et Londres, Routledge, p. 9-29.
- Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) (2012). *Quand l'école est finie... Premiers pas dans la vie active d'une génération*, enquête 2010, <http://www.cereq.fr/index.php/publications/Ouvrages/Quand-l-ecole-est-finie-Premiers-pas-dans-la-vie-active-d-une-generation-enquete-2010> (page consultée en septembre 2014).
- Chauvel, L. (2008). *Comparing Welfare Regime: Living Standards and Unequal Life Chances of Different Birth Cohorts*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 500.
- Chesters, J. et L. Watson (2013). « Understanding the Persistence of Inequality in Higher Education: Evidence from Australia », *Journal of Education Policy*, vol. 28, n° 2, p. 198-215.
- Cortesi, S. et C. Imdorf (2013). « Le certificat fédéral de capacité en Suisse – Quelles significations sociales pour un diplôme hétérogène? », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, Hors série n°4, p. 91-108.
- Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) (2013a). *L'état de l'école. 30 indicateurs sur le système éducatif français*, n° 23, ministère de l'Éducation nationale.
- Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) (2013b). *Repères et références statistiques. Édition 2013*, ministère de l'Éducation nationale.
- Dubet, F. (1994). « Dimensions et figures de l'expérience étudiante dans l'université de masse », *Revue française de sociologie*, vol. 35, n° 4, p. 511-532.

- Dupriez, V. et X. Dumay (2005). « L'égalité des chances à l'école : analyse d'un effet spécifique de la structure scolaire », *Revue française de pédagogie*, n° 150, p. 5-17, http://ife.ens-lyon.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP_RF150_1.pdf (page consultée en septembre 2014).
- Duru-Bellat, M. (1996). « Social Inequality in French Secondary Schools », *British Journal of Education*, vol. 17, n° 3, p. 341-350.
- Duru-Bellat, M. (2002). *Les inégalités sociales à l'école : genèse et mythes*. Paris, Presses universitaires de France.
- Duru-Bellat, M. (2003). *Les inégalités sociales à l'école et les politiques éducatives*. Paris, UNESCO, Institut international de planification de l'éducation.
- Duru-Bellat, M. et A. Kieffer (2008). « Du baccalauréat à l'enseignement supérieur en France : déplacement et recomposition des inégalités », *Population*, vol. 68, n° 1, p. 123-158.
- Falter, J.-M. (2012). « Parental Background, Upper Secondary Transitions and Schooling Inequality in Switzerland », *Swiss Journal of Sociology*, vol. 38, n° 2, p. 201-222.
- Felouzis, G. (2009). « Systèmes éducatifs et inégalités scolaires : une perspective internationale », *SociologieS*, <http://sociologies.revues.org/2977>, (page consultée en février 2014).
- Finnie, R. et R. E. Mueller (2008). « The Backgrounds of Canadian Youth and Access to Post-Secondary Education: New Evidence from Youth in Transition Survey », dans R. Finnie et autres (dir.), *Who goes? Who Stays? What Matters? Accessing and Persisting in Post-Secondary Education in Canada*, Kingston, Queen's University Press, p. 81-107.
- Gonon, P. (2013). « Berufsmaturität als Reform – Hybris oder Erfolgsstory? », dans M. Maurer, et P. Goron (dir.), *Herausforderungen für die Berufsbildung in der Schweiz*, Bern, Hep-Verlag, p. 119-146.
- Jackson, M. et autres (2007). « Primary and Secondary Effects in Class Differentials in Educational Attainment. The Transitions to A-Level Courses in England and Wales », *Acta Sociologica*, vol. 50, n° 3, p. 211-229.
- Lucas, S. R. (2001). « Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects », *American Journal of Sociology*, vol. 106, n° 6, p. 1642-1690.
- Maroy, C. et M. Van Campenhout (2010). « Démocratisation ségrégative de l'enseignement supérieur en Belgique francophone : le poids de l'autosélection et des familles », *Éducation et sociétés*, vol. 26, n° 2, p. 89-106.
- Merle, P. (2000). « Le concept de démocratisation de l'institution scolaire : une typologie et sa mise à l'épreuve », *Population*, vol. 55, n° 1, p. 15-50.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2012). *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, Paris, OCDE.
- Pechar, H. et L. Andres (2011). « Higher-Education Policies and Welfare Regimes: International comparative Perspectives », *Higher Education Policy*, vol. 24, n° 1, p. 25-52.
- Prost, A. (1992). *L'enseignement s'est-il démocratisé?* Paris, Presses universitaires de France.
- Schindler, S. et D. Reimer (2011). « Differentiation and Social Selectivity in German Higher Education », *Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, vol. 61, n° 3, p. 261-275.

- Schindler, S. et M. Lörz (2011). « Mechanisms of Social Inequality Development: Primary and Secondary Effects in the Transition to Tertiary Education between 1976 and 2005 », *European Sociological Review*, vol. 28, n° 5, p. 647-661.
- SKBF-CSRE (2011). *Swiss Education Report 2010*, http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsmonitoring/Education_Report_2010.pdf (page consultée en septembre 2014).
- Skolnik, M. L. (1997). « Putting It all Together: Viewing Canadian Higher Education from Collection of Jurisdiction – Based Perspectives », dans G. A. Jones (dir.), *Higher Education in Canada: Different Systems, Different Perspectives*, New York et Londres, Routledge, p. 9-29.
- Verdier, É. (2008). « L'éducation tout au long de la vie : une orientation européenne, des régimes d'action publique et des modèles nationaux en évolution », *Sociologie et Sociétés*, vol. 40, n° 1, p. 195-225.
- Willemse, N. et P. De Beer (2013). « Three Worlds of Educational Welfare States? A Comparative Study of Higher Education Systems across Welfare States », *Journal of European Social Policy*, vol. 22, n° 2, p. 105-117.
- Winterton, M. T. et S. Irwin (2012). « Teenage Expectations of Going to University: The EBB and Flow of Influences from 14 to 18 », *Journal of Youth Studies*, vol. 15, n° 7, p. 858-874.

Télescope est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée deux fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique.

Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* fait l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

Télescope bénéficie du soutien financier de l'ENAP et du gouvernement du Québec.

TÉLESCOPE

L'Observatoire de l'administration publique

École nationale d'administration publique

555, boulevard Charest Est

Québec (Québec) G1K 9E5

Téléphone : 418 641-3000, poste 6574

Télécopieur : 418 641-3060

www.telescope.enap.ca