



REVUE D'ANALYSE COMPARÉE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.telescope.enap.ca

Vol. 20, n° 2, 2014

ORGANISATION
DES SYSTÈMES
ÉDUCATIFS

Éditorial

**« De la gouvernance des systèmes
éducatifs à la gestion des attentes
et des spécificités »**

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

DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2014
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2014

ISSN 1929-3348 (en ligne)

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.

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

Télescope bénéficie du soutien financier de l'ENAP et du gouvernement du Québec.

INFORMATION ET ABONNEMENTS

eve.cloutier@enap.ca | 418 641-3000, poste 6574 | www.telescope.enap.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 développe-

ment 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 problématiques 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 tech-

nologiques 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).

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.

¹ Citation originale : « A recognizable linkage clearly exists between governance at the board level and performance 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).

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.