

La gouvernance en éducation

Régulation et
encadrement
dans les politiques
éducatives

Guy Pelletier
(sous la direction de)



de boeck

La gouvernance en éducation

Collection dirigée par
Philippe Jonnaert, Montréal

Comité scientifique international
Dan Baba Tahirou, Niamey; Jean-Marie De Ketele, Louvain-la-Neuve;
Maurice Sachot, Strasbourg; Jacques Tardif, Sherbrooke.

Animée par Philippe Jonnaert (Université du Québec, Montréal), voici une collection en sciences de l'éducation créée pour soumettre à la critique des praticiens les réflexions théoriques et les résultats de recherches et de travaux actuels et pour offrir aux enseignants et aux professionnels de l'éducation des outils pour leur pratique quotidienne et une réflexion sur ces derniers.

La gouvernance en éducation

Régulation et
encadrement
dans les politiques
éducatives

Guy Pelletier
(sous la direction de)

Perspectives en éducation & formation

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web: www.deboeck.com

© Groupe De Boeck sa, 2009
Éditions De Boeck Université
Rue des Minimes 39, B – 1000 Bruxelles

1^{re} édition

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal:

Bibliothèque Nationale, Paris: octobre 2009

Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles: 2009/0074/340

ISSN 1373-0258

ISBN 978-2-8041-0757-4

S O M M A I R E

Introduction	7
CHAPITRE 1	
Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs	11
<i>Jacques LUSIGNAN et Guy PELLETIER</i>	
CHAPITRE 2	
L'obligation de réflexivité	33
<i>Lise DEMAILLY</i>	
CHAPITRE 3	
Réforme de l'inspection et montée de la régulation par les résultats en Belgique. Incidences des institutions, des intérêts et des idées	53
<i>Christian MAROY</i>	
CHAPITRE 4	
Faut-il renforcer les régulations publiques intermédiaires au sein des systèmes éducatifs ? Le cas français	73
<i>Alain BOUVIER</i>	
CHAPITRE 5	
L'influence des collectivités territoriales sur la politique d'éducation en France	91
<i>Yves DUTERCQ</i>	
CHAPITRE 6	
La politique québécoise de décentralisation vers l'établissement : un changement important qui maintient l'instance intermédiaire en l'état	109
<i>André BRASSARD</i>	

CHAPITRE 7

Les commissions scolaires québécoises : des acteurs stratégiques attentifs à leur environnement	127
<i>Claude LESSARD et Pierre-David DESJARDINS</i>	

CHAPITRE 8

Nouvelle territorialité, nouvelle gouvernance, nouvel arbitrage : défis et enjeux pour la direction d'un réseau scolaire québécois ..	147
<i>Michel BOYER</i>	

CHAPITRE 9

Le « tango » de l'école tessinoise, entre autonomie et hybridation	161
<i>Emanuele BERGER</i>	

CHAPITRE 10

Gouvernance et professionnalisation : des cadres scolaires à l'épreuve du réel	173
<i>Monica GATHER THURLER, Caroline DE RHAM et Laetitia PROGIN</i>	

Conclusion	187
-------------------------	-----

Bibliographie	189
----------------------------	-----

Table des matières	203
---------------------------------	-----

I N T R O D U C T I O N

Au cours des dernières années, les notions de gouvernance et de régulation ont largement contribué à renouveler le discours sur le changement des politiques éducatives, l'analyse de l'évolution des systèmes éducatifs et, non le moindre, la réflexion sur les pratiques de gestion. Cette situation est étroitement associée à l'évolution de l'organisation de l'État dans un contexte de postmodernité caractérisé par la montée des droits individuels et la participation démocratique, la complexité accrue de la conduite des changements et les incertitudes récurrentes à une prise de décision partagée, responsable et mobilisatrice. On observe le passage progressif d'un État entrepreneur et un État régulateur à un État régulateur des régulations (Barroso, 2005) avec les défis qu'une telle situation peut susciter. Car comment réguler les régulations en évitant les embûches ou les pièges de la complexité ou encore ceux d'une « hyperrégulation » instrumentalisée ? Comment aussi favoriser le développement de nouvelles formes de régulation, voire des « entrelacs de régulations conjointes » (Maroy et Dupriez, 2000) en soutenant des réseaux sans trop les bureaucratiser, mais des réseaux qui ont à composer avec la réalité de l'exercice d'une fonction d'autorité à caractère hiérarchique et d'une reddition de comptes omniprésente. Cette situation se pose particulièrement dans le cas des personnes et des structures responsables de l'encadrement intermédiaire du système éducatif. Or force est de noter que très peu de travaux ont été conduits sur la problématique de l'encadrement intermédiaire.

Au temps de la construction d'une nouvelle gouvernance de l'éducation, cet ouvrage international est consacré à l'analyse des nouveaux rapports qui s'établissent entre les différents paliers de pilotage, d'organisation et de gestion de systèmes éducatifs différents. Au sein de cette dynamique, une attention particulière est accordée aux membres du personnel d'encadrement tant du national que du régional et du local.

Dans le cadre du premier chapitre, après avoir défini les notions de gouvernance et de régulation, Jacques Lusignan et Guy Pelletier abordent la problématique des nouveaux rapports de force entre le « politique » et

l'« administratif » suscités par la décentralisation et l'accroissement des « détenteurs d'influence » dans la gestion scolaire. Pour sa part, Lise Demailly dans le chapitre suivant analyse la problématique montante de la réflexivité comme composante essentielle à la mise en place d'une nouvelle régulation et d'une gouvernance revisitée des politiques publiques contemporaines, en particulier des politiques scolaires. Les nouveaux modes de pilotage des systèmes scolaires impliquent de nouvelles pratiques d'encadrement et d'accompagnement où les acteurs des régulations intermédiaires sont particulièrement interpellés.

Christian Maroy, dans le troisième chapitre, aborde, dans la suite de ses travaux précédents, la réforme majeure que doivent vivre la fonction et le corps d'inspection comme instruments de régulation du système éducatif de la Communauté française de Belgique. Ces changements majeurs s'inscrivent sous la toile de fond des évolutions politiques récentes des modes de régulation de l'éducation et particulièrement de la nouvelle donne entre l'État les réseaux d'enseignement, désormais responsabilisés par rapport au pilotage du système dans son ensemble. Les deux chapitres suivants étudient la situation de la France au regard de la problématique de l'encadrement intermédiaire. Dans un premier temps, Alain Bouvier, présente et analyse l'évolution des politiques publiques d'éducation dans le cadre de la mise en place progressive d'une territorialisation accrue de l'éducation et des nouveaux rôles qu'ont assumés les différentes instances au temps d'une nouvelle régulation. Prenant le relais pour la situation française, Yves Dutercq accentue l'analyse de l'influence des collectivités territoriales sur le développement de la politique d'éducation. La montée en puissance des collectivités territoriales dans l'action publique en éducation génère des tensions entre leurs responsables et ceux des services déconcentrés, mais aussi entre les différents « politiques » interpellés par les nouveaux enjeux et rôles de l'encadrement intermédiaire.

Les chapitres six, sept et huit consacrent leur analyse à la politique québécoise de décentralisation de l'éducation, aux commissions scolaires comme structure d'encadrement intermédiaire et aux nouveaux défis et enjeux du pilotage d'un réseau territorial d'établissements scolaires. André Brassard (chapitre 6) analyse en profondeur les jeux et enjeux politiques qui ont eu cours lors de l'élaboration de la politique québécoise de décentralisation en faveur des établissements scolaires. Selon son constat, la décentralisation en faveur des établissements aura été bien en deçà du discours premier et aura, somme toute, confirmé le statut de la commission scolaire comme institution responsable de l'encadrement intermédiaire des écoles de son territoire. Claude Lessard et Pierre-David Desjardins (chapitre 7) consacrent leur analyse au fonctionnement de deux commissions scolaires contrastées, œuvrant en milieu urbain. Ils étudient les dynamiques de ces structures d'encadrement, leurs enjeux internes et leurs rapports avec leur environnement. Ils révèlent que ces deux structures d'encadrement intermédiaire définies suivant les mêmes règles administratives peuvent se déployer de façons fort différentes comme acteurs stratégiques cherchant à se positionner dans

un environnement de plus en plus problématique. Dans un questionnaire partagé, Michel Boyer (chapitre 7) porte son regard sur la « nouvelle réalité » de la commission scolaire comme instance d'encadrement et de régulation intermédiaire dans les suites des dernières réformes. Suivant l'auteur, cette instance est engagée au sein d'une nouvelle gouvernance manifestant des légitimités contradictoires, voire conflictuelles, où de nouveaux arbitrages doivent être développés entre le « politique » et l'« administratif ». Enfin, l'auteur questionne l'intérêt et les limites de la planification stratégique comme outil de pilotage d'un réseau scolaire.

Dans le cadre du neuvième chapitre, Emanuele Berger analyse la réforme administrative de l'éducation au Tessin (Suisse) en portant une attention particulière aux « effets de mode » que suscite la diffusion des réformes. L'auteur révèle que le système éducatif tessinois réussit particulièrement bien son mandat, mais comme il est dans « l'air du temps » de valoriser une décentralisation de plus en plus prononcée, cette dernière sera engagée, mais avec un important processus d'hybridation.

Dans leur contribution (chapitre 10), Monica Gather Thurler, Caroline De Rham et Laetitia Progin présentent les premiers résultats d'une recherche sur le travail réel des chefs d'établissement en Suisse Romande. En articulant les enjeux collectifs du système éducatif que véhiculent des principes de gouvernance avec les épreuves personnelles qui assaillent présentement les individus, cette recherche vise à comprendre comment et à quel prix le travail du chef d'établissement est structurellement fabriqué par le contexte social. Elle rend attentif à l'un des paradoxes majeurs des nouvelles politiques scolaires : l'interdépendance croissante des phénomènes produits par les modes de gouvernance et, par conséquent, la diminution tendancielle des capacités d'intervention collective directe, qui coexistent avec l'épaisseur croissante des contextes de vie, l'augmentation des moyens à disposition des acteurs et l'accroissement des capacités indirectes d'action.

La conclusion, s'inscrivant dans les principaux constats observés, formule un certain nombre d'observations sur les jeux et les enjeux de la mise en place de la nouvelle gouvernance de l'éducation, particulièrement au regard de ses modes de régulation et des défis propres à l'encadrement intermédiaire.

Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs

Jacques LUSIGNAN et Guy PELLETIER¹

Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut, par la disposition des choses, que le pouvoir arrête le pouvoir.

Montesquieu, *L'esprit des lois*, 1748

Le présent chapitre propose un cadre de référence élargi des notions de gouvernance, de régulation et de leurs corollaires, de leurs tenants et de leurs aboutissants, ainsi que de leur déclinaison au regard de l'analyse des politiques et des pratiques en gestion de l'éducation, du pilotage du système et de l'encadrement des réseaux.

Ayant en toile de fond le cas du Québec, une attention particulière est accordée à la dynamique des pouvoirs organisateurs, notamment celle des élus avec l'appareil administratif ou dans leurs rapports avec différents acteurs, point de passage incontournable des nouvelles formes de régulation du système éducatif...

1 Université de Sherbrooke.

1. DE LA GOUVERNANCE...

La notion de gouvernance est devenue de plus en plus fréquente pour recourir à la description de situation, ou encore pour formuler des prescriptions, de nature sociopolitique, organisationnelle, managériale ou économique. Par exemple, l'appellation « bonne gouvernance » a été utilisée et l'est encore dans le monde des grandes entreprises pour rappeler les règles d'éthique et de fonctionnement qui doivent encadrer les pratiques corporatives au sein d'une économie de type néolibéral de plus en plus globalisée. En effet, l'évolution récente d'un capitalisme industriel de type rhénan à un capitalisme financier expansif en déficit de régulation a provoqué des bouleversements majeurs des pratiques managériales et des crises économiques profondes. On peut citer de nombreux exemples dont ceux bien connus des scandales américains d'Enron, d'Arthur Anderson, d'Adelphia, de WorldCom, d'HealthSouth, de Tyco, de Qwst, d'Hollinger International... Signes annonciateurs de l'implosion en 2008 du système économique mondial devenu hors de contrôle des incuries, des cupidités et des malversions de toutes sortes.

La notion de « bonne gouvernance » est aussi utilisée pour inciter les gouvernements de certains pays qui ont bénéficié des prêts des grands organismes économiques comme la Banque Mondiale ou le FMI à faire preuve d'une plus grande transparence, voire d'une plus grande probité, dans leur administration... et, bien sûr, d'une meilleure célérité dans leur remboursement. Cette référence à la « bonne gouvernance » promulguée par ces institutions économiques est l'objet de nombreuses critiques fort bien argumentées au regard de leurs orientations et de leurs propres pratiques de gestion (Cassen, 2001 ; Jessop, 2003a ; Stiglitz, 2002). La démission en catastrophe du directeur général de la Banque Mondiale, Paul Wolfowitz pour manque de jugement, faveurs indues et népotisme en témoigne de façon éloquente.

Toutefois, la notion de gouvernance ne se limite pas à ces réalités et elle n'est pas non plus une notion récente. De fait, dès le XIII^e siècle elle est utilisée en vieux français², pour décrire « l'art et la manière de gouverner » pour être reprise par la suite au XIV^e siècle par les Anglo-Saxons (*governance*) avant de tomber en désuétude. Elle était alors jugée synonyme de « gouvernement » et associée aux pratiques de l'administration publique de l'Ancien Régime (*Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française*, 2000 : 966-967).

Aristote posait deux questions qui sont à la base même du concept de gouvernance dans l'administration et la gestion publiques. Au sein d'une société qui se développe et où les rapports politiques se complexifient, ces questions sont : *Quel est le meilleur gouvernement ?* et *Qui est en droit de gouverner ?* Aristote estimait que la politique était le moyen de réconcilier le

2 À noter que « gouvernement » et « gouvernance » viennent du grec ancien *kubernân*.

besoin d'unité au cœur de la *polis*³ (État-cité) qui était composée d'un « agrégat de nombreux membres » en interaction et ayant des intérêts en concurrence, et cela, sans avoir à imposer un pouvoir de nature d'abord coercitive.

Ces questions sont d'une constante actualité et, dans le prolongement de l'analyse d'Aristote, il est judicieux d'introduire la notion de subsidiarité, c'est-à-dire d'une qualité de gouvernement le plus près possible des citoyens qu'il représente et cela, sans réduire la qualité des services offerts.

Aujourd'hui, dans le cadre de la prestation des services publics, la notion de gouvernance est souvent utilisée pour référer à la recomposition des rapports entre une pluralité d'acteurs et de partenaires, tant du secteur public que du secteur privé, du cadre fonctionnaire au simple citoyen, pour rendre compte du nombre et de la nature des parties prenantes aux prises de décision. Dans la réflexion sur la décentralisation en éducation, la notion de gouvernance est utilisée pour distinguer ce qui relève des attributions et des manières de faire d'un gouvernement faïtier central, de ce qui relève des responsabilités des gouvernements locaux de proximité. Ces derniers disposant d'une légitimité qui puise son origine à la fois dans la démocratie représentative (élus locaux) et dans une démocratie participative (participation citoyenne, société civile, etc.). Deux sources locales de légitimité qui doivent composer avec celle de l'expertise professionnelle et administrative du personnel scolaire dont les paramètres et les éléments structurants sont le plus souvent définis par le gouvernement central. Une situation qui n'est pas sans susciter quelques tensions potentielles et réelles de conflits de légitimité...

Les pratiques de gouvernance reposeraient donc sur un réseau collaboratif d'acteurs à la recherche des meilleurs compromis, en opposition aux pratiques qui caractérisent l'organisation hiérarchique traditionnelle décrite par Weber (1921, éd. 1995) où les directives « viennent d'en haut » et les responsabilités d'exécution sont assumées « en bas » en suivant des règles élaborées, formelles et impersonnelles.

Cette forme de gouverner des choses publiques n'est pas en soi une panacée et ne convient pas à toutes les situations. Par exemple, elle rencontrerait d'importantes limites lors d'une situation majeure de conflits comme celui de la guerre, mais aussi de toutes situations nécessitant un large consensus des différentes parties civiles qui ont des relations antagonistes comme celles permettant la réalisation de grands projets ou des changements majeurs. Dans un tel cas, cela peut conduire à des situations d'immobilisme, voire de « sociétés bloquées »... Si le recours à la notion de gouvernance possède ses limites, cette dernière est de plus en plus valorisée pour une prestation efficace et efficiente des services publics de proximité comme c'est le cas de l'éducation. C'est sans doute la raison pour laquelle cette notion est aussi

3 On notera que l'étymologie de politique est d'origine grecque tout comme celui de police qui y est rattachée. Le politique établit les règles de conduite et la police s'assure de leur respect dans la cité (*polis*).

utilisée pour distinguer les « États déclassés » ou les « États dépassés » pour faire face à la pluralité et à la complexité de la gestion moderne.

La vitalité de la *gouvernance* repose sur la constitution de réseaux d'acteurs et d'institutions de différentes origines et assumant différentes fonctions qui œuvrent collectivement à la réalisation d'une mission qui est, dans notre cas, à caractère public. Comme le souligne l'Office québécois de la langue française (2002), la notion de gouvernance est associée à une « manière d'orienter, de guider, de coordonner les activités d'une région, d'un groupe social ou d'une organisation privée ou publique ». Les caractéristiques permettant de reconnaître cette « manière » sont la maîtrise des processus de consultation, le partenariat et le travail collaboratif, la transparence et la clarté dans les communications, l'efficacité et l'efficience dans la réalisation de sa mission et de ses mandats. L'existence d'outils managériaux comme la planification stratégique, la gestion de projets partagés, les comités de consultation et la maîtrise d'habiletés réflexives (Jessop, 2003b ; Lise Demailly dans cet ouvrage) sont inhérents à l'existence d'une gouvernance, mais ils ne sont pas suffisants. Car repenser la gouvernance ne peut se réaliser sans porter une attention particulière à de nouvelles formes de régulation et à une redéfinition des rapports entre les différentes catégories d'acteurs engagés dans l'analyse et la définition des politiques..., mais aussi de leur exécution.

2. DE LA RÉGULATION

Selon *Le Robert historique de la langue française* (2000 : 1881), le terme régulation « a d'abord été dérivé savamment, avec son sens ancien de "domination" (vers 1460) du verbe réguler "décider quelque chose, déterminer" (vers 1368), représentant par emprunt le bas latin *regulare* "diriger, régler"... ». La notion de régulation est donc d'origine étroitement associée à celle de direction et même de domination... Toujours selon ce dictionnaire, « régulation se répand à la fin du XIX^e siècle avec le sens de "fait d'agir" sur un système complexe et d'en coordonner les actions pour un fonctionnement correct et régulier ».

Dans les suites de la croissance constante de son usage, la notion de régulation est devenue polysémique⁴. Utilisée dès le XIX^e siècle dans des disciplines comme la biologie, ou dans des techniques comme la mécanique, cette notion infère, d'après Caguilhem (1990 : 797), à trois conceptions majeures : la première est celle d'une ou des relations d'interaction entre éléments instables ; la deuxième est celle de critères ou de repères à respecter (par exemple, les règles) et, enfin, la troisième est celle de comparateur comme un référentiel normatif, par exemple. Réguler consisterait donc à l'ajustement, conformément à des règles, d'une pluralité de mouvements ou d'actes (et de leurs effets) que leur diversité de nature ou leur succession temporelle rend

4 Pour une analyse élaborée du concept de régulation en éducation, nous référons à l'ouvrage de Christian Maroy (2006) *École, régulation et marché*. Paris : PUF.

d'abord mutuellement étrangers. L'intérêt porté à la régulation est au cœur même de l'intention et de l'analyse de la coordination de l'action. Ainsi, la notion de régulation en sciences sociales est souvent associée à une intentionnalité normative d'atteindre un équilibre optimal prédéterminé.

Pour Reynaud (1989, 2003), toute régulation sociale est une régulation conjointe construite à la rencontre de plusieurs légitimités. Surpassant la distinction entre une régulation contrainte (dont l'origine est l'autorité qui impose des règles) et une régulation autonome (ayant pour source l'interaction « libre » entre les acteurs), il montre qu'il existe, de fait, dans la réalité, une régulation conjointe, fruit de la confrontation de ces deux sources de régulations, qui organise la vie et la culture de chaque unité sociale ou organisationnelle. Cette perspective n'est pas étrangère à l'analyse sociopolitique des organisations (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993) où les interventions des uns et des autres se réalisent à travers des processus de création, de transformation et de suppression de règles explicites ou implicites.

À un niveau institutionnel et instituant, Maroy et Dupriez (2000) définissent la régulation politique comme « l'ensemble des actions décidées et exécutées par une instance gouvernementale (gouvernement, hiérarchie d'une organisation) pour orienter les actions et les interactions des acteurs sur lesquels elle détient une certaine autorité ». La puissance de ce type de régulation aux effets structurants définitifs sur la nature et les espaces de jeu repose sur l'importance de la légitimité accordée au « maître du jeu ». Et cette légitimité est actualisée ou annihilée par les capacités et les habiletés de ce dernier à bien définir les processus premiers de régulation à déployer, à viabiliser et à piloter au sein d'un système social complexe comme l'est celui de l'éducation caractérisé par une multitude de finalités entrecroisées et d'autant d'intérêts et de stratégies d'acteurs diversifiés, sinon disparates. C'est pour rendre compte et composer avec cette complexité croissante que les États sont progressivement passés d'un rôle d'entrepreneur premier à celui de régulateur responsable de la « métarégulation » (Barroso, 2005) et d'avoir, en conséquence, la responsabilité d'assumer des fonctions de « métagouvernance » avec les défis et les limites que cela suscite (Jessop, 2003b).

Face à la diversité des situations et des contextes, chaque système éducatif a ses propres règles de conduite reposant sur une régulation socialement construite par ses acteurs en fonction de leurs interactions et des effets structurants tant internes qu'externes qui s'y manifestent. La nature de l'imposition de nouvelles prescriptions par l'autorité hiérarchique de tutelle et la prise en compte ou non par cette dernière des dynamismes locaux qui en découlent auront un effet déterminant sur l'appropriation ou la résistance aux changements apportés.

Dans le contexte d'une action publique de grande envergure comme celle qui caractérise un système éducatif, nous sommes en présence d'une pluralité d'acteurs et de lieux de régulation qui génèrent des effets composites, voire antinomiques, d'où l'intérêt porté à son pilotage et à sa gouvernance

(Dutercq, 2005). Un système éducatif ne répondant pas à un mécanisme d'horlogerie sociale, l'art de l'élaboration des politiques et des règles de conduite finalisées invite, d'une part, à s'intéresser à la régulation de la régulation et, d'autre part, à l'appropriation au cœur d'une action située des espaces de jeu et de pouvoirs mobilisés par les acteurs dans la poursuite de leurs objectifs. Cet intérêt pour « ce qui se passe vraiment » ne découle pas d'une récente « découverte du local », mais cet objet d'analyse est devenu une problématique majeure dans le cadre d'un mouvement intensif de déconcentration et de décentralisation, voire d'impartition et de privatisation, qui a caractérisé l'organisation et l'administration des États au cours des dernières décennies.

Au sein d'une telle dynamique, la question des rôles traditionnels des États et des encadrements intermédiaires est posée avec une acuité renouvelée, compte tenu des espaces de jeux et des enjeux politiques qui sont soulevés dans la construction d'un nouvel ordre local (van Zanten, 2005) et de la gestion territoriale du système éducatif (Dutercq, 2005 ; Lang, 2005 ; Brassard *et al.*, 2002). C'est ce que nous approfondirons au cours des prochains paragraphes.

3. D'UNE CERTAINE FAÇON DE POSER LA QUESTION

Non sans lien avec les deux questions soulevées par Aristote et évoquées plus tôt, Robert Dahl (1971), un des pères fondateurs de la science politique contemporaine aux États-Unis, se demande finalement « Qui gouverne ? ». Cette question posée dans un ouvrage classique d'analyse sociopolitique consacrée au processus de décision dans la démocratie pluraliste américaine est au cœur des nombreuses interrogations portant sur le fonctionnement des sociétés modernes et des démocraties libérales.

Pour y répondre, philosophes, praticiens des sciences sociales et spécialistes des politiques publiques mettent de l'avant de nombreuses conceptions ou théories, souvent divergentes, mais quelles que soient les approches retenues, la plupart d'entre eux font consensus sur l'importance à accorder au système de poids et contrepoids dans la préservation de l'équilibre politique et social et à la limitation des pouvoirs monopolistiques de l'État dans la conduite des sociétés. Cet équilibre, toujours à reconstruire, est la résultante d'un processus de négociation, de marchandage, de confrontations multiples et de perpétuelles tensions entre différents acteurs collectifs ou individuels, le gouvernement ou les autres pouvoirs organisateurs constituant un acteur particulier qui se mesure aux autres forces actives avec l'avantage de prétendre agir au nom du bien commun et de l'intérêt général, car disposant d'une légitimité supérieure.

Plus récemment, des transformations majeures de la régulation des États modernes (Hamel et Jouve, 2006), transformations auxquelles nous nous attarderons un peu plus loin dans le texte, ont réactivé cette même question et suscité de nombreuses recherches et de nouvelles approches sur le rôle

de l'État dans cette « nouvelle forme de gouverne qui est désignée par le terme de gouvernance » (Lemieux, 2002).

Reprenant ici à notre compte ce « Qui gouverne ? », nous élargirons la problématique pour également traiter du pilotage et des régulations. Nous circonscribons toutefois la question au domaine de l'éducation et plus souvent au domaine de l'éducation dans le contexte québécois. En outre, nous inspirant de modèles déjà identifiés, nous proposerons une grille de lecture et d'interprétation de la conduite des affaires éducatives et scolaires, surtout, mais sans toujours nous limiter à cette réalité, au niveau du pouvoir organisateur régional que constituent les commissions scolaires au Québec. De façon particulière, nous voudrions étudier les différentes postures possibles adoptées par les élus et les rapports entretenus par ces derniers avec l'appareil administratif et différents acteurs. Aux fins de ce texte, cette analyse aura plus ou moins pour horizon temporel les vingt-cinq dernières années avec une centration sur la dynamique politique et administrative consécutive aux changements apportés.

4. DE L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES EN ÉDUCATION : LE CAS DU QUÉBEC

Au Canada, c'est dans les suites des rébellions de 1837-1838 que l'on opta, en 1845 pour une structure de gouvernance scolaire locale favorisant une première participation des citoyens à la gestion de leur école. Dans le tournant des années 1970, suivant les recommandations du Rapport Parent (1965), cette participation sera élargie à tous les citoyens et à toutes les circonscriptions scolaires du Québec. Dans l'histoire de la décentralisation au Canada, il est intéressant de signaler que les gouvernements locaux scolaires ont été créés dix ans avant ceux qui allaient donner naissance aux municipalités en 1855 (Rapport Parent, annexe 1, 1965, 1966). Au cours des dernières décennies, on aura assisté à plusieurs réorganisations administratives et territoriales des services éducatifs et municipaux, mais l'essence même du caractère politique de gouvernements locaux responsables de la prestation de services publics dans leur domaine de compétences n'a pas été affectée. Les commissions scolaires et les municipalités ont crû en taille et en responsabilité couvrant aujourd'hui des territoires beaucoup plus vastes. En conséquence, elles disposent aujourd'hui d'une administration plus importante et de plus en plus professionnalisée et qualifiée.

Depuis le 1^{er} juillet 1998, il existe au Québec soixante-douze (72) commissions scolaires réparties de la façon suivante : soixante (60) commissions scolaires francophones ; neuf (9) commissions scolaires anglophones et trois (3) commissions scolaires à statut particulier qui desservent des communautés amérindiennes. Une commission scolaire est un gouvernement local dirigé par un conseil d'administration composé d'élus de la population pour un mandat de quatre années (et de deux représentants des parents élus pour un an). Une commission scolaire est mandatée pour l'organisation des services

éducatifs de formation générale préscolaire, primaire, secondaire et de formation professionnelle pour les élèves jeunes ainsi que les services de formation générale et de formation professionnelle pour les adultes. Elle a également le mandat de développer des services à la communauté et des services de formation adaptés aux besoins des entreprises. L'ensemble du personnel scolaire ainsi que les ressources matérielles et immobilières relèvent de la juridiction de ce gouvernement local. Celui-ci perçoit un impôt foncier (taxe scolaire) et divers revenus qui correspondent à quelque 25 % de ses besoins. La majeure partie des ressources financières en éducation est assumée par le gouvernement provincial qui pilote le système éducatif par un cadre législatif et réglementaire cherchant à réaliser une même qualité et équité de services sur l'ensemble du territoire.

Dans les suites des États Généraux sur l'éducation (1995-1996), un ensemble de réformes a été apporté au système éducatif (Pelletier, 2001a). Les changements ont porté en premier lieu sur l'organisation scolaire, puis, par la suite, sur la révision du curriculum. Dans le cadre de ce texte, nous consacrerons notre analyse aux changements qui ont affecté l'administration de l'éducation.

La réforme de l'organisation scolaire québécoise s'inscrit dans un processus engagé depuis plusieurs années de modernisation de l'administration publique, tant ici qu'ailleurs (Demailly, 2001), et elle ne saurait s'interpréter sans une vision plus large des transformations du fonctionnement de l'État et de toute sa fonction publique.

Dans le discours inaugural de la session d'hiver 1992 de l'Assemblée nationale du Québec, le gouvernement annonçait son intention de « revoir l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique québécoise avec des objectifs renouvelés de productivité et d'équité des services publics. » (Ministère du Conseil exécutif, 1993). Cette opération de réaligement de l'administration publique s'inspirait très largement des expériences de rénovation des administrations publiques en cours dans plusieurs pays membres de l'OCDE, mais plus particulièrement dans le monde anglo-saxon, telles qu'elles ont été relatées, par la suite, dans l'ouvrage *Construire aujourd'hui l'administration de demain*. (OCDE, 2001).

Mise de l'avant dans le contexte d'une situation budgétaire difficile, cette opération, présentée comme une forme de vision d'avenir et de défi à relever, annonçait une volonté gouvernementale d'amélioration des services publics par des mesures de plus grande efficacité et efficience, de meilleurs contrôles des dépenses, un plus grand engagement et une plus grande responsabilisation des employés de l'administration publique. Tous les ministères et organismes publics étaient donc invités à modifier leur culture organisationnelle, à se recentrer sur leur mission fondamentale, à remettre en question la qualité des services à la clientèle, à rechercher la mise en place de structures plus souples et adaptables et à privilégier une gestion axée davantage sur les résultats que sur les activités ou les moyens.

Comme le soulignait le document du Conseil exécutif déjà mentionné, la tâche de transformer la gestion de l'appareil public supposait des modifications importantes des façons de penser et de faire, une nouvelle base conceptuelle et de nouvelles méthodes de travail. Toutes choses requérant l'engagement des dirigeants politiques et administratifs, mais également l'adhésion sinon la mobilisation de ceux à qui ils incombent de fournir les services.

Dans son analyse du *New Public Management*, Aucoin (2002) suggère « qu'il existe quatre grands paradigmes de cette réforme de la gestion publique subsistant dans les systèmes anglo-américains », soit la politisation, la privatisation, la mesure du rendement et la professionnalisation. À maints égards et à des degrés divers, au Québec, ces « nouveaux paradigmes » ont servi de bases conceptuelles dans la conduite des réformes de l'ensemble de l'administration publique⁵ et ont imprégné les modèles institutionnels prévalant dans la conduite des réformes en éducation, tant aux plans national que régional, tant au ministère de l'Éducation qu'au sein des commissions scolaires.

En effet, l'analyse de l'évolution des discours ministériels et des priorités d'action des commissions scolaires depuis une décennie est révélatrice de l'apport de ces quatre paradigmes comme catalyseurs d'une nouvelle culture organisationnelle et facteurs de régulation des réformes organisationnelles entreprises en éducation. C'est le cas, notamment, de l'importance accordée à l'obligation de résultats et à l'amélioration de la réussite scolaire ainsi qu'à la nécessité de « responsabiliser » les directions d'établissement, les enseignants et autres intervenants scolaires considérés comme de véritables « professionnels de l'éducation » et qui, en conséquence, seraient soumis à de périodiques redditions de comptes. Dans un même sens, on pourrait interpréter le soutien de l'État à l'enseignement privé comme la traduction d'une vision selon laquelle l'enseignement public a plus de chances de vouloir s'améliorer et de chercher à répondre aux besoins de sa clientèle quand l'école est soumise aux forces concurrentielles d'un quasi marché. Bref, il ne serait sans doute pas excessif d'affirmer que chacun de ces paradigmes fait désormais partie du discours dominant et des logiques d'action en éducation au Québec..., mais pas seulement au Québec puisque d'aucuns avancent l'idée d'un « nouvel ordre éducatif mondial » (Laval et Weber, 2002) largement façonné par ces mêmes paradigmes.

Dans le chapitre consacré à la « Gouvernance et (à la) professionnalisation des cadres scolaires », Monica Gather Thurler, Caroline De Rham et Laetitia Progin signalent que dans la plupart des systèmes éducatifs européens, le discours sur la professionnalisation des métiers de l'éducation « voisine avec des processus de modernisation et de rationalisation » mais que ce discours est ambigu et soulève des problèmes d'identité individuelle et collective et des conflits de loyauté.

5 Réformes de l'administration publique et du fonctionnement de l'État qui, au Québec, se poursuivent toujours comme l'atteste le récent Énoncé de politique, *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État* (2006).

Il est probable que nous pourrions aussi avancer que chacun de ces quatre paradigmes imprègne largement la gouvernance, le pilotage et les régulations de la plupart des systèmes éducatifs occidentaux. Le chapitre d'Emanuele Berger portant sur la réforme administrative de l'éducation au Tessin et ceux d'Alain Bouvier, de Lise Demailly et d'Yves Dutercq portant sur la situation en France et ceux de Michel Boyer, d'André Brassard, de Claude Lessard et de Pierre-David Desjardins pour le Québec et de Christian Maroy pour la Belgique sont très révélateurs à ce sujet.

Cependant, au regard de l'angle d'analyse retenu pour ce chapitre, nous avons choisi de restreindre la portée de notre analyse à la question de la *politisation en éducation ou de l'éducation* en examinant l'exercice du pouvoir dans les organisations scolaires et la problématique des relations entre le politique et l'administratif, principalement dans les instances intermédiaires. Nous sommes d'autant plus enclins à retenir cet angle d'analyse que le Conseil supérieur de l'éducation, dans son rapport annuel 2005-2006 sur l'état et les besoins de l'éducation, a considéré le renforcement de la légitimité du gouvernement scolaire et l'importance d'affirmer et de valoriser la dimension politique du rôle des commissaires comme une orientation majeure à retenir « *pour renforcer la démocratie scolaire* » (CSE, 2006 : 56-60, 85-89). En outre, comme le soulignait Jean-Pierre Proulx⁶, « la fin de l'apolitisme dans les commissions scolaires marque un changement de culture complet » dans la mesure où la gouverne scolaire peut être légitimement considérée comme une activité politique et où le rôle politique des commissaires est dorénavant ouvertement reconnu.

Cette analyse, pour l'essentiel, prendra en compte des expériences professionnelles vécues au Québec et à l'étranger lors d'interventions d'accompagnement et de conseil auprès de dirigeants ministériels, des données d'une recherche empirique menée pour le compte d'une association professionnelle de cadres scolaires sur l'impact des dernières réformes sur le réseau des commissions scolaires québécoises, de nombreux échanges avec des gestionnaires de tous niveaux hiérarchiques engagés dans des études universitaires en management de l'éducation, de nombreuses observations sur le terrain et l'analyse d'une abondante recension de documents sur la question.

5. DE L'EXERCICE DU POUVOIR EN MILIEU SCOLAIRE

Pour les tenants du paradigme de la politisation, une réforme de la fonction publique, dont celle de l'éducation, ne saurait se concevoir sans une ferme conviction et une volonté politique affirmée concernant « ce qui doit être fait » « ou ce qui est perçu comme devant être fait ». Dans cette perspective,

6 Jean-Pierre Proulx, « Un tournant significatif », *Le Devoir*, 3 juin 2007, B 3. Dans cet article, l'auteur commente l'adoption d'une plateforme politique adoptée au congrès de la Fédération des commissions scolaires du Québec. Cette plateforme, selon l'auteur, met fin à la doctrine séculaire de l'apolitisme au sein des commissions scolaires.

suivant Aucoin (2002 : 3), les leaders politiques, convaincus que de façon générale la fonction publique ou l'appareil administratif a davantage intérêt à maintenir le *statu quo* qu'à promouvoir des transformations profondes, voudront et devront « imposer le changement eux-mêmes et mettre en place des adjoints qui les aideront à accomplir ces fins. » Ces adjoints s'engageront alors politiquement et seront considérés comme « des ministres de second rang ». Nous examinerons et commenterons un peu plus loin les conséquences possibles d'une telle prise de position sur l'appareil administratif du ministère de l'Éducation et des commissions scolaires.

Pour l'instant, rappelons que, historiquement et selon les différentes périodes qui jalonnent l'évolution d'un système éducatif et de ses composantes organisationnelles, le pouvoir s'est distribué et a été exercé de différentes façons. Au total, on peut reconnaître des arrangements où le gouvernement (les élus $\Rightarrow$ le politique), l'appareil administratif (technocratie, bureaucratie $\Rightarrow$ l'administratif), les communautés de valeurs ou d'intérêts (institutions religieuses, groupes ethniques, associations de cadres et syndicats d'enseignants ou de professionnels, groupes communautaires $\Rightarrow$ la société civile) conditionnent la nature et la qualité des services publics et influencent plus ou moins lourdement les mécanismes de coordination et les processus de prise de décision politique.

En dernier ressort cependant, l'autorité publique, l'État ou les élus locaux, ont toujours le pouvoir d'initiative, la capacité de réguler et de sanctionner l'action collective, d'imposer au besoin ce qui semble correspondre au bien public et à l'intérêt général. La question n'est donc pas de savoir si le politique peut légitimement intervenir en éducation, mais jusqu'où les élus peuvent-ils ou veulent-ils intervenir ? Et de façon particulière, dans le contexte de la nouvelle gouvernance, quels sont les comportements que les élus peuvent adopter et quels sont les rôles qu'ils peuvent exercer dans la prise de décision politique ? Si, à la question *Qui gouverne en éducation ?*, nous pouvons répondre spontanément les élus, il nous faut pousser plus loin notre regard sur le processus de décision politique pour comprendre comment peut s'exercer l'autorité légitime en éducation dans le contexte d'une plus grande démocratie participative et d'un appareil administratif professionnalisé.

Pour examiner cette dernière question, nous aurons recours à un rapport de Vincent Lemieux sur les *Rôles du gouvernement dans la gouvernance* (2002). Se référant à des auteurs qui ont analysé l'action des gouvernements dans les politiques publiques, Lemieux (2002 : 4) retient quatre premiers modèles empruntés à Dunleavy (1990) et qui « peuvent être vus comme des représentations diverses du processus de gouvernance et du rôle des acteurs gouvernementaux dans ce processus ». Il ajoute lui-même deux autres modèles représentatifs de l'action des élus. Au total, en les adaptant parfois de façon substantielle au contexte éducatif et scolaire, nous retrouvons donc six modèles d'exercice du pouvoir dans un réseau de politiques publiques, six rôles qu'exercent ou que peuvent exercer les élus au niveau

ministériel ou au niveau d'une commission scolaire. Ces composantes de rôles sont présentées et discutées dans les paragraphes suivants.

Des acteurs parmi d'autres. Dans ce premier modèle, il n'y a pas d'acteur dominant. Les élus, en l'absence d'un engagement électoral ou partisan déterminé, jouent le jeu politique sans donner une direction précise. La décision se prend au cours de rondes successives après que les acteurs politiques et administratifs aient participé à un processus complexe de négociation, de marchandage, d'alliances et de contre-alliances où les procédures et les intérêts personnels, professionnels, corporatifs ou partisans inspirent les positions prises par les uns et par les autres. Ce modèle laisse peu de place aux autres acteurs et, pour cette raison, peut être considéré comme propre au monde des organisations bureaucratiques de grande taille dotées d'une fonction publique professionnalisée et expérimentée. Le plus souvent, dans ce modèle, l'expertise professionnelle finit par être le facteur qui influencera la prise de décision.

Des instruments au service d'une cause. Selon ce modèle, inspiré plus ou moins d'un schéma critique marxiste, les élus sont au service d'un groupe ou d'une cause, des instruments qui servent des intérêts dominants. Dans ce modèle, les acteurs principaux sont le plus souvent des acteurs privés et très discrets, des *lobbyistes* de toute provenance et aux intérêts les plus divers. Les élus ont le dernier mot, mais les décisions sont soufflées de l'extérieur et ne rejoignent pas l'intérêt général. Si les décisions prises sont légitimes, elles sont le plus souvent sources de division et mettent en péril la coordination et la cohérence nécessaires entre les politiques adoptées par les élus.

Des entrepreneurs. En référence à l'entreprise privée, le troisième modèle reconnaît des entrepreneurs en politiques publiques, des élus (et parfois des gestionnaires, mais c'est alors problématique comme nous le verrons ci-après) qui donnent du leadership aux organisations auxquelles ils appartiennent. En exerçant pleinement leur pouvoir d'initiative, ces élus, qui agissent individuellement ou en conseil, donnent constamment les orientations générales et veulent infléchir l'action de l'appareil administratif dans un sens déterminé par un agenda personnel ou de parti. Pour reprendre le paradigme de la politisation déjà mentionné précédemment, ces entrepreneurs ou leaders politiques s'entourent d'adjoints qui les aideront à accomplir leur programme ou leur plateforme. Ils choisiront des conseillers de l'extérieur de la fonction publique ou de l'organisation, constitueront des états-majors qui feront contrepoids à la machine administrative ou s'associeront des cadres nommés ou choisis par le politique pour soutenir leur programme de réforme inspirée par une idéologie plus ou moins partisane. De cette manière, toute la fonction publique, tout l'appareil administratif non partisan sera soumis à une orientation politique constante pour mettre en œuvre un programme de réformes.

Des utilisateurs de symboles. Outre le fait qu'ils puissent être des entrepreneurs, les élus politiques peuvent également vouloir utiliser des symboles à différentes fins. En mettant l'accent sur la dimension symbolique de l'action politique, ce modèle identifie des façons de faire qui auront comme résultats de

susciter des émotions et des sentiments d'appartenance, de fierté, de confiance dans l'avenir ou d'insécurité devant certaines menaces. Certains élus n'hésiteront pas à adopter un discours très critique à l'égard de l'appareil administratif ou d'acteurs extérieurs perçus comme puissants pour bien montrer qu'ils contrôlent « la machine » et ne s'en laissent pas imposer. D'autres voudront utiliser des symboles, des images et un langage populaire pour faire comprendre à certains publics des réalités que ces derniers pourraient ne pas saisir autrement.

Des arbitres. Faisant le constat, à la suite de différentes études de cas, que les quatre modèles développés par Dunleavy (1990) ne couvraient pas tout le territoire occupé par les élus, Lemieux (2002) propose un cinquième modèle, celui d'arbitre ou de juge. Gouvernement, ministère de l'Éducation et commissions scolaires ont, en tant qu'autorités légitimes élues, à exercer des arbitrages entre différents groupes. Si, dans la plupart des cas, le bien commun et l'intérêt général peuvent servir de critère ultime dans la prise de décision, il peut arriver que ces arbitrages soient rendus difficiles quand, par exemple, les élus ou leurs représentants (fonctionnaires, cadres, etc.), sont partie prenante du litige, quand des accommodements s'imposent ou quand des cas individuels ou des situations singulières appellent un traitement particulier ou coûteux.

Des superviseurs ou surveillants. Ce sixième modèle s'appliquerait, selon Lemieux (2002) dans des situations où les dossiers sont de nature très technique et où les élus n'ont d'autre choix que de déléguer leur pouvoir à des agences, à des commissions ou à des organismes spécialisés, mais en se gardant le droit de les contrôler et de surveiller leurs travaux, quitte à ne pas accepter leur décision.

Des interprètes et des constructeurs de sens. Il est certain, ainsi que le souligne Lemieux ((2002), que bien d'autres modèles puissent exister, chacun, incluant les six premiers, générant différents cas de figure. Par exemple, suivant les travaux menés par Spillane et ses collaborateurs (1997 à 2006) en milieux d'éducation, les instances intermédiaires, surtout si les réformes initiées par les gouvernements supérieurs sont complexes et multiformes, ont un rôle important à exercer dans le processus de construction de sens (*sensemaking*) et d'implantation de ces réformes. Dans cette foulée, il est fréquent d'observer que les élus, à titre de leaders régionaux et responsables politiques auprès de leurs collectivités, désirent être les premiers interprètes des situations et des besoins auxquels les réformes nationales veulent répondre et être fortement investis dans les modalités d'appropriation, d'adaptation et d'implantation de ces réformes auprès des acteurs locaux. Comme, selon Spillane (2000), les fonctions d'interprétation et de médiation alors exercées sont une variable importante dans la réussite ou l'échec d'une réforme, on comprend l'intérêt de suivre le rôle-clé exercé par les élus et l'espace que ces derniers réservent aux autres partenaires dans ce processus.

Dans un prochain chapitre que Lessard et Desjardins consacrent à l'étude de deux commissions scolaires québécoises, le lecteur pourra y constater

que l'exercice de ce rôle *d'interprétation et de production interne de sens* constitue pour elles un important facteur de développement identitaire sur le plan organisationnel, un marqueur de leur spécificité et un élément de valeur ajoutée pour leurs établissements. On comprend mieux l'importance que les élus peuvent vouloir attacher à ce rôle.

Encore une fois, nous ne prétendons pas avoir épuisé l'ensemble des postures possibles, mais nous pensons que ces modèles issus de situations concrètes observées tant au Canada, au Québec, qu'à l'étranger (voir, par exemple, CSRI, 2006), peuvent constituer de bons outils d'analyse du rôle des élus dans la nouvelle gouvernance en éducation. De même, il est probable que ces différents rôles s'exercent différemment, dans le temps et dans l'espace, selon les systèmes politiques en vigueur, selon le niveau de décentralisation du système éducatif, selon les régions, les territoires, les collectivités locales, selon la présence ou non de partis politiques dédiés aux affaires scolaires ou selon certaines concordances de phase avec d'autres développements sociaux, économiques ou culturels d'une société donnée. Il peut arriver également que les élus, assistés par les acteurs administratifs de haut niveau, se réservent le rôle d'entrepreneur dans l'émergence d'une politique, qu'ils prennent l'initiative de départ puis qu'ils jouent un rôle d'arbitre dans la formulation et un rôle de surveillant ou de superviseur dans la mise en œuvre.

Au Québec, alors que la plupart des citoyens ne nourrissent qu'un faible intérêt et n'acquièrent que peu de compétences dans le domaine des politiques scolaires⁷, il est arrivé souvent, au cours des vingt-cinq dernières années, que des personnes se consacrant presque entièrement à la politique scolaire développent un niveau élevé de savoir-faire et deviennent de véritables « professionnels de la politique », selon l'expression de R. Dahl (1971). On retrouve ainsi deux catégories de citoyens : la première exerçant peu d'influence directe et immédiate sur les décisions et la seconde, très petite en nombre, disponible, engagée et mettant tout son savoir-faire, son temps et ses énergies au service de la politique locale.

Ces professionnels de la politique non seulement utilisent-ils toutes les ressources dont ils disposent, mais cherchent-ils continuellement à en créer de nouvelles, se constituant des réseaux et des pyramides d'influence et occupant ou cumulant les postes de responsabilité au sein des commissions scolaires. Ce sont les entrepreneurs politiques dont nous parlions plus tôt, les personnes qui ont le plus d'influence et qui déterminent les grandes orientations de leurs organisations. Plusieurs de ces professionnels de la politique poursuivront leur carrière sur la scène politique en tant que député, puis ministre. À cet égard, les organisations scolaires peuvent constituer un lieu de passage et d'apprentissage dans l'acquisition et de développement de compétences politiques.

7 De façon probablement paradoxale, les questions éducatives suscitent toujours de l'intérêt d'après les sondages d'opinion, mais la participation aux élections scolaires est devenue de plus en plus faible. Elle était de 7,9 % lors des élections de 2007.

6. DES RELATIONS ENTRE LE « POLITIQUE » ET L'« ADMINISTRATIF »

Les relations entre les élus et l'appareil administratif constituent un des sujets centraux des études consacrées à l'administration publique (Jacobson, 2006). De façon particulière, un gouvernement local, tel une commission scolaire, peut constituer un riche laboratoire d'observations et d'analyses de ces rapports et de ces pratiques et permettre de distinguer ce qui est politiquement acceptable et administrativement faisable dans la construction de ces relations (Nalbandian, 2006).

Suivant les rôles exercés et les stratégies adoptées par les élus, diverses configurations de relations entre les acteurs se manifestent et ces nouveaux arrangements commandent d'autres comportements. Reste en suspens, pour le moment, la question de la place de l'expertise professionnelle dans les délibérations préalables à l'adoption des politiques par les élus.

Pendant longtemps au Québec, l'organisation hiérarchique (technocratie, bureaucratie) basée sur les rapports d'autorité et une grande expertise développée dans les différents champs de la gestion scolaire, a exercé un pouvoir de recommandation, d'exécution et d'encadrement qui, sans se substituer au pouvoir des élus, lui accordait une très large place dans le processus de décision. Une politique d'alignement faisait en sorte que depuis le sommet stratégique jusqu'à l'établissement scolaire, les cadres entretenaient l'idée qu'ils exerçaient une influence déterminante sur les formes régulatrices de coordination. Brièvement résumé, exerçant un grand pouvoir d'initiative, les cadres supérieurs et les gestionnaires avaient la conviction de maîtriser et de contrôler le fonctionnement de l'organisation et des établissements et d'influencer de façon très significative l'ensemble des politiques adoptées par les élus.

Une analyse de la situation actuelle permet de constater que cette époque est révolue. Au Québec, les élus, à tous les paliers de gouvernement, qui exerçaient souvent dans le passé un rôle plutôt modeste dans les affaires scolaires, manifestent depuis au moins le dernier quart de siècle, une volonté affirmée d'intervenir fréquemment et de diverses façons pour déterminer les grandes orientations, mais aussi pour influencer les décisions qui modulent l'action quotidienne. Dans leur chapitre respectif, Alain Bouvier et Yves Dutercq observent la même situation dans le cas de la France.

Dans le contexte du *New Public Management* et d'une volonté de renforcement de la démocratie scolaire locale, une plus grande activité régulatrice des pouvoirs organisateurs (lois, règlements, politiques, plans d'action) et une plus grande présence sur le terrain ont eu pour effet d'accroître légitimement le pouvoir institutionnel et le poids des élus dans les affaires courantes, mais aussi d'encadrer davantage les gestionnaires de tous les niveaux et d'obliger ceux-ci à des redditions de comptes plus fréquentes et plus transparentes, tant aux plans vertical qu'horizontal.

Des changements de telle nature et de telle ampleur apparaissent à plusieurs, mais surtout aux acteurs de l'appareil administratif, comme une restriction de leur pouvoir et une limitation à l'exercice de leurs droits. Pour ces derniers, la volonté politique des élus d'exercer un plus grand leadership s'apparente à de l'ingérence, à des formes d'intrusion ou à du « micromanagement » qu'il faut dénoncer de diverses manières. Pour les élus, l'affermissement de leurs interventions est tout à fait légitime et justifié et ne fait que souligner la nécessité de nouveaux apprentissages organisationnels et l'adoption de comportements adaptés au nouveau contexte (Lusignan *et al.*, 2001 :18, 32). Pour les uns comme pour les autres, il peut paraître nécessaire de mieux définir les territoires et les frontières propres au « politique » et à « l'administratif », au stratégique et à l'opérationnel (cf. le chapitre de Michel Boyer), les champs de compétence et les espaces de manœuvre dévolus à chacun des paliers. Il n'est cependant pas certain qu'une telle opération, fondée sur une approche « normative », puisse être possible dans tous les cas, surtout lorsqu'il s'agit de tracer les lignes de démarcation du rôle politique exercé par le commissaire à titre de représentant de la population qui l'a élu dans son quartier. Car si l'on peut, sans doute, objectivement préciser les rôles, droits, pouvoirs et responsabilités des uns et des autres, une fois établie la nécessité d'une « vision partagée » et d'un « projet commun », l'exercice soutenu d'un « partenariat essentiel », d'une « concertation au quotidien » et d'une « complicité » entre les élus scolaires, les directions générales et les associations de directions d'établissement (FCSQ, 2006) laisse place à de larges interprétations et à des comportements pluriels.

Par ailleurs, au sein de cette dynamique, d'autres acteurs sont au rendez-vous...

7. DE LA PLURALITÉ DES ACTEURS, DES JEUX ET DES ENJEUX

L'interface politique/administratif, en même temps qu'il identifie deux pôles de pouvoir et deux sources de régulation au sein des organisations scolaires, ne résume pas à lui seul l'ensemble des forces qui s'exercent dans l'environnement éducatif. Comme il a été mentionné plus tôt en faisant référence à la gouvernance des organisations publiques, plusieurs groupes d'intérêts, associations, syndicats, organismes communautaires et autres acteurs plus ou moins regroupés en réseaux, participent, avec des intensités et des succès divers, à la conduite des affaires scolaires. Cette implication grandissante, depuis la *Révolution tranquille* des années 1960, mais également dans la mouvance sociale des années 1970 à 1980 (Hamel et Jouve, 2006 : 20), de partenaires de la société civile peut prendre des formes variées, institutionnelles ou non. Elles vont de la participation des usagers à la définition des besoins, à l'identification des priorités, à l'élaboration des politiques, à l'allocation des ressources ou à l'évaluation des résultats. La force régulatrice de

cette « troisième colonne » est d'autant plus importante que les élus recherchent activement des points d'appui à leur action politique, des concertations et des consensus dans la mise en œuvre de leurs projets.

Enfin, au rythme de transformations sociales profondes remettant en cause des valeurs identitaires et communautaires (des valeurs religieuses, par exemple) au profit de clivages socio-économiques et de règles émanant du néolibéralisme, un marché s'est constitué, surtout au cours des vingt dernières années, ouvrant l'éducation aux règles de l'offre et de la demande et au marketing de projets. Parents et employeurs, adeptes d'un consumérisme averti, priorisent les « services aux usagers » avant toute appartenance territoriale et communautaire, obligeant l'organisation et les établissements à des formes de compétition et de concurrence quant à l'offre de services. Et comme si besoin était, la mesure de la qualité et l'efficacité de l'organisation se confondent souvent avec l'obligation de résultats et la parution de palmarès qui viennent périodiquement renforcer les règles du marché et exercer de nouvelles pressions sur le milieu scolaire. Il est facile de comprendre que ce quasi marché contribue à structurer les organisations et le réseau des établissements, à déterminer, en partie, leurs orientations stratégiques et à réguler le comportement de plusieurs acteurs dont, particulièrement, ceux qui œuvrent au sommet. C'est notamment l'un des constats de Christian Maroy dans le cadre de son chapitre analysant la situation en Belgique.

En somme, au moment où une variante du discours dominant insiste sur l'autonomie et la décentralisation dans le contexte du paradigme de la professionnalisation, force est de constater que l'influence de l'*administratif* (technocratie, bureaucratie) et des établissements est modérée par un ensemble de règles et de jeux d'acteurs qui, sans doute inspirés par le paradigme de la politisation, tendent à influencer, voire à uniformiser, le mode de fonctionnement des établissements et à renforcer le *politique* et les actions davantage centralisées (Pelletier, 2004, 2006a, 2007).

La régulation du système éducatif devient le produit de combinaisons d'agréats composites où se confondent les attentes des élus de différents

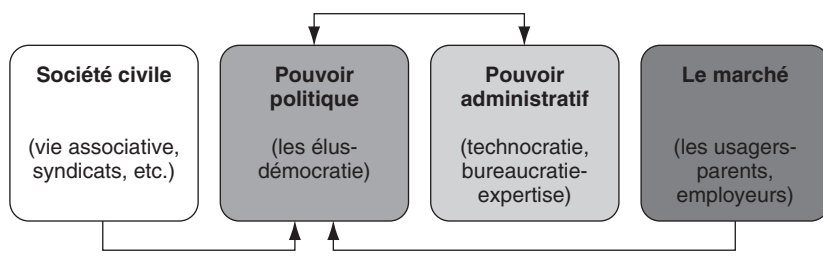


FIGURE 1 1

La pluralité des acteurs dans la gouvernance

ordres de gouvernement, mais aussi l'action de groupes de pression, de syndicats et d'associations évoluant dans un contexte de marché et de concurrence. Ce nouveau cadre structurel et les nouvelles règles effectives supposent de nouveaux rapports sociaux, un nouveau partage du terrain qui peut se vivre en coexistence pacifique, mais qui peut également engendrer des conflits et de difficiles négociations quand il s'agit de définir et de circonscrire le pouvoir d'initiative et de s'entendre sur les formes de coordination à maintenir ou à modifier. C'est ainsi qu'il faut interpréter les difficultés rencontrées lors de l'élaboration de politiques structurantes en matière de gestion pédagogique, de services aux élèves, de priorités budgétaires, de relations avec la communauté ou d'évaluation institutionnelle du système éducatif et de ses composantes.

Meyer et ses collaborateurs (1983, 1987) avaient déjà signalé les limites de l'approche bureaucratique traditionnelle pour rendre compte de la dynamique de l'organisation scolaire lorsque cette dernière est soumise à de multiples diktats, et cela, même en tenant compte des nuances apportées par Bidwell (1965) sur les caractéristiques spécifiques à celles-ci, notamment au regard de l'importante autonomie professionnelle des enseignants et de la faiblesse des liens structurels entre ses différentes entités. Pour Bidwell, l'organisation du système scolaire répondait aux caractéristiques d'une bureaucratie professionnelle où l'on retrouvait plusieurs éléments de la bureaucratie décrite par Weber (1921) (division fonctionnelle du travail, postes de travail formalisés et impersonnels, hiérarchisation des fonctions, programmation définie des activités à réaliser, etc.), mais aussi d'importantes plages d'autonomie laissées à l'enseignant dans l'organisation de son travail, dans le choix de ses méthodes pédagogiques, dans ses relations avec ses « clients ». Selon Bidwell (1965), nous serions donc en présence d'un type d'interventions où la professionnalisation constitue un mécanisme essentiel de régulation (normes professionnelles, formation initiale et continue, etc.) et où l'exercice d'un pouvoir de coordination doit se réaliser de façon collégiale. Signe des temps de l'époque ? Bidwell (1965) a très peu tenu compte des effets et des contraintes de la « politisation » du système scolaire et de ses composantes. Réalité à laquelle Meyer et ses collaborateurs (1983, 1987) sont particulièrement sensibles. De plus, d'entrée de jeu, ces auteurs questionnent les limites d'un modèle reposant sur un « idéal professionnel » pour caractériser le fonctionnement de l'organisation scolaire. Contrairement à d'autres occupations professionnelles, les métiers de l'éducation sont particulièrement surexposés et médiatisés de telle sorte que la structure et les pratiques organisationnelles sont davantage orientées pour assurer une légitimité externe. Les rapports avec l'environnement constituent donc un enjeu manifeste, à stratégie souvent défensive, et ce dernier est accentué par la mise en place des formes de décentralisation et de participation des citoyens et des usagers qui rendent la frontière professionnelle de la cité éducative de plus en plus poreuse. Pour le personnel administratif, cette situation complexifie sans cesse ses responsabilités et sa participation à la gouvernance de l'éducation (Sergiovanni *et al.*, 2003).

Certes, le modèle des organisations bureaucratiques a longtemps imprégné et imprègne encore largement le fonctionnement des administrations publiques et scolaires, tant aux plans national que local. Cela est d'autant plus prégnant que ce modèle a servi de matrice première à la création des grands systèmes éducatifs nationaux, qu'il en a assuré le développement jusqu'à maintenant et que ses préceptes demeurent encore à la base même de son organisation et de son fonctionnement.

Selon ce modèle décrit par Weber (1921, éd. 1995) quant à la division des rôles, au nom d'une rationalité managériale et d'une rationalité juridique différentes de la rationalité politique, il faut, dans le secteur public, distinguer impérativement le « politique » et l'« administratif », préconiser une séparation « sacrée » entre le stratégique et l'opérationnel, entre les élus et les gestionnaires, entre les dirigeants et les exécutants. Mais, en théorie comme en pratique, aussi importante soit-elle, cette distinction, outre qu'elle soulève de nombreuses tensions, rend mal compte du fait qu'élus et gestionnaires (surtout ceux du sommet) « participent à une même *entreprise* politique, chacun à sa façon et chacun en fonction de sa propre définition de tâches » (Morin, 1992). Aussi, au-delà de tout principe, vaut-il mieux reconnaître la nécessité, d'une part, d'assurer une protection démocratique contre les excès de la technocratie et donc un contrôle par les élus et, d'autre part, de reconnaître l'importance de l'expertise des gestionnaires dans l'élaboration des grandes politiques de l'organisation (Payette, 1992 ; Minogue, 2000).

Somme toute, pour analyser la problématique de l'interface ou des relations entre le *politique* et l'*administratif* dans l'organisation scolaire, il est pertinent, dans les sillons du *New Public Management*, de situer cette problématique dans le contexte plus large de la gouvernance et de la régulation dans les systèmes scolaires contemporains. Sans abandonner l'approche de la prise en compte de la capacité juridique des uns et des autres ou le cadre structurel général, à la suite de Maroy et Dupriez (2000), il semble très important d'observer les jeux des acteurs dans la mise en place des formes de coordination/régulation qui conditionnent à la fois toute l'organisation, mais aussi chacun des établissements au plan local.

Une fois le pouvoir d'initiative et de régulation des élus reconnu, en droit et en fait, il reste à mieux préciser les rôles, les responsabilités, les pouvoirs, les droits et les compétences des différents acteurs dans une perspective où chacun apprend à prendre sa place selon les circonstances (Jacobsen, 2006) et dans un contexte de nouvelles alliances et de nouveaux partenariats à construire à tous les niveaux. Peut-être, peut-on poser l'hypothèse qu'il en irait dans le monde scolaire comme dans d'autres sphères politiques et que, dès lors, le cycle électoral et ses échéances pourraient, entre autres, être des facteurs importants d'apprentissage et de routinisation des comportements des élus avec l'appareil administratif et réciproquement. Mais d'autres facteurs contingents comme la taille de l'organisation, sa structure, son degré de formalisation ou de bureaucratisation, sa plus ou moins longue histoire, l'expérience politique des élus, leurs valeurs, leur formation, leur allégeance

politique, les réseaux propres aux uns et aux autres pourraient également contribuer à la construction de ces rapports dans le temps et à différentes périodes et expliquer, en partie, le rôle exercé par les élus et l'appareil administratif dans l'élaboration des politiques publiques (Jacobsen, 2006 ; Morin, 1992).

Il faut penser, cependant, que ce travail de clarification, s'il peut fournir des balises et des repères utiles dans la dynamique du pouvoir et des rapports entre acteurs, laissera toujours de grandes zones d'ombre. Comme nous l'apprennent les travaux consacrés à l'analyse politique des organisations (Rouleau, 2007), la production de règles et d'orientations de conduites échappe à des normes permanentes et fait rarement l'objet de consensus normatifs quand il s'agit des relations entre les individus et les contraintes de l'action collective, entre les différents meneurs d'enjeux ou entre le pouvoir organisateur central et les instances décentralisées ou locales. Les organisations préfèrent de loin construire un « montage composite de formes de coordination » (Maroy et Dupriez, 2000) qui s'inscrit dans une certaine continuité historique et une certaine logique d'action, mais sans restreindre le jeu des acteurs, leur pouvoir d'initiative et leur capacité d'agir.

8. D'UNE CONCLUSION PROVISOIRE

Dans *Alice au pays des merveilles* de Lewis Carroll, la Reine rouge dit à Alice : « Dorénavant, cela prendra toutes tes forces pour conserver la même place sur l'échiquier. Si tu veux te déplacer et aller ailleurs, tu devras au moins déployer deux fois plus d'efforts que tu ne l'as déjà fait ». Dans le contexte général des contraintes imposées aux appareils administratifs publics par la nouvelle gouvernance, bien des dirigeants ont à vivre, au quotidien, l'âpre médecine prônée par la Reine rouge.

Sous ce regard, il est parfois à se demander si le concept de gouvernance n'a pas été « retrouvé » pour témoigner d'une façon élégante de la situation de plus en plus complexe au sein de laquelle sont immergées les administrations publiques, particulièrement celles mandatées pour œuvrer en proximité auprès des collectivités locales.

Dahl (1971) a référé au concept de polyarchie pour rendre compte au sein de la société américaine d'un fonctionnement politique caractérisé par la dispersion des sources du pouvoir, le droit pour tous de participer aux décisions, à la désignation des autorités politiques et à l'existence d'une organisation consensuelle qui tend efficacement au règlement pacifique des conflits... Pour l'auteur, la polyarchie constitue un modèle idéal type de la société démocratique.

Or la multiplicité des acteurs, de leurs projets, de leurs enjeux et de leurs agendas crée d'importantes tensions dans le pilotage des systèmes publics à grande valeur ajoutée comme c'est le cas pour l'éducation. La situation est d'autant plus complexe lorsque les nouvelles politiques éducatives ont été promulguées sous le couvert d'un discours idéologisé prônant la

décentralisation/déconcentration afin d'alléger l'appareil administratif et, de là, l'amélioration du fonctionnement local de l'administration scolaire. Certes, s'il peut y avoir des gains potentiels et réels à la mise en place d'une approche circonspecte en décentralisation, dans ce domaine comme dans d'autres il faudrait éviter la pensée magique. Sans faire l'apologie des politiques éducatives centralisées ou centralisatrices en éducation (Pelletier, 2001b), il faut savoir reconnaître que ces dernières permettent des économies de développement, des capacités de pilotage et d'arbitrage qui achoppent souvent aux différends locaux aux caractères personnalisés.

L'éducation a toujours été une question politique au sens où Aristote définit ce concept. Toutefois, depuis Aristote, la gouverne de la cité s'est hautement complexifiée et la multiplication accélérée des paliers de pouvoir et des acteurs décisionnels en éducation a conduit à des formes multiples de politisation rendant la gestion scolaire de plus en plus complexe. Quels en sont les avantages ? Quelles en sont les limites ?

C'est à l'expérience que l'on pourra juger et les expériences engagées sont nombreuses. En effet, dans un contexte de mondialisation et de globalisation accélérées par des mécanismes d'homogénéisation ou de contamination (Barroso, 2005), les réformes des politiques d'éducation en cours au sein de plusieurs pays ont de fortes similitudes, malgré des contextes et des niveaux de développement parfois très contrastés.

Somme toute, en gestion de l'éducation, la nouvelle gouvernance n'est plus un discours annoncé, mais un laboratoire réel d'expériences à poursuivre et à analyser...

L'obligation de réflexivité

Lise DEMAILLY¹

De nombreux sociologues défendent aujourd'hui l'idée que les sociétés occidentales contemporaines sont régies par le savoir et l'expertise. Les processus de savoir qui envahissent les organisations et les institutions représenteraient une force structurante qui façonnerait les formes d'ordre et de changement de ces sociétés. Ce serait là un mouvement à double face, à la fois effectif et normatif.

D'une part, il s'agirait d'un phénomène constatable, émergent, résumé par le terme « société du savoir » : au-delà de la société dite moderne qui était le lieu d'un processus de bureaucratisation et rationalisation (Weber, 1921) et où la technologie jouait un rôle essentiel (Marx), dans la société dite de la « modernité avancée » (Giddens, 1994), les changements manifestes dans la structure seraient maintenant le produit des transformations des savoirs ; de plus, le savoir construit par les multiples systèmes experts agirait comme un moyen d'interprétation et de *réflexivité* de la vie sociale sur elle-même.

Sur l'autre face, complémentaire, il s'agirait d'un phénomène normatif. On lui donnera ici, dans la suite des enseignements de Foucault, le nom d'*obligation de réflexivité* : l'homme moderne (ou hypermoderne) doit savoir ce qu'il fait, être capable de produire une analyse de son action ou de sa pratique, de la formuler et d'en débattre, être capable de se remettre en cause et d'évoluer. Le terme *réflexivité* évoque l'idée d'une *évaluation continue de l'action*, autrement dit, pour parler simplement, l'idée qu'il faut avancer et changer en regardant constamment dans le rétroviseur pour réajuster et

1 Université de Lille 1, France.

rectifier les conduites. Le rétroviseur serait devenu indispensable parce que l'action dans la société se serait complexifiée avec la pluralisation des sources et outils de régulation dans la « gouvernance » moderne.

Ce chapitre vise à approfondir, en mobilisant des ressources à la fois théoriques et empiriques, la question de l'articulation de la réflexivité, de la régulation et de la gouvernance dans les politiques publiques contemporaines, en particulier scolaires.

Effectivement, les nouveaux pilotages des systèmes scolaires, en lien avec le nouveau management public, promeuvent pour les praticiens (enseignants, chefs d'établissements, cadres de proximité, cadres intermédiaires, administrations centrales, décideurs politiques) une obligation de réflexivité. Les managers des régulations publiques centrales ou intermédiaires s'appuient sur des outils spécifiques, comme l'« accompagnement » des enseignants, l'évaluation, la formation, les chantiers communs, pour faire intérioriser cette injonction et faire émerger à tous niveaux des « praticiens réflexifs », c'est-à-dire autonomes, lucides, responsables de leurs actes, compétents, professionnels, aptes au changement permanent. Les acteurs des régulations intermédiaires sont particulièrement mobilisés pour ce faire.

Mais le fonctionnement de l'obligation de réflexivité de la part des praticiens de base (enseignants et chefs d'établissement) invite à étendre la question. Que serait un cadre intermédiaire réflexif, c'est-à-dire capable d'auto-analyser son action et de promouvoir ou de permettre la réflexivité des praticiens de base ? Que serait ensuite un homme (ou une femme) politique réflexif ? Que serait enfin une politique d'éducation réflexive ? Quelle place l'obligation de réflexivité occupe-t-elle vraiment dans la régulation des systèmes éducatifs ?

1. NOUVEAUX PILOTAGES ET OBLIGATION DE RÉFLEXIVITÉ

1.1 La place de la réflexivité dans les modèles managériaux

Le mot « réflexivité » n'est pas systématiquement employé tel quel dans le nouveau management public. Néanmoins, la figure de la réflexivité, pour laquelle on en restera provisoirement à une définition en termes d'évaluation et d'autoévaluation continue, y est omniprésente, qu'il s'agisse du management privé, du *New Public Management*, ou du « nouveau management public » à la française (ce qui introduit quelques nuances à cause des traditions étatistes de la France). Rappelons qu'en France l'obligation de l'évaluation des politiques et services publics est inscrite dans la loi depuis 1991.

Faire en sorte que chaque acteur, chaque professionnel, sache ce qu'il fait dans la vie sociale, comment il le fait, avec quels moyens, quels contre-coups pour autrui, pourquoi il le fait ainsi, et avec quels effets sociaux, qu'il

soit capable d'en débattre avec ses pairs, ses supérieurs, ses partenaires, ses « clients », implique une triple mobilisation :

- mobilisation des subjectivités, qui doivent devenir sensibles et réceptives à la reddition de comptes, à son caractère moral, normal, obligatoire, socialement utile ;
- mobilisation d'expertises spécifiques, de connaissances, relevant notamment des sciences humaines et sociales, pour analyser de manière objective les systèmes d'action, leurs inputs et leurs outputs, leur fonctionnement, pour enrichir par des apports externes les expertises internes aux organisations ;
- mobilisation des systèmes experts sociotechniques qui engrangent et utilisent les expertises internes ou externes, les font fonctionner avec un certain automatisme pour décrire le réel, de manière stabilisée, là où les subjectivités pourraient se relâcher dans leur effort, là où les expertises externes pourraient se révéler capricieuses.

Sur le premier axe, la formation continue, l'accompagnement, les stimulations positives et les contraintes incitent les praticiens à intérioriser l'obligation de résultats et de compétence, l'obligation de débat public de leurs pratiques, l'obligation d'adaptation et de changement.

Sur le second axe, il s'agit de la captation de l'expertise, notamment universitaire, au profit des différentes catégories de décideurs et de leaders, pour affiner les objectifs, les discours et les rhétoriques, la mise en œuvre des politiques, la connaissance des effets de celles-ci. Cela peut s'accompagner complémentirement de pressions transformatrices sur l'université pour y promouvoir une recherche plus dépendante de la demande sociale.

Sur le troisième axe, il s'agit du développement de l'informatique de gestion, des grands outils statistiques, des grandes bases de données, des tests standardisés, des dispositifs administrativo-politiques incluant des procédures de concertation et de décision, qui fournissent à la « gouvernance » des d'outils à usage polyvalent, de connaissance, de transparence démocratique et de régulation.

1.2 Les « praticiens réflexifs »

Le modèle managérial s'accompagne de la promotion d'une nouvelle figure de professionnel : le « praticien réflexif ».

Le terme a été en fait inventé par des psychosociologues et ergonomes de l'apprentissage, qui ont développé des travaux sur la manière dont le professionnel apprend son métier, formalise ses savoirs d'expérience (Schön 1993). Il s'est ensuite bien répandu en sociologie de l'éducation (Perrenoud, 1998 ; Lessard et Tardif, 2004 ; Paquay et Sirota, 2001). Maroy (2001) affirme que la réforme de la formation initiale des enseignants en Communauté Française de Belgique est largement inspirée du modèle du praticien réflexif et que

celui-ci est, pour une large part, déjà intériorisé par nombre d'enseignants, au moins sur un plan représentationnel.

Globalement, si le terme s'est un peu perdu de mode, la figure n'en demeure pas moins. Les politiques publiques visent l'*empowerment* et la responsabilisation (imputabilité) du professionnel.

Dans l'Éducation nationale française, l'augmentation du nombre de cadres de proximité dans les académies à fortes difficultés scolaires (Demailly et Tondellier 2004a+b) est à rapporter à cette mise en œuvre concrète de l'obligation de réflexivité, voulue par certains cadres intermédiaires, particulièrement attentifs à cette question. Ce sont eux, les cadres intermédiaires, qui sont d'ailleurs les mieux placés, sur un territoire comme celui de la France, pour la penser et en promouvoir la mise en œuvre, autrement dit pour organiser concrètement les séminaires, rencontres croisées interprofessionnelles, interventions (entre professionnels d'une même catégorie), interruptions de partenaires pour casser les routines, invitation d'universitaires pour ouvrir les idées, innovations soutenues et commentées, etc.

2. LE CONCEPT PHILOSOPHIQUE ET SOCIOLOGIQUE DE RÉFLEXIVITÉ

Une première voie sera empruntée ici pour clarifier les relations entre réflexivité, politique, « gouvernance »² et régulation : s'adresser à la littérature philosophique et sociologique pour voir si la notion de réflexivité peut être dessinée de manière plus précise.

Pour la philosophie, il s'agit d'un concept très large, quasiment consubstantiel de celui de conscience humaine ou de philosophie. La propriété distinctive de la conscience humaine est le retour sur soi, le fait d'être consciente d'elle-même et d'être consciente de cette conscience. La réflexivité est pour les philosophes un quasi équivalent de « philosophie », c'est ainsi que la réflexivité est thématisée chez des auteurs comme Aristote ou Hegel. La philosophie est l'activité même d'exercice de la réflexivité.

Par ailleurs, plusieurs auteurs contemporains ont développé une pensée plus opérationnelle pour nous de la réflexivité, en l'enracinant dans la raison ou la modernité (la postmodernité, la modernité radicale ou avancée). C'est plutôt là que nous pourrions donc trouver des enseignements pour penser l'évolution des politiques scolaires. Nous avons choisi trois auteurs qui présentent des pistes bien différentes et toutes trois intéressantes : Giddens, Foucault et Bourdieu.

2 La série n'est pas homogène. « Gouvernance » (entre guillemets) n'est pas un concept sociologique à proprement parler, mais une notion pratique qui évoque un gouvernement prenant en compte le caractère composite de l'acteur public et la multiplicité des acteurs engagés dans la construction d'une politique publique. Il y a de nombreux styles de gouvernance (de gouvernement, donc). Cf. Gaudin, 2002.

2.1 Giddens : modernité avancée et réflexivité

Giddens (1994) décrit une radicalisation de la modernité. Parmi ses trois caractéristiques centrales, à côté de la déconnexion du temps et de l'espace et du développement des mécanismes de délocalisation, il y a l'appropriation réflexive de la connaissance : la production d'un savoir systématique sur la vie sociale devient partie intégrante du fonctionnement social. L'utilisation régulée de la connaissance des conditions de la vie sociale devient un élément constitutif de son organisation et de sa transformation, il s'agit là d'une réflexivité institutionnelle (Giddens, 1994), politique.

Mais s'il conçoit que les institutions sont devenues réflexives, la réflexivité est aussi, pour Giddens, le propre des individus dans la modernité avancée. Un monde de réflexivité intensifiée est un monde de « personnes intelligentes », un monde d'individus engagés à l'égard des autres et d'eux-mêmes, grâce aux savoirs des spécialistes qu'ils interprètent et sur la base desquels ils agissent dans leur vie quotidienne. Le savoir n'est pas confiné dans des groupes spécifiques ou un système particulier de fonctions. L'acteur contrôle réflexivement son action. La réflexivité est l'exercice de la capacité de situer l'action par rapport à soi, de formuler discursivement les raisons des conduites et, en même temps, la capacité de surveiller le fleuve continu de la vie sociale.

Dans un même sens, suivant Beck et ses collaborateurs (1994), les individus prennent conscience du fait que les dangers écologiques sont socialement produits ou construits et que même les catastrophes naturelles sont le résultat non intentionnel, mais inévitable, de l'intervention de l'homme dans la nature. Confrontée aux conséquences de la politique d'industrialisation, la société devient « réflexive », ce qui veut dire qu'elle devient un thème et un problème pour elle-même.

Le propos de Giddens³ concerne directement notre objet puisqu'il lie, de fait, le développement de la réflexivité à la gouvernance d'une société. Il a cependant le défaut (la limite) de se situer à un haut niveau d'abstraction.

2.2 Foucault : les actes de vérité réflexifs et le gouvernement des vivants

À la différence des auteurs précédents, pour Foucault, la réflexivité n'est pas spécifiquement moderne, elle s'enracine dans l'histoire de l'occident chrétien (I^{er} – V^e siècles), même si la période contemporaine connaît une rationalisation et une amplification de ce processus.

Le cours prononcé en 1980, « le gouvernement des vivants », s'attache (d'après Landry, 2007) à en retracer les fondements historiques. Il lie réflexi-

3 Dans cette lignée de pensée, on pourrait aussi citer un ouvrage plus récent : Corcuff *et al.*, 2005.

vérité et obéissance, comme obéissance constitutive du sujet occidental. Foucault (1994) perçoit la trace des fondements de la réflexivité à travers les liens qui se nouent entre l'obéissance et l'aveu chez les premiers chrétiens. Il ira jusqu'à soutenir que le mouvement par lequel le sujet recherche et révèle *ce qu'il est*⁴ (sa construction identitaire pourrions nous dire en d'autres termes) constitue en lui-même l'un des principaux ressorts de son obéissance. Foucault aborde les « actes de vérité réflexifs » au sein d'une articulation Gouvernement /vérité.

Il repère trois principales discontinuités entre le II^e et le V^e siècle :

1. La transformation du baptême, qui devient un acte de purification selon l'impératif de Tertullien (« ne pas conduire l'âme jusqu'à la vérité sans qu'elle ait payé, pour prix de cet accès à la vérité, la manifestation de sa propre vérité »). C'est la purification qui conduit à la vérité. Le baptême devient une épreuve, une discipline, une ascèse, une démarche. L'âme est invitée à montrer sa propre vérité. « Au fil de sa lente progression vers la Vérité, le catéchumène sera invité à manifester une vérité sur son âme, tout en précisant l'état de la lutte (contre le Mal) qui s'y déroule. Avec l'instauration du catéchuménat, Foucault voit l'âme placée dans un processus qui la constitue, non seulement comme sujet de connaissance, mais également comme objet de connaissance » (Landry, 2007).
2. La naissance de la pénitence canonique comme obligation de vérité réflexive. L'instauration de la pénitence permet aux pécheurs de racheter leurs fautes et de restaurer leur rapport à la vérité. Elle institue une procédure spécialisée de manifestation de la vérité sur soi.
3. L'instauration de la direction de conscience. Elle institue l'obligation de dire la vérité sur soi (et pas seulement de la manifester) et l'obligation d'auto-analyse continue. La verbalisation analytique de l'aveu sera intégrée aux procédures de la pénitence canonique entre les XII^e et XIII^e siècles. L'auto-analyse et la verbalisation réclament de plus la présence d'un tiers, le directeur de conscience, car on ne peut pas faire totalement confiance au sujet : le soupçon du mal est toujours possible et la recherche du caché, par le sujet lui-même, doit être constante. Enfin c'est la mise en place de l'obéissance au directeur de conscience : « La direction chrétienne » sera permanente et, surtout, fera de l'obéissance, non plus un moyen, mais une fin circulaire à elle-même (l'obéissance devant engendrer l'obéissance). »

Landry insiste sur le fait que, dans ce cours de Foucault, la vérité fournie par les aveux excède les sommes de connaissance strictement nécessaires à gouverner. En réclamant des individus qu'ils formulent la vérité à propos d'eux-mêmes, on les astreint à une recherche qui ne peut être menée que depuis une position qui les assujettit. En somme, le gouvernement des hommes

4 À distinguer du « souci de soi » antique et des formes d'accompagnement émancipateur qui aident le sujet éthique antique (cf Gros, 2005) dans son ascèse.

exige des gouvernés en plus de leur soumission, et en plus des connaissances qu'ils peuvent fournir et qui sont utiles au gouvernant, la production d'actes de vérité à propos d'eux-mêmes qui sont en soi source d'obéissance⁵.

Ces cours de Foucault sont intéressants et évoquent bien les exercices de réflexivité demandés aux praticiens : l'auto-analyse des enseignants dans l'entretien classique en France avec les inspecteurs ou les conseillers pédagogiques (où il vaut mieux pour le jeune enseignant qu'il se montre conscient de ses limites et des problèmes apparus durant la leçon) ; la soumission des professionnels aux dispositifs d'évaluation de satisfactions des usagers (qui vont apparaître en France dans l'enseignement supérieur) ; les multiples enquêtes demandées aux chefs d'établissements, qu'ils remplissent, même s'ils s'en plaignent. On peut penser aux autocritiques qui étaient pratiquées dans les pays à direction communiste, mais qui sont aussi pratiquées dans de nombreuses organisations, dès lors que leur fonctionnement glorifie l'esprit maison.

Un complément nécessaire du travail de Foucault serait, me semble-t-il, l'histoire des résistances à l'obligation d'aveu et l'étude des conditions sociales dans lesquelles l'aveu et la réflexivité pourraient servir autre chose que la *gouvernementalité* (la forme générale des relations de pouvoir).

2.3 Bourdieu : connaissance scientifique, connaissance profane et réflexivité

Bourdieu (1975, 2003) traite d'une question laissée en suspens par les propositions de Giddens et Beck. Si les acteurs sociaux sont capables, à des degrés divers, d'élaborer des discours réflexifs sur leurs pratiques, il faut néanmoins se demander ce qui les distingue de ceux qui ont été élaborés par les chercheurs, dont c'est la spécialisation sociale que d'en produire. À moins de déclarer un relativisme total.

Pour Bourdieu (1975, 2003), la réflexivité scientifique, nécessaire à l'effort d'objectivité dans les sciences sociales, impliquera : 1) de ne pas confondre la logique pratique avec la logique théorique ; 2) d'envisager la théorisation comme une pratique inscrite dans des univers sociaux.

1. Pierre Bourdieu, s'interrogeant sur les conditions de possibilité d'une réflexion distanciée sur la vie sociale, a insisté sur les biais qu'induit la position scolastique, épistémocentrique, du chercheur, quand il ignore la spécificité de son propre rapport au monde. Cela le conduit à une erreur : celle qui consiste à prêter aux agents la raison du savant raisonnant à propos de leurs pratiques, en faisant comme si les constructions (théories, modèles, règles) qu'il produit pour rendre les

⁵ Le développement de la psychologie et la psychologisation des déviations pourraient être compris comme une rationalisation de cette technologie de pouvoir : cf Lise Demailly, *Politiques de la relation. Approche sociologiques des métiers relationnels* (à paraître).

pratiques ou les œuvres intelligibles à un observateur (qui ne peut les saisir que de l'extérieur et après coup) étaient le principe effectif et efficient de ces pratiques.

2. Dans la cohésion logique contrôlée de manière réflexive du savant, se mêleront des logiques qui ne relèvent pas uniquement de l'épistémologie propre aux activités savantes, mais aussi des logiques pratiques liées au fait que le savant est aussi un agent, agent d'un champ particulier⁶, ou agent ordinaire, et que sa pensée procède aussi d'une telle genèse.

L'objectivation n'est complète (la plus complète qu'il est humainement et historiquement possible) que si elle inclut le point de vue du sujet qui l'opère et les intérêts qu'il peut avoir à l'objectivation, mais aussi l'inconscient historique qu'il engage inévitablement dans son travail.

La manière dont Bourdieu utilise le terme de réflexivité ne met pas en jeu la dimension de l'évolution historique, contrairement à ce que font les deux auteurs précédents. Il se cantonne dans un point de vue sociologique (sociologie des habitus et des champs) et épistémologique. Cet angle d'approche a cependant deux intérêts : insister sur la dimension d'ouverture critique de la réflexivité, rapporter les rationalités et les savoirs, qu'ils soient savants ou profanes, aux logiques des habitus et donc, en affirmer la multiplicité (sans cependant sombrer dans le relativisme, puisque l'idéal d'objectivité garde un sens et peut se viser grâce à un effort supplémentaire de réflexivité, encouragé par les normes propres du champ scientifique). Cela intéresse directement la question de la relation entre savoirs et politique.

2.4 Conclusions sur la notion

On peut retenir, de ces trois auteurs, dont les propositions sont différentes tout en n'étant pas incompatibles, quelques principes sur la notion de réflexivité, en en assumant la relative polysémie :

1. La réflexivité admet la complexité du monde dans lequel le sujet est engagé, les incertitudes et les risques des sociétés contemporaines et de leurs régulations. Son intensification en est le produit historique.
2. La réflexivité peut à la fois être pensée sur le plan de la vie sociale (réflexivité collective, retour de la société sur soi, production de connaissances qui peuvent être utilisées dans le gouvernement des hommes et des choses), qu'on peut aussi situer dans des sous-ensembles sociaux (organisations, politiques sectorielles), et elle peut être pensée sur le plan de l'individu, comme subjectivation, travail sur soi, auto-observation et auto-analyse de la pratique.
3. Elle a partie liée avec les technologies de pouvoir et de gouvernement.

⁶ Champ dont les effets spécifiques sur la pensée sont doubles : a) il est producteur d'un cercle vertueux, grâce à son autonomie, à ses règles épistémologiques et éthiques ; b) mais l'agent y occupe des positions et y a donc des intérêts symboliques particuliers.

4. Elle est cependant critique par rapport au présent, par rapport à l'enfermement dans l'agir spontané et immédiat : elle est ouverture raisonnée d'un univers de possibles. Elle implique l'existence d'un espace de liberté et de confiance dans cette liberté de pensée et dans le caractère socialement utile du débat public.
5. Elle est liée à un effort de la raison, mais les rationalités et les logiques des discours réflexifs sont multiples, instrumentales et/ou éthiques, et socialement situées.
6. En particulier (corollaire du point 5), les connaissances produites par le sujet de l'action dans son travail de réflexivité ne peuvent être confondues avec les connaissances produites par le savant dans son propre effort de réflexivité.

Avec ces principes en mémoire, il s'agit maintenant d'observer la réalité et de questionner les pratiques quant à la réalisation de l'obligation de réflexivité dont on a constaté l'omniprésence dans le discours managérial.

3. QUELLE RÉFLEXIVITÉ POUR LES PRATICIENS ?

La réflexivité des praticiens, notamment celle des équipes d'établissements, devrait, en principe construire une expertise collective locale par retour critique sur les causes, les effets, les valeurs de leur propre action, dans le cadre d'une discussion avec des autrui qui pourraient être alternativement placés en position d'alter ego ou de tiers, et qui déploieraient en commun leurs capacités critiques.

Mais nous avons constaté, à partir d'une longue observation d'une Académie (région scolaire en France) que le déploiement effectif de la réflexivité pour les praticiens est rare, notamment sous forme collective : la réflexivité exige en effet de nombreuses conditions pour pouvoir être exercée, notamment l'existence d'une confiance dans le fait que les autocritiques et les débats ne vont pas se retourner contre ceux qui ont engagé une réflexion sincère.

La tactique spontanée dans les procédures d'autoévaluation est d'embellir les constats, et, en ce qui concerne les enquêtes statistiques, de les truquer légèrement (Verdière, 2001). Les enseignants ont tendance à conserver par devers eux les connaissances qu'ils produisent sur leur pratique ou pour elle. Les chefs d'établissement également.

De plus, l'injonction à la réflexivité est souvent paradoxale, car instrumentalisée et soumise au cadre des objectifs détaillés des nouveaux managements, sur lesquels les praticiens ont peu de prise. De ce fait, la réflexivité est *bridée* – ce qui est contradictoire avec la notion d'ouverture large des possibles, souvent dévalorisée quand elle pose des questions interdites, impertinentes ou importunes.

Cependant, on peut observer un effectif déploiement de la réflexivité sous plusieurs formes :

1. L'accoutumance à la publicisation des pratiques. Nous avons pu observer dans l'académie de Lille, à plusieurs niveaux, un mouvement de publicisation des pratiques, des prises de décisions, des états des lieux. Les pratiques des établissements ne sont plus secrètes, elles passent par des lieux de concertation (districts, bassins) et sont tenues à disposition dans des documents (projet d'établissement, contrat de réussite). Ces espaces de concertation et de publicisation des pratiques ont d'ailleurs eu pour effet concret, certaines limitations des concurrences et luttes d'influences, notamment entre établissements publics.
2. L'émergence d'un travail collectif de réflexivité dès lors que les conditions de confiance dans les supérieurs hiérarchiques existent et de coopération avec eux pour l'amélioration des fonctionnements existants (pour le compte rendu d'une telle observation, concernant les animateurs de zone d'éducation prioritaire, cf. Demailly, 2003). L'instauration de la confiance exige des conditions spécifiques de connivence sur les valeurs, de convergence sur les objectifs, et d'interreconnaissance des compétences professionnelles.
3. Le WEB est également un lieu où s'exerce la réflexivité des professionnels (Convert et Demailly, 2007). En Europe, cela a concerné les enseignants et chefs d'établissements anglais quelques années avant que les personnels d'éducation français ne s'y mettent. Puis, en trois ans, le WEB a connu une véritable explosion en ce qui concerne les enseignants en France (mailing lists, forum, sites, blogs réservés à la pédagogie, aux échanges de canevas de cours, aux discussions sur l'identité professionnelle, sur les normes du métier, voire au dialogue avec des usagers), à tel point que les pages Web écrites par des enseignants ne sont aujourd'hui plus dénombrables. Elles révèlent, à l'observation, l'existence d'échanges détaillés sur les pratiques, le plus souvent à l'extérieur de l'encadrement hiérarchique, ce qui est l'indice d'un mouvement libre de formalisation, d'exposition et de mise en débat de celles-ci.

4. QUELLE RÉFLEXIVITÉ POUR LES ACTEURS DES RÉGULATIONS INTERMÉDIAIRES ?

Il est beaucoup plus difficile de tenir un discours synthétique sur ce qu'il en est de la réflexivité des acteurs des régulations intermédiaires et ce, pour plusieurs raisons. À cause de la multiplicité de ces acteurs (Maroy et Demailly, 2004, quant à l'Europe), à cause de la diversité des situations concrètes. D'une région de France à l'autre, les choses sont diverses (Demailly *et al.*, 2004 pour la comparaison entre l'Académie de Lille et celle de Créteil), mais aussi d'un acteur à l'autre, par catégorie professionnelle ou par type de position, ou même au niveau des personnes et des synergies singulières qui se

nouent autour d'elles. La multiplication des monographies serait ici nécessaire. Nous tenterons cependant de faire ressortir quelques points saillants.

4.1 Une position privilégiée pour pratiquer et promouvoir la réflexivité

Les acteurs des régulations intermédiaires sont les mieux placés pour organiser la mise en œuvre de l'obligation de réflexivité au niveau des établissements scolaires. Ils en ont le désir, ils s'y sentent utiles, ils en ont les moyens.

D'autre part, ils sont eux mêmes forcés de pratiquer une certaine réflexivité à cause de leur position : les multiples sources de régulation (associations de parents d'élèves, élus locaux et régionaux, syndicats de chefs d'établissement ou d'enseignants, pouvoirs administratifs, entreprises) se confrontent directement les uns aux autres au niveau intermédiaire : personne ne peut rester dans sa tour d'ivoire. Ensuite, ils sont sensibles aux contradictions qui affectent le système, se situant entre les terrains sur lesquels ils ont un degré d'informations concrètes supérieur à celui du centre et le centre (que nous aborderons ensuite). Ils sont donc particulièrement sensibles à la complexité, aux incertitudes et aux forces de changement.

4.2 L'évitement des évaluations

Leur mode de décision, paradoxalement, contourne souvent le recours aux évaluations.

Des Inspecteurs d'Académie (hauts cadres de niveau intermédiaire) interviewés sur leurs pratiques de management et leurs politiques exposent celles-ci en entretien. L'analyse de leur discours révèle plusieurs points :

- ils sont très soucieux de faire intérioriser aux cadres de proximité et aux chefs d'établissement les habitudes d'évaluation et d'autoévaluation et inventent d'ailleurs pas mal de dispositifs, apparemment assez efficace, pour y parvenir ;
- cependant ils orientent leur politique, non en fonction des évaluations, mais en fonction de leur convictions ;
- ces convictions qui peuvent être partisans, idéologiques, ou éthiques, mélange de sociologie spontanée, de croyances pédagogiques, de savoir-faire d'expérience dans le maniement des hommes, sédimentées dans un *sens pratique* de l'action, ont précédé l'accès au poste. Ils ont même été informellement cooptés (et donc formellement recrutés) en fonction de ces convictions. Ils y sont fidèles, puisqu'ils envisagent un changement d'affectation lors du changement de Recteur.

Des efforts manifestes sont fournis pour essayer d'introduire de la cohérence dans la multi-régulation locale fragmentée, ce qui implique forcément un effort de réflexivité. Mais il reste limité.

Au niveau régional (Académie de Lille) il existe un certain désir de mettre en œuvre un pilotage par les résultats. Mais le « pilotage par les résultats » ne saurait résumer convenablement la régulation intermédiaire lilloise. Dans le modèle, on a affaire à un pilotage rationnel, d'un type de rationalité instrumentale, où des informations « scientifiques » sur l'action permettent sa rectification et son optimisation, où l'on cherche à construire un « établissement efficace ». Dans les faits, le pilotage utilise beaucoup moins l'évaluation et beaucoup plus l'idéologie (l'engagement partisan, éthique, affectif) qu'il ne l'annonce dans les textes d'intention où il est formellement argumenté. Il utilise aussi beaucoup plus l'intuition.

L'évitement de l'utilisation des évaluations dans la définition des objectifs politiques régionaux a plusieurs raisons. Notamment, une raison de fond que nous avons déjà largement explicitée par ailleurs. Le « résultat », la performance dans l'Éducation nationale n'est pas neutre, objective, comme peut l'être une production industrielle, puisqu'elle dépend fondamentalement de choix éthico-politiques, de choix de société. Personne ne connaît rigoureusement les caractéristiques d'un « établissement efficace ».

Mais aussi parce que l'évaluation institutionnelle reste mal maîtrisée, mal adaptée à la pratique quotidienne des agents de régulation. Et encore plus à celle des enseignants. On continue donc largement à décider qu'une pratique est bonne, ou mauvaise, indépendamment de la mesure de ses effets, en fonction de raisons idéologiques, des *ethos* professionnels et du sens pratique (Bourdieu, 1980), et donc de manière spontanée, a-réflexive.

4.3 La difficulté à renoncer à l'autorité descendante

Une autre limite à la réflexivité collective est le maintien des canaux descendants d'autorité hiérarchique. On peut ainsi observer la difficulté de certains responsables (bien repérés en général par les enseignants ou par les chefs d'établissement) à écouter – ce qui serait pourtant logique dans un processus de retour sur soi – les avis et savoirs des praticiens, qu'ils traitent quasiment comme du savoir profane, dépourvu d'intérêt, alors même qu'ils reprochent à ces mêmes praticiens de ne pas savoir prendre en compte les savoirs des élèves et de ne pas savoir se remettre en cause. *Du coup, il reste à se demander si les dispositifs collectifs et outils de réflexivité qui pourraient incarner l'espoir normatif d'une rationalité par le débat démocratique, la discussion et le dialogue, ne sont pas très souvent seulement un masque, un simulacre.*

L'engagement global en faveur de la réflexivité est cependant net au niveau des acteurs intermédiaires. Mais il est nécessaire de regarder ce qui se passe au niveau politique central pour comprendre les contradictions dans lesquelles leur action est plongée.

5. QUELLE RÉFLEXIVITÉ POUR LES ACTEURS POLITIQUES CENTRAUX ?

5.1 Une réflexivité qui semble faible

La réflexivité des acteurs politiques centraux concernant l'éducation, bien qu'ils exigent la réflexivité des acteurs intermédiaires et des professionnels de base, semble *a priori* faible en France. Les orientations de la politique, notamment par rapport à l'autonomie relative des académies et des établissements, et donc à l'exercice de leur réflexivité, ne sont pas toujours cohérentes. Pendant que la hiérarchie nationale invite les terrains à une réflexion et à des activités autonomes pour la prise en charge des spécificités locales, elle multiplie les initiatives à relayer dans les établissements, parfois sous forme de commandes fermes et urgentes, où elle se montre tatillonne et autoritaire sur certains points (« la journée ceci », « la journée cela » comme disent les enseignants). Elle se révèle manquant de constance historique sur d'autres : « avec un tel, les ZEP, ce n'est plus une priorité », « les Itinéraires de découverte ou autre gadget – c'est terminé », « maintenant, la mode est à... ». La régulation centrale est insuffisamment précise sur d'autres aspects : définition de finalités, de priorités, d'objectifs à atteindre, propositions de modalités concrètes pour les réformes. Le renvoi à l'autonomie n'est souvent pas un respect de l'initiative et l'acceptation de modalités multiples de mise en œuvre, mais plutôt une absence de réflexion concrète. Les bureaux ministériels lancent les consignes sur la base d'expérimentations trop rapides, voire simplement sur la base d'une « bonne idée ». Ils attendent que la base trouve des solutions pratiques dont les gouvernants ne savent même pas si elles existent et si elles sont pertinentes. Du coup, les établissements pataugent longtemps pour des mises en œuvre qu'on leur demande d'inventer ou de réinventer. Les délégations excessives ressemblent à une démission.

Les modalités de connexion avec la recherche (exercice de la réflexivité institutionnelle à la Giddens) sont également surprenantes. Quelques exemples.

Un exemple de censure d'un processus d'évaluation.

Un ancien recteur d'Académie nous a raconté, en entretien informel, qu'il avait participé à une commission nationale qui évaluait une action publique. Après un certain temps de travail, celle-ci fut suspendue, car ses résultats risquaient de remettre en cause la loi cadre.

Un exemple récent de non-mobilisation manifeste des travaux des chercheurs en sciences sociales.

Les travaux des chercheurs français sont très largement convergents (van Zanten, Dubet, Duru-Bellat) pour montrer le lien entre la mixité sociale et la réussite des enfants de milieux populaires. Ils établissent le lien entre le laxisme administratif sur la carte scolaire dans les grandes villes (l'accroissement du rôle du libre marché scolaire) et la diminution de la mixité sociale. Ils

en déduisent donc la nécessité dans les grandes villes de renforcer la vigilance et la régulation publique pour lutter de manière volontariste pour la mixité sociale (renforcer, l'observation de la carte scolaire, et la réajuster quand ses contours sont trop dépendants de la ségrégation urbaine), pour mieux lutter contre l'échec scolaire des enfants de milieux populaires.

Or une des premières réformes du gouvernement de Monsieur le Président Sarkozy a été d'assouplir la carte scolaire et de faciliter les dérogations (demande des parents pour aller dans l'établissement de leur choix, ce qui veut dire, en général, trié sur le plan social).

5.2 Les affinités cognitives et les freins à la réflexivité

L'exemple précédent ne doit pas laisser croire que l'usage des connaissances scientifiques disponibles pour éclairer les choix politiques est nul – ce qui aurait invalidé la thèse de Giddens, selon laquelle la réflexivité des décideurs qui pilotent les politiques publiques d'éducation, consiste dans le fait qu'ils s'appuient sur les connaissances permettant d'analyser ces mêmes politiques et les effets de l'action publique.

Dans son effort de réflexivité, le politique, effectivement, développe l'expertise administrative et l'enrichit par les apports de l'expertise académique. Mais quelles sciences, ou plus largement quelles connaissances, fonctionnent-elles comme « conseiller du prince » dans l'élaboration des politiques éducatives ?

Nous sommes ici obligée de faire intervenir un point de vue dont les ressorts sont finalement plus proches de Bourdieu que de Giddens : les cultures épistémiques sont diverses. La connaissance dans le domaine des sciences sociales, voire des sciences et technologies dites « dures », n'est pas unifiée. C'est de manière diverse que les systèmes du savoir transmettent leur texture spécifique, leurs schémas de pensée, à la société, et en transmettant aussi la trace des expériences, des relations, des procédures qui permettent l'émergence de ce savoir et se déploient avec lui.

C'est donc toujours un certain style de connaissance, ou une fraction des connaissances disponibles, qui est sollicitée par les hommes politiques. Dans le champ français, c'est très peu le cas de la Pédagogie comme le montre le dénigrement dont ont été sans arrêt victime les Instituts Universitaires de Formation des Maîtres, jusqu'à leur récente remise sous la coupe directe des universités, c'est-à-dire plutôt du lobby « académique » de celles-là. Et c'est aussi de moins en moins le cas pour les sciences de type socio-historiques ou cliniques (sociologie, psychologie clinique, psychanalyse).

En revanche, d'autres dispositifs scientifiques, d'autres styles de pensée se révèlent plus propres à être les « conseillers du prince ». Le néo-naturalisme (j'entends par néo-naturalisme le point de vue selon lequel les choses de l'esprit sont pour l'essentiel génétiques, naturelles et non pas culturelles), est le lieu d'une connivence de texture et de schéma cognitif entre les neuro-

sciences et la pensée des actuels dirigeants français. Par exemple, les discours du Président français Sarkozy sur la nature génétique de la pédophilie et de la dépression, ainsi que sur la possibilité de détecter les futurs délinquants, sur la base de leur comportement, dès la petite enfance. Cette proposition de mesure – la mise en place d'une détection précoce dans les écoles – a suscité la protestation des enseignants et des éducateurs spécialisés, ainsi que de magistrats.

L'économisme – la maîtrise des coûts, la valorisation de la concurrence, que ce soit entre organisations ou entre personnes – est également une approche, appuyée sur la science économique dite « orthodoxe »⁷, de plus en plus légitime chez les gouvernants français.

Le néo-naturalisme (génétique ou économique) n'est capable de fonder qu'une réflexivité *bridée*, car il exclut du champ de réflexion tout ce qu'il fait corrélativement entrer dans le déterminisme naturel, tout ce qu'il met sous la coupe de la régulation naturelle (génétique ou économique) et qui ne peut donc ni être critiqué, ni être changé, ni être politiquement régulé. C'est un exemple d'automutilation volontaire de la régulation politique.

5.3 L'intérêt général introuvable

Pourquoi la réflexivité des acteurs politiques est-elle difficile, voire improbable ? Une réflexivité pleine des politiques publiques, sans évitement des évaluations et sans mutilation du champ politique, donc par l'impulsion volontaire de larges débats publics, par lesquels la vie sociale se thématiserait et se problématiserait, impliquerait que les hommes politiques soient soucieux de l'intérêt général.

Les politistes envisagent relativement peu cette hypothèse. Elle ne figure pas, par exemple, dans la typologie de Lemieux (cf o.c. Lusignan Pelletier ici même). De fait, que les hommes politiques soient soucieux de l'intérêt général demanderait : 1) qu'ils y aient intérêt (que l'on se situe dans un « champ » propre à produire un tel cercle vertueux ; 2) que l'intérêt général soit facilement définissable.

Or, quant à la première condition, un homme politique, même s'il est un élu « national » se doit dans une certaine mesure à son électorat, à son camp. Ses prises de décision renvoient surtout à la conjoncture (d'où les déclarations successives parfois changeantes), aux soucis de réélection, aux opportunités de « coups » médiatiques. Une élection ne se joue pas sur des compétences professionnelles, mais sur des préférences. Même s'il ne tient pas toutes les promesses faites à son camp, pour des raisons tenant à une mobilisation de l'opinion publique, par exemple, propre à s'enflammer sur les questions d'éducation, à cause d'une contrainte externe, il lui serait difficile de ne pas en tenir

⁷ Pour lequel les lois du marché sont « naturelles ». Contresens pour un sociologue ou un historien, pour lesquels les lois *des* marchés sont socialement construites.

certaines, ou d'aller totalement à contre-courant (sauf à déployer des savoir-faire en matière de double langage⁸, ce qui arrive également).

On pourrait espérer que les crises déclenchent des mouvements de réflexivité au niveau des élus nationaux. Mais il n'en est rien. Prenons un exemple simple, extérieur à l'éducation. Si l'enlèvement de l'armée américaine en Irak depuis des ans a suscité une certaine réflexion dans l'opinion publique aux États-Unis (« On a dû faire une bêtise en intervenant là-bas » et « Nos dirigeants nous ont menti sur les armes de destruction massive »), le gouvernement Bush persista dans l'expression de ses préférences, et dans sa fidélité à un électorat ultraconservateur. De nombreux exemples moins grossiers pourraient être pris : la fidélité aux croyances profondes (goût de l'ordre/tolérance au désordre, égalitarisme/ méritocratie/ aristocratie, etc.) et l'hystérésis des *habitus* est universelle chez les hommes politiques. Ce sont elles qui commandent le choix des connaissances qui vont devenir les conseillères du prince.

Sur le second point, rappelons que l'intérêt général n'est pas facilement définissable, même avec les définitions minimum proposées par la philosophie morale et politique américaine (Rawls 1987, 2003⁹). La définition de l'intérêt général implique des choix éthiques, dont la légitimité ne peut être absolue. C'est particulièrement vrai en matière éducative (cf les débats France/ Pologne ou en Turquie sur la place de la religion dans l'éducation).

La rationalité de l'homme politique semble fondamentalement impropre à la réflexivité.

5.4 Les difficultés d'utilisation des sciences sociales

La faible réflexivité des politiques publiques est aussi due à la difficulté pour elles de mobiliser les connaissances en sciences sociales, en raison de la nature des sciences sociales elles-mêmes.

Malgré les demandes des politiques, une bonne partie des connaissances sociologiques, notamment, n'est pas utilisable en droit pour l'action immédiate.

Il s'agit, bien sûr, de la sociologie critique, d'abord. La sociologie de l'éducation d'inspiration bourdieusienne ou durkheimienne ne vise d'ailleurs pas l'action, mais la découverte de ressorts méconnus dans le réel. La mise au jour de faits, causalités et corrélations méconnues (l'impact de l'origine sociale des élèves, l'impact de leur sexe) modifie la conscience des acteurs sociaux. Mais elle demanderait tout une réflexion politique pour que ces

8 Ce qui est chose assez commune, et là non plus n'a pas grand chose à voir avec la réflexivité, mais avec un machiavélisme tout à fait « moderne », autrement dit classique, et relève sociologiquement d'une analyse stratégique.

9 Selon les théories de Rawls (1971, 2003), les inégalités économiques et sociales doivent, pour être acceptables, se faire au plus grand bénéfice de l'ensemble de la société et être méritocratiques (égalité des chances). Puis, dans une nouvelle formulation, l'État le plus juste est celui qui rend maximale la position du plus défavorisé.

connaissances puissent être utilisées pour faire fermenter des objectifs politiques opérationnels nouveaux. En tout cas, il n'est pas question de « s'en inspirer », ou d'en déduire quelque chose. Tout au plus, en cours d'action et de manière relativement non planifiée, la conscience des mécanismes mis à jour par la sociologie critique peut permettre d'éviter la mise en jeu de certains effets non voulus.

Mais cette difficulté d'utilisation vaut aussi pour la pédagogie et la partie de la sociologie de l'éducation davantage orientées vers l'action, car leurs résultats sont souvent peu établis. Quel est le bon territoire pour l'action éducative ? Faut-il continuer à décentraliser ou faut-il veiller au maintien d'une certaine centralisation sur un certain nombre de points ? Faut-il accroître l'autonomie de l'établissement (et qu'est-ce que cela veut dire ? Faut-il accroître l'autonomie de l'établissement ou celle du chef d'établissement ?). Toutes ces questions ne sont pas tranchées par les études des chercheurs. Leurs résultats vont à l'appui de telle ou telle décision de manière contradictoire. Avec la volonté de comprendre les fonctionnements sociaux de façon plus fine, les chercheurs en éducation produisent de plus en plus de résultats qui sont indexés à des configurations locales singulières. Les travaux sont passionnants et stimulants (pour d'autres chercheurs), mais leur généralisation hasardeuse. Les chercheurs sont d'ailleurs eux-mêmes souvent explicitement prudents avec les résultats qu'ils présentent. Ils décrivent des innovations dont ils indiquent bien qu'elles renvoient à des synergies singulières, à des *leaderships* contingents, et qu'elles ne sauraient être « transférées ». Les politiques réclament souvent des vérités plus définitives, des innovations plus « clés en main » (par ailleurs, nul doute qu'ils les réclament, mais cela ne voudrait pas dire qu'ils les utiliseraient s'ils disposaient de leur description).

Enfin, des études sociologiques peuvent avoir, sur les acteurs sociaux de base et sur les hommes et femmes politiques, des effets que ne désiraient pas forcément les chercheurs. Ou – autre façon de dire les choses – le chercheur est impuissant à produire, en fonction de ses propres positions éthico-politiques, l'effet social qu'il souhaiterait. Les travaux sur les difficultés des collèves de banlieue ghettoïsent ceux-ci, au lieu d'améliorer leur situation, car les parents des classes moyennes tirent argument d'un nombre élevé d'enfants de milieu populaire ou d'enfants de familles immigrées de milieu populaire pour fuir ces établissements, quitte à le regretter pour des raisons éthiques, mais à le faire tout de même « dans les conditions actuelles », par pragmatisme, pour aller au plus simple. Les sujets apparaissent clivés, la réflexivité de la vie sociale peut être déconnectée des décisions individuelles d'action. Cette déconnexion est un phénomène social essentiel.

Enfin, les connaissances qui paraissent les plus utilisables aux hommes politiques sont celles qui sont en continuité avec les pensées qu'ils ont déjà ou qu'ils pressentent, en fonction de leur position dans le jeu politique. Et qui mettent des mots nouveaux et brillants sur ces pensées. Là non plus, il ne s'agit pas de réflexivité, mais de « vampirisme » symbolique.

5.5 Dans la « gouvernance », le gouvernement n'est pas seul à gouverner

Enfin, si les hommes politiques centraux participent peu de la réflexivité sociale, c'est parce que pour une large part, dans la gouvernance, il n'y a pas que le gouvernement qui gouverne. D'autres acteurs ont des moyens considérablement puissants, comme les entreprises (X fois le budget d'un État africain) et sans être soumis à des règles de contrôle démocratiques ni à une élection de leurs dirigeants.

Prenons un exemple hors éducation, fort parlant. Dans le domaine de la santé mentale, la plus grande transformation introduite depuis 1945 dans les politiques publiques (la baisse du nombre de patients dans les hôpitaux psychiatriques, baisse mondiale) est due aux nouveaux produits de l'industrie pharmaceutique. Alors même que des professionnels en Angleterre, avec l'anti-psychiatrie, en Italie avec la désinstitutionalisation et en France, avec la psychiatrie de secteur, peuvent penser que c'est dû à leur action militante, et que des élus locaux de ces différents pays peuvent penser que c'est dû à leur engagement.

Sans doute la politique d'éducation est-elle parmi les politiques publiques une des plus « nationales », une des plus liées aux États-nations et à leur régulation. Sans doute, vu le caractère éminemment philosophique de l'éducation, la réflexivité y a-t-elle traditionnellement un espace d'application large, qui porte autant sur le sens de l'action, que sur ses modalités, sur son rapport aux générations passées et son rapport aux générations futures, qui porte autant sur la révisions des fins et des objectifs que sur la critique des moyens¹⁰. Dans les démocraties occidentales, le talon d'Achille du caractère national de cette politique est l'enseignement supérieur, sans doute le premier ordre d'enseignement où la diversité culturelle se perdra. Là aussi, la régulation verra de plus en plus intervenir des financeurs plus riches que les États, les grandes organisations internationales, les grandes entreprises, les grands fonds financiers : dans le modèle préconisé par Gibbons *et al.* (1994) (cf. Shinn, 2002), ils parviennent à rendre normale la disparition des universités au profit d'un enseignement supérieur « professionnalisé » et d'une déspecialisation des champs¹¹, assez

10 Ailleurs que dans l'espace de la « gouvernance » à l'occidentale, souvent, les organisations religieuses tiennent les appareils éducatifs. La réflexivité ne peut alors être qu'étroitement bridée (du genre « Sommes-nous suffisamment efficaces dans la soumission des femmes ? », cf. certaines scènes de *Persépolis* de Marjane Satrapi), elle ne peut inclure une réflexion sur les objectifs ou les principes, qui sont donnés, et dogmatiques.

11 Ce mode de la production du savoir caractérise et annonce l'affaiblissement ou même l'effondrement de l'université moderne, la disparition des disciplines scientifiques et l'atrophie du contrôle des scientifiques sur la direction et le contenu des programmes de recherche. Ce mode se caractériserait par une nouvelle interdisciplinarité, par une grande mobilité de groupes temporaires d'experts organisés provisoirement autour de problèmes urgents et par la primauté des problèmes économiques et sociaux dans la décision de développer telle ou telle sphère du savoir. La société rejeterait ainsi la légitimité des prérogatives de la science, son autonomie institutionnelle et son identité épistémologique et culturelle » Shinn, 2002.

différente d'ailleurs d'un style participatif de « gouvernance ». On voit mal dans cette utopie comment la déspecialisation des champs et la disparition de la diversité culturelle garantiraient les soutiens concrets de la liberté de penser¹².

Sans que nous en soyons là, il reste que la marge de manœuvre des élus centraux est réduite et qu'il doivent masquer ce fait pour mettre en scène leur volontarisme (à la différence des acteurs des régulations intermédiaires qui peuvent assumer ce fait et le travailler). La mise en scène du volontarisme favorise davantage la croyance (on pourrait dire l'auto-intoxication cognitive) que la réflexivité.

6. CONCLUSION : LES USAGES SOCIAUX DE L'OBLIGATION DE RÉFLEXIVITÉ

Au terme de cette réflexion, il apparaît utile, sans le remettre en cause, de complexifier le modèle de Giddens qui voit un développement en harmonie de la réflexivité institutionnelle (la vie sociale en retour sur elle-même) et la réflexivité individuelle. Sans aucun doute, la réflexivité individuelle se développe-t-elle dans des « sociétés d'individus ». Mais la réflexivité collective (des petits collectifs) est déjà plus difficile. Et la réflexivité institutionnelle est plus diversement partagée et souvent inconstante. Enfin, il peut y avoir des déconnexions entre réflexivités et prises de décision concrètes.

Il est donc logique de parler d'une réflexivité *fragmentaire* (plutôt que « localisée » comme chez Corcuff *et al.*, 2005). Car, d'une part, elle se concentre dans des îlots et coexiste avec les régulations bureaucratiques, les convictions a-réflexives enracinées dans des habitus, les compétences a-réflexives portées par le sens pratique. D'autre part, elle est souvent bridée, étroitement parcellaire dans son contenu. Enfin, elle n'exclut pas les clivages jugement/décision.

Quelles conséquences pour la gouvernance ? Le développement de la nouvelle gouvernance, de sa multiplicité d'acteurs et des négociations multi-niveaux qui y concourent, peut être décrit comme un faible développement de la réflexivité des acteurs politiques centraux pour leur propre compte. Mais, de leur part, c'est une incitation pressante à exiger une réflexivité forte des ensembles organisationnels et des professionnels dont ils ont la tutelle, vu leur fort besoin de connaissances issues des terrains, d'anecdotes médiatisables et de chiffres « parlants ».

Face à ces exigences des politiques, qui suscitent quelques résistances, l'obligation de réflexivité, en pratique, est une source infinie de bavardages contraints. Elle produit des discours convenus, répétitifs, abondants, dont la principale fonction est de faire voir et faire savoir qu'on est bien réflexif (cf. A. Barrère, 2006, à propos de chefs d'établissement servant le même discours

12 Qui, heureusement, sait se passer de soutiens.

convenu à plusieurs interlocuteurs). Le bavardage obligé et la mise en spectacle de la réflexivité masquent le bruit et la fureur des colères et des désordres dans les lieux en crise, mais aussi le silence discret du travail artisanal fait avec amour.

Cependant, l'obligation de réflexivité pour les élus régionaux et locaux, l'administration publique intermédiaire et les professionnels de base, est aussi *l'habitude de l'inquiétude*. Si ce souci se satisfait souvent à bon compte (petits questionnaires de satisfaction auprès des usagers, mises en scènes de consultations et concertations sur des sujets propres à devenir consensuels), il favorise l'expression publique d'interrogations honnêtes sur le sens de l'action. De plus, il ouvre une brèche dans le mode de gouvernement : la légitimité du point de vue des usagers et citoyens s'accroît, celle de leur parole, celle de leur participation au débat public et ceci, quel que soit leur statut, puisque le point de vue des usagers est souvent une justification de l'obligation de réflexivité. Une justification, pour rhétorique qu'elle puisse être, finit par produire des effets. Pour en rester à l'exemple de l'éducation (cette thèse pourrait également être illustrée par d'autres politiques publiques), parents d'élèves de milieu populaire, immigrés, sans papier, chômeurs... trouvent une dignité, une visibilité et des droits. Le verso de la réflexivité des « responsables » est l'égale dignité en droit de chaque membre de la société, ce qui est une source spécifique et continue de débats et de changements.

Réforme de l'inspection et montée de la régulation par les résultats en Belgique. Incidences des institutions, des intérêts et des idées

*Christian MAROY*¹

Notre propos est de présenter les évolutions récentes des modes de régulation politique du système d'enseignement obligatoire en Communauté française de Belgique (CFB), en particulier en ce qui concerne la régulation intermédiaire. Nous nous centrerons en particulier sur les transformations induites par la réforme de l'inspection (2001-2007).

Nous commencerons par préciser brièvement les principaux traits du système scolaire belge, et nous rappellerons nos analyses antérieures relatives aux évolutions des modes de régulation qui s'y font jour. Nous présenterons ensuite la réforme de l'inspection et examinerons en quoi elle prolonge ou infléchit les tendances antérieures. En nous inspirant d'une approche néo-institutionnaliste, nous chercherons enfin à comprendre les jeux d'intérêts, les effets des institutions et, en particulier, des idées dans l'élaboration et l'orientation de cette politique.

1 GIRSEF, Université catholique de Louvain.

1. L'HÉRITAGE DE L'HISTOIRE : UN SYSTÈME SCOLAIRE FRAGMENTÉ ET DÉCENTRALISÉ

Le système scolaire belge s'est construit sur un principe central de « liberté d'enseignement » affirmé dès la création de l'État belge en 1830. Par ce principe, une double liberté a été octroyée : d'une part, l'opportunité est laissée aux congrégations religieuses (et plus largement à toute forme d'associations) de proposer une offre d'enseignement en bénéficiant d'une grande liberté pédagogique. D'autre part, le choix de l'établissement est laissé aux familles en fonction de leurs convictions philosophiques et religieuses. C'est dire que d'emblée, le rôle de l'État dans le système d'enseignement s'est révélé relativement ténu. Divers « pouvoirs organisateurs » (PO) et « réseaux » ont pu ainsi au long de l'histoire du système proposer un enseignement en bénéficiant, encore aujourd'hui, d'une forte autonomie : liberté de définition des programmes scolaires, de recrutement des professeurs et élèves, de mise en œuvre de l'évaluation des apprentissages. Le système d'enseignement belge est donc un système relativement décentralisé du point de vue de l'initiative scolaire, voire fragmenté par la coexistence de plusieurs réseaux d'enseignement. Cette fragmentation se donne à voir dans les disparités qui peuvent exister entre établissements et PO en matière de curriculum, modes d'évaluation, recrutement des enseignants ou élèves.

Commençons par retracer la façon dont diverses politiques publiques ont agi en CFB sur les modes de régulation politique du système scolaire. Nous entendons par « modes de régulation politique », l'articulation de diverses formes de coordination, la configuration d'une série d'arrangements institutionnels, contingents, mais socialement construits, qui contribuent à coordonner et orienter l'action dans un système social ou institutionnel, par la distribution des ressources et contraintes. Ces arrangements (tels que le (quasi) marché, le pouvoir dévolu aux organisations scolaires, les règles et lois édictées par l'État) constituent une dimension de la réalité scolaire et contribuent à structurer, à cadrer le jeu des acteurs qui agissent et se positionnent par rapport à cette toile de fond institutionnelle (Maroy et Dupriez, 2000). Néanmoins, on le sait, la régulation dans un système scolaire ne dépend pas exclusivement de ces régulations de contrôle, mais elle dérive aussi des régulations autonomes ou de régulations par des modèles cognitifs ou normatifs (Maroy 2006). Depuis le début des années 1990 et, en particulier, depuis le décret « missions », voté en 1997, plusieurs évolutions clés doivent être mentionnées.

1.1 Le développement de règles centrales et transversales à tous les réseaux d'enseignement

Une première tendance en cours, depuis une quinzaine d'années, est celle du renforcement de l'État régulateur dans le domaine scolaire avec la diffusion de normes communes au travers des différents réseaux d'enseignement. Ceci a pour conséquence de rapprocher la situation des réseaux

subventionnés (l'enseignement public décentralisé et l'enseignement catholique) de celle que connaît le réseau de la Communauté française (Maroy, 2000 ; Dupriez et Zachary, 1998 ; Maroy et Dupriez, 2000).

Ces normes communes se manifestent surtout dans la définition d'un certain nombre de référents pédagogiques transversaux à l'ensemble des réseaux d'enseignement qui se construisent dans la foulée du décret Missions². Le décret missions est traversé par une norme pédagogique de référence (pédagogie par compétences, constructiviste, différenciée) qui tend à s'inscrire dans les textes de loi et au-delà dans les programmes forgés par les réseaux (Mangez, 2005). Ces mesures sont encore renforcées par d'autres décrets réformant la formation initiale et continuée des enseignants et se référant à une nouvelle définition de la « professionnalité » enseignante, autour du modèle du « praticien réflexif », notamment (Maroy et Cattonar, 2002).

Ces politiques cherchent à rendre « l'offre éducative » plus homogène et à « harmoniser » des pratiques éducatives, jugées trop disparates (sur le plan du contenu et des acquis transmis, comme du point de vue des choix pédagogiques des enseignants en matière de pratiques de transmission ou d'évaluation). Cette diversité a en effet été dénoncée comme une des sources des faibles performances du système, notamment en termes d'inégalités (Crahay, 1997).

1.2 Valorisation et encadrement de l'autonomie des établissements

Néanmoins, cette tendance à la standardisation accrue dans le système est contrebalancée par une tendance *a priori* paradoxale. Celle de vouloir « valoriser » l'initiative et le projet local, au travers de la promotion d'une logique de participation au niveau des établissements.

Le décret « missions » a en effet rendu obligatoire deux types de dispositifs procéduraux communs à tous les réseaux d'enseignement : tous les PO doivent ainsi proposer un « projet éducatif » qui sera complété par un « projet pédagogique » et un « projet d'établissement ». De plus, ils sont tenus de mettre en place au niveau des établissements un « conseil de participation » regroupant les différents partenaires de l'école : PO, direction, enseignants, parents, élèves, représentants de l'environnement de l'école. En CFB, comme ailleurs en Europe, l'établissement est donc valorisé et perçu comme un « niveau d'action décisif ».

2 Ce texte légal définit les objectifs de l'enseignement obligatoire et organise « les structures propres à les atteindre ». Nombre de mesures de ce décret porte sur des dimensions pédagogiques. Elles sont relatives soit au curriculum (adoption d'un curriculum basé sur les compétences, transversal aux différents réseaux, avec fixation concertée en « inter-réseaux » d'objectifs à atteindre, en termes de « socles de compétences », « compétences terminales », « profils de qualification » ; organisation par cycle de deux ans avec promotion automatique au premier degré), soit aux orientations pédagogiques générales qui doivent être épousées par les enseignants (promotion d'une pédagogie constructiviste et différenciée, centrée sur l'apprentissage par l'élève), ou encore aux modalités d'évaluation (basée sur les compétences).

1.3 Renforcement du rôle régulateur de l'État et reconnaissance des réseaux comme acteurs de la régulation

Une évolution concomitante est le renforcement des instances centrales au sein du système : d'une part, le poids de l'État et de son administration et, d'autre part, le poids de ce qu'on peut appeler des « gouvernements » des différents réseaux. Ainsi, suite au décret Missions, ce sont bien les pouvoirs des autorités publiques qui ont été renforcés, dans la mesure où des règles beaucoup plus nombreuses ont été édictées pour orienter l'action des entités locales. Mais les « fédérations de pouvoirs organisateurs », soit les organisations coordonnant les différents PO constitutifs des « réseaux d'enseignement » ont aussi été confortés. Les instances de direction et les staffs de professionnels qui composent les organisations centralisées de ces réseaux d'enseignement se voient en fait invitées à copiloter le système dans des instances qui se sont créées au cours des dernières années, en se fondant sur une logique nouvelle que révèle un vocable de plus en plus utilisé dans le système, « l'inter-réseaux ».

1.3.1 Le développement de l'évaluation et du pilotage

Le déploiement de la rhétorique des bienfaits du projet et de l'autonomie de l'établissement s'opère en CFB alors même que ceux-ci voient en fait leurs marges de manœuvre davantage contraintes par le développement d'objectifs communs et de règles standards promues par les autorités centrales du système³. Ce paradoxe apparent entre autonomie et contrôle disparaît si on interprète les évolutions en cours, en les mettant en relation avec les modèles de gouvernance qui les inspirent. Nous avons pu montrer (Maroy, 2006), que le modèle de l'État évaluateur ou de la régulation par les résultats était un des modèles « post-bureaucratiques », à partir desquels les politiques scolaires tendaient à se démarquer du régime de la « bureaucratie professionnelle ». Dans ce modèle, l'État se pose comme un régulateur définissant les objectifs du système, accorde de l'autonomie aux établissements décentralisés pour définir les moyens, mais met en place de forts dispositifs d'évaluation pour favoriser, voire renforcer l'amélioration des fonctionnements des équipes éducatives, si les écoles n'obtiennent pas les résultats attendus.

Or, on peut lire au fil des années, un développement lent, mais constant des dispositifs d'évaluation et de « pilotage du système » en CFB. Une

3 La situation doit néanmoins être nuancée en fonction des réseaux : le réseau de la Communauté française est historiquement centralisé (un seul pouvoir organisateur qui définit les programmes de cours, recrute et affecte les enseignants aux établissements...) et dans ce réseau, les établissements ont, au cours des dernières années, obtenu davantage d'autonomie. Mais, pour les autres réseaux, les réformes de ces dernières années se sont accompagnées d'une restriction des compétences de chacun des pouvoirs organisateurs.

chronologie de la gestation politique de ces dispositifs impose de remonter à la fin des années 1980.

Dans un contexte d'austérité budgétaire, de mouvements sociaux enseignants (1990 et 1995), mais aussi de prise de conscience (par un nombre restreint de hauts fonctionnaires) des « mauvais résultats » du système (révélés par des enquêtes internationales comme TIMMS), deux rapports vont être consacrés en 1989 à l'examen des politiques nationales d'éducation en Belgique, rapports suscités par les autorités politiques belges et l'OCDE (Ministère de l'éducation, 1991 ; OCDE, 1993). Ces rapports constatent un certain nombre de lacunes ou de freins empêchant la mise en place d'un « pilotage plus rationnel » du système d'enseignement qui permettrait d'en améliorer la qualité et les résultats : absence d'objectifs généraux s'imposant à tous les établissements, pas de « culture d'évaluation », services de statistiques trop peu développés, moyens financiers mal répartis, réseaux d'enseignement peu enclins à coopérer. L'amélioration des résultats du système et sa qualité sont liées à la mise en place de nouveaux modes de régulation du système : développement d'instruments d'évaluation externe, notamment.

Suite à ces rapports, des embryons de « pilotage » vont être mis en place. Une cellule d'« évaluation externe inter-réseaux », fut créée au sein de l'administration pour mettre en place diverses enquêtes sur les acquis des élèves (évaluations externes à visée diagnostique et formative). Le décret Missions de 1997 reprend ensuite le terme de « pilotage » pour désigner la constitution de divers groupes de travail chargé de définir les balises pédagogiques transversales aux réseaux (définition des compétences socles ou terminales etc.) ou de mettre au point des outils d'évaluation en relation avec ces compétences. Cependant, l'évaluation externe est « oubliée » dans ce décret.

Pour donner suite à la diffusion de l'enquête PISA 2000, un débat politique et médiatique sur les faibles performances du système, tant en termes d'équité que d'efficacité, va favoriser le dépôt et le vote d'une proposition de décret visant à renforcer le « dispositif de pilotage » du système (décret du 27 mars 2002). Ainsi, une commission de pilotage (COPI) « inter-réseaux » a été instituée par ce décret ; la COPI, composée des services de l'inspection et de l'administration conjointement à divers représentants des « réseaux » et des syndicats, est chargée de la mise en œuvre et du suivi de diverses missions de « pilotage » : mise en œuvre d'indicateurs du système d'enseignement, mise en œuvre d'évaluations externes, de suivis statistiques des élèves, remise d'avis sur l'état du système, avis sur les orientations de la formation continue, etc.

L'institutionnalisation de cette commission de pilotage s'est, en outre, accompagnée depuis lors de la promotion de diverses formes d'évaluation externe (Décret relatif à « l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire » du 2 juin 2006) : 1) renforcement des évaluations externes à visée formative et diagnostique, qui sont désormais organisées par les services de pilotage et d'inspection, avec l'aide de certaines équipes

universitaires ; 2) développement d'une épreuve externe certificative à la fin de l'enseignement fondamental, commune aux différents réseaux.

Néanmoins, jusqu'au décret sur la réforme de l'inspection, il n'y avait pas de réelle tentative de mettre en place des systèmes « de sanction » des établissements ou PO locaux qui ne produiraient pas les résultats que les instances centrales attendraient d'eux. En effet, les résultats des évaluations externes sont seulement renvoyés aux écoles et classes concernées, à charge pour leurs responsables de mettre en œuvre un suivi et une action éventuelle d'amélioration. L'information des consommateurs n'est pas encouragée officiellement et la pression des parents sur les enseignants et les écoles n'est pas le mécanisme de régulation privilégié par les autorités publiques, au moins sur le plan de la rhétorique officielle. Le gouvernement prétend davantage réguler et limiter le marché, plutôt que de le renforcer.

1.3.2 Une régulation de la demande limitée

La régulation de la « demande d'éducation » reste en effet largement en souffrance, alors qu'il s'agit d'un trait structurel majeur du système d'enseignement. Le système scolaire belge se rapproche d'un « quasi-marché » tel qu'il est développé en Angleterre ou en Nouvelle-Zélande, sans pour autant qu'on puisse dire que ce soit le résultat d'une politique volontariste. Malgré la mise en évidence d'effets pervers de ce quasi-marché, les seules mesures de régulation de la demande (flux des élèves) qui aient été mises en place concernent en fait des mesures indirectes, limitant les marges de manœuvre des établissements dans deux domaines (ouverture d'options et conditions d'inscription/renvoi des élèves). De plus, une concertation entre établissements d'un même réseau est attendue en cas d'ouvertures de nouvelles options/sections, surtout dans le but de limiter les doublons.

2. LA RÉFORME DE L'INSPECTION ET DU CONSEIL PÉDAGOGIQUE : CONTEXTE ET CONTENU

Nous allons présenter le contexte et le contenu de la réforme de l'inspection, avant de montrer qu'elle prolonge la mise en place de la logique de l'État évaluateur, dont nous avons déjà observé certaines prémisses.

2.1 Contexte et éléments déclencheurs de la réforme

La réforme de l'inspection a été elle aussi initiée, à la suite de la diffusion des résultats de l'enquête PISA 2000, dès 2001. Cette dernière a conduit à une légitimation accrue de la démarche d'évaluation et du « pilotage » dans le système. Parallèlement à la gestation de la loi sur « le pilotage » déjà évoquée, une loi sur la réforme de l'inspection a été mise en chantier par le ministre Hazette à la fin de 2001. Ce projet de loi se heurte cependant à de fortes oppositions des réseaux et du corps de l'inspection lui-même, qui en retardent

la gestation. De plus, des difficultés politiques de fin de législature entraînent le report du projet à un nouveau gouvernement, après les élections de juin 2004. Un nouveau gouvernement (socialiste-social-chrétien) en découlera. La politique gouvernementale va se construire autour de trois grands axes : « améliorer la qualité et l'équité de l'enseignement ainsi que l'efficacité dans l'organisation du système »⁴. Plus précisément, face aux « lacunes » révélées par l'enquête PISA 2000 et confirmée par PISA 2003, le programme du gouvernement consiste, en priorité, à améliorer l'acquisition des savoirs de base dans l'enseignement « du fondement » (8 premières années de l'enseignement obligatoire), à revaloriser l'enseignement qualifiant, à lutter contre les inégalités dans l'enseignement (la ségrégation inter-établissements est très élevée) et à se lancer dans un « plan de modernisation de la gouvernance du système » (De Commer, 2005).

De plus, pour le nouveau gouvernement, il est essentiel de susciter l'adhésion à ces objectifs et d'assurer « une étroite collaboration de tous les acteurs de l'éducation, qu'ils soient enseignants, élèves, étudiants, parents, acteurs associatifs, pouvoirs organisateurs, syndicats ou responsables politiques » (*ibidem*). La période précédente avait, en effet, été marquée par des réformes qui avaient suscité une méfiance parmi les enseignants, notamment la réforme du premier degré du secondaire qui avait interdit le redoublement (Draelants, 2006). Il en a résulté des sentiments de tiédeur, voire de résistance aux réformes de la part des enseignants (Maroy et Cattonar, 2002) et le précédent gouvernement avait initié une « consultation des enseignants » de tous les niveaux, d'où émergeait une « volonté affichée par les praticiens de l'enseignement de se réapproprier leur métier. Les enseignants consultés ont le sentiment d'avoir eu à subir des réformes venant d'en haut sans avoir été associés à l'élaboration et à l'évaluation de celles-ci » (De Commer, 2005 : 9).

De ce fait, le gouvernement décide de négocier avec les « partenaires de l'école » – soit les groupes organisés comme les réseaux d'enseignement, les syndicats, les fédérations de parents, d'étudiants, et les organisations d'employeurs – une « déclaration commune » autour des priorités à poursuivre en matière éducative (soit celles qui ont été évoquées ci-dessus). Ensuite, il décide de procéder à une consultation et une concertation avec l'ensemble des acteurs de l'éducation autour d'un « projet de contrat stratégique pour l'éducation » qui définit les objectifs à poursuivre et mesures à prendre.

Le « projet de contrat stratégique pour l'éducation » fait l'objet de consultations avec tous les acteurs individuels intéressés (aux moyens des soirées débats, sites Internet) et de concertation avec les acteurs organisés de l'enseignement (voir De Commer, 2005 ; Donnay et Verhoeven, 2006 ; Maroy, 2005). La gestation d'un « contrat stratégique pour l'éducation » peut ainsi être lu comme une tentative « d'enrôlement » (au sens de Callon et Latour) des « partenaires de l'éducation » dans la poursuite des objectifs éducatifs et la rénovation des modes de régulation du système. C'est bien là l'idée de

4 Accord de gouvernement PS-CDH pour la Communauté française, 2004-2009, 9 juillet 2004.

« Contrat » telle qu'elle est commentée par la ministre Arena : « la notion de contractualisation n'a pas de portée juridique. Il faut la comprendre dans un sens politique, comme forme de management public où les analyses et les mesures sont portées collectivement par les acteurs, chacun en fonction de ses responsabilités » (Altereduc, 7 déc 2004, cité par De Commer, 2005).

Ce processus de consultation/concertation aboutira alors sur un « Contrat pour l'école » (publié le 31 mai 2005) dans lequel le gouvernement reprend l'analyse, relativement consensuelle, des difficultés à surmonter, mais se recentre, après le processus de consultation, sur dix priorités, qui sont associées à un budget et un calendrier⁵. Au nombre de ces priorités, « piloter les écoles en permanence ». Celle-ci implique de renforcer le rôle de la Commission de pilotage, de réformer les services d'inspection, de renforcer le dispositif des évaluations externes et de réaliser une épreuve commune certificative à la fin de l'enseignement primaire. S'appuyant sur le processus de consultation/concertation, le gouvernement affirme désormais que les priorités et objectifs à atteindre sont « partagées par l'ensemble des partenaires de l'école » (Contrat pour l'école, cité par De Commer, 2005 : 44). Nous allons à présent nous centrer sur le contenu de la réforme de l'inspection.

2.2 Contenu du décret

Pour bien comprendre la portée du nouveau texte de loi⁶, il faut dire un mot du système préexistant, en particulier celui qui touche à l'enseignement secondaire. L'inspection est un corps de fonctionnaires dépendant de l'administration, qui intervient dans les trois grands réseaux d'enseignement principalement pour établir une évaluation individuelle des compétences pédagogiques des enseignants, à la demande du chef d'établissement ou du pouvoir organisateur. Par ailleurs, l'inspection est chargée d'un travail de « vérification administrative » (notamment, des inscriptions et fréquentations scolaires, du respect des grilles horaires légalement définies). Cependant, dans les réseaux subventionnés, la mission des inspecteurs se limite à un volet surtout évaluatif, sans prise en charge d'un accompagnement et d'un suivi pédagogique des enseignants. Ce sont des personnels propres des réseaux ou PO qui prennent en charge ce volet. En revanche, dans le réseau de la CF, les inspecteurs effectuent autant une mission de « contrôle » que d'accompagnement (Delvaux *et al.*, 2005).

5 Les priorités sont les suivantes : plus d'enseignants pour nos enfants, conduire chaque jeune à la maîtrise des compétences de base, orienter efficacement chaque jeune, choisir et apprendre un métier à l'école, mieux préparer les enseignants, doter les élèves et les enseignants des outils du savoir, valoriser les enseignants, **piloter les écoles en permanence**, non aux écoles ghettos, renforcer le dialogue écoles-familles.

6 Décret relatif au service général de l'inspection, au service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et aux statuts des membres du personnel du Service général de l'Inspection et des conseillers pédagogiques (28 février 2007).

Le nouveau décret introduit trois nouveautés principales :

Le recentrage de l'inspection sur des questions pédagogiques.

Le contrôle administratif des établissements est pris en charge par un autre service de l'administration. Un service général d'inspection est créé et est composé de différents services, liés aux différents niveaux (fondamental, secondaire) et types d'enseignement (spécialisé, artistique, de promotion sociale, à distance). Concernant la nature des missions pédagogiques, il s'agit essentiellement de « l'évaluation et du contrôle du niveau des études » en référence aux compétences définies comme objectifs pédagogiques. Par ailleurs, « au sein des établissements scolaires », l'inspection évaluera le respect des programmes, la cohérence des pratiques, notamment d'évaluation, l'adéquation du matériel didactique, le choix de formation en cours de carrière des enseignants, les aspects pédagogiques des mesures de discrimination positive, la détection de mécanismes de ségrégation scolaire. Il pourra aussi dispenser conseils et informations à ces sujets⁷. Ils sont, en outre, chargés de missions relatives au pilotage central du système : appui aux évaluations externes, à la commission de pilotage, à la formation en cours de carrière, etc.

Le caractère « inter-réseaux » de l'inspection scolaire : hier, seule l'inspection de l'enseignement primaire pour les réseaux subventionnés était « inter-réseaux » (les inspecteurs cantonaux) et les inspecteurs du secondaire provenaient du corps enseignant du réseau de la CF, exclusivement. Dorénavant, l'inspection scolaire recrutera en fonction des mêmes critères dans tous les réseaux. Les inspecteurs, fonctionnaires, auront la même formation et dépendront d'un service de l'administration distinct de celui qui est responsable de l'enseignement (pour assurer leur indépendance, en particulier vis-à-vis du réseau de la Communauté française – CF).

Un « service de conseil et de soutien pédagogique » (réseau de la CF) ou des « cellules de conseil et de soutien pédagogique » sont créés dans chaque réseau. Il s'agit ici d'un renforcement et d'une reconnaissance de services qui existaient plus ou moins fortement dans les différents réseaux (voir Delvaux *et al*, 2005). Ces services composés d'enseignants (mi-temps ou plein temps) « détachés » ou « en congé pour missions », auront pour fonction de « conseiller et d'accompagner les enseignants, les équipes pédagogiques, et les écoles pour lesquels le service général d'inspection a constaté des faiblesses et des manquements » (articles 17 et 1), en tenant compte d'une « note d'information » rédigée par les services d'inspection ou des résultats obtenus aux évaluations externes. Ils doivent en outre « soutenir les établissements dans la construction de leur projet d'établissement », mettre leur « savoir et expérience pédagogique » au service des équipes en vue de « l'amélioration de

7 Leur évaluation s'appuie sur différents « faits prélevés, notamment à travers l'assistance au cours et activités, l'examen des travaux et documents d'élèves, les résultats aux évaluations externes non certificatives, l'interrogation des élèves, l'analyse des données quantitatives liées aux taux d'échecs, de redoublements et de réorientations vers d'autres établissements, l'examen des préparations. » (Articles 6 et 2 du décret).

la qualité de la formation », soutenir « l'implantation des programmes et l'innovation pédagogique », « accompagner des groupes d'enseignants qui construisent collectivement des démarches pédagogiques », participer à « l'analyse des besoins de formation des enseignants » etc. Ces services devront donc selon le prescrit du décret collaborer avec les services d'inspection, mais seront hiérarchiquement subordonnés aux réseaux. Afin de veiller à la coordination entre les services d'inspection et les cellules de conseil et soutien pédagogique, un « collège de l'inspection, du conseil et de soutien pédagogique » est créé, composé de membres de l'inspection et des différents services/cellules de soutien pédagogique.

3. LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS FAVORISÉS PAR LA RÉFORME

Comment ce nouveau décret affecte-t-il (directement ou potentiellement) la régulation institutionnelle de l'enseignement en CFB ? Comment fait-il évoluer les modes de régulation politique du système scolaire ? On peut avancer que le nouveau décret tend à prolonger et à renforcer certaines évolutions de la régulation politique déjà évoquées, dans le sens du renforcement de l'État évaluateur.

3.1 Le parachèvement de la logique de l'État évaluateur

Tout d'abord, il constitue un maillon essentiel dans la mise en place d'institutions permettant de parachever un système de régulation par les résultats. En effet, si le système s'était doté d'objectifs, de dispositifs d'évaluation externe, aucune obligation n'était encore faite aux PO ou aux établissements de prendre des mesures pour améliorer la « qualité, l'efficacité ou l'équité » de la formation dispensée, lorsque l'évaluation était défavorable. Le nouveau décret transforme le service d'inspection en « bras armé » de l'État pour établir une évaluation des établissements, de leurs enseignants individuellement ou collectivement. Selon les termes d'un inspecteur général interviewé, le service d'inspection rentre dans une logique « d'audit » externe, qui visera surtout à évaluer « le niveau des études » de chaque établissement. Au travers des « notes d'information » qui ressortent de son évaluation, l'inspection pourra déclencher une action des services de soutien et conseil pédagogiques propres aux différents réseaux, qui devront aider l'équipe pédagogique locale à remédier à ses « faiblesses et manques ». Cependant, la coordination entre services d'inspection et de conseil, la place effective de la cellule de soutien pédagogique par rapport à la direction et au PO de l'établissement, par rapport à l'équipe pédagogique locale se définiront fortement au travers des pratiques effectives et des régulations autonomes qui ne manqueront pas de se mettre en place.

3.2 Renforcement de l'État régulateur et reconnaissance des réseaux comme acteurs de la régulation

Cette tendance était déjà présente depuis le décret Missions et avait été encore renforcée depuis la création du décret relatif au pilotage du système (voir Delvaux et Maroy, 2004).

Elle se prolonge par l'entremise du présent décret. En effet, on assiste à un approfondissement de la construction de normes transversales, (quasi identiques) qui s'appliquent à tous les réseaux, et permettent à l'État d'agir comme une instance de régulation qui, en contrepartie de la large autonomie pédagogique et gestionnaire laissée aux PO et réseaux, se dote d'un outil de contrôle et d'évaluation des résultats de leurs établissements.

Simultanément, les réseaux se voient reconnus comme « partenaires » de la régulation d'ensemble du système et de la logique de l'État évaluateur. En effet, les services de « conseil pédagogique » internes aux réseaux (déjà plus ou moins développés en réalité), sont, à présent, reconnus dans la loi comme des organes, ayant un rôle dans la division du travail de « régulation » des établissements et enseignants, celui du conseil et du soutien, en parallèle et en suivi des initiatives du corps d'inspection. Les relations et l'équilibre du pouvoir entre ces services restent des enjeux, mais force est de constater que les réseaux voient formellement leur réalité de plus en plus reconnues, quand bien même leur autonomie et pouvoir effectif se retrouvent en même temps partiellement limités.

Nous reviendrons aux intérêts collectifs de ces différents acteurs, et au rôle qu'ils ont pu jouer dans la genèse du décret en examinant les impacts des idées, des institutions et des intérêts dans le processus de construction du décret.

4. INTÉRÊTS, INSTITUTIONS, IDÉES : QUELQUES HYPOTHÈSES À PROPOS DE LEURS EFFETS SUR LA GENÈSE DE LA RÉFORME/DU DÉCRET

En nous inspirant des travaux des néo-institutionnalistes (Hall et Taylor, 1997 ; Campbell, 2004), on peut s'interroger sur les incidences des idées, intérêts et institutions sur la genèse et la gestation de la loi de réforme de l'inspection. Nous commencerons par le rôle des institutions, entendues au sens restreint de règles formelles, mais aussi au sens des conventions normatives qui tendent à s'imposer aux acteurs, en raison du passé historique et social dans lequel ils s'enracinent et agissent. Ensuite, nous examinerons le rôle des intérêts des acteurs (motivant des stratégies plus ou moins conséquentes des acteurs qui les défendent) et enfin nous investiguerons le type de catégories cognitives dans lesquelles s'inscrivent la discussion, mais aussi les types de connaissances et d'idées que chaque type d'acteur mobilise pour faire valoir

son point de vue. Les idées doivent donc être entendues de façon large, comme les discours et catégories cognitives, au travers desquels les acteurs définissent la réalité, leurs identités, leurs relations sociales et leur contexte d'action.

4.1 Le rôle des intérêts

La loi a connu une longue gestation puisqu'un premier avant-projet a été proposé en 2001, sous un premier gouvernement alliant libéraux, socialistes et écologistes, avant d'être repris par un second alliant socialistes et socio-chrétiens, gouvernement qui l'a fait voter en mai 2007. Pendant toute cette période, il y eut multiples négociations, freinages, avancées entre les partenaires gouvernementaux et les acteurs de l'opposition au sein du champ politique, au sens strict. Sans nous y attarder, nous nous focaliserons sur trois « groupes d'intérêt », issus du champ scolaire (les réseaux d'enseignement, les organisations syndicales d'enseignants, l'association professionnelle des inspecteurs), qui ont fait valoir l'une ou l'autre prise de position à l'égard du projet de décret, dans l'espoir de le faire évoluer⁸.

On peut avancer que les enjeux autour desquels ces interventions se structurent sont triples et variables, selon le type d'acteur.

L'enjeu de l'autonomie des réseaux, qui se formule en termes de « liberté d'enseignement », qui s'énonce en termes de volonté d'autonomie de gestion et de pouvoir, mais aussi en termes de « liberté pédagogique ».

L'enjeu de la défense professionnelle des enseignants, en termes de droits individuels des professionnels face à une évaluation de leurs prestations par leurs employeurs directs ou indirects, mais aussi de pouvoir collectif des enseignants dans la définition des pratiques pédagogiques d'un établissement scolaire.

L'enjeu du pouvoir et du rôle du corps des inspecteurs dans la mise en œuvre de nouveaux modes de régulation basés sur l'évaluation (des établissements, des équipes pédagogiques, mais aussi des résultats des élèves).

Les réseaux d'enseignement subventionnés (libre catholique, libre non confessionnel, et le réseau officiel subventionné) sont intervenus publiquement et de concert, au cours de l'été 2006, auprès de la ministre, des ministres, des parlementaires et des présidents de parti, pour s'inquiéter de la perte de pouvoir et d'autonomie que risquaient d'entraîner le projet de décret. En s'appuyant sur un modèle de gouvernance, basé sur la régulation par les résultats, ils demandent que le gouvernement « se centre sur des missions de régulation du système éducatif par objectifs, ainsi que de contrôle et d'évaluation de la manière dont les objectifs sont atteints ou non », mais qu'en contre-

8 Cette analyse exploratoire est basée sur deux sources : 1° les articles publiés par une agence de presse spécialisée dans les problèmes d'enseignement (Alter éduc, des numéros 43 en 2002 à 126 en 2006) 2° une interview exploratoire avec un inspecteur de la CF.

partie, les PO et leurs écoles se voient reconnaître une « grande autonomie d'action pour atteindre ces objectifs » (Altereduc, 126, 9 septembre 2006). Or, selon les réseaux subventionnés (85 % des élèves), le gouvernement cherche à leur « dicter la manière d'appliquer des projets gouvernementaux plus directifs » ; de plus, ils se sentent exclus d'une réelle concertation avec le pouvoir politique. Plus particulièrement, ils demandent de pouvoir accompagner les missions d'inspection et d'en être prévenus. Ils souhaitent que les directions et équipes pédagogiques des écoles aient copie du rapport d'inspection (et pas seulement le PO), et demandent enfin de pouvoir, suite à un rapport d'inspection défavorable, « prendre l'initiative des mesures d'amélioration » en faisant appel eux-mêmes à leurs « cellules de soutien et d'accompagnement pédagogiques » (et non pas à l'initiative de l'inspection, ce qui est perçu comme une subordination de leurs cellules pédagogiques à l'inspection). Ils obtiendront d'ailleurs gain de cause sur ces deux derniers points. On peut donc avancer que l'enjeu clé pour les différents réseaux subventionnés est de garder leur autonomie sur le plan pédagogique (notamment dans la conduite du suivi des inspections, dans la gestion des « cellules de conseil et de soutien ») et leur autonomie de gestion, au niveau des PO ou du réseau. Cette critique renforce d'ailleurs bien d'autres prises de position prises par ces réseaux sur d'autres dossiers (statut du directeur d'école, formation continue des enseignants, organisation des examens, décret sur les inscriptions des élèves), qui dénoncent l'emprise croissante des autorités publiques sur le fonctionnement des écoles. Bref, ce serait la « liberté d'enseignement », qui est peu à peu grignotée par l'État.

Les syndicats enseignants sont intervenus pour défendre les droits individuels de leurs mandants⁹, mais aussi pour influencer la façon dont se dérouleront les évaluations et leur suivi au sein des établissements. Ainsi, la CSC (syndicat chrétien) demande que lorsque le rapport d'inspection porte sur une école, l'équipe pédagogique puisse avoir la possibilité de répondre et que le rapport d'inspection soit débattu « dans les organes de la démocratie sociale (où siègent les syndicats) ». Pour elle, ce qui est essentiel, c'est que « les enseignants puissent se prononcer avant de passer à la remédiation élaborée par la direction » (Altereduc, 116). Elle ne rejette pas l'évaluation, mais constate que l'avant-projet de décret induit une culture d'évaluation « négative », au travers des modalités d'élaboration « d'un plan de remédiation des difficultés », qui est obligatoire et de la seule prérogative des PO et directions d'écoles. De même la CGSP (syndicat socialiste) refuse que, dans ces rapports d'inspection, « les enseignants deviennent collectivement et

9 Ainsi la CSC et la CGSP vont insister sur les droits à la défense d'un enseignant épinglé par l'inspection : dans les avants-projets de décret, un rapport d'inspection établi sur un enseignant à la demande de son PO, n'a ni le droit de réplique, ni de droit de recours tant que le PO de cet enseignant n'utilise pas ce rapport pour le sanctionner. (Altereduc, 116, 12 mai 2006). Ils demandent que l'enseignant soit informé, puisse répondre et ait un droit de recours, même si le PO n'utilise pas le rapport. De plus, ils demandent que le rapport d'inspection puisse être établi à la demande de l'enseignant individuel, comme ce faisait dans le passé, pour pouvoir le cas échéant se prémunir de critiques de sa direction.

individuellement des boucs émissaires » (Altereduc, 116). Il est intéressant aussi de constater que les syndicats mobilisent dans leur argumentaire la « consultation des enseignants », initiée par le ministre de l'enseignement précédent, de laquelle il ressortait que les enseignants considéraient surtout l'inspection sur le mode du contrôle plutôt que du soutien. On peut faire l'hypothèse que les syndicats craignent en fait que les nouvelles missions de l'inspection donnent des moyens de pression supplémentaires aux directions d'établissement.

C'est à travers de leur association professionnelle, que les inspecteurs sont aussi intervenus dans le processus de décision politique et la gestation du décret. Ils affirmaient leur accord sur les principes et objectifs du gouvernement, mais ils s'opposaient aux moyens prévus pour les rencontrer. Ainsi, ils « sont convaincus de l'absolue nécessité pour le gouvernement de disposer d'une structure d'observation et d'analyse au quotidien, de la performance de l'enseignement qu'il organise et subventionne » et donc, « d'un Service général de l'inspection autonome et performant » (Altereduc, 116). Leurs désaccords et demandes sur le plan des moyens porte sur trois points majeurs.

1. Leur service manquera d'autonomie vis-à-vis du sommet de l'administration de l'enseignement. Ils n'auront pas de pouvoir d'initiative pour mener une mission d'inspection, car toute demande à l'égard de leur service (émanant d'un PO, d'un enseignant, d'un parent) devra passer par le sommet de l'administration de l'enseignement, qui décidera s'il faut y donner suite. Par ailleurs, l'État organise lui aussi un enseignement que le service d'inspection sera chargé d'évaluer, tout en étant dépendant hiérarchiquement de son administration. Idéalement, certains inspecteurs auraient souhaité être une entité indépendante des pouvoirs publics comme en Angleterre (interview d'un inspecteur, juin 2007) et le président de l'association professionnelle des inspecteurs proposait, quant à lui, que le service dépende directement du Parlement de la Communauté française, pour qu'il puisse « accomplir ses missions en toute autonomie vis-à-vis de l'exécutif » (Altereduc, 43, 3 septembre 2002).
2. Une deuxième « incohérence » dénoncée est la ventilation des missions antérieures de l'inspection (contrôle et aide pédagogique), en deux corps distincts¹⁰. Ils auraient souhaiter pouvoir articuler les deux types de mission de contrôle et d'accompagnement, comme par le passé, et pouvoir, à tout le moins, avoir des liens directs avec les organes de soutien pédagogique, pour définir avec eux les orientations des actions de remédiation, en cas de déficience constatée dans une école. Le nouveau décret, qui impose de passer par les hiérarchies des deux types de services, et impose ainsi un filtre par l'autorité des réseaux et PO entraînera, aux yeux des inspecteurs, des

10 Pour rappel, d'une part, l'inspection inter-réseaux pour l'évaluation et le contrôle et, d'autre part, les cellules dépendant des réseaux pour le soutien et l'accompagnement pédagogique.

« retards » et des risques d'incohérence entre les constats et les solutions proposées.

3. Enfin, ils s'opposent à des mesures du décret qui fragilisent le statut individuel des agents de l'inspection.

C'est donc avant tout au nom de l'efficacité et de la rationalité que les inspecteurs profilent leurs critiques. Pour eux, une plus grande autonomie de leur service, et un couplage de l'inspection et du conseil étaient de nature à mieux soutenir l'amélioration du pilotage de l'enseignement et l'amélioration du système. Pas étonnant, dès lors, qu'un des points d'appui de leurs argumentaires soit les « résultats des enquêtes PISA » qui démontreraient « les limites voire l'inefficacité d'un accompagnement pédagogique mené par des conseillers (pédagogiques) tels qu'ils existent actuellement dans les réseaux » (Altereduc, 43, septembre 2002).

4.2 Le rôle des cognitions et des idées

La construction d'une régulation par les résultats, et plus particulièrement, le processus de décision politique relatif à la réforme de l'inspection, s'opère sur l'arrière-scène d'une influence d'un certain nombre d'idées et de discours qui orientent les actions, de façon consciente, mais surtout inconsciente. Tout d'abord, il faut souligner que la définition du programme des partis politiques et des gouvernements qui se sont succédé à la tête de la Communauté française, s'inscrivent dans les nouveaux paradigmes « post-bureaucratiques » de gouvernance des systèmes éducatifs (Maroy, 2006). Ainsi, le modèle de l'État évaluateur, plus que le modèle du quasi-marché (qui, sur le plan rhétorique, joue presque comme figure repoussoir, Maroy, 2005), est une des sources d'inspiration qui orientent les idées contenues dans les programmes politiques des partis (avant les élections), dans la déclaration gouvernementale et ensuite dans le projet de contrat stratégique. Ce paradigme rend la formulation de certaines propositions concrètes pensables et valorisées, et oriente la décision politique le long de certains « chemins idéels ». Ainsi, le rôle de l'évaluation comme un instrument incontournable d'amélioration de la qualité paraît largement non questionné. Ce qui sera éventuellement l'objet de débat, ce sont davantage les modalités de l'évaluation. Elle devrait être totalement autonome des PO, confiée à des experts, dans une structure mue par le seul motif de la rationalité et de l'efficacité pour les inspecteurs, alors qu'à l'opposé, pour les syndicats enseignants, elle devrait associer les enseignants au moins dans son suivi. L'objectif même d'améliorer la qualité du système semble aussi comme une évidence, supportée par les résultats des enquêtes PISA, qui montrent, dans les compétences en lecture et écriture (en 2000), et les compétences en maths (en 2003), les « lacunes » à combler. Bien entendu, la notion de qualité pourra faire l'objet d'autres débats, mais on peut constater que certaines irréversibilités se créent au cours du processus de décision politique, dans la mesure où, par exemple, il est de plus en plus pris pour acquis par tous les acteurs que la qualité de

l'enseignement s'établit au travers d'outils de mesure de type scientifique, tels que les évaluations externes, internationales (PISA) ou nationales (évaluations externes, indicateurs de l'enseignement). Cette qualité « mesurée » de l'enseignement sert alors de balise pour la définition de l'objectif des politiques : ainsi le Contrat pour l'école se propose de rattraper les performances moyennes mesurées par l'enquête PISA, d'ici 2013. Le nouveau paradigme post-bureaucratique tend alors à redéfinir la nature même du système d'enseignement, considéré non plus d'abord comme une institution socialisatrice dans ses formes et normes (bureaucratiques et professionnelles), mais comme un ensemble d'organisations dont on doit vérifier l'efficacité et les résultats par des mesures tangibles.

À l'inverse, la force cognitive du paradigme rend certains chemins impensables, non plausibles, défendus de façon de plus en plus minoritaire. Ainsi, la mise en cause du principe même de l'évaluation considéré comme inutile, la défense d'une liberté d'enseignement quasi absolue, au niveau de l'enseignant dans sa classe, ou du pouvoir organisateur, sont pratiquement impensés et impensables.

L'influence des idées peut aussi être interrogée, lorsqu'elle joue un rôle de ressource de légitimation et de points d'appui des stratégies d'acteurs. Force est alors de constater que selon leurs intérêts et leurs positions, ces derniers ne s'appuient pas sur les mêmes sources ou, en tous cas, mobilisent ces connaissances de façon contrastée. Ainsi, par rapport au décret inspection, on a vu que les syndicats enseignants mobilisaient surtout la « consultation des enseignants », comme expression valide de l'opinion des enseignants à l'égard de l'inspection. L'association professionnelle des inspecteurs mobilisera les enquêtes PISA, pour mettre en doute le bien-fondé de conseillers pédagogiques dépendant des réseaux et donc, indépendants de leur propre service. De plus, le service d'inspection cherchera à faire valoir son point de vue et simultanément à informer le gouvernement, en menant des missions de séjour et d'étude sur le fonctionnement de services d'inspection étrangers, pouvant servir de « bonnes pratiques » et de source d'inspiration pour le projet de décret. Ainsi, un rapport et une mission d'étude sera réalisée sur l'inspection en Nouvelle-Zélande ; des notes seront établies sur l'inspection de l'Ofsted en Angleterre, sur les pratiques d'inspection dans l'académie de Lille.

4.3 Le rôle des règles et conventions

Le cadre juridique existant et plus largement le poids normatif d'un certain nombre de conventions sociétales, socialement et historiquement construites, sont aussi à la source de « dépendances de sentier » et constituent autant de contraintes dont les entrepreneurs de changement institutionnel devront tenir compte. Ainsi, on l'a vu, la liberté d'enseignement, comme norme juridique constitutionnelle, mais plus largement l'existence même des réseaux et leur reconnaissance sociale par les parents, l'attachement des parents au libre choix sont autant de normes juridiques ou sociales,

qui constituent ce que les néo-institutionnalistes appellent un « verrou normatif » qui interdit au gouvernement d'emprunter certains « sentiers » dans ses projets de réforme du système. Ces contraintes normatives induisent dès lors des processus d'hybridation des modèles internationaux avec les réalités existantes, comme cela a pu être constaté dans de nombreux pays européens (Maroy, 2006). L'influence des modèles internationaux ne se produit seulement selon un mécanisme de diffusion simple sans altération, mais selon un mécanisme de traduction, de bricolage institutionnel (Campbell, 2004), de transaction symbolique et normative avec les réalités juridiques, normatives et matérielles existantes.

S'agissant du décret inspection, on remarque la capacité de bricolage institutionnel qui permet aux acteurs politiques et scolaires, ayant participé à la gestation du décret d'articuler dans un ensemble, des éléments institutionnels disparates :

Des éléments justificateurs d'un modèle de « régulation par les résultats » et d'un modèle de gouvernance où l'État devient évaluateur et régulateur.

Des « bonnes pratiques » venues d'ailleurs en phase avec ce modèle : ainsi, l'idée que l'inspection doit être redéfinie comme un service d'évaluation externe, vérifiant dans une optique de pilotage si les objectifs que le politique a fixé au système sont atteints.

Une transaction politique et normative qui permet de créer deux services complémentaires (l'un d'évaluation et de contrôle et l'autre de soutien et d'animation pédagogique) : cette création permet à la fois d'inscrire et de responsabiliser les réseaux et PO dans le « pilotage » du système, tout en maintenant et redéfinissant leur zone d'autonomie. Autrement dit, cette transaction conduit à une plus grande intégration et interdépendance des réseaux au sein d'un système dans son ensemble, système dont l'existence même est confortée non seulement par la définition des objectifs visés, mais surtout par la mise en place d'outils d'évaluation et de contrôle permettant de pousser les acteurs des établissements à les poursuivre réellement. Cette coexistence coordonnée de deux services est bien un bricolage institutionnel, qui permet d'articuler le modèle de l'État évaluateur et les contraintes et dépendances de sentier du prescrit constitutionnel et des réalités scolaires préexistantes

La transaction réside aussi dans le positionnement hiérarchique et le mode de recrutement et de formation des personnels des deux services, qui restent de ce point de vue très différenciés. D'un côté, l'inspection est alimentée par des enseignants de tous réseaux, qui devront passer les mêmes épreuves et suivre la même formation. De l'autre côté, chacun des réseaux se voit reconnaître et même imposer la création d'un corps de conseillers pédagogiques, recruté au sein de son corps enseignant, géré selon ses propres perspectives pédagogiques et gestionnaires, même si ce corps devra collaborer avec l'inspection pour concourir à l'amélioration des performances des écoles du réseau. Cette cohabitation de deux « services », consacre la collaboration formelle entre l'État et les réseaux à la régulation du système. Il s'agit bien d'une

régulation « conjointe », même si le poids de tous les acteurs n'est pas identique, l'État gardant la légitimité politique et légale alors que les réseaux pourront se prévaloir de leur expertise technique, de leur poids dans le quasi-marché, également.

Un aspect particulier de la transaction symbolique concerne les enjeux dits « philosophiques », en Belgique. L'enseignement de l'État « non confessionnel » se veut « neutre » et fait place à un pluralisme philosophique et religieux, alors que l'enseignement « confessionnel », surtout catholique, est, par essence, « non neutre ». Ce compromis de coexistence depuis le Pacte scolaire (1959) est cependant en train de s'ouvrir, pour faciliter une gestion « inter-réseaux » de nombre de dossiers comme celui de la pénurie des enseignants. Dans la réforme de l'inspection, l'ouverture de l'inspection à des agents des réseaux subventionnés, y compris « confessionnels » implique clairement une transaction symbolique par rapport aux principes juridiques et normatifs qui caractérisaient naguère la définition même d'un enseignement « neutre »¹¹. Elle est peut-être significative d'une évolution normative dans laquelle les fondements idéologiques des différents réseaux seraient en train d'évoluer, minorisant la référence philosophique ou religieuse ou la réinterprétant en l'articulant davantage avec une autre symbolique, plus fonctionnelle, comme celle d'être un « service public fonctionnel » du point de vue du réseau libre, ou de développer des relations partenariales avec le « secteur privé », du point de vue des réseaux officiels.

5. CONCLUSION

Nous avons prolongé nos études antérieures sur l'évolution des modes de régulation du système scolaire en Belgique francophone (Maroy et Dupriez, 2000 ; Maroy, 2005 ; Delvaux et Maroy, 2004), en les actualisant à la lumière de quelques épisodes politiques récents. Si le caractère hybride du système et de ses modes de régulation reste avéré, plusieurs tendances importantes tendent à se prolonger à la faveur de la réforme de l'inspection et plus largement du « pilotage » du système, que nous avons étudié plus particulièrement. Ainsi, il est manifeste que l'État évaluateur se renforce en CFB, par le renforcement du rôle de l'État comme régulateur du système fixant des objectifs et référentiels pédagogiques communs, développant l'évaluation externe et plus récemment un système d'inspection réellement transversal aux différents réseaux et générateur d'un début d'*accountability* des PO et réseaux dans le système. Nous avons alors cherché à montrer par quels mécanismes institutionnels, la gestation de la politique scolaire était soutenue. Nous avons ainsi insisté sur le rôle des transactions politiques entre l'État et divers groupes d'intérêt dans la gestation

11 Actuellement, il suffit d'avoir suivi une formation à la neutralité, de durée relativement réduite, alors qu'auparavant, un réseau ou un pouvoir organisateur était « non confessionnel » et neutre à partir du moment où plus de 75 % de son personnel était titulaire de diplômes émis par des établissements non confessionnels, voir Dupriez et Zachary, 1998.

du décret sur l'inspection, mais nous avons aussi mis l'accent sur les effets des paradigmes cognitifs, des modèles post-bureaucratiques que la plupart des acteurs scolaires belges ont épousé, ou qu'ils ne peuvent publiquement remettre en cause tant ces paradigmes constituent une forme de doxa qui s'impose à eux. Cette doxa largement importée d'autres pays, fruit d'une logique de globalisation des politiques scolaires, tend assurément à produire des effets de changement institutionnel, mais qui sont mitigés, traduits et adaptés par les acteurs locaux. Ces processus de traduction viennent notamment du fait que les règles et conventions prégnantes constituent, à l'inverse, des effets de dépendance de sentier. Les processus de transaction et de bricolage qui s'opèrent ainsi sur le plan des règles et conventions de référence sont, dès lors, essentiels dans la construction de la politique scolaire.

Ce bricolage institutionnel, auquel nous prêtons une vertu positive, est donc important à comprendre si l'on veut saisir la dynamique de création institutionnelle des dispositifs de l'État évaluateur en Belgique francophone. Cette dynamique tend à recomposer les jeux politiques, normatifs et symboliques entre les acteurs collectifs du champ scolaire belge. Si les acteurs restent en surface apparemment les mêmes (par exemple les réseaux, les syndicats), on peut faire l'hypothèse que l'évolution des modes de régulation du système, le processus de renforcement du système qu'il engendre (au sens où l'interdépendance entre parties s'accroît) tendent à en changer au moins partiellement la nature. Ainsi, par exemple, les syndicats sont amenés de plus en plus à se positionner sur le terrain pédagogique ; du fait qu'on leur reconnaisse de nouvelles missions (comme la régulation pédagogique de leurs écoles), les réseaux voient leur réalité comme acteur collectif évoluer (plus de reconnaissance formelle, plus de pouvoir potentiel sur leurs PO mandataires, mais aussi plus de « reddition de compte » en termes d'efficacité et de performance scolaire vis-à-vis de l'État). Loin d'être uniquement le porte-parole et la voie d'expression publique des écoles et PO locaux, les réseaux se transforment progressivement en des partenaires de la régulation d'ensemble du système.

4

CHAPITRE

Faut-il renforcer les régulations publiques intermédiaires au sein des systèmes éducatifs ? Le cas français

Alain BOUVIER¹

Je crois utile de situer ce texte. Il est construit sur ce que je retiens de mes observations empiriques à travers mes responsabilités passées et actuelles. Il présente d'abord une description critique, politique, organisationnelle et fonctionnelle de l'organisation du système éducatif français. Il met ensuite le projecteur, en termes de régulations, sur sa gouvernance, son pilotage et leurs enjeux. Il formule à leur sujet quelques questions qui me semblent importantes, voire essentielles. Enfin, il se risque à proposer des éléments prospectifs qui vont au-delà du cas français. C'est donc davantage un propos aux accents premiers d'un « décideur » que ceux d'un chercheur de « l'extérieur ». Enfin, plusieurs observations et analyses formulées sont plus amplement développées dans *La gouvernance des systèmes éducatifs* (Bouvier, 2007).

Dans une approche politique et systémique de leur action, les systèmes éducatifs, entités vastes et complexes, ont besoin de procéder à des régulations, comme les autres organisations. Or, comparée à celle de la majorité des systèmes humains, leur ampleur exceptionnelle s'avère une caractéristique qui pose des problèmes spécifiques de management et de régulation. Par

1 Ancien recteur, membre du Haut conseil de l'éducation.

exemple, dans un pays comme la France, l'École (souvent comparée à l'ex-« armée rouge ») compte 13 millions d'élèves, 900 000 enseignants, 56 000 écoles primaires et 12 000 établissements secondaires. Pour chaque pays, en fonction d'abord de sa superficie, se pose la question de ce qui gagne à être centralisé et de ce qu'il vaut mieux décentraliser, ou maintenir décentralisé lorsque c'est déjà le cas. La géographie a donc son mot à dire : le Canton du Tessin et le Brésil ne se prêtent pas aux mêmes solutions. La densité du territoire et la répartition des populations jouent également un rôle conséquent. On ne peut confondre les Pays-Bas et l'Australie. Chaque pays apporte sa réponse. Elle tient aussi à son histoire politique, à sa culture, à la conception dominante du rôle de l'État (en France, il est toujours marqué de bonapartisme), des missions de l'École, notamment en termes de cohésion sociale, de l'initiative laissée aux acteurs, de la place accordée à l'individu, à l'idée que l'on se fait de sa liberté, des relations humaines, du rôle des partenaires, des parents, des parties prenantes et du contexte, en général. Expert, s'il en est sur ces questions, François Bayrou² affirmait en 2003 : « il n'y a pas de France sans Éducation nationale (...) il n'y a probablement pas de secteur qui soit plus national que l'éducation » (Toulemonde, 2007), et Xavier Darcos déclarait à un journaliste en mars 2007³ : « la centralisation, l'uniformité sont le fruit de notre histoire (...) ce sujet est un frein sérieux au progrès et à l'égalité des chances ». Voyons ce qu'il en est.

Pour commencer, lorsqu'un État a la volonté de réformer son École, par quels mécanismes peut-il impulser les changements, les accompagner, les évaluer ? Entre, d'un côté, la régulation par l'État central seul et de l'autre – dans une logique néolibérale – des régulations uniquement par les opérateurs (enseignants et établissements scolaires) ou par les usagers (quasi-marchés) ou encore par les partenaires, l'École a-t-elle besoin de disposer de niveaux intermédiaires de pilotage et de régulation, si oui, lesquels et pour quelle plus-value ? La réponse à cette question, fil conducteur de ce texte, sera éclairée par une brève analyse des enjeux, en particulier aux différents niveaux (local, intermédiaire, national et international). Elle mettra en avant le rôle de l'encadrement, de l'encadrement supérieur bien sûr, proche du politique, mais surtout de l'encadrement intermédiaire et « de proximité » (chefs d'établissements scolaires et inspecteurs pédagogiques), au contact des enseignants, des usagers et des partenaires. Cet encadrement connaît d'importantes évolutions à travers les nouveaux modes de gouvernance qui se dessinent pour les systèmes éducatifs, des pays de l'OCDE, notamment.

Partant des politiques publiques et de la façon dont les opérateurs tentent de les mettre en œuvre en fonction des caractéristiques territoriales, la question des niveaux intermédiaires et de leurs rôles, sera abordée à travers

2 Ministre de l'Éducation nationale de 1993 à 1997.

3 Ancien ministre de l'Enseignement scolaire de 2002 à 2004, deux mois avant de devenir ministre de l'Éducation nationale.

une analyse critique du cas français, avant d'en venir à quelques éléments plus larges et plus prospectifs.

1. LES POLITIQUES PUBLIQUES D'ÉDUCATION

La politique publique d'éducation d'un pays peut relever de l'État central (comme en Grèce, au Portugal ou en France), d'une Province (au Canada, au Brésil, en Australie), d'un *Land* (en Allemagne), d'un Canton (en Suisse). En général, elle arrête l'âge de la scolarité obligatoire, les différentes filières de formation (définies avec plus ou moins de détails suivant les pays, allant exceptionnellement jusqu'à des prescriptions pédagogiques), les diplômes proposés (d'État ou non), la qualification des enseignants et leurs modalités de recrutement (en France, fondées sur des concours nationaux de la fonction publique d'État) et les types d'établissements scolaires. Elle peut aussi se préoccuper d'insertion professionnelle des élèves. Enfin, dans une logique de *benchmarking* (entendu dans ce texte au sens de comparaisons de pratiques sur la base de résultats et d'indicateurs précis de qualité et de performances), elle est de plus en plus attentive aux comparaisons internationales (notamment à travers les enquêtes, comme PIRLS ou PISA) et à leur étude en finesse. Chaque pays devient très vigilant sur les résultats de son École. La France a pris aussi ce chemin, il y a moins d'une décennie.

Dans cette perspective, les parlements et les gouvernements se dotent de moyens d'information et d'outils de régulation en nombre croissant. S'ils furent souvent frustes, il y a quinze ans, il faut le reconnaître, ils se perfectionnent et le sont moins. Management oblige, ils s'inscrivent dans des vues systémiques du pilotage (Bouvier, 1994). Les tableaux de bord et les indicateurs de résultats utilisés couvrent une grande partie du spectre des activités du système concerné⁴. Ils se prêtent à des croisements de données, à des comparaisons, ainsi qu'à des études longitudinales, parfois sur de longues durées. Sur ce sujet, notons qu'en France, en 2007, la Cour des comptes a reproché à l'Éducation nationale de ne pas disposer d'indicateurs permettant de réelles comparaisons de performances avec les autres pays. J'avoue ignorer quels sont, à ses yeux, les pays qui, d'ores et déjà, en ont élaboré de tels.

Pour évoquer la politique publique d'éducation d'un pays démocratique, il est nécessaire, d'abord, de distinguer ce qui relève respectivement de trois pôles : de son Parlement, de son gouvernement et de son administration (c'est-à-dire, en France, de la puissante technocratie). Il faut ensuite expliciter comment se font les articulations, les évaluations et les rétroactions au sein du système global. Il faut encore préciser les articulations qui existent entre les niveaux décisionnels et les opérateurs, là où le service attendu est rendu (la classe, l'établissement), et enfin les liens, pleins de mystères, entre les cadres de proximité et les enseignants.

4 En France, *L'état de l'École* publie chaque année 30 indicateurs qui sont, en fait, des familles d'indicateurs, voisins de celles utilisées par l'OCDE : www.media.education.gouv.fr.

Jusqu'à quel point peut-on parler de politique publique territoriale, même en France, après le changement constitutionnel de 2004 qui fait de ce pays une « République à l'organisation décentralisée » ? Pour avancer dans l'analyse sur ce point, il faut considérer les 26 Régions, les 30 académies (rectorats), les 100 départements et les 36 000 communes, je reviendrai sur ce sujet plus loin. Demandons-nous à quel(s) niveau(x) le sens de l'action éducative et pédagogique est d'abord politique. Il serait trop facile et sans doute inexact de répondre mécaniquement que tous les échelons sont concernés, comme il serait faux d'affirmer que le politique ne relève, pour la France, que du sommet de l'État et du gouvernement. En effet, nous le verrons, les collectivités territoriales (dotées d'assemblées élues, aux compétences précises) souhaitent de plus en plus s'investir sur les questions d'éducation et devenir ainsi non seulement partenaires, mais parties prenantes, bien au-delà de leurs strictes compétences légales comme elles commencent à le faire. Elles affichent des velléités de se livrer à des évaluations sur des registres pédagogiques, par exemple sur l'utilisation des TICE et leur impact sur les apprentissages des élèves. Ici ou là, elles passent des intentions aux actes, avec ou sans la collaboration des rectorats.

L'administration est sensée répondre aux questions qui lui sont posées et apporter aux « décideurs » les éléments utiles pour fonder leurs analyses, leurs évaluations, et assumer leurs responsabilités. Elle est présente à tous les échelons, du plus petit opérateur jusqu'au sommet politique, sans perdre de vue que des « décideurs » se rencontrent à tous les niveaux. Or, on distingue mal les liens qui existent entre eux, notamment parce qu'il n'en existe pas toujours au sein d'un tel fouillis. De plus, la technocratie sait résister aux changements et maintenir ses prés carrés. Ainsi, en France, les intentions décentralisatrices de l'État durant les trois dernières décennies, se sont surtout traduites, pour l'Éducation nationale, par des mesures de déconcentration, forme de décentralisation minimale selon Nathalie Mons (2007), qui décrit ses ambiguïtés. Ainsi, l'État conserve ses principales responsabilités à travers ses représentants locaux : recteurs, inspecteurs d'académies et chefs d'établissements secondaires (nommés par l'État et représentant l'État dans leur établissement dont ils président même le conseil d'administration). Entre État et collectivités territoriales, chacun étant porteur de sa légitimité, peut-on parler de copilotage comme on l'entend parfois ? Certes pas, ou dans très peu de cas. Faut-il aller en ce sens et jusqu'à quel point ? Cette question est politiquement sensible en France. Elle reviendra le jour venu devant le Parlement.

2. LES OPÉRATEURS

Au niveau essentiel, celui des opérateurs, l'action tient compte de la politique publique nationale (ou provinciale ou cantonale...), mais aussi des particularités locales, de l'engagement des collectivités territoriales et des ressources disponibles, humaines notamment, et souvent d'aspects culturels particuliers, philosophiques ou linguistiques, par exemple. Des enseignants,

des équipes et les établissements secondaires se dotent eux aussi d'outils de régulation, mais qui se prêtent rarement à une mise en système et difficilement à des comparaisons entre classes, entre disciplines, entre établissements scolaires. Les acteurs sur le terrain se préoccupent exceptionnellement des temps longs, ne serait-ce qu'au-delà de l'année scolaire en cours, même si les chefs d'établissements commencent à préparer la prochaine rentrée scolaire six mois avant. Les technocrates diraient qu'ils ont plus le souci des « stocks » que des « flux », qu'ils se préoccupent peu des trajectoires d'élèves (les études de cohortes sont rares) et pratiquement pas de leur devenir après leur départ de l'établissement au-delà de quelques mois. L'insertion professionnelle et la valeur ajoutée par l'établissement scolaire sont superbement ignorées par la communauté éducative.

L'enseignement est un service local rendu dans le cadre d'une politique publique nationale arrêtée par le Parlement et le gouvernement. En France, les liens réels entre le niveau national et les 900 000 enseignants sont difficiles à discerner. De quelle façon le gouvernement peut-il rendre compte au Parlement de la façon dont le service public attendu est assuré individuellement par les acteurs et collectivement par les opérateurs ? Comment connaît-il les difficultés que rencontrent les enseignants et les succès qu'ils obtiennent ? Les enseignants et les établissements peuvent exceptionnellement évoquer les problèmes de mise en œuvre en fonction des conditions locales, des élèves, notamment. Ils ne font donc pas profiter les autres et le système global des expériences acquises, en particulier de leurs innovations très rarement formalisées. N'existe donc pas de capitalisation des expériences dans un pays Enfin, le système éducatif contribue très peu au développement territorial local ; il n'incite guère à la coopération des diverses parties prenantes.

En deux décennies, les établissements secondaires français ont quelque peu évolué en tenant compte à la fois des changements culturels du management public que l'on trouve plus ou moins dans la majorité des pays développés, et des particularités politiques, historiques et culturelles de l'Hexagone. Pour être explicite, l'encadrement s'est approprié la pratique du management par projets et s'est forgé un embryon de culture et de pratique de l'évaluation. Il œuvre pour avoir plus d'autonomie et de responsabilités, assorties de la part de sa hiérarchie de demandes de rendus de comptes plus affirmées et systématiques (comme dans de nombreux pays). Il tire profit comme outil de l'extension – plus récente – des démarches contractuelles et de la mise œuvre de la Loi organique des lois de finances (LOLF). Cette dernière, pendant français de la « Loi d'administration publique » (LAP) québécoise, exige que tous les niveaux de l'État travaillent en termes de missions, d'objectifs, d'indicateurs de résultats et de performances. Ils doivent s'inscrire dans une logique permanente de rendus de comptes. Cette orientation concerne en premier le Ministre de l'Éducation nationale qui doit désormais présenter chaque année les résultats de son action devant le Parlement.

Ces évolutions ont également conduit à la création par la loi, en 2005, du Haut conseil de l'éducation (HCE). « Autorité administrative indépendante », il

a pour principale mission d'établir un rapport annuel public, destiné au Président de la République et transmis au Parlement, sur les résultats du système éducatif. Le HCE concourt à une volonté politique des députés et sénateurs que se pratique un pilotage par les résultats. Une telle intention s'exprime depuis près de dix ans à travers plusieurs textes législatifs et les travaux des commissions parlementaires, mais sans réelle obligation contraignante pour les opérateurs, il faut noter ce paradoxe. Cette nouvelle orientation ne concerne pas seulement le Ministre. À l'Éducation nationale, les responsables, les diverses entités et tous les acteurs, pour le niveau qui est le leur, sont également sensés s'imprégner de cette logique managériale pour diriger, réguler leur action et rendre compte. En fait, on en est encore loin et, bien sûr, les questions de sa pertinence se posent, comme celles de ses limites et de la formation des acteurs.

3. LE NIVEAU INTERMÉDIAIRE DES ACADÉMIES

La territorialisation de l'action éducative d'un système aussi vaste met en exergue les niveaux intermédiaires et les besoins de régulation avec les nombreuses parties prenantes. Cela conduit à formuler des analyses en termes de gouvernance (Lessard et Brassard, 2006 ; Bouvier, 2007), faisant la part belle à tous les agents concernés, en nombre croissant.

En France, le principal niveau intermédiaire de management et de régulation du système éducatif est constitué des 30 académies (rectorats). Elles doivent mettre en œuvre la politique publique d'éducation arrêtée par le Parlement et le gouvernement et imaginer une stratégie liée aux caractéristiques de leur territoire. Pour accompagner son action et améliorer ses résultats sur la base d'indicateurs nationaux, chaque rectorat est sensé procéder à des régulations stratégiques, entre les principes et objectifs nationaux, les particularités territoriales, ainsi que les actions locales des enseignants (plus soucieux de préserver leur autonomie pédagogique que vigilants aux résultats de leurs élèves) et des établissements scolaires (qui peinent à se construire une réelle identité, avec une faible marge de manœuvre, ceci explique peut-être cela). L'académie est donc un lieu nodal de tensions et de paradoxes, là où se joue, pour une part, l'essentiel, là où se croisent les réseaux sociaux, économiques, scientifiques et culturels.

À quelques exceptions près, le territoire des académies coïncide avec celui des Régions (elles sont 26) qui, depuis les deux vagues de décentralisation (années 1980, puis 2003-2004) exercent des responsabilités sur le développement économique, les transports, la recherche, les lycées, etc. Que l'académie s'identifie avec la Région ou que cette dernière regroupe deux académies, comme en Rhône-Alpes ou en Provence-Alpes-Côte-d'azur, ou même trois (région parisienne, 20 % de la population française), en termes d'enjeux, ce niveau territorial est celui où se construisent les politiques économiques, scientifiques et culturelles. Ces sujets concernent directement le système scolaire : rapports à l'emploi local (et au chômage, élément essentiel, très sensible pour les citoyens et les « forces vives »), rapports à la culture : théâtre, musique, poésie,

arts du cirque, chorales, peinture, dessin, expositions, architecture, sculpture... ; rapports aussi aux activités sportives ; rapports à d'autres registres encore. Notons que l'échelon régional est souvent celui qui est pris en compte dans les travaux et les analyses de la communauté européenne.

Existe un « Contrat de plan » entre l'État (représenté par le Préfet de région) et la Région (en tant que collectivité territoriale). Il fixe pour sept ans un cadre aux partenariats et prévoit les cofinancements (on parle de « financements croisés ») pour de multiples projets concertés de développement régional, incluant l'enseignement supérieur et la recherche. Cette démarche, qui s'étend à de multiples entités, vise, entre autres, à introduire de la pluriannualité dans le management public, terriblement corseté par les budgets annuels.

Dans une logique de subsidiarité plus que de délégation, le niveau intermédiaire se dépeint comme stratégique entre, d'un côté, la politique publique qui relève du niveau national et de l'autre, la mise en œuvre effective par les opérateurs, c'est-à-dire essentiellement les établissements scolaires pour les questions d'éducation. J'ignore si l'équilibre actuel est le reflet d'une volonté politique ou seulement le résultat empirique d'une forme de pragmatisme, mais la question mérite d'être posée. D'autant plus que l'on constate que les partenaires sociaux, les syndicats d'enseignants, en particulier, sont influents au niveau national, mais beaucoup moins aux niveaux intermédiaires. Ils le demeurent toutefois dans quelques établissements scolaires connus pour cela. Enfin, bien que l'autonomie croissante accordée aux collèges et lycées les pousse à des formes de concurrence qui s'expriment par leur offre de formation, notamment en termes de filières, alors que la politique publique d'éducation préconise de ne pas exacerber cette concurrence. Au contraire, elle les incite à travers des mécanismes *ad hoc* de régulation, à pratiquer diverses formes de coopération. Nous reviendrons sur les circonscriptions pour l'enseignement primaire et les bassins de formation pour le secondaire qui sont sensés contribuer à cela, sans que l'on puisse assurer qu'ils y réussiront. Par exemple, le rapport du Haut conseil de l'éducation (2007) est explicite sur la faible efficacité du fonctionnement des circonscriptions.

Entre elles, les académies procèdent très peu à du *benchmarking* direct fondé sur des comparaisons de pratiques et de résultats. Elles font régulièrement « remonter à la centrale » (en d'autres termes, à Paris, c'est ainsi que « le terrain » nomme le ministère, ce qui en dit long) des quantités de données que les bureaux parisiens compilent, analysent et restituent aux académies sous des formes qui s'apparentent, sans le reconnaître, à des palmarès. Par exemple, indicateur par indicateur, sur des cartes de France réalisées par le ministère, des codes de couleurs signalent les académies « vertueuses », celles qui le sont peu et celles qui, littéralement, sont pointées du doigt, comme dans une classe. Il est rare que les recteurs « mauvais élèves » demandent aux « bons » comment ils procèdent ; notamment, parce que tel peut lorgner la place d'un autre ou d'une autre et ainsi se réjouir de voir ses difficultés qui souvent annoncent son prochain remplacement lors d'un Conseil des

ministres (il y en a un tous les mercredis matins). De là, éventuellement à l'aider, le chemin est long ; l'altruisme, voire l'abnégation ont leurs limites à ce niveau où la concurrence est vive.

L'importance à accorder à la régulation intermédiaire semble assez largement reconnue en France, sans que l'on soit en mesure d'explicitier suffisamment de quoi l'on parle, ni clairement ce que le système global y gagne dans ses différents aspects et composantes. D'une part, il est difficile d'admettre que les seules régulations isolées des 12 000 établissements secondaires et 56 000 écoles primaires pourraient suffire à réguler la politique publique nationale. Le mouvement brownien des particules d'eau ne fait pas bouger le verre qui les contient, même lorsqu'elles s'agitent beaucoup sous l'effet de la chaleur. *A contrario*, on n'en est plus à croire que le niveau central puisse tout réguler « par décret » dans une logique injonctive descendante. Pour ma part, je doute qu'un indicateur national uniforme puisse, en général, se décliner à l'identique jusqu'au niveau de chaque opérateur. Par exemple, il ne serait pas pertinent de vouloir appliquer directement à chaque lycée l'objectif de « 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat ». Si, dans certains quartiers favorisés des centres des grandes villes, un tel objectif est largement dépassé, dans beaucoup d'autres lieux, il semble hors de portée à l'horizon d'une décennie. Resterait encore à préciser le rôle exact de régulation encore plus locale, au niveau de chaque classe, peu perceptible dans leurs modalités et encore moins dans leurs effets. Entre le niveau national trop global, trop lourd, trop général, trop lointain et le niveau local, disposant de peu de repères, car trop petit, à la vue nécessairement étriquée, il y a place pour des régulations stratégiques intermédiaires à construire. Lesquelles faut-il envisager ? Commençons par observer brièvement celles qui fonctionnent à l'heure actuelle, avant de terminer par quelques points de prospective.

Exemples d'éléments relevant des académies

Je cite ici des éléments qui relèvent plutôt du niveau des académies en France (principal niveau intermédiaire, que Lise Demailly, 2001, reconnaît comme une « zone d'initiative »). Ils sont choisis parmi de nombreux autres et ne reflètent donc qu'une fraction de la politique académique. Des évolutions sont en cours, qui se poursuivent depuis vingt ans. Les points évoqués ici se présentent sans doute de façon variée suivant les pays.

La carte des formations. On entend par là l'éventail des formations offertes et leur répartition géographique. Cette carte est désormais du ressort de la Région, de plein droit pour la composante formation professionnelle, après un travail de concertation avec le rectorat et les collectivités territoriales pour les autres formations. La Région joue un rôle de coordination de l'ensemble. Elle concerne la formation initiale sous statut scolaire⁵ comme les

5 Élèves inscrits en formation initiale dans un collège ou un lycée (d'enseignement général ou professionnel).

modalités de formation en alternance⁶ et la formation continue des adultes. Elle inclut le second degré menant au baccalauréat ou à un diplôme professionnel (40 % des élèves), ainsi que les filières post-bac qui, en France relèvent de trois secteurs : les lycées (Brevets de techniciens supérieurs et Classes préparatoires aux Grandes écoles, les filières élitistes françaises), les Instituts universitaires de technologie (IUT, qui délivrent encore un diplôme Bac+2, le DUT, très prisé sur le secteur de l'emploi) et les universités. C'est par un vote du Conseil régional que le « Plan régional des formations » est arrêté. Outre les discussions avec le rectorat qui représente l'État, la Région doit tenir compte de l'enseignement agricole relevant du ministère de l'agriculture, de l'enseignement privé dont 90 % est sous contrat avec l'État, de la pression de nombreux groupes et parties prenantes qui interviennent parfois avec vigueur : parents d'élèves, branches professionnelles, associations, syndicats, etc. Enfin (*last but not least*), les élus locaux (municipaux, conseillers généraux, conseillers régionaux, etc.) sont omniprésents et soucieux de valoriser leur mandat au niveau local ; or ils sont 550 000, nombre, à lui seul, éloquent.

La carte scolaire. C'est l'un des sujets sources de polémiques en France. Les règles varient avec les niveaux d'enseignement. Pour les écoles primaires, ce sont les conseils municipaux (jadis, c'étaient les maires) qui décident de l'inscription ou non des élèves dans telle ou telle école. Pour les collèges, la délimitation des secteurs relève des Conseils généraux (départements) et l'affectation de l'Inspecteur d'académie. On devine aisément la difficulté pour accorder les deux. Le sujet est moins sensible pour les lycées ; il se pose en d'autres termes, principalement en fonction de la carte des formations, de l'orientation (autre sujet sensible en France) et du rapport à l'emploi. La carte scolaire est sensée garantir la mixité sociale. De fait, son rôle n'est pas le même pour les grandes métropoles : Paris, Marseille, Lyon, Toulouse... avec leurs banlieues en difficulté, touchées par un chômage élevé, et pour le reste du territoire national. En deux ou trois décennies, elle a créé de véritables ghettos scolaires qui correspondent souvent, mais pas toujours, aux zones d'éducation prioritaires (ZEP), imaginées en 1982 par le ministre Alain Savary et réformées depuis, à plusieurs reprises, quasiment à chaque changement ministériel. Par exemple, existent dans la région parisienne des collèges dont tous les élèves sont originaires d'un même pays d'Afrique subsaharienne. Dans un tel cas, on comprend que l'établissement puisse peiner à jouer son rôle d'intégration (au sens où on l'entend en France) : appropriation des codes nationaux, des règles de vie en commun dans la société civile française historiquement, philosophiquement et culturellement hostile aux communautarismes. Savoir s'il faut laisser la carte scolaire inchangée, la faire évoluer ou la supprimer est une question qui revient à l'occasion des échéances électorales nationales. Ce fut le cas pour celles de 2007. La perspective de sa suppression d'ici trois ans a été l'une des premières déclarations du nouveau ministre de

6 En lycées professionnels pour certains élèves, ou dans des Centre de formation des apprentis (CFA), publics ou privés.

l'Éducation nationale, Xavier Darcos, qui propose de procéder par étapes en commençant, pour la rentrée scolaire 2008, par des « assouplissements ». Selon un sondage, une faible majorité des Français se déclarait alors défavorables à cette idée. Gageons que les avis dépendent fortement des lieux de résidence, du pouvoir économique et du niveau culturel des sondés. Observons encore que l'assemblée des départements de France (appuyée par l'assemblée des régions de France) interprète cette intention gouvernementale comme un retour sur les précédentes mesures de décentralisation votées par le Parlement. Elle semble vouloir retirer aux départements des responsabilités qui leur furent dévolues par la Loi, il y a quelques années. Il est donc difficile d'imaginer comment évoluera ce sujet sur les cinq années du mandat du nouveau Président de la République.

La formation des personnels. Si, en France, les questions de formation initiale des élèves ou celle des personnels de l'Éducation nationale relèvent de la politique nationale avec des mises en œuvre nationale (pour les cadres supérieurs, administratifs ou inspecteurs) ou académique (pour les enseignants et les chefs d'établissements), la formation continue et le développement professionnel des personnels sont conçus et pilotés au niveau local, essentiellement par les recteurs. Ils sollicitent des opérateurs divers, locaux, mais pas exclusivement, dont les universités, les grandes écoles, les IUFM... La formation des personnels est en baisse quantitative chaque année depuis plus de dix ans, sans que cela soulève des tollés de protestations. On peut affirmer que les nettes diminutions de moyens financiers n'expliquent que partiellement ce phénomène. Depuis longtemps déjà, l'offre de formation ne correspond plus aux attentes et surtout, les modalités proposées, obsolètes, reproduisent des pratiques d'il y a vingt ans qui conviennent encore, certes, mais à des groupes de plus en plus réduits. L'articulation entre le métier réel et les dispositifs de formation imaginés est souvent absente, ce que note, par exemple, le Haut conseil de l'éducation dans ses recommandations au Ministre en 2006 et dans son rapport 2007 sur l'enseignement primaire.

La territorialisation. La variété des situations territoriales, en termes d'économie, de culture, de composition sociologique des populations, de ressources, etc. oblige à imaginer une conception locale des questions d'éducation et à tenir compte de l'aménagement du territoire, autre sujet sensible en France. Par exemple, dans les zones rurales, pour les écoles ou collèges isolés, le développement de l'usage d'Internet (longtemps d'accès difficile sur 20 % du territoire français) a servi de révélateur dans un pays où tout se définit en termes d'égalité, notamment d'égalité d'accès. Les réseaux « Haut débit » ont été construits le plus souvent à l'initiative des Régions qui associaient les rectorats, les universités, les centres de recherche à leurs réflexions en amont (et l'État dans son ensemble par l'intermédiaire du Préfet de région). Observons que les départements ont beaucoup investi dans les outils pour les collèges : ordinateurs portables, tableaux interactifs, Espaces numériques de travail (ENT), etc. Aujourd'hui, les collectivités territoriales voudraient pouvoir dire un mot sur les usages qui en sont faits dans les établissements scolaires qu'elles

équipent. Elles souhaitent en mesurer les résultats et évaluer leur impact sur les apprentissages des élèves. Elles pénètrent ainsi sur un champ de responsabilité, le pédagogique, qui, en principe, ne relève que de l'État. Pourtant, elles le revendiquent haut et fort et ont commencé, ici ou là, à passer à l'acte, en collaboration avec le rectorat ou sans, si ce dernier se tient en retrait. D'où la nécessité d'imaginer à ce niveau de nouvelles formes de régulation, voire de gouvernance et à se préoccuper des conséquences de la territorialisation de l'éducation.

4. LA TERRITORIALISATION DE L'ÉDUCATION

Prenons la territorialisation de l'éducation comme un élément d'analyse marquant et en évolution significative. Probablement dans tous les pays, se posent trois questions d'importance : que peuvent gagner les opérateurs (enseignants, établissements scolaires) à voir se développer les régulations intermédiaires ? Quels sont les gains pour les usagers, les partenaires, les parties prenantes et le système global ? Comme en économie, le « macro » n'est pas la simple somme des niveaux « micros », et ces derniers ne se pilotent pas par simple déclinaison mécanique des niveaux stratégiques. Quel est le bon niveau pour les régulations intermédiaires et quels sont les bons lieux si l'on ne veut pas les multiplier à l'infini ? En d'autres termes, ces questions peuvent se résumer à celle-ci : entre le niveau national, trop général, peu réactif, et le niveau local sans éléments de comparaison, « le nez dans le guidon », aveuglé par le familier, les routines défensives, l'influence des groupes de pression et les « effets Clochemerle », quel(s) niveau(x) choisir pour mettre des liens, de la cohérence, favoriser les coopérations, la réflexivité, la responsabilité collective et améliorer les résultats, apporter une plus-value et favoriser une réelle gouvernance du système éducatif ?

En France sont cités, voire opposés, différents niveaux territoriaux qui ne relèvent pas des mêmes logiques. Ils ne sont pas tous spécifiques à l'Éducation nationale : ils sont les conséquences de l'histoire politique de notre pays. Citons :

- les 26 régions, dont 22 en Métropole (ce sont les dernières collectivités territoriales, nées, il y a trente ans) et les 30 académies (beaucoup plus anciennes) : elles constituent le niveau stratégique, scientifique (recherche et développement), économique et culturel ;
- les départements (100, dont 4 en outre-mer) : leur importance tient d'abord à des raisons historiques ; ils furent une création de la Révolution française. Aujourd'hui, ils sont liés aux systèmes sociaux, de santé et aux réseaux associatifs qui fournissent des services de proximité aux personnes. Leur évolution en ce sens a été accentuée par la seconde vague de décentralisation en 2004 ;
- les bassins de formation pour le second degré (entre 8 et 40 par académie) : ces entités atypiques dans le système scolaire français,

car essentiellement fonctionnelles, sont contre culturelles. Organisés comme instances de concertation entre chefs d'établissements secondaires, avec ou pas la présence de l'Inspecteur d'académies, directeur des services départementaux (ce qui n'est pas neutre), les bassins doivent permettre de passer de la concurrence entre établissements scolaires à de la coopération sur projets articulés, voire parfois sur projet commun ;

- les circonscriptions pour le premier degré (plusieurs par département) : ces organisations territoriales à la tête desquelles est placé un Inspecteur de l'éducation nationale (IEN) sont très hiérarchiques, peu évolutives, ignorent le *benchmarking*, la coopération et la réflexivité. Elles ont peu de culture du résultat et du rendu de comptes (HCE, 2007).

Le chevauchement et la complémentarité des différentes collectivités territoriales constituent des chantiers largement inachevés de la réforme de l'État. Par exemple, question en suspens : faut-il, sur certains domaines, une collectivité territoriale « chef de file » ? Ce sujet a été l'objet de vifs débats au Parlement, en 2004, lors du vote des lois de décentralisation (qualifiées d'acte II). L'ensemble continue à se complexifier avec le développement de l'intercommunalité et les projets inter-régions. Pour comprendre les tensions, il faut se souvenir du nombre considérable des élus locaux, sans oublier l'influence du niveau européen, voire d'autres instances internationales, comme l'UNESCO ou l'OCDE. Leurs constats et recommandations, par l'entremise des médias, le grand public et les élus, ont un impact significatif de plus en plus important sur le système éducatif, sur sa gouvernance en particulier.

5. LE RÔLE NOUVEAU DE L'ENCADREMENT INTERMÉDIAIRE

Ces évolutions en induisent d'autres, en particulier pour le management intermédiaire. L'encadrement tend à s'éloigner des discours anciens uniquement hiérarchiques, normatifs et injonctifs. Il promeut, plus que par le passé, des idées qui s'appuient sur les savoirs collectifs et leur développement, à travers des organisations apprenantes (Bouvier, 2001, 2004) favorisant autonomie, proximité, réactivité, échanges, coopérations, responsabilité et fonctionnement en réseaux. Pourtant, certaines organisations syndicales voient dans ce nouveau management de proximité le « recul de la vie démocratique pour les enseignants », comme si ce management ne pouvait que manifester des velléités coercitives et ne pratiquer qu'une seule modalité qui exclurait toute forme participative. Au point que Nathalie Mons (citée par Toulemonde, 2007) s'interroge : « faudrait-il voir dans cette résistance à la gouvernance locale une exception française ? ». Non seulement, au niveau international, l'encadrement intermédiaire n'est plus, comme il y a quinze ans, la principale cible des cabinets de consultants en organisation, mais des chercheurs, comme

Nonaka et Takeuchi (1997), insistent sur son importance pour créer le plus possible de liaisons « haut-bas » et « bas-haut », et surtout transversales. Cette « couche intermédiaire » polycentrée fonctionne comme un « hypertexte » entre la « couche supérieure », polycentrée elle aussi (le « top management ») et le niveau des opérateurs, également polycentré. Ce polycentrisme à tous les niveaux conduit, de fait, à réfléchir en termes de gouvernance.

Dans cette perspective, les cadres intermédiaires gagnent à devenir des « cadres réflexifs », le système aussi. Dans ce but, ils cherchent à favoriser les modalités de *feed-back* des acteurs et des équipes, tous azimuts, ainsi que ceux en leur propre direction, dans une perspective d'autoformation. Ils sont l'objet de tensions, espèrent de la reconnaissance, les deux venant du « bas » comme du « haut », mais aussi de leurs pairs. Souvent, ils attendent des pouvoirs politiques de proximité plus d'aide et de valorisation de leur rôle en plein changement. Ainsi, pour la France, lors de plusieurs colloques récents, j'ai entendu des cadres déclarer qu'ils espéraient que l'État, c'est-à-dire leur employeur, manifeste à leur égard les mêmes attitudes positives que leur collectivité territoriale de tutelle car, disent-ils, cela ne serait pas le cas. Ils voudraient à nouveau que leur tutelle (et pour tout dire, leur Ministre) leur dise, comme jadis Alain Savary⁷ de « convaincre plutôt que contraindre » ou reprenne les propos de Christian Beullac⁸ : « je ne vous demande pas d'obéir, mais de réussir ». En d'autres termes : « je vous fais confiance », ce qui devrait aller de soi de la part d'un ministre qui les nomme.

Au niveau de l'encadrement intermédiaire, comme aux autres, se développent donc des réseaux et des systèmes polycentrés qui multiplient les interrelations et conduisent à inscrire désormais le pilotage davantage dans une logique de gouvernance que de gouvernement. Discerne-t-on une tendance à multiplier les niveaux intermédiaires ? Oui, sans doute. Moins de niveaux hiérarchiques peut-être, mais assurément plus de niveaux fonctionnels (Bouvier, 2007). Tout cela accompagné d'intentions qui poussent à les modifier certainement, mais surtout pas à les multiplier. Sur ce point au moins, l'École ne se distingue pas des autres systèmes complexes humains contemporains. On peut donc s'étonner que dans la lettre de mission, de cinq pages, adressée par le Président de la République Nicolas Sarkozy, à son ministre de l'Éducation nationale, Xavier Darcos, les cadres (près de 20 000 personnes) et les niveaux intermédiaires ne soient pas mentionnés.

5.1 Le rôle des parents

Bien que les principales responsabilités pédagogiques, notamment, au sein du système éducatif, relèvent toujours de l'État, en France, les parents d'élèves se tournent de plus en plus vers les collectivités territoriales pour exprimer des récriminations, formuler des demandes, faire des suggestions et

7 Ministre (de gauche) de l'Éducation nationale, de 1981 à 1984.

8 Ministre (de droite) de l'Éducation nationale, de 1978 à 1981.

solliciter des interventions des élus. J'observe que les collectivités territoriales, à la fois à travers leur administration et leurs élus, deviennent, de fait, de véritables médiateurs entre les parents et les représentants de l'État. Elles sont heureuses de le faire, ne serait-ce que pour l'impact médiatique, voire politique, de telles actions. Cette évolution conforte considérablement le rôle des élus locaux très friands de ce type d'intervention, on comprend pourquoi. Je rapproche cela du fait qu'en 2006, le nombre de saisines du médiateur (officiel) de l'Éducation nationale s'est accru de 20 %, principalement de la part des usagers : parents, citoyens, contribuables. Faut-il s'en étonner puisque d'aucuns prétendent que l'Éducation nationale ignorerait les trois.

Quelques-uns voient dans cette attitude nouvelle des parents le signe du développement du consumérisme. Ce n'est pas certain ou pas seulement. D'autres considèrent qu'il s'agit d'une volonté croissante de la part des parents de vouloir assumer des responsabilités et s'inscrire, de fait et à leur échelle, dans une logique de gouvernance du système éducatif. Je crois plutôt à cette hypothèse, mais les deux explications ne s'excluent pas. L'un après l'autre, chaque ministre de l'Éducation nationale, arrête des mesures renforçant le droit des parents à travers des textes dont la portée juridique se renforce : après de simples circulaires internes à l'Éducation nationale et sans grande portée juridique, aujourd'hui des décrets permettent des recours devant les tribunaux, les requérants étant plus assurés de succès que jadis. Les acteurs les plus traditionnels vont jusqu'à voir les parents comme un *lobby*, menant des actions concertées autour d'intérêts individuels mis plus ou moins provisoirement en commun. Cela mérite réflexion : quel sens donner à un tel constat, quel besoin social s'exprime ainsi parce qu'il ne peut s'exprimer autrement ? De nombreux parents font fi de leurs « représentants » au niveau national et dans l'établissement scolaire ; ils se préoccupent de leurs enfants et exclusivement du management pédagogique local. Pour instiller une réelle gouvernance et des possibilités de régulation, la voie imaginée dépend donc des pays, de leur histoire, de leur culture, de leurs visions philosophiques, éthiques, sociétales.

5.2 Quelles perspectives ?

Les mécanismes de régulation intermédiaire s'inscrivent, d'une part, dans une logique fonctionnelle systémique et, d'autre part, annoncent de nouvelles perspectives de gouvernance et de management participatif. Ils accompagnent le « pilotage » désormais omniprésent. Les trois niveaux, national, intermédiaires et celui des opérateurs, ont besoin de faire appel et le feront de plus en plus, à des mécanismes *ad hoc* d'évaluation. De façon naturelle, ils ne sont ni cohérents entre eux, ni même simplement articulés. Se pose donc la question primordiale de la régulation des régulations que J. Barroso (2005) verrait assurée par l'État, ce qui se prête à discussions surtout dans une logique de gouvernance. En concevant une régulation des régulations, il s'agit de franchir une étape clé vers des systèmes apprenants (Bouvier, 2004). Pour ma

part, il semble que la cohérence voudrait que cette fonction essentielle soit partagée, ne serait-ce que pour reconnaître et responsabiliser les différentes parties prenantes, tenir compte de la disparité des territoires et de leurs ressources, pour aboutir à des accords sur les péréquations, pour arrêter conjointement les principes de compensation, pour limiter les confrontations stériles... On en est loin : à travers la présence active de sa puissante technostructure, l'État demeure prépondérant, quels que soient les discours des politiques.

Dans la même perspective s'ouvrent des voies qui devraient encourager et favoriser le *benchmarking*, au sens où nous l'entendions précédemment, puisque l'usage d'indicateurs de résultats et de performances invite tous les niveaux à pratiquer des comparaisons, des analyses et des rendus de comptes publics. Ces évolutions contribueront, à leur façon, à faciliter la réflexivité et le développement d'organisations apprenantes. C'est un point important, car le système éducatif français reste empreint de hiérarchie formelle. Face aux tentatives de comparaisons internationales – très éloignées de la culture dominante – les acteurs sont, au mieux, démunis et, au pire, hostiles *a priori*. S'ajoutent à cela des encouragements à favoriser la gestion participative, la valorisation et l'animation de réseaux, le rendu de comptes. Le chemin sur cette voie est encore long. Reste à passer de simples concertations bilatérales plus ou moins formelles et ressemblant à s'y méprendre à des jeux de rôles sociaux, à des régulations approfondies n'excluant aucune partie prenante, à penser les configurations et les interdépendances. S'affichent à la fois des volontés de plus de professionnalisme (sans que l'on sache toujours comment il faut l'entendre) et de recherche de « bonne gouvernance » au sens où le terme s'emploie au sein de l'Union européenne. Par exemple, il faudra que se précise à quel(s) niveau(x) et de quelle façon associer davantage les parents d'élèves dans un pays où le milieu enseignant sait habilement les tenir à l'écart de l'essentiel en usant de multiples stratégies d'évitement et la complicité passive de la technostructure.

Sur un tout autre plan, les rapports entre régulations formelles, régulations informelles et la régulation des régulations constituent sans doute le problème majeur du moment pour les systèmes éducatifs. En raison de leur histoire et de leur culture, les différents pays n'ont pas les mêmes pratiques. En la matière, faut-il des corps spécialisés, chargés des évaluations, comme en France les inspections ? Beaucoup le remettent en question, même dans l'Hexagone (AFAE, 2005, 2007). Faut-il, au contraire, s'orienter vers des pratiques d'externalisation (agences, cabinets spécialisés, laboratoires de recherche...) comme cela se pratique au niveau de l'OCDE ou, pour l'enseignement supérieur, en France ? Cela doit-il s'étendre au domaine scolaire, au-delà du HCE déjà existant ? C'est déjà le cas dans un nombre croissant de pays européens. Faut-il s'en inspirer ou bien, autre option, doit-on renforcer les pouvoirs organisateurs locaux, notamment politiques, sur le registre de l'évaluation et de la régulation, comme cela est le cas dans des pays du nord de l'Europe ? À l'intérieur de chacune de ces trois principales options, plusieurs

pistes sont envisageables. Par exemple, dans les pays qui veulent maintenir des corps d'inspection, leur rôle doit-il consister à évaluer les opérateurs et/ou leurs actions, à vérifier qu'ils pratiquent de l'autoévaluation, à valider les méthodologies employées par les établissements scolaires, à faire des études transversales pour l'institution, à venir en appui à la demande des opérateurs ? Aux États-Unis, par exemple, un quart des États exigent une évaluation annuelle du travail des enseignants et les trois quarts ne requièrent qu'une évaluation quinquennale (proche de la pratique constatée en France, tous les 7 ou 8 ans) ; seule la moitié des États prévoit une observation du travail en classe durant le processus d'évaluation.

Se pose avec de plus en plus d'acuité la question de la prise en compte effective de ces évaluations aussi bien par les décideurs institutionnels que par les acteurs. Le *patchwork* actuel au niveau international va certainement encore se diversifier. À l'intérieur aussi de chaque pays, semble-t-il, c'est même déjà le cas. Philippe d'Iribane (2006), distingue les pays, comme la France, où la protection des acteurs est sensée être assurée par les statuts, de ceux où le contrat apporte les garanties recherchées. Il ne s'y pratique pas les mêmes types de régulations. Ces deux modèles se rapprochent (Mons, 2007) et apparaissent des formes hybrides faites de combinaisons qui nécessitent de faire appel à de nouvelles expertises locales.

5.3 Expertises locales

Ces évolutions conduisent à se poser une nouvelle question : cela a-t-il un sens et une utilité de vouloir construire des expertises locales ? Oui, sans doute. À condition de savoir les définir, d'en préciser le champ et les enjeux, leurs liens avec les opérateurs. Les responsables nationaux sont imprégnés de science politique, de droit, d'histoire des institutions, formés à la gestion, à la sociologie, à l'économie, à l'évaluation, au contact d'experts nationaux et internationaux reconnus, au sein d'institutions souvent prestigieuses (en France : Collège de France, Sciences Po, ENA, EHESS, CNAM, Sorbonne, ENS...). Ils partagent une certaine culture managériale, nouvelle forme de « pensée unique », qui, curieusement peut-être, depuis deux décennies au moins, les éloigne de ceux qu'ils ont vocation de « diriger » : les enseignants. Pour leur part, les cadres intermédiaires tentent de s'abreuver aux mêmes sources intellectuelles, mais conscients de leurs responsabilités concrètes, ils se préoccupent tout autant, voire plus, du registre cognitif, des théories de l'apprentissage, de l'ingénierie éducative, de l'architecture pédagogique, de didactique, de sciences de l'éducation, registre où les expertises locales sont insuffisamment répandues (Bouvier, 2006). Les ressources locales sont assez rares, souvent même inexistantes. Là où il en existe, elles restent à être organisées en réseaux.

En France, après les démarches de projet impulsées dans les années 1980 pour favoriser la mise en cohérence des actions individuelles et collectives (trop encadrées pour favoriser la créativité et la responsabilité), l'importance

accordée à l'ingénierie (parfois même aux méthodes pédagogiques), à la mise en œuvre des actions et à leur suivi, un relais se dessine. Il fait appel aux démarches contractuelles (contrats d'objectifs) assorties de pilotage par les résultats et les évaluations. Devenues classiques pour les établissements d'enseignement supérieur, introduites récemment pour les établissements secondaires, ces démarches contractuelles sont-elles adaptées pour l'enseignement primaire ? Vers quel management public de l'École se dirige-t-on ? On souhaiterait des gains de « productivité pédagogique ». Que vise-t-on à long terme ?

6. CONCLUSION : RÉGULER LES RÉGULATIONS

Si, dans les pays marqués par le centralisme d'État on semble aller, plus ou moins vite, vers de la décentralisation sous des formes très variées (politique et/ou fonctionnelle), au contraire, Guy Pelletier (2001b) et Nathalie Mons (2007) observent que des éléments de centralisation (ou tout au moins des tentatives en ce sens) se notent dans des pays de tradition décentralisée, comme cela semble le cas, par exemple en termes de pilotage, pour la Communauté française de Belgique ou en Suisse. Cela se fait par le biais de « fusions » (au Canada une tendance lourde pour les commissions scolaires que relèvent Claude Lessard et André Brassard, 2006), de standards (comme aux États-Unis ou en Allemagne, sans parler du cadre européen pour les compétences), ou encore de mécanismes de certification. À mi-chemin, on observe des mécanismes encore timides d'accords inter-cantonaux en Suisse. Il s'agit de déplacer les niveaux de régulation. En France, de nombreux responsables dont je suis, s'accordent pour penser que le système éducatif est trop administré, mais pas assez régulé. Cela pose avec insistance la question formulée par Yves Dutercq, dans le cadre de cet ouvrage, de savoir qui doit réguler et à quel(s) niveau(x). Les évolutions évoquées sont la marque de tendances lourdes. Jusqu'où vont-elles aller ?

S'il fallait conclure en une phrase, je ferais remarquer que non seulement un système éducatif a besoin des quatre catégories de régulations, locales, intermédiaires, nationales et internationales, articulées entre elles, mais plus encore, il lui faut définir sa cible à long terme, ses objectifs et surtout ses indicateurs de résultats pour **penser le système global de ses régulations et le réguler**, notamment ses régulations intermédiaires. Avec la nécessité d'éviter les risques de bureaucratisation et de « sur-régulation », pour que le coût (économique et social) des régulations ne soit pas supérieur à leur impact. Il s'agit surtout de contribuer à augmenter la plus-value apportée par les régulations intermédiaires et d'augmenter l'équité du système global.

L'influence des collectivités territoriales sur la politique d'éducation en France

Yves DUTERCQ¹

En 2003, le gouvernement français a voulu impulser un nouveau train de décentralisation, après celui de 1982. On a alors parlé d'acte II de la décentralisation. Cette relance a, notamment, concerné l'éducation avec des projets qui, dans l'ensemble, s'inscrivaient dans le prolongement de ceux mis en œuvre depuis une vingtaine d'années, à la satisfaction quasi générale (Dutercq 2003a). On pouvait ainsi repérer une continuité entre des compétences déjà intégrées et les nouvelles compétences qui étaient confiées aux territoires. Ce qui relève de l'apprentissage et de la formation professionnelle était dans cet esprit largement délégué aux régions, tandis que ce qui tient à la socialisation revenait aux départements². Ce partage cherchait à s'inscrire dans une logique

1 CREN, Université de Nantes (France).

2 Rappelons que le découpage de la France en communes et en départements remonte à la Révolution mais que les régions ont été créées en 1972 et n'ont trouvé une existence politique qu'avec la loi de décentralisation de 1982, à la suite de laquelle les régions et départements deviennent des collectivités territoriales. La France métropolitaine est administrativement divisée en 22 régions, régions elles-mêmes divisées chacune en plusieurs départements (au nombre total de 90), auxquelles il faut ajouter 4 régions d'outre-mer. Chaque région dispose d'une autorité politique propre, le conseil régional, dont les membres sont élus par les citoyens qui y résident, et d'une manière similaire pour les départements et leur conseil dit conseil général. Les

de division des responsabilités des niveaux d'enseignement, à partir de ce qui existait depuis longtemps pour l'école primaire, prise en charge par la commune. Dans cette logique, c'est à la collectivité territoriale de niveau régional que fut confié le cycle terminal des études secondaires (lycée) ; en revanche, la collectivité territoriale de niveau départemental héritait de l'école moyenne (collège).

Pourtant cette nouvelle décentralisation fut assez mal accueillie et les mesures effectivement prises se trouvèrent en deçà de ce qui avait été initialement prévu. On peut ainsi évoquer la polémique autour du transfert vers les régions des conseillers d'orientation ou encore du personnel de santé.

Cette réticence, largement transversale aux habituels clivages politiques, fut considérée comme un signe d'une crainte bien française de délitement national et de perte d'influence du gouvernement central, quant à l'impulsion et à la régulation politiques. Cette crainte était-elle justifiée ? Autrement dit, les avancées des collectivités territoriales en matière de définition de politiques d'éducation spécifiques étaient-elles si ambitieuses qu'elles pouvaient annoncer le déplacement vers l'échelon territorial du pouvoir régulateur ? Cette montée en puissance des collectivités territoriales annonçait-elle le retrait de l'État dans un domaine où en France il possède une autorité incontestée depuis le milieu du XIX^e siècle (Pons 2007).

À y regarder de près, on peut certainement estimer que le risque était faible et la crainte peu fondée, vu ce que le gouvernement central français conserve de prérogatives en matière d'action publique en éducation. Il reste que ce que les communes, départements et régions ont produit du point de vue éducatif, depuis vingt-cinq ans, n'est nullement négligeable et que leur apport a profondément bouleversé la conception et la mise en œuvre de la politique d'éducation et parfois même sa définition. C'est ce que je me propose de montrer dans cette contribution, tout en pointant les limites des changements observables qui justifient la permanence de l'ascendant de l'État dans le secteur de l'éducation.

Je m'appuierai, pour cela, sur un ensemble d'enquêtes (par questionnaire et par entretien, mais aussi par observation) et de séminaires ou de journées d'étude (réunissant chercheurs, experts, cadres de l'éducation et responsables politiques). Je m'appuierai également sur les conditions et les effets du double mouvement de déconcentration vers les services territoriaux de l'État et de délégation vers les collectivités territoriales, caractéristique de la décentralisation de l'éducation en France. Ces travaux, menés avec différentes équipes depuis le milieu des années 1990, m'ont conduit à étudier, en particulier, la transformation des missions et du statut des responsables intermédiaires de

responsabilités des différents secteurs et des différentes actions en matière de politique publique sont réparties entre l'État (qui dispose de services centraux et territoriaux), les régions et les départements. Il faut, bien entendu, ajouter l'échelon de la commune dont l'importance est d'autant plus grande aujourd'hui que la plupart d'entre elles sont regroupées en intercommunalités, ce qui leur permet de peser davantage sur l'action publique.

l'éducation (Dutercq, dir., 2002 ; Dutercq, 2005, 2006a). De plus, j'ai pu étudier l'irruption de nouveaux acteurs dans l'action éducative, notamment issus du monde associatif ou privé (Dutercq, 2000a), l'évolution des interrelations entre l'ensemble de ces acteurs à l'échelon local et régional et les changements afférents des modes de régulation des politiques d'éducation (Dutercq et Lang, 2002 ; Dutercq et van Zanten, 2002 ; Dutercq, dir., 2005), les conséquences, enfin, sur l'autonomie des établissements d'enseignement (Dutercq, 2003b, 2007).

1. UNE MODIFICATION DE FORME DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'ÉDUCATION

Depuis 1982, et avec une continuité significative malgré les alternances politiques, les gouvernements français successifs ont pris de larges mesures de décentralisation de l'action publique en éducation, pour répondre à deux objectifs essentiels.

Le premier objectif de la décentralisation de l'éducation en France est purement gestionnaire. Il répond à l'impossibilité de plus en plus évidente d'organiser avec efficacité une aussi grosse machine que l'éducation nationale à partir d'une administration et d'un gouvernement largement centralisés. Il était devenu impératif de partager les tâches et la façon la plus adéquate était de le faire sur une base territoriale. Il s'agissait donc de territorialiser l'administration de l'éducation en confiant d'importantes responsabilités à des échelons territoriaux. Cela explique, du reste, qu'une bonne partie de ce mouvement a consisté à déconcentrer l'échelon central du ministère et de son administration installés à Paris vers les différents services départementaux (avec à leur tête un inspecteur d'académie directeur de ces mêmes services, l'IA-DSDEN) et les rectorats (avec à leur tête un recteur, directeur d'une académie, soit, *grosso modo*, une région³).

Ainsi, tandis que les collectivités territoriales héritèrent dès le 1^{er} janvier 1986 de la construction et de l'entretien de l'ensemble du parc des établissements d'enseignement selon un découpage scrupuleux mais problématique à l'usage (les écoles pour les communes, les collèges pour les départements, les lycées pour les régions), les rectorats se trouvèrent en charge à partir du milieu des années 1990 de l'affectation et de la gestion de l'ensemble des personnels d'enseignement. Pour nombre de tâches, échelons déconcentrés de l'administration de l'éducation nationale et services des collectivités territoriales devaient, en fait, unir leurs efforts pour répondre aux attentes, par exemple en matière d'actions périscolaires (sorties et voyages pédagogiques, projets d'action éducative des enseignants) ou quasi scolaires (soutien

3 Le découpage de l'administration de l'éducation nationale en académies correspond au découpage politico-administratif général de la France, à trois exceptions près : la Région Ile-de-France recouvre trois académies, la Région Rhône-Alpes et la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur en recouvrent chacune deux.

des élèves en difficulté, apprentissage précoce des langues étrangères). Cette nécessité de travailler ensemble ne fut pas sans poser des problèmes que le temps et la bonne volonté parvinrent petit à petit à résoudre.

Le second objectif de la décentralisation est sociopolitique. Il correspond à la nécessité de produire une action mieux ajustée parce que plus proche et, par là, à la fois plus conforme aux attentes et plus efficace. C'est le principe de localisation de l'action publique qui se développe pour deux raisons : l'une est liée au premier objectif, d'ordre gestionnaire, avec l'idée que des actions décidées et pilotées par des responsables positionnés plus près du terrain seront plus rationnelles et plus efficaces. L'autre raison renvoie au renversement de conception de l'action publique, qui fait s'effacer la primauté de l'offre au profit de la demande. Cette dernière évolution correspond à la profonde transformation des rapports entre État et société, particulièrement avérée dans un pays comme la France où l'autorité centrale était en charge, depuis la fin du XVIII^e siècle, de l'organisation d'une bonne part de l'action publique. Ce pouvoir a été renforcé en matière d'éducation par les différentes lois promulguées au cours du XIX^e siècle dont les plus emblématiques sont la loi Guizot (1833), qui oblige à la création, dans chaque commune, d'une école primaire, et les lois Ferry (1881-1882), qui instaurent un enseignement scolaire laïc, gratuit et obligatoire.

C'est dans cette configuration de suprématie de l'offre que s'est produite une formidable extension de l'éducation, jusque dans les années 1960, mais c'est aussi ce qui a permis l'émergence d'une demande de plus en plus affirmée, émise par des citoyens de plus en plus aptes à le faire parce que justement plus éduqués. Face à cette demande, qui pouvait rester collective dans son expression, mais s'était largement diversifiée dans son contenu, l'État central a dû se repositionner et trouver les moyens de répondre de façon moins univoque et plus adaptée. Le mouvement proprement français de décentralisation qui combine délégation aux pouvoirs territoriaux et décentration vers les échelons locaux de l'administration était censé permettre de mieux saisir les besoins, de varier l'offre, de la rapprocher effectivement et symboliquement de la demande, tout en gardant un contrôle étatique suffisant par le biais des responsabilités confiées aux responsables intermédiaires représentants du ministère sur les territoires. C'est ce mouvement qu'on qualifie souvent, par un néologisme, de « déconcentration » (Dutercq, dir., 2002).

Ainsi peut-on affirmer qu'il y a eu transformation de la forme de la politique éducative puisque la déconcentration en change sérieusement la donne. Elle allège le pouvoir central d'une partie de sa charge. Elle multiplie le nombre des parties prenantes en matière de production de l'action publique d'éducation : ministère, services académiques, collectivités territoriales, sans oublier, les autres acteurs des organismes sociaux semi-publics, des associations, parfois du monde entrepreneurial. Elle incite à la mise en œuvre d'actions, projets, dispositifs éducatifs de niveau territorial ou local ; elle laisse plus de place à l'expression de la demande.

2. UNE ACTION ÉDUCATIVE TERRITORIALE DEVENUE CRÉDIBLE

Un espace est donc ouvert, en tous cas, pour ceux qui ont les moyens de l'investir. Ce sont les responsables des collectivités territoriales qui occupent, de ce point de vue, la position privilégiée, à la suite de l'évolution politique et législative et en raison de la volonté même des gouvernements et responsables politiques nationaux. Ce n'est que petit à petit qu'ils ont pu et su vraiment en profiter, car il est vrai que durant les premières années (jusqu'au début des années 1990) leurs ressources et leurs forces ont été presque complètement absorbées par l'impératif de la construction de nouveaux établissements et de la réfection des plus anciens, à cause de l'important accroissement de la population scolaire dans les collèges, mais surtout dans les lycées – puisque entre 1980 et 1995 les effectifs de lycéens ont plus que doublé. Par ailleurs, il a fallu du temps aux départements et aux régions pour se constituer une expertise en matière d'éducation leur permettant de débattre à armes égales avec le ministère et ses représentants territoriaux.

À partir du milieu des années 1990, l'expérience accumulée par les acteurs territoriaux rend plus crédible la construction de projets éducatifs spécifiques à telle ou telle collectivité territoriale. Il y a les régions, dotées de suffisamment de moyens ; à un moindre titre, se trouvent les départements qui n'ont pas tous les ressources adéquates pour aller au-delà de ce qui leur est nationalement imposé, sans marge de manœuvre. Il ne faut pas oublier les intercommunalités, correspondant à des regroupements de communes, qui se dotent en toute légalité de prérogatives en matière d'action éducative et se montrent très dynamiques, dans les dernières années, à l'échelon de l'enseignement primaire (Le Saout, 2005).

L'intérêt de voir ces nouveaux acteurs apparaître sur la scène de l'action publique en éducation est de plusieurs ordres...

Premièrement, la désectorisation de cette action en est facilitée : les problèmes n'étant plus traités domaine par domaine, mais de façon transversale, donc dans leur globalité, avec la possibilité de faire intervenir l'ensemble des parties prenantes, y compris quand elles paraissent éloignées du strict champ de l'enseignement ou de l'éducation.

Deuxièmement, et de façon corollaire, la coopération et le partenariat sont promus, ce qui permet souvent de décentrer et d'ouvrir la recherche de solutions aux problèmes posés.

Troisièmement, la concurrence, ou au moins l'émulation, entre les différentes parties, favorise l'esprit d'initiative et d'innovation et raccourcit le temps de réponse.

Ces éléments de nouveauté, *a priori* favorables à une action publique en éducation moins cloisonnée, plus complémentaire, plus dynamique et donc plus efficace, soulèvent plusieurs questions au regard de ce qui a déjà été fait

et des projets en cours. J'insisterai sur trois de ces questions : tous les observateurs et acteurs des politiques d'éducation se les posent, mais l'une ou l'autre est plus spécifique à telle ou telle catégorie. Une première question concerne tout naturellement les responsables politiques régionaux. Comment passer d'un ensemble d'actions à une véritable politique éducative, attelée à des objectifs cohérents et pensée sur le long terme ? Une seconde question est spécialement soulevée par les cadres de l'éducation nationale et certains dirigeants politiques : quelle redéfinition de l'idéologie et des modes d'action du service public impliquent la participation de nouveaux acteurs et l'affirmation de nouvelles modalités de construction des politiques éducatives ? Une troisième question préoccupe les syndicats des personnels de direction et d'enseignement et, au-delà, tous ceux qui sont soucieux de justice et d'équité scolaires : comment prévenir les disparités territoriales, causées par les inégalités de différents ordres entre les territoires, à savoir les inégalités de ressources, les inégalités de difficultés et donc de coût des problèmes à traiter ou même les inégalités de dynamisme des différentes collectivités ?

Ces trois questions sont étroitement liées et je serai amené à les évoquer à un moment ou à un autre. Toutefois j'examinerai davantage dans ce qui suit la tension entre dynamisme des initiatives territoriales, justesse des actions menées et justice des choix opérés, en m'efforçant de dégager les éléments de compréhension du débat en cours.

3. UNE DYNAMIQUE TERRITORIALE PLURISectorielle

On peut décomposer en trois grandes phases l'histoire de la première période de décentralisation éducative en France de 1986, date du transfert effectif des responsabilités centrales vers les collectivités territoriales, à 2003, date de lancement du chantier de la seconde décentralisation. Ce découpage est à manier avec prudence, car d'une part, il peut varier d'un territoire à l'autre et, d'autre part, il y a sans doute tuilage, c'est-à-dire superposition partielle, entre les trois phases identifiées.

Jusqu'au début des années 1990, on est dans une phase d'investissement lourd des départements et régions dans le bâti, mais aussi dans l'amélioration des transports scolaires, accompagnée d'une grande méfiance à leur égard de la part des représentants de l'éducation nationale (responsables intermédiaires et personnels des établissements).

Les années 1990 sont une phase de réajustement des investissements en direction d'actions plus choisies et davantage orientées vers les questions d'ordre éducatif, voire pédagogique, en particulier pour mieux répondre aux demandes des enseignants et des parents (par exemple sur les problèmes de violence dans les établissements, d'absentéisme ou de déscolarisation, de soutien scolaire, etc.). Ces actions sont rendues possibles grâce à l'amélioration des relations avec les personnels de l'éducation nationale, au premier rang desquels les chefs d'établissement, heureux de trouver dans les responsables

des collectivités des interlocuteurs plus à l'écoute et plus réactifs que leur administration empiétrée dans un fonctionnement encore très bureaucratique.

À la fin des années 1990 démarre une phase de recherche de cohérence territoriale dans l'action menée par les différentes instances concernées, avec la volonté partagée de mieux harmoniser les efforts, phase qui génère la création de cadres, voire de dispositifs destinés à faciliter cette mise en cohérence. Ces cadres peuvent prendre la forme de contrats de différentes natures : un des plus récents et des plus ambitieux est le « projet éducatif local » qui veut fédérer à l'échelle d'un territoire du type d'une ville ou d'une intercommunalité, l'ensemble des dispositifs d'ordre éducatif (*Repères* 2001).

C'est sur la base d'une décentralisation désormais bien acceptée et d'un partage des compétences rodé, au moins entre les représentants des collectivités et ceux de l'administration d'État, que le gouvernement français propose en 2003 d'aller plus loin dans le transfert de responsabilités, tout spécialement dans des domaines où départements et régions sont déjà fortement engagés. En effet, il était assez aisé de pointer des espaces potentiels de mise en œuvre d'une action publique spécifique forte de la part des collectivités territoriales, à partir de l'articulation entre anciennes compétences et nouveaux domaines de responsabilité : c'est le cas de l'aménagement du territoire et, pour les régions, de son essor économique.

Dans ces deux domaines, la logique se veut clairement plurisectorielle, avec la délégation de compétences diverses destinées à rendre l'action plus facile. Parmi les secteurs mis à contribution, l'éducation a toute sa place et parfois même une place de choix. Prenons l'exemple de l'aménagement du territoire. Comment ne pas voir l'importance du choix de l'établissement dans les stratégies résidentielles des parents ? Décider du lieu d'implantation d'un établissement et définir son secteur de recrutement, c'est évidemment contribuer à l'éventuelle reconfiguration sociale d'un quartier. Si les maires des communes avaient, depuis toujours, la responsabilité de l'inscription des élèves dans telle ou telle école primaire publique tandis qu'ils partageaient avec les services académiques celle du dessin de leur secteur, cette compétence était jusqu'à la nouvelle loi, réservée aux seuls services académiques pour l'enseignement secondaire. Or la loi confie depuis 2006 aux instances départementales (les conseils généraux) le soin de fixer le périmètre de recrutement des collèges, les familles étant ensuite censées inscrire leurs enfants dans le collège de leur secteur. Bien entendu, aucun conseil général ne songe à prendre cette responsabilité sans concertation avec l'inspection académique du département, mais l'issue en est très variable d'un lieu à l'autre, en fonction des enjeux politiques locaux et du rapport de force établi. Il est trop tôt pour faire un bilan de cette nouvelle disposition, mais on peut s'appuyer sur quelques références.

Ainsi, un conseil général de l'Ouest de la France (région où l'enseignement privé scolarise presque autant d'élèves que l'enseignement public) a beaucoup hésité avant de décider du secteur de recrutement d'un nouveau

collège public, ouvert à la rentrée 2007, dans une commune où il n'en existait qu'un, très mal considéré, ce qui entraînait une fuite massive vers le collège privé de la commune ou vers les collèges publics de la grande ville voisine. Enfin, il a été décidé de laisser les parents choisir librement, mais en répartissant les offres d'options disciplinaires (langues, etc.) entre les deux collèges publics, avec l'aide du rectorat d'académie souverain en la matière, de façon à ce que l'ancien collège en propose certaines de suffisamment attrayantes pour séduire un nouveau public. Cette décision a semble-t-il permis de conserver des effectifs suffisants dans l'ancien collège dont la rénovation est par ailleurs mise en chantier avec l'espoir d'en redorer l'image.

Ailleurs, il s'agissait, pour le conseil général, de réfléchir au découpage en secteurs de recrutement de la dizaine de collèges publics implantés. Le grand chambardement craint par certains et que la loi permettait n'a pas eu lieu. Les secteurs existants ont été très timidement dessinés, en raison de la farouche opposition à toute évolution des élus locaux, en particulier ceux des quartiers les plus bourgeois, dont il avait été envisagé que les collègues soient ouverts à des zones d'habitat populaire proches.

Faut-il en déduire que la montagne a accouché d'une souris ? Sans doute pas encore, d'autant que la désectorisation des collèges annoncée par le gouvernement français actuel risque de transformer totalement les données du problème.

Dans le domaine proprement scolaire, il faut insister sur le fait que la nouvelle loi a incité les régions à aller plus loin dans l'octroi de crédits supplémentaires destinés à financer des programmes particuliers (ouverture d'options, rénovation des enseignements, etc.) dans le cadre de conventions bipartites avec l'État. Cette possibilité peut, notamment, conduire une région à chercher à valoriser certains secteurs de formation (tout spécialement dans les filières technologiques et professionnelles) qui lui paraissent localement porteurs, avec l'objectif d'orienter, à moyen terme, l'essor économique en fonction de priorités fixées. Mais le champ d'initiative est large et les choix dépendent encore une fois des négociations de niveau territorial entre collectivité et services académiques.

C'est sans doute ainsi que l'action peut être la plus innovante, mais aussi la plus délicate à mener en raison de la résistance des défenseurs d'une politique strictement nationale et des risques avérés de disparité territoriale. On peut, sur ce point, rappeler les polémiques soulevés dans les années 1990 par les projets résolument innovants proposés par un département de la Région parisienne en faveur de ses collèges, au grand dam du ministère qui se voyait mis en cause sur des chapitres où son action était jugée insuffisante et se trouvait suppléé par celle du conseil général : surveillance et sécurité des élèves ou prise en charge des élèves en grande difficulté (Dutercq, 2000a). Plus récemment, un autre débat s'est engagé lorsque des régions ont décidé de financer les manuels d'enseignement des lycéens, créant une importante inégalité avec les autres régions moins riches qui n'avaient pu s'engager dans

cette voie. Revenait-il alors à l'État de prendre en charge ces dépenses afin de rétablir l'égalité nationale ?

Une des questions à poser ouvertement est donc celle des conditions de mise en œuvre d'une action éducative propre à une collectivité territoriale qui l'identifie sans trop atteindre à la cohérence nationale et, de façon plus pratique, sans susciter de conflit ouvert avec les représentants des services de l'éducation nationale, très attentifs aux évolutions en cours.

4. COMPLÉMENTARITÉ ET CONVERGENCE DES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

On a dit que les collectivités qui interviennent dans le domaine de l'éducation sont de trois niveaux : les régions, les départements et les communes ou intercommunalités. Les premières s'intéressent aux lycées et aux lycéens (mais aussi à l'enseignement supérieur), les seconds aux collèges et aux collégiens, les dernières aux écoles et aux écoliers. Leur action sur le champ de l'éducation n'est pas du même ordre en raison de plusieurs facteurs : différence de périmètre territorial, de besoins de la population d'élèves rapportée à son âge (enfants, préadolescents, adolescents, jeunes adultes), d'expérience dans tel ou tel domaine de compétence et, *last but not least*, de ressources disponibles.

Attardons-nous un peu sur les facteurs de différenciation...

La taille du territoire est un élément de poids mais tout autant sa configuration géographique et la répartition de sa population : ainsi le responsable de l'éducation d'un département rural et un autre d'un département de montagne expliquaient, au cours d'entretiens, que la grande affaire pour eux était l'organisation et le financement des transports scolaires, conditions *sine qua non* du fonctionnement correct du système éducatif territorial.

La capacité d'intervention des collectivités dépend encore de l'âge des élèves dont elle a la charge. Dans la mesure où ses compétences sont moins facilement contestées en matière de socialisation que d'éducation proprement dite et plus encore de pédagogie, on comprendra que l'action des communes destinée à compléter celle de l'école en direction des enfants est parfaitement admise et même souhaitée. C'est même une tradition déjà ancienne que tout ce qui concerne l'occupation du temps hors l'école et qui participe à la socialisation et à l'éducation des enfants soit à la charge des communes : centres de loisir, centres de vacances, voire même études hors temps scolaire (Dessertine et Maradan, 2001). Cette compétence reconnue permet aux communes de pénétrer plus facilement le domaine scolaire et d'intervenir dans des activités d'ordre totalement pédagogique, au sein même de l'école, comme l'enseignement des disciplines artistiques ou l'éducation physique et sportive. Ce n'est plus du tout le cas pour les collectivités départementales qui sont tout juste admises à aider au fonctionnement des activités périéducatives sauf quand, se

saisissant en force de certains domaines, elles prolongent leur action jusque dans le fonctionnement ordinaire des collèges, par exemple par l'octroi de personnels supplémentaires affectés à la surveillance ou à l'animation. On devinera que, vu le déficit en la matière, les établissements concernés sont plutôt heureux d'une telle intervention. Enfin, ce n'est que d'une manière plus contournée encore que les régions peuvent produire une action proprement éducative au bénéfice des élèves dans l'enceinte des lycées : à ce niveau d'enseignement l'accent étant surtout mis sur les apprentissages, la latitude des régions est réduite, mais nombre de collectivités savent y contribuer en se consacrant à l'octroi de fournitures comme l'équipement en matériel informatique ou encore en machines pour ce qui est des établissements professionnels.

Il y a donc, au bout du compte, possibilité d'une action propre et volontaire pour chaque catégorie de collectivité, à condition de bien choisir, ce qui nécessite une expertise suffisante dans le domaine de l'éducation, que tous les territoires n'ont pas acquise aussi vite. Certaines ont montré la voie dès les débuts de la première décentralisation en mettant en place en leur sein des services spécialisés souvent dirigés, par d'anciens cadres débauchés de l'éducation nationale. C'est ce qui a aussi permis de faciliter le dialogue avec les services académiques et donc d'aller, dans certains cas, plus loin dans l'action bipartite.

Enfin, ce sont évidemment les collectivités les plus riches qui ont pu mener les actions les plus originales et s'engager tôt dans la construction d'une politique éducative reconnue. Et c'est bien le problème puisque la décentralisation peut alors être considérée comme un vecteur d'accroissement des disparités territoriales. Le ministère en a rapidement pris conscience en essayant de produire les instruments indispensables pour mesurer et analyser les différences d'un espace territorial à l'autre et leurs causes : ce fut une des vocations de la Direction de l'évaluation et de la prospective⁴ qui, depuis 15 ans, publie et met à disposition sur Internet tous les deux ans une géographie de l'école très commentée, principalement destinée à proposer des comparaisons interterritoriales de l'état de l'école et des performances des élèves (Ministère de l'Éducation nationale, 2005).

Mais le facteur de différenciation, sans doute le plus agissant, renvoie aux synergies entre les macro-acteurs concernés, à commencer par les différents niveaux de collectivités, car le partage apparemment cohérent que la Loi a opéré entre eux n'a que peu de sens dans la pratique.

D'une part, la séparation entre les différents types d'établissements n'est pas effective partout. Des « cités scolaires » regroupent collège et lycée d'enseignement général et technologique et se trouvent donc sous la double tutelle du département et de la région. La plupart des établissements du second degré sont construits en partie ou en totalité sur des terrains concédés par une commune, ce qui nécessite, bien entendu, l'intervention de celle-là

4 Aujourd'hui devenue Direction de l'évaluation, de la programmation et de la performance (DEPP)

sur nombre d'opérations. Les installations sportives, souvent communales, servent aussi bien aux écoliers qu'aux collégiens et lycéens d'où, là aussi, d'innombrables conflits de gestion et de responsabilité.

D'autre part, les villes et désormais certaines intercommunalités développent une politique en faveur des jeunes qui ne concerne pas que les écoliers, mais tout autant collégiens et lycéens, d'où des connexions constantes avec les responsables et personnels des établissements secondaires, que ce soient les enseignants ou les personnels d'éducation, d'orientation ou de santé. Mais la connexion est également nécessaire avec les services du département ou de la région, comme on le voit quand il s'agit d'actions en faveur de la culture, de l'éducation sportive ou de l'éducation artistique (Bordeaux, 2004 ; Saez, 2004).

De façon globale, la territorialisation de l'action publique exige une bonne articulation entre communes, départements et régions. C'est du reste ce qu'ont compris la plupart des acteurs : ceux qui ont été interrogés au cours des enquêtes récentes en témoignent volontiers plus qu'ils ne soulignent de fortes divergences ou une concurrence dommageable (Dutercq, 2006b). L'articulation peut résulter de conjonctures politiques territoriales propices où les convergences et affinités permettent de travailler en bonne harmonie : c'est la situation qu'on rencontre dans la période actuelle sur Nantes où mairie, conseil général et conseil régional sont aux mains du Parti socialiste, mais, dans une configuration moins harmonieuse, Lyon propose toujours une politique territoriale très dynamique dans le domaine de l'éducation, au-delà des clivages politiques entre une mairie et un conseil régional de gauche et un conseil général de droite. Cette recherche de la meilleure articulation possible est le fruit du simple pragmatisme mais aussi, sans doute, d'un accord politique assez large en France sur les grandes lignes de l'action publique en matière d'éducation.

L'harmonie est parfois plus difficile à trouver dans les discussions entre les représentants des collectivités et ceux de l'administration de l'éducation nationale.

5. DES CONFLITS DE LÉGITIMITÉ ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET SERVICES DE L'ÉDUCATION NATIONALE

La montée en puissance des collectivités territoriales dans l'action publique en éducation induit inévitablement des tensions entre leurs responsables et ceux des services déconcentrés de l'Éducation nationale.

Les tensions avec les cadres des services déconcentrés, qu'ils appartiennent aux services rectoraux ou aux services départementaux, ont été vives dès le début de la décentralisation et de l'irruption des collectivités sur la scène éducative, mais elles ont, en vingt-cinq ans, changé de nature. Dans

les premières années de la décentralisation, jusqu'à la fin des années 1980, on perçoit dans l'administration de l'éducation nationale un évident malaise à devoir traiter avec de nouveaux partenaires souvent peu familiers de la gestion de l'éducation et du fonctionnement des établissements. Les cadres des rectorats et des inspections académiques se posent alors en spécialistes et considèrent volontiers les départements et les régions comme de simples pourvoyeurs de moyens, moyens qui doivent, bien évidemment, être répartis selon des critères que seule leur expertise peut fixer. Il en va ainsi des projets pédagogiques proposés par les équipes d'établissement et soumis au rectorat, ce dernier établissant la liste des priorités et déterminant ce qui doit être financé par la collectivité territoriale de référence (Derouet et Dutercq, 1998). Le recteur d'Amiens sera, de cette manière, fort surpris quand le conseil régional de Picardie décidera au début des années 1990 que ce serait désormais lui qui arrêterait dans la liste de projets validés par les services académiques ceux qu'il financerait et à quel montant.

Dans la période des années 1990 à 2000, les relations s'apaisent, mais pas selon les mêmes modalités. Ici, c'est la collectivité territoriale qui a imposé sa façon de procéder. C'est le cas dans ce département de la Région parisienne déjà évoqué où on déclare volontiers que le véritable inspecteur d'académie, ce n'est pas le représentant de l'éducation nationale, mais le directeur des affaires scolaires en poste au conseil général, dont l'activité est effectivement débordante et qui est en relation directe avec les principaux de collège du département sans que les autorités académiques n'aient à redire. Là, c'est au contraire l'inspecteur d'académie qui se positionne de façon incontournable entre conseil général et établissements : dans un autre département de la région parisienne, le conseil général ne contacte jamais les établissements sans en référer à l'inspection et n'organise pas de réunion avec les principaux sans inviter les responsables des services de l'éducation nationale.

Les relations se sont souvent régulées plus facilement entre région et rectorat. Il faut dire que le recteur est un personnage trop puissant pour être mis de côté. Il dispose, en effet, d'une triple légitimité, académique (c'est en général un ancien universitaire titré), administrative (c'est un haut fonctionnaire d'État) et politique (le plus souvent membre ou proche du parti au pouvoir), alors que l'inspecteur d'académie directeur des services départementaux reste un cadre intermédiaire à la latitude d'action limitée et avant tout sous l'autorité du recteur. On a pu, de cette manière, voir très tôt, au tournant des années 1980-1990, des coopérations très fructueuses s'établir entre rectorat et conseil régional, souvent sous l'égide de personnalités marquantes, comme ce fut le cas dans l'académie de Lille ou dans celle de Lyon.

Mais ce qui a le plus modifié le mode de régulation de l'action éducative territoriale tient sans doute au changement de culture des uns et des autres. Il faut d'abord le dire des cadres de l'administration déconcentrée de l'éducation nationale dont les modes de réflexion et d'action ont beaucoup évolué, passant de la gestion à l'administration au plein sens du terme, et spécialement à une approche politique de l'administration (Derouet, 2002 ;

Bégyn, Derouet, Dutercq 2002). Les compétences gagnées, alliées à leur expertise administrative toujours vivace et à leur connaissance des rouages du système éducatif, les ont placés en position bien plus favorable pour négocier avec les hommes politiques en place aux postes clés des collectivités. Les références et le langage sont devenus moins étrangers les uns aux autres, mais dans le sens d'une prise en compte par les représentants de l'éducation nationale du raisonnement managérial qui leur était autrefois étranger : c'est la rançon de la pénétration de plus en plus affirmée du Nouveau management public dans la sphère de l'administration de l'éducation (Brassard, 2000 ; Demailly, 2000 ; Dutercq, 2000b).

6. UNE ACTION GÉNÉRATRICE DE TENSIONS AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS

À ces tensions directes, plus ou moins bien résolues, sur terrain de décentralisation et de partage des compétences entre les représentants des deux tutelles désignées, s'en ajoutent d'autres, qui en sont la conséquence, au sein de l'éducation nationale, tout spécialement à l'échelon des établissements. Les différentes catégories de personnels des établissements ne sont pas, en effet, toutes aussi sensibles aux sirènes du nouveau management que font désormais retentir les cadres de l'éducation. Les tensions que crée inévitablement la nouvelle configuration de tutelle partagée dans un monde habitué à vivre et travailler en vase clos sont avivées par le fossé qui se creuse entre les différents référentiels d'action dont se réclament les uns et les autres.

Le référentiel moderniste et managérial a, en effet, fortement pénétré l'univers des personnels de direction, certes pas de façon uniforme. Ce sont d'abord les directeurs des gros établissements, en particulier technologiques et professionnels, qui s'en sont imprégnés, à la suite de certains cadres de la haute administration de l'éducation (Dutercq et Lang, 2002), mais, peu à peu, la fibre managériale s'est diffusée chez les chefs d'établissement. La transformation récente de leur statut et de leur évaluation, avec, en particulier, l'accent mis sur le modèle de la contractualisation, a généralisé le recours à des méthodes de gestion managériales au sein des établissements (Barrère, 2006). En revanche, les enseignants restent pour beaucoup attachés au référentiel traditionnel académique et bureaucratique (Demailly, 2001). Ils souhaitent préserver l'imperméabilité entre les différentes sphères : sphère pédagogique réservée à la classe et dont ils se veulent les seuls maîtres, sphère administrative dans laquelle se meuvent les personnels de l'administration de l'éducation nationale, chefs d'établissement et inspecteurs, dont la mission essentielle est de bien servir celle de la pédagogie et sphère politique située au niveau du gouvernement national qui donne les impulsions nécessaires et pilote de loin la bonne marche du système. Les références nécessaires sont prescrites et intangibles (ou presque) : instructions officielles, programmes d'enseignement, règlements divers. La régulation est, quant à elle, purement

normative et le contrôle quasi exclusivement *a priori*, chacun n'ayant à rendre de comptes qu'à une hiérarchie de corps (Dutercq et van Zanten, 2002).

Dans un système ainsi verrouillé, on imagine que l'introduction d'une nouvelle catégorie d'acteurs, dotée de pouvoirs importants, pourvoyeuse de ressources, mais aussi avide de résultats et de comptes, n'est pas bien vue, d'autant qu'elle est, à l'inverse, de mieux en mieux acceptée par les chefs d'établissement. Ceux-ci voient, dans les relations privilégiées qu'ils entretiennent avec la tutelle territoriale, des possibilités de gagner en autonomie d'action et de mieux asseoir une autorité locale encore mal établie. Et les personnels enseignants, repliés sur l'enceinte de l'établissement, reprochent souvent à leur proviseur ou à leur principal de privilégier la fonction de relations publiques et les contacts externes et de laisser aux adjoints le soin de la gestion de la vie interne des établissements.

Enfin, la décentralisation permet sans doute que s'expriment des tensions à propos des usagers des établissements dont la place et le rôle restent mal définis, notamment en ce qui concerne les parents d'élèves. Il est vrai qu'une des inflexions que les collectivités ont été tentées de donner fut d'ouvrir un espace d'expression et d'action à la demande d'éducation : celle qui émane des parents paraissait la plus aisée à saisir, mais surtout la plus urgente à satisfaire pour des responsables politiques qui voyaient sous-jacente la pression de leurs électeurs. Les collectivités leur ont donc prêté une attention certaine, non sans polémique, y compris quand il s'est agi de projets apparemment modestes comme celui d'aménager dans des établissements un lieu de réunion pour les parents. Habituellement, ces derniers sont obligés de demander au chef d'établissement avant chaque assemblée, l'octroi d'une salle, ce qui rend impossible toute réunion un tant soit peu improvisée, ce qui ne facilite pas non plus le travail de fond que souhaitent mener certaines associations de parents et qui nécessite un minimum de permanence. Ce type de projet a rarement abouti face aux réticences des enseignants. Plus conséquente est l'entreprise de rares conseils généraux qui ont souhaité donner la parole aux parents (mais aussi aux élèves) avant la rénovation ou la mise en chantier d'un collège afin de recueillir leurs attentes. Bien plus, certaines municipalités ont choisi d'associer régulièrement les représentants des parents à l'action éducative menée conjointement par leurs soins et par l'inspection académique en instaurant des réunions annuelles de présentation et de discussion des projets, mais aussi de rendu de comptes.

Si de telles initiatives ne sont pas toujours bien perçues des personnels des établissements et même des cadres des services académiques, c'est qu'ils craignent que l'ouverture aux usagers parents soit comprise seulement en termes de consumérisme scolaire, au risque d'aviver les tensions avec l'éducation nationale et de déstabiliser les établissements. Ces craintes en cachent sans doute d'autres, moins explicitées, qui tiennent à la certitude qu'ont beaucoup de membres de l'éducation nationale, surtout enseignants, que l'école est d'abord, voire uniquement leur affaire et que le grand partage entre éducation scolaire et éducation familiale a consacré une frontière imperméable entre

l'école comme univers des enseignants et le foyer familial comme univers des parents. Mais il ne faudrait pas pour autant ignorer que le référentiel marchand, qui s'oppose aux deux autres repérés dans l'organisation actuelle de l'enseignement en France, le référentiel managérial et le référentiel bureaucratique, est essentiellement porté par les parents, comme on le voit dans les stratégies dont ils usent pour choisir l'établissement de leurs enfants. Les conseils généraux, auxquels on a donné la possibilité de redéfinir les secteurs de recrutement des collèges, peuvent être tentés de laisser libre champ à ces stratégies, au risque de contribuer à déstabiliser les établissements les plus fragiles. Ce n'est pas, dans les cas observés, ce qu'ils ont choisi pour le moment, mais, en fonction des impulsions lancées par le gouvernement national qui garde un très important pouvoir de stimulus, la situation peut évoluer dans les prochaines années.

C'est ainsi un conflit entre trois modèles de légitimité et trois modes de régulation, portés chacun majoritairement par une catégorie d'acteurs, auquel se trouvent confrontées les collectivités territoriales et entre lesquels elles doivent arbitrer. La situation est parfois explosive, mais elle autorise aussi les plus habiles à se poser en médiateurs : c'est souvent ce rôle que choisissent les représentants des collectivités territoriales, s'inventant à leur tour une légitimité qui leur est propre. Il n'est pas rare non plus, dans la période récente, de voir une administration de l'éducation, dépourvue d'une partie de ses compétences effectives au profit des collectivités, retrouver une nouvelle forme de légitimité en actes quand elle choisit à son tour de se placer en garant et en arbitre. Les enseignants eux-mêmes s'en trouvent soulagés au point de considérer alors, à tort ou à raison, cette administration revigorée comme la gardienne du service public d'éducation.

7. CONCLUSION : UNE AUTORITÉ À PARTAGER

Les spécialistes (voir, entre autres, Perrenoud 2002, Bray 2003 ou encore Brassard dans cet ouvrage) ont pointé une contradiction permanente dans le processus de décentralisation éducative entre, d'un côté, l'incitation à une politique éducative locale volontaire portée par les projets des établissements scolaires et, d'un autre côté, l'accroissement du pouvoir accordé aux échelons intermédiaires administratifs et politiques, au moyen de l'accroissement des compétences conférées aux territoires. La France n'échappe pas à cette contradiction, loin de là.

Certains textes veulent ainsi favoriser l'autonomie des établissements scolaires : les mesures qui sont consacrées au projet d'établissement, à la mise en œuvre de contrats entre établissement et rectorat vont dans ce sens, comme dans la dernière Loi sur l'éducation de 2005 l'autorisation de mener sur le long terme (cinq ans) des expérimentations pédagogiques ou organisationnelles en dérogation de la réglementation nationale. D'autres la restreignent visiblement : l'octroi de pouvoirs à des instances de contrôle territoriales (services de déconcentrés de l'éducation nationale et collectivités

territoriales), dans le cadre des différentes phases de la déconcentration, réduit incontestablement les marges de manœuvre locales, c'est-à-dire celle des établissements, de façon à la fois fonctionnelle et symbolique. Nombre de chefs d'établissement expliquent que les derniers avatars de la déconcentration ont eu pour conséquence une reprise en main des rectorats (Dutercq, 2005 ; Barrère, 2006). Les recteurs ont, par exemple, reçu des compétences supplémentaires en matière de gestion et d'affectation des personnels enseignants, de diffusion et de contrôle de l'information à l'égard des établissements scolaires (ce qui limite de fait leur potentielle autonomie), d'évaluation des personnels de direction. Il faut y ajouter le fait que les recteurs se sont vu accorder un rôle grandissant dans le cadre de la nouvelle Loi de finances. En effet, ce sont eux qui sont chargés en matière d'éducation des budgets opérationnels de programme : chaque académie propose un projet annuel de performance, combinant objectifs nationaux et spécificités territoriales, ce qui fait des recteurs les véritables opérateurs en matière de gestion des moyens relevant de l'ensemble de l'enseignement scolaire (Pouliquen, 2005).

Si l'on veut prendre au sérieux l'idée de politique éducative locale, il y a donc nécessité de redéfinir cette autonomie en la resituant au niveau d'espaces territoriaux plus larges, non nécessairement figés, qui mettent en connexion une pluralité d'acteurs complémentaires, dont l'interdépendance est volontaire et liée aux nécessités des actions menées. C'est le sens des diverses formes de contrats qui servent de cadre aux différentes politiques éducatives locales, dans lesquelles sont fortement impliquées les collectivités territoriales de tout type, mais aussi des instances qui ne se contentent plus d'être de simples pourvoyeuses de fonds, mais affirment leur voix en matière d'action publique éducative. On peut le voir par la place prise par le monde de l'entreprise et du commerce dans l'action d'éducation de niveau territorial (surtout, il est vrai, dans le secteur de la formation professionnalisante), mais plus encore par des instances semi-publiques, comme les associations, et publiques, comme les caisses d'allocations familiales (Mahé, 2006). Ce ne sont donc pas les bonnes volontés qui manquent dans les différentes régions de France pour témoigner de l'intérêt à l'égard de l'éducation et prendre quand il le faut le relais des acteurs traditionnels...

La question se pose alors de qui régule, c'est-à-dire de qui veille à ce que les règles approuvées par tous soient respectées. Le problème est, bien sûr, que la régulation étant de plus en plus de nature situationnelle, les marges d'interprétation sont grandes. Le projet éducatif local ou territorial, dont les contours se dessinent non sans mal (*Ville-école-intégration*, 2003), est censé être le cadre de référence des différents contrats et leur lieu principal de régulation. Mais la grande nouveauté, c'est l'affichage de l'activité éducative de nombreux présidents de région et de plusieurs maires de grandes villes qui, de gauche comme de droite, se positionnent en nouveaux garants de la qualité de l'éducation.

L'État national a-t-il encore un rôle à jouer dans cette affaire ? On sait que des choix différents ont été faits d'un pays à l'autre. Certains anciens

systèmes très centralisés ont, en peu de temps, basculé dans la dévolution quasi-totale de l'action éducative au local (c'est ce qu'a fait la Suède au début des années 1990), il y a peu de chances que la France y souscrive, le processus de décentralisation y est, qu'on le veuille ou non, effectif, mais très progressif et très contrôlé. Ainsi, peut-on remarquer que l'État national assure encore aujourd'hui 63 % de l'investissement éducatif (contre 69 % en 1980), qu'il reste donc de loin l'acteur majoritaire de la politique d'éducation, et de fait, le mieux placé pour jouer un rôle de métarégulation, en prévenant tout spécialement les disparités interterritoriales et en assurant la mission nécessaire de péréquation. L'État ne pourra cependant tenir ce rôle que si les gouvernants restent convaincus de la nécessité de lui conserver une puissance à la fois partagée et suffisante mais encore une image positive, celle d'une autorité neutre et juste, d'une instance de recours et de soutien, façon de définir ce que pourrait être un État éducateur nouvelle manière, un peu plus modeste tout en étant résolument moderne.

La politique québécoise de décentralisation vers l'établissement : un changement important qui maintient l'instance intermédiaire en l'état

*André BRASSARD*¹

Dans les dernières années de la décennie 1990, le système public de l'enseignement obligatoire au Québec a été l'objet d'une réforme comportant plusieurs volets. Entre autres, l'adoption du projet de loi 180 qui, en 1997, amendait la Loi sur l'instruction publique (LIP), décentralisait des attributions administratives, soit des responsabilités, soit des pouvoirs, de l'instance territoriale intermédiaire qu'est la commission scolaire vers l'établissement. Cette décentralisation a été présentée comme un changement d'envergure dans la rhétorique réformatrice officielle et était considérée comme tel par beaucoup d'acteurs du système. Elle cherchait à répondre à la critique largement répandue, à savoir que le système était trop centralisé, ce qui engendrait uniformité, rigidité et démobilitation. Cet état de fait se traduisait, estimait-on, dans une activité éducative plus ou moins adaptée aux besoins et caractéristiques des

1 Université de Montréal / Université de Sherbrooke.

élèves. De même, le taux jugé trop élevé et alarmant de jeunes quittant l'école sans avoir obtenu un diplôme était décrié.

Sur le plan formel, le changement représentait un véritable accroissement de l'autonomie de l'établissement. Cependant, celle-ci était bien corseée. De plus, non seulement la situation en ce qui concerne la réussite scolaire n'a pas été améliorée, mais aussi, dans les faits, le rapport des commissions scolaires à leurs établissements n'aurait pas tellement changé. Bref, l'institution qu'est la commission scolaire agissant comme instance intermédiaire d'organisation des services éducatifs et d'encadrement a été maintenue en l'état, et s'est même affermie.

Ce texte veut montrer comment la politique de décentralisation a progressivement été bricolée, selon l'expression suggérée par C. Maroy, et tenter de comprendre pourquoi elle a été retenue dans la forme qu'elle a prise.

La première partie des trois que le texte comporte présente des informations préalables sur ce qui fait l'objet de l'examen. Elle décrit les principaux événements qui ont abouti à l'adoption du projet de loi 180 et elle circonscrit l'ampleur du changement ainsi que son impact. La deuxième partie est consacrée à l'analyse du processus de reconnaissance des problèmes que cherchait à résoudre la décentralisation et à celle de la formulation d'une solution. La troisième partie porte sur l'analyse du processus d'adoption de la législation. Elle examine de plus près pourquoi cette solution a été retenue.

L'analyse du processus est structurée selon les phases de production d'une politique publique, soit la reconnaissance du problème, la formulation de la solution, l'adoption de celle-ci et la mise en œuvre. L'analyse et l'explication sont effectuées à l'aide d'une approche hybride reposant sur le modèle de la décision politique de Jamous (1969 ; voir Facal, 2006 :79-85) sur les affirmations de Pitkin (1972 ; voir Brassard et Brunet, 1997) relatives à l'acceptation d'un changement et sur la théorie morphogénétique (Greener, 2005).

L'institution est définie comme un système relativement stable de normes et de définitions typiques de rôles, sous-tendu par des valeurs et des croyances, qui, s'articulant en mécanismes de régulation, structure et régit une activité faisant partie du champ de l'action collective et donne lieu à des pratiques relativement stables. (Brassard, 2000 :1). Cette définition issue du courant structuro-fonctionnaliste est proche de celles qui sont fournies par les théories institutionnelles. La commission scolaire du Québec est considérée comme étant une institution.

Un mot sur la structure du système public d'enseignement obligatoire du Québec. La constitution canadienne stipule que l'éducation est une responsabilité exclusive de ses provinces ou territoires. La structure du système québécois de l'enseignement obligatoire comprend trois échelons. À l'échelon central, interviennent principalement l'Assemblée nationale, le gouvernement et le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) ainsi que des organismes de consultation dont, principalement, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE). L'échelon intermédiaire est habité par la commission scolaire, une entité

territoriale décentralisée au sens strict du terme. Enfin, à l'échelon local, se retrouve l'établissement qui est une unité organisationnelle d'une commission scolaire. Les diverses dispositions formelles qui structurent et régulent le système sont surtout déterminées par des lois de l'Assemblée nationale, dont la principale est la Loi sur l'instruction publique (LIP). Le texte s'en tient à ce qui est pertinent au partage des attributions administratives au sein du système d'enseignement obligatoire et, plus spécifiquement, à ce qui concerne l'instance intermédiaire et les établissements.

1. LA DÉCENTRALISATION : SA PETITE HISTOIRE, SON AMPLEUR ET SON IMPACT

1.1 La petite histoire de la décentralisation (1988 à 1997)

La question de la centralisation/décentralisation a toujours été un objet de débat dans le système d'enseignement obligatoire depuis que l'État a assumé pleinement sa responsabilité sur celui-ci à partir du début des années 1960. Les termes dans lesquels il se posait sont demeurés à peu près les mêmes jusqu'à aujourd'hui (Brassard, 1986, 2007).

Un épisode de débat avait été amorcé en 1982 avec un énoncé de politique (Gouvernement du Québec, 1982) fort audacieux qui proposait d'accorder une très grande autonomie à l'établissement et de modifier significativement les fonctions de la commission scolaire de telle sorte qu'elle soit davantage au service de celui-ci. Ce n'est qu'en 1988 qu'il connaîtra son dénouement avec l'adoption du projet de loi 107. Sur le plan de la décentralisation, la nouvelle loi ne modifiait pas grand'chose, si ce n'est qu'elle complétait l'attribution à l'établissement de la responsabilité de la gestion de ses diverses ressources. Néanmoins, était-il prétendu par l'instance centrale, la nouvelle LIP « ... adapte le cadre législatif et administratif du système public d'enseignement primaire et secondaire aux consensus sociaux » (MEQ, 1989, p. 1).

Toutefois, alors même que la nouvelle LIP venait d'entrer en vigueur, la question du partage des responsabilités et des pouvoirs rebondit à nouveau. De sérieux malaises existaient dont témoigne, entre autres, un rapport du CSE qui montrait du doigt la trop forte centralisation du système (CSE, 1992). Dès l'automne 1991, le MEQ créait des groupes de travail ayant pour mandat de se pencher, parmi les problèmes identifiés, sur la question de la décentralisation. Celle-ci était souhaitée par une très grande majorité des intervenants du milieu (*La Presse*, 7 décembre 1991).

La décennie de 1990 sera ainsi marquée par un nouvel épisode de débat sur la question qui a mobilisé un nombre impressionnant d'acteurs, collectifs ou individuels, tant du système scolaire que de la société civile. Il sera fortement avivé par les inquiétudes portant sur les insuffisances relatives à la réussite scolaire, notamment sur le taux trop élevé d'élèves qui quittaient le système scolaire sans avoir décroché de diplôme.

Au cours de l'année 1996 seulement, trois organismes centraux de consultation et de délibération (OCCD) publieront un rapport sur l'état du système qui abordait, entre autres, la question du partage des attributions administratives et proposait des solutions. Ce sont successivement, le CSE (1996), la Commission des États généraux (1996) et la Commission parlementaire de l'éducation (1996). Leur apport respectif était le fruit d'une vaste consultation.

S'inscrivant dans la suite des propositions des États généraux, la Ministre de l'éducation dévoila en deux temps les orientations de la réforme qu'elle voulait entreprendre. Plus spécifiquement, en février 1997, elle en précisait les lignes d'action (MEQ, 1997). L'une était une décentralisation en faveur des établissements. Il était affirmé que « l'un des grands leviers qui permettront d'en arriver à la réussite éducative du plus grand nombre, c'est la capacité, pour chaque école, d'adapter ses services aux besoins et aux caractéristiques de la population qu'elle dessert » (p. 14). La réduction du nombre de commissions scolaires et un nouveau découpage de celles-ci selon la langue plutôt que selon la religion y étaient ajoutés. En avril, un avant-projet de loi traduisant ces intentions était acheminé à l'Assemblée nationale. Après une très vaste consultation, il a donné lieu au projet de loi 180 qui, à la suite d'une autre consultation, restreinte, a enfin été adopté par l'Assemblée nationale le 19 décembre 1997.

1.2 L'ampleur de la décentralisation

En vertu de cette législation, l'établissement acquiert la responsabilité directe de la mise en œuvre du projet national d'éducation et la plupart des pouvoirs qui y sont reliés, dont ceux concernant le choix des moyens en matière pédagogique, attributions affichées auparavant par la commission scolaire. Celles portant sur la gestion des ressources avaient déjà été acquises depuis 1988. Par ailleurs, l'établissement était maintenu comme entité organisationnelle faisant partie de la commission scolaire, le directeur continuant d'exercer sa fonction sous l'autorité du directeur général.

La commission scolaire est amputée de sa maîtrise directe de la mise en œuvre du projet national dans les établissements. Cependant, sa fonction de contrôle (de surveillance) sur cet aspect comme sur toutes les activités de l'établissement est clairement affirmée et continuellement répétée. Outre cette fonction de contrôle bien attestée, elle conservait ou voyait davantage expliciter ses fonctions d'organisation des services éducatifs, d'attribution des diverses ressources aux établissements (fonction qui comprend une exigence de péréquation), de soutien à ceux-ci, d'employeur du personnel, de propriétaire des immeubles et de nomination des gestionnaires d'établissement. Elle était aussi confirmée comme l'intermédiaire unique entre le ministre et les établissements dans l'évaluation des programmes et du fonctionnement du système (LIP, art. 243). Enfin, elle gardait sa responsabilité sur les services éducatifs complémentaires et particuliers aux élèves tout comme sur les services destinés aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou

d'apprentissage (EHDA). En revanche, quelques-unes de ses fonctions étaient davantage encadrées par l'instance centrale ou leur exercice rendu plus complexe. Enfin, le nombre de commissions scolaires passait de 156 à 72, la taille de la plupart augmentant considérablement. De ce fait, leur capacité d'action a été accrue.

À l'exception de ce qui est dit plus haut, mais aussi d'un délestage plutôt restreint, les attributions de l'instance centrale ont peu changé.

La législation entrait en vigueur au début de juillet 1998. En même temps que survenaient plusieurs autres changements et quelques négociations de conventions collectives, ce qui a affecté la mise en œuvre de la décentralisation. Par la suite, d'autres législations ont restreint l'autonomie des établissements au regard de la commission scolaire. Signalons seulement le projet de loi 124 (2002) dont l'une des dispositions exigeait l'exercice, par la commission scolaire, d'une fonction de planification stratégique à laquelle le projet éducatif de l'établissement devait être agrafé. En revanche, par l'annexe XII ajoutée à la convention collective du personnel enseignant, un arrangement de la tâche à être décidé à l'échelon de l'établissement devenait possible. L'annexe n'a malheureusement pas été mise en pratique, faute d'accord entre les parties à l'échelon intermédiaire. Elle a été reconduite dans la convention collective décrétée par le gouvernement en décembre 2006 et les conditions de sa mise en application sont devenues plus flexibles.

1.3 L'impact

Formellement, l'autonomie accordée à l'établissement est loin d'être négligeable. Cependant, tout en conservant sa prépondérance institutionnelle et celle sur le fonctionnement de la gestion (Brassard, 2007), et en raison de ses diverses attributions, la commission scolaire demeure en mesure de réguler de multiples façons l'exercice de cette autonomie, notamment au regard de la mise en œuvre du projet national. Elle peut faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement. L'autonomie de l'établissement est limitée, encadrée et contrôlée (Brassard, 2003 et 2004), ce que des législations ultérieures ont accentué, à l'exception de l'annexe XII.

En ce qui concerne la réussite scolaire, l'examen des divers indicateurs fournis par le MEQ (MELS, 2007) et des résultats aux épreuves internationales montre que les améliorations si vivement voulues ne se manifestent pas.

Les données de terrain (Brassard, 2003, 2004 ; Brassard et Brunet, 1983 ; Brassard, Lessard et Lusignan, 2006 ; Brassard, Lusignan et Lessard, 2002 ; voir les trois autres textes de collègues du Québec dans ce livre) montrent que la dynamique des relations entre les commissions scolaires et leurs établissements n'a pas tellement changé depuis 1997-98 et que les mêmes malaises et tensions y persistent, beaucoup de variations existant entre les milieux. L'intervention continuelle du siège social des commissions scolaires dans la vie des établissements se maintiendrait, quelle qu'en soit la raison. Les

acteurs du siège social n'auraient pas véritablement modifié la conception qu'ils entretiennent de leur rôle et la répartition des ressources suscite bien des critiques. Les conseils de commissaires seraient de plus en plus enclins à affirmer leur autorité et à se montrer entreprenants dans l'exercice de leurs attributions. La fonction de contrôle (de surveillance) des établissements aurait été accentuée. Enfin, il est constaté un peu partout que la gestion des commissions scolaires se politise.

Une manifestation de l'état de fait pointe sur les raisons qui ont amené la création du comité sur l'harmonisation des rapports commission scolaire/établissements à l'automne 2004. Le rapport du comité fait état de l'inconfort dans l'application de la LIP (FCSQ, 2006 :5) et y souligne les problèmes de gestion vécus dans les différents milieux. Le comité n'est pas sans rappeler celui sur la marge de manœuvre à élargir créé à l'automne 1991 où, pour une large part, les mêmes problèmes avaient été soulevés. Selon moi, la situation est inhérente à l'institution qu'est la commission scolaire du fait même de sa double prépondérance, qui engendre des logiques d'action différentes entre elle et ses établissements, et de sa double fonction de soutien et de contrôle.

Des nombreux changements qui sont survenus en même temps que la décentralisation, les interventions des acteurs des commissions scolaires ont été augmentées par une demande intensifiée de soutien que les établissements leur adressaient. En outre, l'évolution démographique à la baisse dans plusieurs régions et l'attrait pour les écoles privées qui ne se dément pas ont poussé les commissions scolaires à adopter des solutions qui ont perturbé inévitablement plusieurs établissements. L'instance centrale, quant à elle, n'a pas modifié significativement ses façons de faire, ce qui n'est pas sans effets sur l'agir de ces organismes. Bref, dans les faits, la décentralisation se réaliserait plus ou moins (Brassard, 2004).

Ajoutons qu'un mouvement d'affirmation et un effort de renforcement s'accomplissent depuis plusieurs années chez les commissions scolaires et leur fédération.

2. L'ANALYSE DU PROCESSUS : LA RECONNAISSANCE DE PROBLÈMES ET LA FORMULATION DE LA SOLUTION

2.1 La reconnaissance de problèmes et de la nécessité d'un changement

Deux problèmes ont été reconnus dès le début de la décennie de 1990². Le premier problème, celui de la centralisation qui opère principalement à l'aide

² L'analyse s'appuie sur l'examen des mémoires produits par les organismes consultés et de la transcription verbatim des séances de la commission parlementaire de l'éducation consacrées aux consultations sur les divers aspects qui ont trait au sujet du texte. Voir Brassard, 2007.

de ses tentacules que sont la normalisation ou la standardisation et le contrôle sous toutes ses formes, a trouvé différentes expressions. En particulier, le Rapport du CSE de 1991-92 dont le diagnostic déplore la trop grande centralisation (CSE, 1992), a diffusé et accentué l'expression du malaise et de la frustration qui avaient cours. Le problème sera redit à maintes reprises par la suite. Il devient largement reconnu dans le système et, à une moindre échelle, dans le public. Il devient impératif de s'y attaquer.

Ce problème a été associé, dès le départ, à un autre, celui de la relative « inefficacité » du système, qui a pris plusieurs visages. Cependant, ce sont le décrochage et l'échec qui ont surtout attiré l'attention, leur caractère alarmant ayant été grandement exacerbé par les syndicats d'enseignants et les éditorialistes. Ce faisant, le problème a été dramatisé et l'urgence de s'y attaquer d'une manière radicale a en même temps été mise en relief (*Le Devoir*, 7 décembre 1991 et 13 mars 1993). La conclusion est venue de soi : il faut un changement qui soit à la hauteur du problème. L'idée d'une réforme commence à être habilitée.

Le lien entre la centralisation et l'inefficacité du système, d'une part, et, d'autre part, la disponibilité d'une solution, la décentralisation, a probablement eu pour effet d'augmenter l'importance du premier problème et de le tenir haut dans les priorités des acteurs publics et dans l'agenda ministériel. Comme ce dernier portait sur le fonctionnement de gestion du système et irritait surtout ceux qui lui étaient associés, il n'est pas certain qu'une modification significative du partage des attributions administratives se serait imposée de façon aussi insistante si le problème de l'inefficacité tel que posé n'avait été si criant aux yeux de tous. Le CSE a relevé la relation : c'est parce que l'efficacité du système est en cause qu'il y a lieu de s'attaquer au partage des responsabilités et pouvoirs (CSE, 1996 :11).

Au total, trois prémisses de la proposition de changement semblent largement acceptées tant chez les acteurs du système éducatif que dans la société civile : le système est trop centralisé ; il est relativement inefficace ; il faut un changement majeur.

2.2 La formulation de la solution

La solution au problème de la centralisation est contenue implicitement dans le fait de l'énoncer : il faut décentraliser. Cette solution s'impose d'autant plus qu'elle était considérée comme devant favoriser l'engagement des acteurs du terrain et permettre d'adapter l'activité éducative aux besoins et aux caractéristiques des élèves. Elle contribuait ainsi à résoudre le deuxième problème. Elle a trouvé deux formulations qui ne sont pas sans ambiguïtés : « il faut rapprocher les décisions le plus près possible des acteurs du terrain » et « il faut donner plus d'autonomie aux établissements ».

Devenant une autre prémisses acceptable par la très grande majorité des acteurs concernés, la solution n'a pas été acceptée sans que les autres

dimensions du partage des attributions soient explicitées et les conditions à respecter posées. Ainsi, elle a été construite, articulée et, finalement, cristallisée dans ce qui forme la proposition de changement dont les énoncés constituent un discours de référence.

2.3 Le discours de référence comme proposition de changement

Tout au cours du processus de réflexion/délibération commencé dès le début de la décennie 1990, il s'est manifesté une dynamique de la convergence, du consensus, où s'interposait la recherche du compromis. Cette dynamique reflète principalement l'activité des trois OCCD nommés précédemment. Ceux-ci ont travaillé à formuler une proposition de changement, susceptible de solutionner les problèmes en cause et qui serait, en même temps, acceptable et acceptée. Il en est résulté ce que Muller (2005) appelle un « discours de référence », qui, reprenant en gros leurs principaux éléments sans pour autant en être une simple reproduction, transcende leur discours respectif. Ce discours est aussi, mais à des degrés divers, le produit des autres acteurs qui ont participé activement à la démarche. En effet, plusieurs de ses énoncés correspondent à des propositions au regard desquelles une certaine convergence existait chez bon nombre d'acteurs collectifs (les groupes d'intérêt) et individuels, sans nécessairement que ceux-ci soient en accord avec tout son contenu et sans que la convergence des uns, sur un point, soit le fait des mêmes sur d'autres points. En somme, ce discours forme un cadre cognitif et normatif d'interprétation de la réalité (Muller, 2005) et d'orientation de l'action qui, étant peu questionné, force l'adhésion, tout en limitant l'éventail des solutions spécifiques à envisager.

Le discours de référence est résumé dans les énoncés suivants qui se limitent à ceux pertinents au propos.

Le système d'enseignement obligatoire est, entre autres, trop centralisé. À ce problème, il faut associer le fait que le système n'est pas aussi efficace qu'il le faudrait. En effet, l'activité éducative est mal adaptée aux besoins et aux caractéristiques des élèves et le taux de jeunes qui quittent l'école sans avoir obtenu un diplôme est trop élevé et il est alarmant.

Un changement est nécessaire et doit se réaliser en visant l'accroissement de la réussite des élèves ; en assurant l'accessibilité, l'égalité des chances et la cohérence de l'ensemble tout autant qu'une certaine flexibilité ; et, enfin, en rapprochant la décision le plus près possible de l'action et des acteurs du terrain.

L'instance centrale doit continuer de déterminer les orientations d'ensemble de la mission éducative et d'établir des encadrements nationaux. En même temps, il importe qu'elle se déleste.

Les commissions scolaires doivent être maintenues, tout comme l'élection des commissaires, au suffrage universel. Héritage du passé, elles

servent d'intermédiaire entre l'autorité centrale et les établissements et elles constituent un rempart contre une centralisation excessive. Leur enracinement dans le milieu les rend aptes à prendre en compte les besoins de la population. Leurs attributions doivent être maintenues à peu près telles quelles, nonobstant une décentralisation en faveur des établissements.

L'établissement doit disposer d'une plus grande marge d'autonomie, principalement en matière éducative (pédagogique), de façon à pouvoir adapter son activité aux besoins et aux caractéristiques de sa clientèle. De même, il faut accroître l'autonomie professionnelle du personnel enseignant.

Le directeur doit exercer un rôle de leadership pédagogique. Il faut éviter que la décentralisation entraîne un encombrement du fonctionnement de l'établissement par les tâches d'intendance (les tâches administratives).

Un assouplissement de l'organisation du travail est nécessaire, les paramètres lourds des conventions collectives devant cependant continuer d'être négociés à l'échelon central.

La décentralisation exige, en contrepartie, l'imputabilité.

Les énoncés de ce discours explicitent les principes qui doivent inspirer le nouveau partage des attributions administratives et les conditions à respecter dans la décentralisation. Tout en prenant un ton général, ils sont ainsi susceptibles d'interprétations diverses, ils encadrent ou amenuisent la portée du changement : il ne faut pas aller trop loin dans un sens ou dans l'autre. Le processus de production de la proposition a ainsi eu pour effet d'intégrer le principe de l'autonomie à accorder à l'établissement dans un ensemble de propositions qui en restreignent la portée. La structure fondamentale du système, notamment les relations d'interdépendance entre les échelons, n'a pas à être modifiée substantiellement. L'ampleur du changement à effectuer se trouve rétrécie.

Il faut croire que le compromis sous-tendu dans la proposition l'a rendue acceptable à la majorité des acteurs, même si l'un ou l'autre de ses éléments ne recevait pas l'aval de tel ou tel groupe d'intérêt ou n'allait pas assez loin à leurs yeux.

Quelques-uns des énoncés du discours de référence étonnent par leur caractère paradoxal, en certains cas contradictoire. Énoncés qui, pourtant, ont été fréquemment répétés par les uns et les autres. Par exemple, il est dit que l'instance centrale doit continuer de déterminer les orientations de la mission éducative et d'établir les encadrements nationaux. Mais le système étant trop centralisé, elle doit se délester et l'autonomie professionnelle du personnel enseignant doit être accrue.

Au total, de par sa composition, le discours de référence a eu pour effet de rendre la proposition de changement acceptable, même si chacun de ses éléments n'est pas nécessairement accepté par chacun des principaux acteurs en cause. Il traduit un « consensus plus ou moins contradictoire » et manifeste bien la « logique d'agrégation » dont il émane (Palier et Surel, 2005).

2.4 Le discours des principaux groupes d'intérêt

Le processus, était aussi chargé d'une dynamique de la divergence où les intérêts, la négociation, la confrontation et les alliances ont primé. À quelques reprises, elle a été le fait des éditorialistes (ou « colomnistes ») qui, parfois, se firent passablement provocants (par exemple, L. Bissonnette, *Le Devoir*, 15 mars et 15 avril 1993). Elle l'a surtout été des groupes d'intérêt directement concernés qui se sont employés à construire un discours qui campe leur position respective au regard de l'état du système, des solutions à adopter et des conditions à respecter. La plupart sont intervenus à tous les moments du processus pour la faire valoir. Tout en y injectant des éléments dont il faudrait tenir compte, ils se trouvaient concurremment à exprimer leurs différences. Voyons en résumé le discours tenu par les principaux groupes d'intérêt. La plupart de ceux-ci étaient disposés à jouer le jeu de la décentralisation ; cet aspect ne sera pas mentionné, sauf si l'un ou l'autre groupe était en désaccord ou plus ou moins d'accord avec cette orientation.

La position que la Fédération des commissions scolaires du Québec a tenue depuis environ deux décennies et pendant toute la durée de l'épisode, consistait à préconiser une décentralisation de l'instance centrale vers la commission scolaire (*La Presse*, 8 décembre 1991 et 1^{er} juin 1993). Partant, ce devait être elle qui effectue la décentralisation en tenant compte des besoins du milieu et du contexte. La fédération insiste pour définir la commission scolaire comme un gouvernement « local » et pour affirmer que les établissements doivent continuer d'être des unités organisationnelles dépendantes hiérarchiquement de cette dernière. Elle met en relief la valeur que représente la démocratie scolaire.

L'Association des directeurs généraux des commissions scolaires (ADIGECS) et l'Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ)³ rejoignent la FCSQ sur le fait de maintenir le statut actuel des établissements. Lorsqu'il sera question d'aspects précis de la décentralisation, ces institutions seront plus réservées. À l'instar de la FCSQ, l'ADIGECS insiste pour qu'il y ait une décentralisation de l'instance centrale vers les commissions scolaires.

Les syndicats francophones des commissions scolaires « catholiques » (La CEQ et l'APM) sont des promoteurs des encadrements nationaux, visant en cela à protéger l'égalité des chances dans le système. Ils s'objectent à toute mesure qui aurait pour effet de créer un système à deux vitesses. De plus, ils préfèrent que les attributions soient situées à l'échelon de la commission scolaire plutôt qu'à celui de l'établissement. D'une façon générale, leur prise de position s'apparente à un accord pour le statu quo si ce n'est, cependant, qu'ils revendiquent davantage d'autonomie professionnelle.

3 Cette association de plus de 2 000 membres comprenait principalement des gestionnaires œuvrant à l'échelon des commissions scolaires, mais aussi des directeurs d'établissement, surtout de centres de formation professionnelle.

Plus que les autres groupes, les regroupements de directeurs d'établissement (FQDE, APDEQ, ADEM) veulent qu'une très forte autonomie et un statut d'entité juridique autonome soient accordés à l'établissement. Pour eux, le budget de base des établissements ne doit pas dépendre de l'arbitraire décisionnel de la commission scolaire.

Les associations francophones regroupant les parents membres des organismes de participation de l'établissement ou de la commission scolaire se situent sur un continuum quant au niveau de décentralisation à accorder à l'établissement. Elles oscillent entre une très grande autonomie et la prudence à cet égard. Elles se rejoignent sur le fait que les parents doivent être informés de ce qui se passe dans l'école et que leur participation à la prise de décision y soient importantes.

Les regroupements d'acteurs anglophones s'alignent sur les positions adoptées par les organismes francophones qui leur correspondent. Avec cette nuance, que la communauté anglophone se révèle fortement attachée à ses commissions scolaires considérées comme des instruments du maintien de sa vitalité et de son développement. D'où des bémols lorsqu'il s'agit de décentralisation vers l'établissement.

Les francophones protestants s'inquiètent non pas tant de la décentralisation que du découpage du territoire en commissions scolaires linguistiques qui occasionnera une redistribution de la clientèle scolaire. En effet, dans les commissions scolaires protestantes, la plupart des écoles francophones jouissent d'une assez grande autonomie et forment des communautés passablement vivantes. Ces francophones craignent la perte de ces acquis.

Chaque groupe était d'accord pour que l'autonomie professionnelle des enseignants soit accrue et qu'il y ait imputabilité.

3. ANALYSE DU PROCESSUS : L'ADOPTION DE LA SOLUTION

3.1 Les faits saillants

Le processus d'adoption couvre la période allant du dépôt de l'avant-projet 180 en avril 1997 jusqu'à l'adoption de la législation en décembre de la même année. Évidemment, la période précédente au cours de laquelle a émergé la solution ne saurait être dissociée de la présente. Ainsi, si les discours des groupes d'intérêt ont été exprimés et, le cas échéant, adaptés au cours de cette même période, la plupart ont été façonnés dans les années qui la précèdent.

Les deux textes législatifs successivement déposés traduisaient en dispositions légales le discours de référence avec ceci de particulier que la décentralisation n'a porté essentiellement et seulement que sur le transfert d'attributions administratives en matière éducative (pédagogique) de la commission scolaire vers l'établissement. Cette ligne a été maintenue tout au long

du processus législatif. De là, la délibération a consisté en un « bricolage » de la loi, l'essentiel en étant arrêté, bien qu'il ait été parfois écorché.

Tel que dit, la plupart des groupes ont affirmé leur accord de principe aux orientations que le texte mettait de l'avant. Sans les contester, deux groupes ont fait le dos rond à l'avant-projet et ont invité la Ministre à refaire ses devoirs. Ce sont la FCSQ, la position de son homologue anglophone se rapprochant de la sienne, et les syndicats d'enseignants francophones, le syndicat anglophone se montrant beaucoup plus nuancé que ces derniers. L'approche de ces groupes s'est modifiée au moment de la consultation sur le projet de loi.

Comme il fallait s'y attendre, en affirmant ou réitérant sa position, chaque groupe a cherché à infléchir la législation de façon à ce que ses préoccupations soient prises en compte. Dit autrement, chacun a cherché à faire valoir ses intérêts et objectifs. C'est ainsi que, paradoxalement, plusieurs interventions ont mis en doute la pertinence du transfert prévu à l'établissement de l'une ou l'autre attribution qui, tel que dit plus haut, constituait l'essentiel de la législation proposée. La décentralisation déjà acquise de certaines attributions à l'occasion de législations antérieures a aussi été remise en cause. De même, des dispositions centralisatrices ont été apportées au texte à la suite de l'intervention de certains groupes, par exemple, les dispositions relatives aux services aux EHDA. Au total, les débats ont montré combien les orientations dont le projet de loi prétendait s'inspirer étaient loin d'être acquises en pratique.

À l'occasion des consultations de la Commission parlementaire, se faisant l'avocat du diable, mais manifestement avec l'intention de contribuer positivement à la démarche, le porte-parole de l'opposition officielle, ce fut aussi le cas de ses collègues, a demandé à maintes reprises à l'un ou l'autre des groupes entendus en quoi la conviction voulant que la décentralisation proposée améliore la réussite scolaire était avérée. Il rappelait la carence d'études empiriques appuyant cette conviction. À l'occasion, il a aussi souligné les failles du projet. Au moment de l'étude du projet, article par article, bien qu'elle se fût efforcée de bonifier le texte, l'opposition a surtout fait montre d'obstruction.

Devenue ministre de l'Éducation en janvier 1996, Pauline Marois a manifesté une véritable « volonté politique » d'arriver à des solutions heureuses aux problèmes de la centralisation et de la relative inefficacité du système. À cet égard, elle a pris le relais des promoteurs de la solution, s'est située dans la dynamique de la convergence et a pris à son compte la proposition de changement véhiculée dans le discours de référence. S'étant assurée de l'appui du premier ministre et des membres du gouvernement, elle a maintenu avec clarté, constance et fermeté ce qui faisait l'essentiel de la législation. Ses discours, surtout en Commission parlementaire, montrent qu'elle visait le consensus. Sa position, a-t-elle répété, consiste à trouver un équilibre entre le laisser-faire et une trop grande normalisation, entre aller trop loin dans la décentralisation et ne pas aller assez loin.

3.2 Pourquoi cette solution a-t-elle été retenue ?

La théorie morphogénétique (Greener, 2005) suggère de greffer l'explication de l'action sociale sur deux dimensions, soit, d'un côté, la structure des relations de pouvoir entre les groupes et les intérêts que ceux-ci cherchent à faire valoir et, soit d'un autre côté, les idées qui prévalent. Palier et Surel (2005) ainsi que Muller (2005) ajoutent une troisième dimension à l'explication, l'institution, tout en suggérant des pistes d'articulation entre les trois.

D'une part, aucun groupe n'était en mesure d'imposer sa solution. Pas même le Gouvernement, lui qui, étant déjà engagé dans des actions réformatrices, dont la lutte au déficit, ne pouvait se permettre d'adopter une politique qui lui aurait aliéné des électeurs. D'autre part, aucun groupe n'avait la capacité ou ne pouvait se permettre de bloquer une solution qui, par ailleurs, aurait paru répondre aux fortes attentes exprimées pendant l'épisode et qui aurait été perçu comme un changement, surtout après une si longue démarche. Il fallait donc, au moins, s'y résigner. En effet, malgré l'ambiguïté des formules utilisées, tout penchait vers une solution qui devait accorder davantage d'autonomie aux établissements et aux acteurs du terrain.

Commissions scolaires, gestionnaires de celles-ci et syndicats d'enseignants se seraient carrément opposés à la solution consistant à modifier le lien de dépendance hiérarchique qui reliait l'établissement à la commission scolaire. Bon nombre des regroupements de parents craignaient aussi que les établissements soient laissés à eux-mêmes. Tous ces groupes formaient, dès lors, une alliance objective. Par ailleurs, préconisant la cessation du lien de dépendance, les associations de directeurs d'établissement disposaient d'une capacité d'influence beaucoup moindre que celle de ces groupes. Il s'agit des commissions scolaires et des syndicats d'enseignants tant sur le plan du nombre de membres ou des personnes représentées que sur ceux de leur personnel à plein temps, de leurs ressources financières et de communication, de leur place dans la hiérarchie des acteurs politiques, de leur audience dans la population et, enfin, de leur capacité à intervenir rapidement dans un débat. De plus, alors que les syndicats d'enseignants revendiquaient plus d'autonomie pour les leurs, ils n'appuyaient pas les directeurs dans la voie d'une autonomie juridique à accorder aux établissements.

A fortiori, aurait-il été question de diminuer l'importance des commissions scolaires ou de les abolir que l'opposition aurait été assez vigoureuse. Les anglophones, en tant que minorité, n'auraient certainement pas hésité à contester la légalité de cette disposition sur le plan constitutionnel. De même, une décentralisation significative de l'instance centrale vers les commissions scolaires, qui était tant réclamée par celles-ci, mais qui amenuiserait la prégnance des encadrements nationaux, aurait rencontré une vive opposition des autres groupes en raison de leur attachement aux idées qui s'imposaient dans la société quant au rôle que devait remplir l'instance centrale.

Quelles sont les idées qui s'imposaient alors, deuxième dimension à laquelle se rattache l'explication ? Trois ensembles inscrits dans le discours de référence dominaient. Il faut nommer :

1. Celui qui justifiait la centralisation qui avait acquis ses lettres de noblesse dans la mouvance de la mainmise de l'État sur le système d'éducation à partir de 1959. Elle était associée à la conviction voulant que les commissions scolaires ne soient pas en mesure d'assurer la modernisation du système et que seule l'action drastique de l'instance centrale sache y parvenir. Il n'est pas un document qui, s'intéressant à l'histoire des structures du système, ne reconnaisse pas le bien-fondé de l'action centralisatrice.
2. Celui qui justifiait le maintien de l'existence des commissions scolaires et de la démocratie scolaire à l'échelon « local ».
3. L'ensemble qui commandait le changement. *Mutatis mutandis*, les idées de cet ensemble jouaient aussi en faveur du maintien des commissions scolaires. Leur prégnance était renforcée par la popularité qu'avaient alors gagnée les idées du « New Public Management » et par le prestige qu'accompagnaient celles véhiculées dans le rapport Delors (1996).

Tel qu'il a été dit, le discours de référence aura réussi à « agréger » ces trois ensembles dans un tout.

Les deux dimensions de la situation, c'est-à-dire les relations entre les groupes d'intérêt et les idées, empêchaient toute solution radicale. En revanche, un non changement ou un changement jugé mineur était exclu. La solution qui a émergé et que le projet de loi a véhiculée permettait à chaque groupe de gagner quelque chose ou de ne pas trop perdre et de respecter symboliquement les trois ensembles d'idées. Dans les circonstances, selon moi, la législation allait aussi loin qu'il était possible. Il est très peu certain qu'elle aurait pu aller plus loin. Il est aussi douteux que la Ministre et son équipe le voulaient. À première vue, seules les commissions scolaires semblaient y perdre. Mais à y regarder de près, il n'est pas certain qu'elles ont beaucoup perdu. De plus, selon moi, l'épisode aura contribué à les renforcer, notamment dans leurs fonctions d'encadrement.

Les relations entre les groupes d'intérêt et leur rapport respectif aux idées tenues pour acquises ne permettent pas d'affirmer clairement que l'explication s'inscrit dans le modèle du « path dependence », de l'enfermement dans une trajectoire, selon la proposition théorique de Greener (2005). En ce qui concerne le choix de l'institution, ce modèle ne s'appliquerait pas non plus. Selon Mahoney (2000) ce choix doit être, au départ, contingent, à savoir qu'il ne doit pas s'imposer ou qu'il ne peut être prédit. Toutefois, si le modèle est considéré selon son versant reproduction de l'institution, les raisons exposées par Palier et Bonoli (1999) qui expliquent pourquoi une institution tend à se reproduire en s'ajustant deviennent pertinentes, à la condition de les adapter.

En premier lieu, il aurait été trop coûteux tant sur le plan des énergies et du temps à investir que sur le plan politique d'adopter une solution de rechange au modèle de commission scolaire en vigueur, ce qui implique ses rapports d'interdépendance avec l'instance centrale et l'établissement (et donc, la configuration de base du système), et de la mettre en œuvre. L'épisode examiné dans le présent texte en est une bonne illustration. En second lieu, surtout, les avantages à tirer d'un tel changement ne ralliaient nullement des acteurs à la majorité. Plusieurs y trouvaient des inconvénients. En troisième lieu, tous les acteurs associés au système s'étaient habitués à fonctionner dans un univers dont un acteur clé est la commission scolaire, même si une différence énorme existait entre l'ancienne commission scolaire catholique de Montréal, dont la clientèle s'élevait à environ 225 000 élèves autour de 1975, et les petites commissions scolaires de la fin des années 1950 qui comprenaient à peine quelques écoles.

3.3 Ce qui caractérise la commission scolaire comme institution

Au moment où elle a été créée, il y a plus d'un siècle et demi, la commission scolaire se voulait un organisme de gestion de proximité de l'offre d'éducation. Son existence résulte d'un compromis entre la volonté assimilatrice de l'autorité coloniale d'instaurer une école unique dans chaque collectivité et le refus de ce modèle venant tant des habitants français que de ceux anglais, mais pour des raisons différentes.

Avec l'augmentation de la population et du nombre d'enfants, la situation des commissions scolaires a considérablement évolué depuis lors jusqu'à aujourd'hui. Devenant plus grosses, elles ont été dotées peu à peu d'un appareil de gestion. À mesure aussi que la taille des écoles augmentait, la fonction de directeur prenait corps. Ici ou là, on procédait à des fusions. En 1962, le Québec comptait encore 1830 commissions scolaires de toutes tailles. Plusieurs autres vagues de fusion ont porté ce nombre à 72 en 1998. Partant, ces organismes sont devenus des instances territoriales intermédiaires d'organisation des services éducatifs et d'encadrement, ils sont devenus des organismes régionaux ou *supra*-locaux. Ils comptent sur un appareil de gestion important et spécialisé. Leurs administrateurs étant élus au suffrage universel, ils sont considérés comme des gouvernements au même titre que les administrations municipales. En même temps, ils doivent aussi être vus comme des agents administratifs de l'État. Désormais, c'est à l'échelon des établissements que se fait la gestion de proximité de l'activité éducative. Ces précisions devraient être formulées autrement dans le cas des commissions scolaires de Montréal et de Québec qui, au départ, étaient beaucoup plus importantes que les autres et dont les administrateurs ont été nommés jusqu'en 1973.

Les témoignages d'acteurs de la communauté anglophone montrent que la commission scolaire est indispensable. La communauté francophone n'entretient pas le même rapport à l'organisme. Pour celle-ci, c'est vrai aussi

pour la communauté anglophone, la commission scolaire, selon sa double identité de gouvernement régional ou supralocal et d'agent administratif de l'État, se révèle un arrangement fonctionnel à la fois pour la population d'un territoire et pour l'instance centrale.

L'instance centrale elle-même ou les directions régionales du MEQ, qui représentent celui-ci dans les régions, pourraient exercer la plupart des fonctions de la commission scolaire. Cette solution, est-il objecté, conduirait à une amplification de la centralisation et de l'alourdissement du système. Par contre, l'exercice de ces fonctions par une instance intermédiaire territoriale permet de mieux prendre en compte les attentes et besoins de la clientèle ainsi que les particularités d'un territoire. En outre, il est politiquement approprié pour l'instance centrale de garder une certaine distance au regard de la solution des problèmes particuliers et des conflits qui se vivent sur le terrain relativement à l'organisation des services éducatifs et d'être dessaisie de la surveillance immédiate de leur prestation. Fermer une école, envoyer des enfants vers un établissement plus éloigné que celui qu'ils fréquentaient ou rappeler un établissement à l'ordre comportent des inconvénients sur le plan politique. De plus, il convient très bien que ce genre de décisions soit pris par des personnes supposées représenter la population plutôt que par des fonctionnaires du MEQ. L'instance centrale peut toujours intervenir de façon exceptionnelle comme arbitre ou comme réparatrice de torts et en retirer les bénéfices politiques. Enfin, le financement partiel des commissions scolaires sur la base de l'impôt foncier est avantageux pour l'instance centrale tant que la valeur de l'évaluation foncière tend à augmenter. Bref, en raison de sa double identité, la commission scolaire joue un important rôle d'encadrement et de régulation de la dynamique singulière qui s'exprime dans un espace territorial donné et décharge l'instance centrale des inconvénients qu'elle comporte.

Difficile à remplacer, fonctionnelles ou avantageuses sur plusieurs plans, ce qui ne veut pas dire que le modèle soit sans inconvénients, les commissions scolaires ont, en outre, la capacité de peser dans tout débat sur les structures du système. Voilà qui aide à comprendre pourquoi cette institution tend à se maintenir, pourquoi il y a « enfermement dans une trajectoire ».

4. CONCLUSION

L'examen du processus qui a conduit à l'adoption du projet de loi 180 montre que la solution au problème de la centralisation s'est portée essentiellement sur une décentralisation administrative en matière éducative en faveur des établissements. Durant la période d'adoption, les malaises et tensions qui existaient entre ceux-ci et la commission scolaire n'ont pas beaucoup été mis en relief. Un non-dit se profilait à cet égard, de telle sorte que la façon et le degré selon lesquels une commission scolaire, en raison de ses attributions, pourrait contraindre ou limiter l'exercice de leur autonomie par les établissements n'ont pas été tellement pris en considération. La solution en aurait été affaiblie.

L'épisode examiné est révélateur de la manière dont les acteurs qui participent à l'action publique de structuration du système tendent à redéfinir la commission scolaire comme instance intermédiaire et à la délester de son rôle d'organisme de gestion de proximité. Ils reconnaissent d'emblée la nécessité de donner aux établissements les moyens d'être efficaces dans la réalisation de leur mission. Une telle prise de conscience les incite à remodeler en conséquence le partage des attributions administratives dans le système. Le processus de réflexion/délibération se déroule sur une longue période. Les modifications à effectuer étant soumises à de multiples exigences, l'adaptation perd de l'ampleur. Ce qui s'annonce comme un changement majeur, une transformation, devient tout simplement un ajustement. Dans le cours de cette dialectique, les effets non prévus de la solution retenue à la suite d'un épisode législatif, les attentes non comblées et l'évolution du contexte interne et externe contribuent à susciter un nouvel épisode. Ainsi, celui qui est scruté ici est intervenu à la suite d'un autre qui, lui-même, d'ailleurs, avait été précédé de l'un d'eux. Au moment où nous écrivons ce texte, le nouvel épisode amorcé depuis quelques années devrait connaître un moment fort avec un rendez-vous des intervenants suscité par la ministre de l'Éducation.

Les commissions scolaires québécoises : des acteurs stratégiques attentifs à leur environnement

Claude LESSARD et Pierre-David DESJARDINS¹

Dans plusieurs pays européens, on observe un développement des régulations intermédiaires dans le champ éducatif (Maroy, 2006 :77). Le contexte anglais ou nord-américain se caractérise plutôt par une réduction de l'importance des instances intermédiaires de régulation au profit des instances centrales et locales. Le Québec participe à cette dernière dynamique (Lessard et Brassard, 2006).

Dans ce texte, nous désirons analyser l'action de deux commissions scolaires (CS) face à cette dynamique et aux contraintes et opportunités qui s'offrent à elles. Quelle lecture font-elles de leur environnement et de leur réalité interne ? Dans quelle mesure leurs stratégies et actions prioritaires sont-elles prescrites par l'instance de régulation centrale, contraintes par le contexte local (notamment par la concurrence du secteur privé) ou par leur réalité historique interne ? Est-il possible d'y déceler des traces d'une forme d'adaptation différenciée ?

1 Université de Montréal.

Dans les pages qui suivent, nous tenterons de montrer que deux CS montréalaises « habitent » différemment leur environnement et leurs structures et construisent de manière propre le sens de ce qui est en jeu et de ce qui doit être fait. À nos yeux, elles sont activement engagées dans une quête de légitimité interne et externe, dans un contexte incertain qui pourrait remettre en cause leur existence.

Ce texte est ainsi structuré. Dans une première partie, nous décrivons des éléments essentiels du contexte et de la problématique. Dans une seconde, nous résumons la méthodologie de l'étude de cas des deux CS. Dans une troisième partie, nous présentons ces études de cas. En conclusion, nous comparons les cas à la lumière de la problématique de cet ouvrage.

1. CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

Au Québec, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, les CS constituent un palier intermédiaire du gouvernement et de l'administration de l'éducation, à la fois tributaires des décisions du palier central et responsables de la prestation des services éducatifs aux communautés locales.

À la fin des années 1990, le Québec a diminué de moitié le nombre de ses CS, les a déconfectionnalisées et restructurées sur une base linguistique. La déconfectionnalisation des CS tire sa légitimité de l'évolution de la société québécoise depuis la Révolution tranquille, en phase avec le pluralisme religieux de la société québécoise. Quant à la fusion, elle est, entre autres, une adaptation pragmatique à la décroissance démographique de la population. Cette fusion est la dernière d'une longue série de réorganisations des territoires scolaires tout au long du XX^e siècle, obéissant à des impératifs de rationalisation administrative et de développement des services éducatifs. Cette réorganisation des CS ne s'est pas effectuée sans difficultés (Lusignan, Lessard et Brassard, 2001), les CS fusionnées ayant chacune leur culture propre. Le législateur a aussi créé les conseils d'établissement et a accordé à ceux-ci des pouvoirs dans la gestion des écoles. Certes, l'exercice de ces pouvoirs est variable selon les milieux, mais il n'en demeure pas moins que le législateur désirait rendre légitime une plus grande autonomie de l'établissement par rapport à la CS, au nom de la prise en compte adaptée des situations locales, d'une réponse plus pertinente aux demandes et besoins des parents et d'une gestion plus efficace et efficiente. Parmi ces situations locales, il y a, du moins dans les centres urbains, une concurrence forte du secteur privé et l'extension du libre choix de l'école par les parents.

Malgré ou peut-être à cause de ces changements, des observateurs (Proulx, 2001) reconnaissent qu'en tant que gouvernement local, les CS souffrent d'un « déficit démocratique », les élections des commissaires donnant lieu à un très faible taux de participation de la population. D'ailleurs, un parti politique a proposé de les abolir, afin de réduire la « bureaucratie » scolaire et d'économiser un demi-milliard de dollars.

On constate donc à la fois une réorganisation des CS et un questionnement sur leur rôle en tant qu'instance intermédiaire. Ce questionnement fait écho aux débats similaires dans le reste de l'Amérique du Nord et en Grande-Bretagne (Lessard, Brassard, Lusignan, 2002).

Dans ce texte, nous nous intéressons aux CS en tant qu'actrices stratégiques. Nous posons, comme les tenants de l'approche contingentielle (Scott, 2001), qu'elles habitent et interagissent avec un environnement complexe. Celui-ci comporte plusieurs dimensions (juridique, politique, sociale et culturelle). Certaines créent de l'incertitude et d'autres des niveaux de contraintes variables. L'environnement fournit les ressources dont la CS a besoin (d'où une certaine dépendance), ainsi que la légitimité requise pour sa pérennité institutionnelle (Meyer et Rowan, 2006). Il impose à la CS des règles, cadre son action et la limite par l'allocation des ressources. Ce sont là autant de contingences de l'action, mais celles-ci n'agissent pas par elles-mêmes, de manière « objective » et déterministe. Leurs effets sont médiatisés par des processus d'interprétation et de « dialogue » entre l'organisation et son environnement, processus qui permettent d'imaginer des choix, de les soupeser et de les reconstruire selon les contingences de la situation. Weick (1969), critiquant l'approche contingentielle « objectiviste » et déterministe, estime que l'environnement de l'organisation n'est pas une « donnée », mais plutôt une réalité « émergente » (« enacted » en anglais), construite par les actions des acteurs de l'organisation. Ainsi, ceux-ci tentent souvent de donner à l'environnement une forme cognitive qui permette à l'organisation de faire un meilleur usage de ces ressources. Selon Weick, l'organisation est toujours proactive, créant et constituant l'environnement auquel elle réagit. À cet égard, les processus d'attention sont centraux : ce qui est d'objet d'attention dans l'environnement existe, ce qui ne l'est pas n'existe pas. L'environnement se définit ainsi largement en termes d'information et le travail de lecture de l'environnement par l'organisation consiste, selon Weick (1969 :29), à réduire l'équivocité de cette information.

Suivant ce point de vue, il est possible de concevoir une vision proactive des acteurs organisationnels en situation, producteurs d'une lecture de l'environnement et de stratégies potentiellement adaptées et génératrices de légitimité et d'efficacité (Spillane et Thompson, 1997 ; Spillane *et al.* 2002a et 2002b). Dans une CS, si tous les acteurs sont conviés à participer à ces processus (formatés, ces années-ci, en « plans de réussite » et en « planification stratégique »), les cadres supérieurs (en collaboration avec les commissaires) ont un rôle déterminant à jouer, ce qu'essaie de modéliser la recension d'écrits administratifs sur le leadership (Morley et Hosking, 2003). C'est ce que notre étude de cas entend montrer.

2. L'ÉTUDE DE CAS, MÉTHODOLOGIE

Nous avons analysé, au cours des années 2006 et 2007, deux des plus importantes CS québécoises par leur taille, représentant les deux grandes

communautés linguistiques du Québec. Elles sont situées sur l'Île de Montréal. Cette limite constitue un choix stratégique ciblant la concurrence entre les établissements, les palmarès et une forte demande de différenciation selon les strates socioéconomiques d'un milieu fortement urbanisé. Ces caractéristiques ne sont pas celles qui prévalent d'entrée de jeu pour les CS des autres régions du Québec.

Pour analyser les deux CS sous l'angle de la lecture de leur environnement institutionnel et des stratégies adoptées, nous avons opté pour une analyse documentaire ainsi que des entrevues semi-dirigées auprès de divers acteurs œuvrant au sein de chacune des CS. Une attention particulière fut donnée aux intervenants des sphères plus élevées des deux organisations, notamment la direction générale et les directions de regroupement. De plus, pour chaque CS, aux entrevues des cadres, nous avons ajouté des entrevues de deux directeurs d'établissement et de conseillers pédagogiques afin de confronter le discours des premiers à l'expérience « terrain » des seconds. Dans la suite de ce texte, l'expression « cadre » regroupe l'ensemble des personnes interrogées. Une quinzaine d'entrevues dans les deux CS ont été réalisées.

L'entrevue comprenait trois parties portant sur 1) les changements dans les politiques de la CS, 2) les changements dans les politiques provinciales, et 3) les changements du contexte social donné, affectant le rôle de la CS, le travail des enseignants et des directeurs. L'étude a été complétée par l'analyse des documents publics des CS : les *plans stratégiques et rapports annuels* respectifs ainsi que les *allocutions* de début d'année. Nous avons aussi examiné les documents préparés par les organismes paragouvernementaux et syndicaux du Québec, ainsi que ceux de *l'Association québécoise des commissions scolaires de langue anglaise*. Nous avons aussi pris connaissance des publicités des CS dans les médias, celles-ci révélant une stratégie explicite de positionnement institutionnel sur le quasi-marché scolaire montréalais.

3. LES ÉTUDES DE CAS

3.1 La Commission scolaire anglophone

La commission scolaire anglophone (CSA) étudiée est la plus grande CS anglophone du Québec. Formée en 1998 à la suite du décret modifiant la Loi sur l'instruction publique, elle résulte du regroupement des organismes scolaires protestants et catholiques anglophones de l'Île de Montréal. Son vaste territoire couvre 17 arrondissements de la ville de Montréal. Sa grande étendue l'oblige à desservir des élèves au statut socio-économique très diversifié, variant du plus pauvre au plus riche. La CSA compte plus de 25 000 élèves dans ses écoles pour l'année scolaire 2005-2006 et prévoit connaître une décroissance régulière d'ici cinq ans. Tout comme la CS francophone, elle a accumulé depuis plus d'un siècle une expérience sur le plan de l'éducation multiculturelle et de la défavorisation socioéconomique. Enfin, elle a une mission particulière à l'égard de la survie de la communauté anglo-montréalaise.

3.1.1 *La perception de l'environnement local et de la concurrence*

Plusieurs facteurs ont modifié l'environnement et la population des écoles de la CSA. Tout d'abord, la loi 101 a obligé les enfants issus de l'immigration à fréquenter l'école francophone à partir de 1977, réduisant ainsi l'accès à l'école anglaise. Plus récemment, la fusion des commissions scolaires et leur restructuration sur une base linguistique ont modifié le territoire et les caractéristiques de la population desservie par la CSA. La CSA est aussi confrontée à d'autres réalités, notamment la migration vers les banlieues de jeunes familles de classes moyennes inférieures, impulsée par l'augmentation du coût du logement sur l'île de Montréal. En conséquence, la population de la CSA non seulement est en décroissance, mais elle se vide de ses éléments « moyens », les extrêmes socio-économiques (riches/pauvres) demeurant présents.

Un autre type de migration, plus difficilement chiffrable mais néanmoins perceptible, s'effectue vers Toronto ou d'autres villes canadiennes, parmi les familles plus scolarisées et plus favorisées. Il y a là un problème de survie vivement ressenti par la communauté anglo-montréalaise : les jeunes anglo-qubécois quittent Montréal pour des carrières plus prometteuses au Canada anglais ou aux États-Unis. Leurs enfants sont scolarisés en dehors du Québec, contribuant à un vieillissement accéléré de la communauté anglophone de Montréal. Devant ces réalités, la CSA tente de maintenir une image de qualité et de conserver des structures accueillantes. Pour les cadres de la CSA, la concurrence n'est pas tant avec des institutions d'enseignement privé anglo-montréalaises – il y en a peu – qu'avec des écoles de Toronto, Vancouver ou New York !

Malgré ces dernières affirmations, on doit néanmoins remarquer des décisions prises en fonction d'une logique de concurrence locale. Quant à la baisse de clientèle, deux effets importants sont mentionnés : l'importance croissante au sein des classes et des écoles du nombre d'élèves en difficulté et la résurgence de la problématique des petites écoles et des conflits que cela engendre avec les parents.

Selon un cadre interrogé, la politique d'intégration des enfants en difficulté en classe régulière rend difficile le travail des enseignants. De plus, l'insatisfaction de la part des parents, dès lors tentés de retirer leur enfant de l'école publique au profit du secteur privé, est aussi palpable. L'école publique se trouve prise au piège : elle ne répond ni aux besoins des enfants en difficulté, ni à ceux des élèves réguliers. Pour se sortir de cette difficile situation, la CSA a investi beaucoup d'argent dans les services aux élèves en difficulté, estimant que cela correspondait à sa mission, mais aussi qu'il était nécessaire de satisfaire les parents de ce type d'élèves, comme ceux des élèves réguliers. La judiciarisation des rapports entre la CSA et les parents laissent entrevoir que l'équilibre dans la réponse aux demandes des divers types de parents demeure fragile.

Par ailleurs, si la composition de la population de la CSA change, la décroissance de l'ensemble de la population scolaire fait craindre le pire aux cadres, conscients de l'obligation de rationaliser l'offre de services. Tout dossier de fermeture d'écoles devient très sensible au sein d'une communauté linguistique qui se sent de plus en plus minoritaire au sein du Québec moderne. La marge de manœuvre est beaucoup plus mince pour cette CS de moindre envergure puisque le financement dépend du *per capita* d'élèves. Il arrive que le gouvernement (ou des politiciens) intervienne dans ces dossiers de fermeture d'écoles. Celui-ci ne veut pas payer pour des écoles vides, mais craint le ressac électoral d'une décision de fermeture d'école. La CS demeure donc très prudente quand vient le temps de rationaliser ses espaces.

Nonobstant une telle appréhension de l'environnement social et politique de la CS, de la part de ses cadres, ceux-ci ont néanmoins le sentiment que, compte tenu des contraintes et des évolutions qu'elle ne peut infléchir, la CS prend les bonnes décisions pour répondre aux besoins de sa communauté en gardant en tête ces contingences. Elle se dit capable de maintenir sa légitimité en tant qu'institution publique d'éducation et cela, dans trois domaines : 1) l'enseignement du français langue seconde, grâce aux programmes d'immersion ; 2) l'éducation multiculturelle et 3) la différenciation des programmes au secondaire pour contrer la concurrence du réseau public et privé.

Au regard du français langue seconde, un des cadres interviewés affirme que c'est la fierté de la CS que de proposer un enseignement de qualité dans ce domaine, les parents ayant des attentes fortes à ce sujet. La CS a exercé du leadership en rationalisant et ciblant l'offre de programmes en trois formats. En réduisant ainsi l'autonomie des établissements, elle affirmait sa volonté de faire de l'immersion une caractéristique fondamentale de son projet éducatif et de son identité institutionnelle.

Quant à la concurrence, la CSA la perçoit au sein du réseau d'écoles secondaires, tant publiques que privées à l'échelle de toute l'Île de Montréal. Elle y fait face avec une différenciation de l'offre scolaire, multipliant les programmes spéciaux (par exemple, l'école internationale avec examen d'entrée), les campagnes de publicité et du travail sur l'image de l'école publique (« *branding* »). Le fait de modifier, par exemple, l'appellation d'une école en « *Academy* » n'est pas neutre, ce mot étant doté d'une connotation de qualité et d'excellence. La CSA a procédé, au tournant des années 2000, à la création de projets particuliers pour attirer ou retenir ses élèves, tout en balisant la prolifération de ces programmes. Ainsi, le projet de sport (hockey)-étude dédié au secteur primaire est restreint à deux écoles, chacune remplissant son mandat dans un des deux grands secteurs de la CS (Est/Ouest). La CS s'investit dans de tels projets tout en maintenant une certaine fermeté devant les demandes des autres écoles pour y adhérer.

Au sujet de la publicité, la CSA a débloqué en 2006 une somme élevée comparativement aux années précédentes. Hormis plusieurs commandites

privées qui ont permis de produire et d'installer de grandes bannières publicitaires, la CS a consenti des milliers de dollars à son comité marketing pour des activités promotionnelles. À cela s'ajoute une campagne de publicité de 90 000\$ dans les médias opérée par la Quebec English School Board Association (QESBA) pour informer sur les examens d'admission des écoles anglophones du Québec. Simple bannière avec slogan ou page d'information dans les journaux au sujet des nouveaux programmes enrichis de ses écoles, cette publicité s'ajoute aux multiples communiqués de presse annonçant la venue de personnalités artistiques, sportives et politiques dans les écoles à projets particuliers : un rocker a visité son ancienne école à volet artistique ; des joueurs professionnels de soccer ont fait de même à l'ouverture d'une école sport-étude. Le rapport de la CSA aux grands médias anglophones montréalais est très positif puisqu'ils partagent un statut comparable de pilier de la communauté anglo-montréalaise, participant tous les deux à y maintenir une forte cohésion. Cela n'est pas le cas à la CSF, pour qui le rapport aux grands médias francophones est plus problématique.

3.1.2 *Le sens de la politique de « décentralisation »*

Lorsque nous avons interrogé les cadres de la CSA à propos de leur lecture de la loi 180, ils ont abordé trois aspects : le rapport entre le ministère et la CS, celui entre le siège social de la CS et les établissements (la problématique du soutien et du contrôle) et l'impact de l'avènement des conseils d'établissement sur la CS.

À propos des rapports avec le ministère, les cadres de la CSA affirment qu'ils préféreraient avoir plus de « flexibilité », qui à leurs yeux est insuffisante. Cela leur permettrait (à l'intérieur du cadre réglementaire fixé par l'État) de « s'adapter le régime pédagogique pour répondre à leurs besoins » en tant que communauté et de « faire ce en quoi ils croient ». Les cadres déplorent la difficulté pour la CS de rester fidèle à ses orientations et traditions éducatives, tout en se soumettant à l'autorité ministérielle. L'enjeu, pour le directeur général, est de sauvegarder un espace d'autonomie d'action entre la réglementation gouvernementale uniforme et les demandes des parents. Pour lui, cette flexibilité doit être réelle sur les plans budgétaire, curriculaire et de la gestion du personnel. Or, il estime la situation actuelle moins flexible qu'auparavant, par l'obligation de résultats que fait peser le gouvernement, ainsi que par le processus de « décentralisation » rattaché à cette imputabilité. S'il y a moins de flexibilité et de marge de manœuvre pour la CS, cela est en partie lié à des « mesures spéciales » imposées par le gouvernement qui opère un couplage serré entre une enveloppe budgétaire et des actions spécifiques imposées aux CS. À telle enseigne, l'image d'une forme d'étranglement lui vient à l'esprit : en tant que secteur minoritaire linguistique, la CSA doit survivre à un trop grand nombre de contraintes.

Selon un autre cadre de la CS, la présence de programmes ministériels dont le financement peut être directement alloué aux écoles est en cause. Dans ces cas, le ministère fait affaire directement avec les écoles, court-circuitant

ainsi le lien traditionnel entre la CS et le gouvernement. Pour ce cadre, le sens de la politique de « décentralisation » est ambigu et source d'inquiétudes et il croit qu'à moyen terme, le gouvernement minimisera graduellement le rôle des CS, jusqu'à leur abolition, permettant aux écoles de saisir ce rôle et le pouvoir qui s'y rattache. Selon lui, l'État cherche toutefois le point d'équilibre entre davantage d'autonomie et de responsabilité pour les établissements et le maintien d'une structure intermédiaire responsable et de contrôle. La problématique prend tout son sens lorsque les membres des conseils d'établissement se font dire qu'ils acquièrent des pouvoirs décisionnels importants tandis que les CS conservent toujours les mêmes responsabilités de « *monitoring* » de direction et de restriction. Selon ce cadre, cette incohérence mérite d'être questionnée.

Ainsi, la CS, coincée entre l'État et les parents exerçant davantage de pouvoir dans les conseils d'établissement, doit faire face à deux enjeux historiquement déterminants dans la construction de l'identité institutionnelle de la CSA, soit 1) l'investissement consenti par celle-ci dans les services pour les élèves en difficulté et 2) soit le travail de conception des modèles d'enseignement du français langue seconde. On l'a vu précédemment, une forte proportion d'élèves est issue de milieux défavorisés et manifeste des difficultés de comportement et d'apprentissage. En conséquence, la CSA doit investir dans des services pour ce type d'élèves et ce, au-delà du financement gouvernemental. Or, les dernières négociations entre le gouvernement et les enseignants ont été l'occasion pour les syndicats de forcer la main au gouvernement afin qu'il alloue davantage d'argent à ce type d'élèves. Selon les cadres de la CSA, la CS n'a pas reçu sa part de cet argent neuf, le gouvernement lui demandant, par ailleurs, de maintenir son niveau d'engagement. Pouvoir décider où va l'argent est crucial et les cadres revendiquent ce pouvoir, pour la CS, en vertu de leur propre analyse des besoins des élèves.

Quant à l'enjeu des programmes d'enseignement du français langue seconde, la CSA a rationalisé, au moment de la fusion des CS, ces programmes, les réduisant de douze à trois. Une des raisons évoquées est le conflit potentiel entre les conseils d'établissement et la CS, notamment en matière d'affectation des enseignants. Cette transformation curriculaire, relativement majeure, a permis à la CS de prévenir des conflits, tout en maintenant vivante cette particularité historiquement importante pour elle. Cette ligne de conduite permet momentanément à la CS de gérer la diversification des programmes tout en maintenant le niveau de qualité souhaité sur l'ensemble de son territoire.

La CSA, dans son rapport actuel avec le MELS, cherche à sauvegarder un espace politique qui lui soit propre permettant de maintenir son identité institutionnelle historique. Les enjeux liés à la gestion de l'enfance en difficulté et à la définition des modèles d'immersion en français sont d'une grande importance aux yeux de ses cadres dirigeants. Ils sont révélateurs d'une identité qui pourrait éclater, d'où cette volonté d'encadrer la diversification des programmes.

3.1.3 *Le rapport entre la CSA et les établissements : rester maître de la production interne du sens*

Cette volonté de la CSA de maintenir sa présence entre le gouvernement et les établissements s'exprime aussi à l'interne par le travail effectué par les directions régionales et les services pédagogiques centraux. L'existence de ces structures fait dire au directeur général que la CSA se situe au milieu du continuum centralisation/décentralisation. Si les Directions régionales ont une fonction de supervision, les services pédagogiques sont centraux et orientés vers le soutien du renouveau pédagogique. Leur personnel est spécialisé en fonction des matières du curriculum. C'est le directeur de l'école qui formule les besoins de son école et commande au siège social les services pédagogiques nécessaires à l'implantation de la réforme curriculaire. Sur ce plan, la CSA se différencie de la commission scolaire francophone (CSF) qui a décentralisé ses services pédagogiques dans les écoles. À la CSA, les conseillers pédagogiques visitent régulièrement les écoles, mais la majeure partie de leur travail s'effectue au siège social. C'est le directeur d'établissement qui est le leader pédagogique. Dans cet esprit, la CSA a décentralisé vers l'école une bonne partie du développement professionnel des enseignants. Il revient donc au directeur et à l'équipe école de définir les besoins de formation continue. Ce type de gestion apparaît dans l'esprit de la loi. La CS en prend acte, tout en maintenant des services centralisés : la responsabilité du succès de l'élève incombe aux écoles et à leurs instances propres et la CS doit désormais faire en sorte de soutenir les écoles dans cette responsabilité. Si ces évolutions sont saisies comme menaçantes par la CS et ses cadres, elles véhiculent aussi un rôle essentiel pour la CS, soit celui de la construction du sens des politiques ministérielles, une activité institutionnelle importante : les écoles comptent sur la CS pour l'interprétation et la traduction des politiques. En ce sens, la CS peut développer une identité propre par le biais de l'interprétation des politiques provinciales. Il apparaît donc que le rôle des services pédagogiques centraux et de la supervision régionale est désormais de produire et de partager ce sens au sein de l'organisation, tout en maintenant le cap sur les politiques spécifiques de la CSA. Cette valeur ajoutée s'avère cruciale pour cette communauté linguistique minoritaire.

3.1.4 *Les conseils d'établissement : la crainte de conflits entre les parents et la CSA*

Si les cadres de la CSA n'expriment pas d'inquiétudes à l'égard des relations entre le siège social et les directions d'école, consacrées « *captain of their ship* » et « *pedagogical leader* » et clairement intégrées dans la culture administrative de la CS, ils relèvent par ailleurs des inquiétudes à l'égard des conflits potentiels avec les parents membres des conseils d'établissement.

Les cadres de la CSA rappellent qu'il y a toujours eu des comités d'école à la CS, et que des rapports transparents et non conflictuels avec les parents ont toujours été valorisés. Ils n'en expriment pas moins des craintes à l'égard des

pouvoirs actuels octroyés aux conseils d'établissement, craintes accentuées par des ambiguïtés ou des zones d'ombre de la loi 180. La CS ne cherche pas à éviter l'exercice des pouvoirs consentis par la loi aux parents, mais plutôt que cet exercice n'engendre des conflits entre les parents et la CS sur le budget, le curriculum, les services aux élèves en difficulté ou la fermeture de petites écoles. Il y a une stratégie explicite de rapport aux parents afin que leurs demandes légitimes ne dégénèrent en conflits médiatisés ou judiciairisés.

D'ailleurs, une campagne d'information a été déclenchée en 2003 par la *Quebec English School Boards Association* (QESBA), avec un guide pratique à l'intention des parents des conseils d'établissement. Il témoigne de la montée en puissance d'un groupe politique, les parents, faisant valoir ses objectifs et ses préoccupations, par l'entremise d'une structure légale lui octroyant de nouveaux pouvoirs. On observe aussi plusieurs interprétations de la loi 180 concernant le pouvoir de ces conseils. Le directeur général de la CSA se dit coincé entre les interprétations du Ministère et celles des parents, alors que plusieurs milliers de dollars en frais juridiques s'accumulent pour des querelles sur certains articles de la loi.

3.1.5 Conclusion

La CSA habite un environnement politique – celui du Québec de la loi 101 et de la restructuration des CS sur une base linguistique – qui a pour effet de réduire son champ d'action traditionnel. De plus, la lecture et l'appréhension de cet environnement particulier semblent dicter ses actions, mues par un certain esprit qu'on pourrait qualifier de « survie », mais sans pour autant que la CS ne laisse de côté sa mission première de fournir une éducation de qualité à tous avec une attention toujours aussi soutenue envers les élèves plus défavorisés. Elle n'est plus le lieu de l'intégration par excellence des familles immigrantes à la communauté anglo-montréalaise. Elle est dorénavant la dispensatrice de services éducatifs pour une communauté linguistique en processus de décroissance et de minorisation au sein du Québec moderne. Elle doit faire en sorte que ses élèves soient capables de s'intégrer au Québec francophone (d'où l'accent sur les programmes d'immersion en français) et de vivre dans une société canadienne pluriculturelle et pluraliste (d'où la politique d'éducation multiculturelle).

Les cadres de la CSA ont le sentiment que la CS est davantage que par le passé, coincée entre, d'une part, un gouvernement encadrant et renforçant une obligation de résultats et, d'autre part, des établissements à qui des pouvoirs importants ont été consentis, générant ainsi un potentiel de conflits avec la CS. Cette situation d'« étranglement » rend difficile le maintien d'une spécificité ou d'une personnalité propre pour la CS.

À cette situation, la CS répond par :

- une stratégie d'encadrement du transfert de pouvoirs et de responsabilités de la CS aux établissements et aux parents (formation des

parents membres des conseils d'établissement) favorisant une approche non conflictuelle et accommodante avec les parents ;

- le maintien de services centralisés à la CS afin de produire et de partager un sens commun des politiques, notamment de la réforme des programmes d'enseignement, des services aux élèves en difficulté et de l'enseignement du français langue seconde. Tout se passe comme si les cadres de la CS avaient réalisé qu'ils ne pouvaient laisser les 70 écoles construire ce sens, car si tel était le cas, le siège social n'aurait pas de valeur ajoutée en tant qu'instance intermédiaire spécifique et il ne saurait comment répondre et inévitablement arbitrer les trop nombreuses demandes formulées par chacune des écoles. Cela apparaît aussi incontournable, étant donné le rôle historique de cette CS dans le maintien de la communauté anglo-montréalaise.

Comme au secondaire, les écoles publiques et privées de Montréal et celles des autres grandes villes canadiennes, différencient leur offre de programmes en fonction des demandes parentales ; la CSA évolue dans cette direction. Elle tente ainsi d'éviter une hémorragie de sa clientèle vers d'autres CS ou institutions privées montréalaises. Elle espère développer une attractivité pour des élèves d'autres CS anglophones, tout en maintenant l'équilibre délicat entre des services pour des élèves en difficulté proportionnellement plus nombreux et ceux pour les élèves dits réguliers (les deux extrêmes de la courbe d'apprentissage).

3.2 Le cas de la Commission scolaire francophone

La plus importante CS du Québec avec 72 581 élèves en 2005-2006, la commission scolaire francophone (CSF) est responsable de l'organisation des services éducatifs pour 21 quartiers scolaires couvrant principalement le centre de l'Île de Montréal. La CSF succède en 1998 à une CS catholique qui a offert pendant plus de 150 ans des services éducatifs en français et en anglais. La CSF a une longue expérience des problématiques d'éducation en milieu urbain, marquée par l'immigration, la pluriethnicité, la défavorisation socioéconomique et l'enfance en difficulté. Elle est aussi la plus « politisée », puisqu'on retrouve depuis plusieurs années au sein de l'assemblée des commissaires des partis politiques scolaires dûment constitués.

Les propos des cadres de la CSF diffèrent de ceux de leurs collègues de la CSA. Ils portent davantage sur la dynamique interne de la CSF que sur ses rapports avec le ministère de l'Éducation (MELS). En effet, il a beaucoup été question de la réforme structurelle en cours, du souci du siège social de se transformer en structure de soutien à des réseaux d'écoles au sein de la CS, et de la volonté de rapprocher la CS des communautés desservies. Comme si la préoccupation fondamentale des cadres était d'assurer la légitimité de la CS en tant qu'entité politico-administrative auprès de son propre personnel (enseignants, directions, etc.) et des communautés locales.

3.2.1 La perception de l'environnement local et de la concurrence

La CSF est frappée de plein fouet par la concurrence de l'enseignement privé : elle perd bon an mal an 25 % de sa clientèle au moment du passage du primaire au secondaire. Ses anciens cadres supérieurs sont clairs sur l'importance de cet exode. Le mot d'ordre : il faut s'adapter à une population qui dispose désormais du choix d'une école privée encore relativement abordable au Québec, parce que « *ça joue fort* ». De plus, les élèves que la CSF perd au profit du réseau privé sont parmi les meilleurs de la CS, enlevant une partie de l'effet bénéfique des pairs pour améliorer le sort des élèves moins talentueux. Si la CSF ne veut pas devenir une CS qui accueille seulement des élèves de milieux défavorisés, des élèves « ordinaires » ou en difficulté, elle doit réagir vivement. Elle doit tout faire pour éviter une division du travail scolaire entre elle-même et le réseau d'établissements secondaires privés. Une telle éventualité pourrait « spécialiser » la CSF dans l'accueil des élèves issus de l'immigration, dans la formation générale pour élèves moyens et faibles de milieux défavorisés, et dans la formation professionnelle des jeunes et des adultes, le secteur privé accaparant la formation des élèves excellents et de milieux socio-économiquement favorisés. Les données indiquent que cette hypothèse de division du travail est en voie de réalisation, la CSF augmentant sa population au secteur des adultes (de 16 931 à 22 827 de 2000-2001 à 2004-2005) et en formation professionnelle (de 10 145 à 11 979) alors qu'elle baisse au secteur primaire et secondaire (de 76 713 à 74 392 pour la même période). Certes, l'adaptation à ces nouveaux enjeux est perceptible chez cette CS et témoigne d'un effort considérable vers l'atteinte des objectifs de fournir une éducation de qualité pour tous les types d'élèves. Ses cadres tentent toutefois de démontrer qu'ils en sont en quelque sorte à la prise de conscience d'une contingence qu'ils ont eux-mêmes créée et contre laquelle la CSA doit de nouveau s'adapter : celle du danger pour la CSF de devenir, malgré elle, la pourvoyeuse des services éducatifs spécialisés aux élèves plus faibles de la région et aux immigrants.

En effet, si l'on se fie aux propos des personnes interrogées, la CSF se veut plus réactive face à la concurrence que la CSA, comme si l'« *électrochoc* » avait été plus violent et l'enjeu plus important, la population « captive » n'étant plus la réalité du territoire. Celle-ci fait des choix et ce, même dans le réseau public, d'où l'importance de développer des projets particuliers et d'en faire la mise en marché auprès de parents qui « magasinent » leur école. Dans la réponse à cette concurrence, on voit un ensemble de gestes intégrés au fonctionnement normal de l'organisation :

- le siège social, dans son diagnostic organisationnel appuyé sur des indicateurs, remet à chaque établissement les données quantitatives sur l'exode des élèves vers le privé, préférant décentraliser les stratégies à cet égard vers les directions d'établissement ;

- des campagnes de publicité faisant la promotion de l'école publique sont régulièrement menées par le siège social, notamment dans les journaux de quartier, plus accueillants que les grands médias nationaux, plus chers et beaucoup plus critiques à l'égard de l'école publique, ou par le biais de communications de masse ;
- une portion du programme de visibilité de la CS vise à faire connaître ses bons aspects et est orientée vers l'intérieur de la CS et vers les parents au moyen d'un hebdomadaire d'information (*Première classe*).

La CSF entend revoir ses procédures afin de capter sa population plus rapidement, par des examens d'admission au secondaire qui « *jouent dans les mêmes dates, les mêmes moments* » que ceux des écoles privées. Dans cet esprit, elle a mis en place des rencontres pour les élèves et les parents du troisième cycle du primaire afin de leur transmettre tôt l'information sur des programmes attrayants offerts dans ses écoles secondaires.

Depuis déjà deux décennies, la CSF différencie l'offre de programmes, en réponse aux demandes de parents tentés par le privé : « *une école d'art, une école de douance, une école d'éducation physique* ». Ces demandes sociales la font diversifier son réseau malgré « *les risques de développer une logique marchande et une compétition entre écoles* ». Dans cet esprit, la direction actuelle de la CSF désire ouvrir prochainement une quinzaine « d'écoles internationales ».

Le souci de retenir ses (bons) élèves amène la CSF à accepter le caractère sélectif de certains nouveaux programmes, caractère contraire à l'esprit de l'école publique. Des cadres justifient ce choix en tant que réponse à la demande des parents : « *sélectionner, ça fait bien l'affaire des parents parce que ça a l'air solide !* ». L'ironie de ce commentaire exprime le malaise à propos de la sélectivité de certains programmes offerts.

Le secteur privé semble reconnu pour la qualité de son encadrement ? La CSF veut mettre à l'avant-plan cette préoccupation et ses réalisations dans ce domaine afin de concurrencer le secteur privé sur son propre terrain : « *le suivi individualisé devrait sécuriser les parents* », dira un cadre supérieur.

Dans cet esprit, l'opération de consultation réalisée l'année dernière auprès de tous les acteurs et aussi auprès des parents, avait pour but de mettre le réseau secondaire en mode d'approche client. De l'avis des administrateurs, ces mesures ne changeront probablement pas grand-chose à la concurrence. La publicisation des résultats scolaires par écoles dans les grands médias et le « spin » populaire autour des résultats aux examens ministériels peuvent difficilement être contrés par des publicités en faveur de l'école publique ! « *Il y a une destruction massive faite par les médias* ». La croyance en la supériorité du réseau privé semble ancrée dans les représentations de la population. Si la CSF tente de changer ces représentations, la pente paraît difficile à monter pour la CS et l'école publique en général.

3.2.2 La commission scolaire comme gouvernement démocratique : le retour du politique

Pour un ancien cadre de la CSF, le sens des politiques récentes est à trouver dans l'évolution des rôles respectifs de la CS et des établissements. Mouvements de décentralisation et de recentralisation ici se succèdent. Les CS auraient réussi par la loi 124 à sauvegarder leur autorité en matière de gouvernance territoriale et de contrôle des établissements, auparavant réduits par la Loi 180. Elles auraient ainsi affirmé haut et fort leur existence en tant qu'entités distinctes du MELs : ni un relais administratif, ni un « *bras exécutif* », la CS est un gouvernement élu, pourvu de marges de manœuvre. L'ancien cadre s'inquiète cependant de voir les écoles s'accaparer du pouvoir sans pour autant avoir à rendre compte à la CS. Une telle zone de tension s'explique aussi par le fait que la CS s'est vu octroyer un rôle important dans la planification stratégique territoriale, mais aussi « *un pouvoir de contrôle des résultats par la reddition de compte et les plans de réussite* », selon la loi 124. Cela a engendré un travail important en temps et en ressources pour la CS, d'élaboration de son plan stratégique.

La remise en selle de la CS comme instance intermédiaire spécifique se manifeste à la CSF par la mainmise accrue des commissaires élus sur les orientations et les politiques de la CS, reléguant les cadres et les professionnels au travail de mise en œuvre des orientations décidées par le conseil des commissaires. Cela n'est pas sans générer des tensions au sein de la CS entre le politique et l'administratif. « *Ce sont des logiques qui devraient être complémentaires, mais qui, en réalité, s'avèrent contradictoires* ». Rappelons que la CSF est l'une des rares CS où siègent au conseil des commissaires des élus regroupés dans des partis politiques dûment constitués et dotés de programmes spécifiques. Traditionnellement, la présidence de la CS (assumée par un élu) a toujours été une fonction très importante, étant données la taille et l'histoire particulières de la CSF. Ce pouvoir d'initiative des commissaires appartient aussi aux parents membres des conseils d'établissement, certains de ceux-ci devenant « *de moins en moins attentistes et de plus en plus interventionnistes* », préférant orienter les initiatives de l'école plutôt que d'attendre de voter sur les directives du directeur d'école. Il y a donc un double mouvement de « politisation » de l'éducation, au sein de l'assemblée des commissaires et du conseil d'établissement.

3.2.3 Une image de structure centralisée

Pour beaucoup de personnes interrogées, la décentralisation est perçue en termes de rapports entre la CS et les établissements, bien davantage qu'entre le MELs et la CS. Il faut dire qu'à la CSF, le dossier de la décentralisation interne est lourd d'histoire, la CS révisant dès 1981 les rôles et responsabilités des directions d'établissement. Une autre étape est franchie dans les années 1990 alors que la CS, placée sous tutelle par le gouvernement, doit s'attaquer aux problèmes de centralisation et de bureaucratisation : les budgets furent décentralisés

vers les établissements « *laissant des marges budgétaires aux directions* ». Malgré cela, l'image d'une machine administrative lourde, complexe, hypertrophiée et distante demeure. Selon un cadre, l'absence de crédibilité du siège social pose problème aux directions d'établissement, rarement appuyées dans leurs décisions. Les cadres de la CSF aimeraient se départir de cette image (et de cette réalité). C'est une question de survie à moyen terme pour la CS : « *Si elle ne fait pas la preuve que c'est une valeur ajoutée pour l'école, en termes de support et d'accompagnement, son avenir est menacé* » dit l'un d'eux. Pour ce cadre, le salut de la CS passe par une amélioration des « *services de proximité* » demandés par les directeurs.

3.2.4 L'élaboration du plan stratégique de la CSF : une activité de production de sens

Dans la foulée de la loi 124, la CSF a entrepris, plus tardivement que les autres CS, d'élaborer son plan stratégique. À cette fin, elle s'est dotée d'une stratégie participative. Cet exercice devait être l'occasion pour les cadres, les enseignants et les parents de construire ensemble des rapports plus harmonieux et une vision consensuelle du rôle de chacun dans la réussite éducative des élèves. Les trois grandes orientations retenues véhiculent l'importance accordée à des rapports convergents et mobilisateurs. Elles sont le développement du plein potentiel de l'élève, le développement professionnel du personnel enseignant et la collaboration avec la famille et la communauté.

Les cadres actuels insistent sur ce processus en tant que manifestation d'une volonté de l'appareil administratif d'être proche des préoccupations des divers acteurs, contribuant ainsi à la légitimation du plan auprès de ceux qui, dans un deuxième temps, doivent l'implanter. Cette consultation a généré quelque 3 000 axes possibles d'action pour améliorer la réussite des élèves ! Cette opération témoigne de l'effort consenti à la construction du sens partagé par l'ensemble des acteurs de l'organisation. Les cadres actuels sont fiers de cette opération, perçue comme mobilisatrice, couronnée de succès et y voient donc une « *plus value* » qui permet aux acteurs de s'y reconnaître. Mais il faut ajouter qu'ils l'ont signée, qu'elle porte leur marque et qu'elle a contribué à réaffirmer le rôle du siège social dans la définition des priorités communes à tous les établissements.

Ils sont donc conscients qu'il s'agit d'une manière de (re)construire la CS comme entité proprement politique, définissant un ensemble de priorités communes à l'ensemble des écoles. Un tel processus contribue à légitimer la CS. Dans l'esprit de la loi 124, le plan stratégique de la CSF est un outil pour encadrer le plan de réussite des écoles. On peut parler ici d'une récupération habile, si on perçoit dans cette mobilisation la manifestation d'une volonté de s'affirmer en tant qu'instance politique *productrice de sens*, dans un champ éducatif déstabilisé par les lois 180 et 124.

3.2.5 Un outil de travail commun : les indicateurs

En lien avec des activités de planification institutionnelle que pratiquait l'ancienne CS bien avant que le MELS les rende obligatoires, les cadres actuels de la CSF déclarent travailler à répandre au sein de l'organisation une culture des indicateurs, tant nationaux que « maison ». Avec le programme *Agir Autrement*, il s'agit, pour eux, de contribuer à ce que les directions et les enseignants apprennent à utiliser les indicateurs afin d'élaborer un diagnostic précis de l'apprentissage des élèves, d'identifier des solutions adaptées et de suivre les interventions. Partis d'un processus de résolution de problèmes, outils d'objectivation des problématiques, mesures de l'évolution et des résultats, les indicateurs sont désormais vus comme des outils essentiels de travail.

3.2.6 Services éducatifs localisés et constitution des réseaux. Vers une organisation apprenante ?

La CSF a aboli ses services éducatifs centraux et sa structure de regroupements. En créant de nouvelles entités (des « réseaux »), elle regroupe des établissements en fonction d'un sous-territoire de la CS. Elle a aussi affecté aux écoles les conseillers pédagogiques traditionnellement rattachés au siège social. Les nouveaux réseaux sont centrés sur la pédagogie, les directeurs adjoints des réseaux étant officiellement affectés à la pédagogie. Ces réseaux deviennent des espaces de rencontre entre directeurs et conseillers pédagogiques afin de coordonner le travail d'implantation de la réforme curriculaire, les activités de développement professionnel du personnel enseignant et le soutien aux écoles. Le tout dans un esprit de services de proximité et d'une délégation des ressources nécessaires à l'exercice d'un leadership pédagogique plus « local ». Chaque réseau assume, pour l'ensemble de la CS, la responsabilité d'un dossier pédagogique ou didactique « transversal ». Par exemple, il revient au réseau Nord de s'occuper de tout ce qui concerne l'enseignement des sciences, un autre de l'enseignement des mathématiques et un autre de celui de la technologie. Selon un cadre, il y a un lien direct entre le plan stratégique de la CS et cette réforme de structure qui se veut décentralisatrice (vers les réseaux).

Au cœur de cette structure, les acteurs du soutien de proximité (les conseillers pédagogiques) doivent assumer une responsabilité accrue dans l'implantation du nouveau curriculum. Ils sont affectés aux écoles, mais ces dernières n'ont pas la gestion de ces postes et ne peuvent pas les abolir. C'est une manière de faire qui est imposée par la CS aux écoles.

Les nouveaux réseaux s'inspirent d'une approche de type « *organisation apprenante* ». La CS fait le pari que le fonctionnement en réseaux permettra cette dynamique apprenante par laquelle les directeurs et conseillers pédagogiques « *sont nourris à partir d'une réflexion qui se fait dans les collectifs* », animant par la suite la réflexion dans leur école. Ce cadre en est convaincu, cette dynamique permettra à tous de réfléchir tout en étant nourris par les réseaux et « *on est sûr que ça se rend dans les écoles.* »

Cette nouvelle structure vit sa première année d'implantation. Il est trop tôt pour porter un jugement. Aux yeux des cadres, cette réforme envoie un message aux directions et enseignants à l'effet de la nécessité d'un fonctionnement plus décentralisé et que la CS conçoit son rôle désormais en termes de soutien de proximité. Il n'est pas certain que l'enthousiasme des cadres interrogés soit partagé par tous les intervenants : un ancien directeur n'y voit que du déplacement de personnel toujours aussi nombreux en poste.

3.2.7 *Les conseils d'établissement et l'ouverture communautaire*

À la différence des cadres de la CSA, ceux de la CSF ont peu parlé des conseils d'établissement et des nouveaux pouvoirs des parents. Aucun ne questionne la légitimité de cette nouvelle distribution des pouvoirs, et les risques de judiciarisation semblent inexistantes. Cela est-il lié au fait que la plupart des écoles de la CSF aient été érigées dans des milieux défavorisés et des milieux pluriethniques et que les parents sont moins engagés à l'école que dans des milieux davantage favorisés ? Quoi qu'il en soit, les conseils d'établissement apparaissent comme un dispositif qui fait partie du fonctionnement normal de l'organisation, même si, à certains endroits, les parents ne se bousculent pas pour y siéger. Selon un autre cadre, les conseils d'établissement ont une valeur légale et symbolique, mais sans véritable capacité, pour le moment, de contribuer à la mission de l'école. Les conseils d'établissement semblent une étape dans la participation des parents à l'école et ils ont certainement donné plus de pouvoirs à ceux-ci.

3.2.8 *Conclusion*

La CSF perçoit son environnement comme concurrentiel avec des effets dangereux pour elle : exode de 25 % de ses effectifs au secondaire, avec une proportion élevée de ses meilleurs éléments ; cercle vicieux de baisse de qualité et de mauvaise image ; division du travail scolaire entre le réseau public et le réseau privé. De l'avis de ses cadres, la CS réagit fortement à cette situation. Certaines réponses donnent à penser que sous un certain angle, la CSF opte pour un mimétisme institutionnel, adoptant – tout comme les autres CS – les recettes gagnantes du privé (différenciation de l'offre au secondaire, programmes sélectifs, souci manifeste pour l'encadrement des élèves...) alors que d'autres réponses, autour du thème de l'école communautaire, participent d'une logique d'enracinement de la CS dans les quartiers populaires de Montréal. Il y a là l'expression d'un leadership institutionnel en phase avec la mission sociale traditionnelle de la CSF.

Ces deux stratégies cherchent à rejoindre des groupes sociaux différents. Pour autant que la CSF doit desservir ces groupes, elle ne peut (ni ne veut) perdre l'un ou l'autre, le premier étant garant de sa quête de qualité et donc de légitimité auprès des classes moyennes, et le second étant au cœur de sa mission urbaine et démocratique en milieu populaire (défavorisé et pluriethnique). Il n'est pas facile de tenir ces deux termes ensemble : l'excellence et l'égalité ou l'équité, l'approche client et un service public de qualité pour tous.

La CSF est l'une des CS les plus « politisées » du Québec. La présidence et l'assemblée des commissaires y jouent un grand rôle. Nos entrevues témoignent de tensions entre les acteurs politiques et l'appareil administratif. Cet appareil doit partager son pouvoir d'initiative avec les acteurs politiques. La frontière est mince et mouvante entre le politique et l'administratif et, nulle part ailleurs, cela est vécu aussi nettement qu'à la CSF. Cette présence du politique encadre l'exercice du pouvoir du siège social et des cadres supérieurs. Le leadership institutionnel loge au point de rencontre du politique et de l'administratif.

L'appareil administratif du siège social de la CSF cherche à se repositionner au sein de l'organisation. Cet imposant appareil, perçu historiquement comme fort centralisé, veut réduire la distance qui le sépare du « terrain ». À cette fin, il se présente comme l'architecte d'une reconfiguration organisationnelle axée sur des services de proximité pour les écoles. Il tente ainsi de régler un vieux problème tenace de la CSF qui a occupé l'avant-scène de son histoire récente, celui de son image (et de la réalité) de sa « bureaucratisation » et de sa « centralisation ». L'élaboration du plan stratégique et la réforme structurelle peuvent être interprétées comme des tentatives de changer à l'interne l'image et la réalité de ce fonctionnement de la CSF et d'ainsi repositionner le siège social. Dans cette dynamique organisationnelle, il appert que les conseils d'établissement ne sont pas un enjeu majeur. Tout se passe comme si, sauf exception, ceux-ci n'étaient pas encore constitués en tant qu'acteurs politiques au sein de la CS.

4. CONCLUSION GÉNÉRALE

Les deux CS étudiées sont conscientes d'habiter un environnement problématique et leur lecture respective de celui-ci n'en est pas moins teintée d'une volonté de s'y adapter, d'y exceller et de s'y ancrer, peu importent les clientèles mises à leur disposition. La décroissance démographique et la concurrence du secteur privé, liée à une demande sociale forte de différenciation des programmes, notamment au secondaire, interrogent leur capacité d'adaptation institutionnelle et leur mission de service public d'éducation. Les deux CS, en fonction de l'attention qu'elles accordent à différents aspects de leur environnement (Weick, 1969), adoptent des lignes d'action à la fois similaires et différentes : elles cherchent toutes les deux à faire preuve de « plus-value ». Aussi, le rapport entre la CS et les établissements constitue un enjeu important dans le contexte des lois 180 et 124, mais cet enjeu est vécu différemment dans les deux CS.

La CSA demeure un pilier important de la communauté anglo-montréalaise, peut-être aussi à cause de la minorisation progressive des anglophones au sein du Québec contemporain et de la migration des anglophones vers les banlieues ou vers les autres villes canadiennes. C'est ce qui explique pourquoi la CSA, tout en acceptant les politiques éducatives du gouvernement provincial qui décentralise certains pouvoirs vers les conseils d'établissement,

n'en agit pas moins de manière à exercer dans plusieurs dossiers, un rôle stratégique important. C'est ainsi qu'elle maintient ses services éducatifs centraux, réduit la diversité de l'offre de programmes d'immersion en français peu de temps après la fusion organisationnelle et n'autorise que deux programmes particuliers au primaire. Ce faisant, elle montre qu'elle est capable d'exercer un leadership institutionnel, même si cela signifie encadrer l'autonomie pédagogique des établissements. Cela n'a pas, jusqu'ici, engendré de sérieux conflits entre les cadres du siège social et les directions d'écoles. En revanche, la relation entre la CSF et les conseils d'établissement semble à risque : si jamais il y avait une crise, les propos des cadres donnent à penser qu'elle viendra des nouveaux pouvoirs octroyés aux conseils d'établissement.

La CSF craint moins ces possibles conflits avec les conseils d'établissement. Les tensions sont ailleurs : entre le politique et l'administratif et entre le siège social et les acteurs de première ligne dans les écoles. Cependant, ces tensions n'empêchent pas la CSF d'être une actrice stratégique bien au fait des contingences auxquelles elle est attentive : en même temps qu'elle diversifie son offre de formation par de nombreux programmes particuliers afin de retenir sa clientèle de classes moyennes tentées par le secteur privé, la CSF lutte contre la décroissance de ses effectifs de deux autres manières. D'une part, elle adopte un discours social sur l'école communautaire et cherche à faire des quartiers desservis, en partenariat avec d'autres institutions et organisations, des lieux de vie de qualité pour des jeunes familles de milieux populaires. D'autre part, elle fait une campagne de publicité agressive pour mieux faire connaître son secteur de formation professionnelle et des adultes (avec un certain succès). Dans le premier cas, la mise sur pied de comités de quartier et l'accent sur les familles réaffirment la dimension sociale de la mission traditionnelle de la CSF. Dans le second, il y a là une volonté d'occuper un terrain où le secteur privé semble moins présent (pour le moment) et où, là aussi, la CSF a historiquement joué un rôle. Comme si, à défaut de pouvoir retenir les 25 % de ses élèves qui optent pour le privé au secondaire, la CSF consolide ses acquis dans les milieux populaires, continuait à y être une partenaire active et à tenir un discours social différent de celui de la concurrence. Pour nous, ces actions ont une charge symbolique certaine et manifeste un leadership institutionnel en phase avec une réalité toute montréalaise.

Nouvelle territorialité, nouvelle gouvernance, nouvel arbitrage : défis et enjeux pour la direction d'un réseau scolaire québécois

*Michel BOYER*¹

Les commissions scolaires, instances d'encadrement et de régulation intermédiaire dans l'organisation scolaire québécoise, connaissent une période de perturbation allant jusqu'à une remise en cause de leur légitimité. Ce chapitre présente une analyse de la gouvernance scolaire élaborée à partir d'une prise de vue interne à ces organismes. Cette dernière puise sa source auprès d'un groupe d'une quinzaine de membres de la direction générale, d'autant de commissions scolaires, inscrits dans un programme de formation supérieure à la gestion de l'éducation. Dans le cadre de cette formation, des enquêtes sur les situations de pratique de gouvernance vécues par les participants ont été réalisées, et cela, en comparaison avec des expériences de direction d'organismes similaires. À la suite d'une appropriation de concepts et théories associés à la gouvernance scolaire et de sa problématisation, un regard critique a été porté sur son exercice dans différents contextes afin d'élaborer un construit

1 Université de Sherbrooke.

théorique et pratique susceptible de servir de cadre de référence au pilotage de ces organisations scolaires.

1. PROBLÉMATIQUES LIÉES À LA GOUVERNANCE SCOLAIRE

Au Québec, comme pour l'ensemble des provinces canadiennes, l'administration de l'éducation s'exerce à trois paliers de l'organisation scolaire sur le territoire. Les commissions scolaires y occupent le niveau intermédiaire². D'une position centrale, le gouvernement et son appareil bureaucratique déterminent les grands encadrements au regard des programmes, de la gestion des ressources et de l'administration des instances du système d'éducation. D'une position périphérique, les établissements, créatures des commissions scolaires, ont pour mission d'instruire, de socialiser et de qualifier leurs élèves. Ils possèdent, par le biais de leur conseil d'établissement, des pouvoirs leur conférant une marge de manœuvre curriculaire, budgétaire et financière à utiliser en fonction d'un projet d'établissement et d'un plan de réussite qui leur sont propres et desquels ils sont redevables. Entre le gouvernement central et les écoles, des commissions scolaires, dirigées par un conseil formé de membres élus par des citoyens de leur territoire, doivent veiller à ce que des services éducatifs soient dispensés à tous les enfants d'une région donnée, et ce, en suivant les encadrements édictés. À cette fin, elles se voient dévolues, selon un statut juridique établi, des pouvoirs de taxation, de nomination et de gestion du personnel et de gérance des biens immobiliers et mobiliers.

1.1 Territorialité et gouvernance publique revisitée

À la faveur d'une mondialisation accélérée des échanges humains, nous assistons à l'émergence d'un nouveau rapport à l'aménagement du territoire générant une complexification de la dynamique acteurs/territoire. Le territoire n'apparaît plus uniquement comme un lieu géographique physiquement circonscrit, ni comme une stricte entité administrative ou politique, mais comme un « système complexe de relations et d'échanges » (Calame, 2003). L'espace globalisé est paradoxalement concomitant à une fragmentation du territoire et à la constitution de réseaux de ces fragments (McGrew dans Bolduc, Yahoub, 2000 : 69). Dans la dialogique mondiale/locale, la vitalité des dynamiques locales devient déterminante pour l'intégration, sinon l'inclusion, des acteurs dans le jeu mondial. À ce titre, les territoires locaux se révèlent de plus en plus comme des lieux névralgiques de régulation, de solidarité sociale et de croissance économique à investir (Ninacs, 1996).

Pour s'adapter à cette nouvelle territorialité, les états sont invités à réformer leurs services publics. Lors de ces réformes, la décentralisation

2 Voir les textes de Brassard, Lessard et Desjardins, Lusignan et Pelletier dans cet ouvrage.

apparaît comme une clé majeure du changement à introduire (Rondeau, 1997). Qu'elles passent, selon certains, par une réduction du rôle de l'État au profit du privé ou, pour d'autres, par une interdépendance accrue entre les institutions gouvernementales, la société civile et les citoyens, ces réformes sont associées à une nouvelle gouvernance des services publics (Hamel et Jouve, 2006). De plus en plus, le sens de l'action des différents gouvernements est « compris comme allant d'un État sinon entrepreneur du moins moteur du développement à un État accompagnateur » (Côté *et al.*, 2005). Le réaménagement d'échelle, entre le local et le global, peut être associé à une gouvernance qui, sous un principe d'une subsidiarité active et interactive (Calame, 2003), chercherait à « concilier l'unité dans la diversité ».

1.2 Une gouvernance scolaire paradoxale

Dans cette recherche d'unité dans la diversité, les territoires locaux deviennent des lieux d'arbitrages de pratiques sociales diverses qui y cohabitent, y compris les pratiques propres au système éducatif. Au Québec, à ce titre, une refonte de la Loi de l'instruction publique de 1997 instaure des conseils d'établissement qui possèdent des pouvoirs décisionnels spécifiques et où les parents sont majoritaires à côté de représentants des membres du personnel. Au sein des établissements, les uns et les autres sont incités à orchestrer leurs actions individuelles et collectives afin de correspondre aux caractéristiques des élèves et de leur milieu d'appartenance. La classe est aussi vue comme une première unité autonome apte à une différenciation pédagogique répondant aux besoins spécifiques des élèves. Suivant les propos tenus par les directions générales (DG), la différenciation de l'enseignement, corollaire pour eux de la réussite du plus grand nombre, apparaît comme l'un des principes qui devraient imprégner les aménagements organisationnels à concevoir et à instaurer. Au-delà des « effets de modes » au regard de la décentralisation relevés par Barroso (2005), effets pouvant générer des politiques éducatives du type « prêt-à-porter » ignorantes des contextes nationaux, une mouvance territoriale à la faveur du local est observée au Québec comme dans plusieurs pays (OCDE, 1996).

Comme l'indiquent Lessard et Brassard (2006), nous assistons à un certain renforcement de l'axe horizontal démocratique et communautaire de la gouvernance scolaire québécoise. Toutefois, ils observent qu'en contrepartie de ce mouvement vers le local, qu'à certains égards, l'axe vertical de la gouvernance scolaire peut demeurer prédominant ou même se renforcer. En effet, le processus de décentralisation mis en place reflète l'empreinte de la contradiction. D'un côté, le discours normatif sur la nouvelle gouvernance, les nouvelles pratiques qu'elle suscite et même les dispositions législatives ou réglementaires l'entourant annoncent une autonomie plus grande du « local », donc des établissements. D'un autre côté, il y a renforcement d'une centralité par l'implantation d'un nouveau curriculum et même une augmentation d'une force centripète par l'imposition d'une évaluation standardisée propre à un modèle de

gestion par résultats où « l'établissement semble pénétré d'une logique managériale inspirée du *New Public Management* soucieuse d'efficacité et d'efficience suivant des normes extérieures » (Lessard et Brassard, 2006).

1.3 Une territorialité intermédiaire indéfinie

Dans les suites de la réforme de la fin des années 1990, les commissions scolaires, en territoire intermédiaire, se retrouvent encapsulées à l'intérieur de jeux de forces d'horizontalité et de verticalité au sein desquels elles ont à tenir une position qui est, à plusieurs égards, paradoxale. Le centre gouvernemental a redistribué des pouvoirs aux profits des établissements dans la perspective de renforcer l'horizontalité de la gouvernance. Il invite les commissions à s'inscrire dans cette perspective en accompagnant les établissements dans l'appropriation de leurs nouveaux pouvoirs. En contrepartie, ce centre intègre ces mêmes commissions scolaires dans un dispositif renforçant la verticalité du système en exigeant d'elles qu'elles veillent à l'application d'un nouveau programme et de nouveaux standards de planification et d'évaluation des établissements.

Du côté des établissements, particulièrement de leur direction, il y a une forte aspiration à ce que, non seulement le discours, mais aussi les dispositions sur la décentralisation leur accordent un haut niveau d'indépendance périphérique. Au sein d'un enchevêtrement de rapports hiérarchiques et fonctionnels auquel contribuent les établissements, les commissions scolaires et l'appareil gouvernemental central, chaque organisation se construit autour de logiques constitutives, de domaines et d'activités distinctes propres à leur niveau et à leur contexte. En ce qui concerne les commissions scolaires, la distinction de leur domaine et de leurs activités est embrouillée. La première problématique soulevée par un comité de travail sur les relations entre les commissions scolaires et les établissements, dont les membres étaient des représentants de leurs gestionnaires, est « la difficile association entre les rôles et fonctions de la commission scolaire et la mission de l'établissement » (FCSQ, 2006). La première recommandation de ce même comité est d'instituer clairement la mission des commissions scolaires dans la Loi sur l'instruction publique. Certains DG ont reconnu que dans les exercices de planification stratégique de leur commission, effectués dans la foulée de la réforme, une confusion entre la mission de leur commission scolaire et celle des établissements était entretenue. Au regard de la gouvernance intersystémique, il appert que la finalité même des commissions scolaires, fondamentale à leur constitution systémique (Le Moigne, 1984), est imprécise. Cette carence est certes source de bruits dans la communication intersystémique qu'elles entretiennent tant avec l'appareil gouvernemental central qu'avec leur réseau d'établissements.

Dans une dynamique centre/périphérie exacerbée, le territoire des commissions scolaires devient de plus en plus indéfini et leurs relations avec le centre et les établissements périphériques demeurent difficiles à circonscrire. Dans la mouvance territoriale actuelle, non seulement voient-elles leurs fonctions et

leurs responsabilités diminuées, mais elles doivent aussi composer avec des injonctions paradoxales d'accompagnement/contrôle qui embrouillent leur mission et leur fonctionnement. Elles-mêmes, en tant qu'entités autonomes, ne cherchent-elles pas à conserver certaines de leurs prérogatives historiques sur les établissements en dépit des nouvelles dispositions législatives à cet égard ?

1.4 Des légitimités contradictoires

La légitimité sur laquelle se fonde l'action des commissions scolaires s'inscrit dans le prolongement des visées de la démocratisation de l'éducation où elles se portent garantes de l'accès à des services éducatifs de qualité pour tous les élèves de leur territoire. Or, il semble que le mouvement de démocratisation de l'éducation des années 1950 aux années 1980, particulièrement déterminant au Québec avec sa « révolution tranquille », ressent l'essoufflement. Des restrictions importantes dans le financement du système d'éducation sont introduites. Il y a augmentation des écoles et des programmes spécialisés et sélectifs. Une croissance de l'enseignement privé et une concurrence entre les établissements sont accréditées. Une latitude accordée aux parents dans le choix d'école de leur enfant, dans une perspective de client-consommateur, vient s'ajouter à une tendance à gouverner l'éducation dans une logique coûts/bénéfices. Pour Tardif (2007), ce sont des dispositions qui laissent présager le retour vers un élitisme scolaire d'avant les années 1950.

En contrepartie de cette tendance, nous observons aussi la mise en place de mesures ambitieuses orientées vers la réussite du plus grand nombre : lutte au décrochage scolaire, intervention précoce pour la petite enfance, soutien à l'école montréalaise en zone de pauvreté, revalorisation de la formation professionnelle et technique, meilleur accès à la formation continue. L'autonomisation de l'établissement, lui procurant une capacité « d'adapter ses services aux besoins et aux caractéristiques de la population qu'elle sert » est considérée comme « un des leviers indispensables » pour atteindre les objectifs de réussite avancés (MEQ, 1997). En voulant passer de l'accès à l'éducation du plus grand nombre, grande visée de la réforme des années 1960-1970, à la réussite du plus grand nombre, le mouvement engagé pour la démocratisation de l'éducation se redéfinit dans ses politiques et dans ses actions.

Le système scolaire est non seulement partagé entre des mesures de gouvernance horizontale et verticale, comme nous l'avons vu précédemment, il est aussi partagé entre une légitimité orientée vers l'élitisme et une autre vers la démocratisation de la réussite. Ses rationalités contradictoires en présence chez les acteurs de la « nouvelle gouvernance », sources de bruits dans les communications entre les sous-systèmes, risquent d'amplifier les déficiences de gouvernance intersystémique. La confusion de légitimité ajoute à la difficulté d'ajustement entre les codes, les logiques et les intérêts portés à l'intérieur des sous-systèmes. Ces déficiences peuvent particulièrement affecter les commissions scolaires, responsables des services éducatifs sur des territoires fort variables.

1.5 Un espace politique remis en cause

Depuis la fin des années 1970, nous assistons à une succession de tentatives, plus ou moins réussies, de la part non seulement du gouvernement central, mais aussi des municipalités, pour dégrever les commissions scolaires de leurs pouvoirs de taxation, de pouvoirs électifs ou de responsabilités. De leur côté, les commissions scolaires ont enchaîné une succession d'actions de défense de leurs intérêts et elles ont rétorqué par des revendications d'accroissement de pouvoirs. Par exemple, le thème du congrès de la Fédération des commissions scolaires du Québec de 1974 était : « La décentralisation, on l'a fait ! » (FCSQ, 2006). Leur existence même peut être remise en cause par certains, « il y a une chose d'un peu anachronique comme les commissions scolaires » (Côté *et al.* 2005). Comme l'indique le Conseil supérieur de l'éducation (2006 : 85), « on s'interroge désormais sur la raison d'être du palier intermédiaire ».

Derrière le rapport de force au sujet de la territorialité scolaire québécoise, se profile toute la question de la démocratie politique entendue au sens de « l'organisation de la vie politique autour de débats d'idées ou du combat politique » (Thériault, 2007 :93). Cette démocratie s'organise à travers des dispositifs de représentation créant des conditions de débats publics.

Les commissaires élus se doivent maintenant de composer avec les conseils d'établissement, nouvelles instances légales de participation proximale réunissant des citoyens/parents et membres de leur communauté. Ils ont à composer avec cette nouvelle réalité au moment où eux-mêmes, dans les suites de la fusion des territoires scolaires, exercent une juridiction qui est plus éloignée des citoyens. « Ainsi, avec le temps, tout se passe comme si nous nous éloignons de plus en plus de la petite commission scolaire d'autrefois, gérant quelques écoles et où les relations entre les acteurs apparaissaient fortement personnalisées et parfois participaient d'une culture pédagogique et éducative commune » (Lessard et Brassard, 2006). À cet effet, signalons que l'existence des commissions scolaires québécoises remonte à 1845 et qu'elles ont longtemps été définies suivant le découpage territorial des paroisses, ce qui a imprégné au système d'éducation, une tradition horizontale de démocratie associée à un communautarisme. De plus, au Canada, les commissions scolaires sont les premiers gouvernements locaux dirigés par des élus de la population, et cela, avant les municipalités. La situation actuelle est toutefois bien différente : plusieurs parties prenantes sont devenues des acteurs majeurs dans la réorganisation des services publics tant au niveau central que territorial. Au sein d'un tel contexte, une incertitude politique omniprésente marque aujourd'hui les pratiques de gouvernance au sein des commissions scolaires.

2. ENJEUX ET DÉFIS DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE

2.1 La visée de « réussite pour tous » à préciser et à spécifier

À l'arrière-fond des interrogations des DG à propos de la gouvernance scolaire se profilait la volonté de favoriser la réussite du plus grand nombre d'élèves : « assurer la réussite de toutes et tous, jeunes et adultes ». Cette préoccupation, qui rejoint un large consensus au Québec, pourrait devenir source de cohérence intersystémique. Toutefois, cette cohérence peut s'avérer fragile, car la perspective de réussite interpelle des conceptions et des pratiques différentes suivant les catégories d'acteurs. À cet égard, les DG estiment que s'ils veulent générer une « utilisation optimale des ressources vers la réussite », ils se doivent d'agir afin de susciter une « vision collective » de cette réussite auprès des acteurs internes et externes de leur organisation. La visée de la réussite qui, de façon métaphorique pourrait être décrite comme un « mantra organisationnel » répété à tous les niveaux, nécessite un approfondissement avec les différentes catégories d'acteurs en présence afin de mettre à jour et de concilier, autant que possible, les différentes rationalités évoquées en son nom.

Si cette visée apparaît fédératrice à tous les niveaux de l'organisation scolaire, la démarcation à réaliser entre les responsabilités des établissements et celles des commissions scolaires demeure ambiguë. Au cours des échanges, les DG ne sont pas parvenus à les distinguer clairement d'une façon univoque. Au nom de la réussite, des missions, des objectifs et des responsabilités peuvent se confondre et cette situation devient source de difficultés dans les relations entretenues entre les établissements et les commissions scolaires.

2.2 De nouveaux arbitrages politiques/administratifs à installer

Une préoccupation constante dans les discussions sur les pratiques des DG était la démarcation entre le rôle et les responsabilités des élus et ceux des gestionnaires professionnels. La démarcation des pouvoirs entre les instances décisionnelles centrales et les instances de gestion est l'une des problématiques fondamentales de la gouvernance³. Comme l'indique Malenfant (1999), une directrice ou un directeur général est « le leader sous surveillance » et cette posture génère d'inévitables tensions. Dans son avis sur la démocratie scolaire, le Conseil supérieur de l'éducation (2006) soulève les difficultés de délimitation de la « frontière entre le domaine politique et le domaine administratif » et les associe à une certaine dépolitisation de la fonction d'élu où parfois le conseil des commissaires se voit comme un conseil d'administration. Cette confusion, notée par plusieurs DG, amènerait non seulement des commissaires à traiter d'objets qu'ils estimaient appartenir à leur compétence, mais aussi à

3 Cette problématique est d'ailleurs abordée par plusieurs auteurs de cet ouvrage dont Lusi-gnan et Pelletier.

avoir parfois à leur endroit des comportements commande/exécution qu'ils jugeaient inappropriés.

Sur un plan systémique, cette ambiguïté relève d'une difficulté à distinguer, d'une part, les actes appartenant de façon spécifique aux commissaires et ceux appartenant à la direction générale et, d'autre part, à maintenir une complémentarité optimale entre ceux-ci. Les travaux de Boyer et Fortin (2002) sur la gouvernance de coopératives de travail mettent en évidence cette complémentarité entre représentants élus et gestionnaires professionnels qui s'exerce dans un équilibre de tension entre un pôle stratégique et un pôle opérationnel. Il ressort des discussions avec les directions générales, qu'elles occupaient une position de « pivot central » (Malenfant, 1999) dans cette équilibration entre le pôle stratégique et le pôle opérationnel. Leurs actes ont été identifiés à des actes de management, comportant une large part de médiation entre le stratégique et l'opérationnel.

La capacité pour une organisation à maintenir un équilibre entre des actes, dont les frontières demeureront imprécises, repose sur une compétence collective permettant aux élus, aux managers et aux gestionnaires de réguler ces actes afin de maintenir, de façon optimale, un équilibre entre des actes de délibération et de décision stratégiques de nature politique, appartenant aux élus, des actes de management stratégique appartenant aux directions générales et des actes d'opérationnalisation appartenant aux gestionnaires. Au-delà d'une approche fonctionnaliste et normative consistant à informer chacune des catégories d'acteurs de leurs rôles, fonctions, pouvoirs et responsabilités, il apparaît important de mettre en place des dispositifs de formation afin que ceux-ci saisissent, de façon collective, les impacts pour eux-mêmes ou pour leur commission scolaire, de la présence de confusion, réelle ou potentielle, dans l'accomplissement des actes de gouvernance. Sans nier l'existence d'intérêts et de contingences diverses qui, dans une structure politique telle que sont les commissions scolaires, font en sorte que le *modus vivendi* entre les élus et les professionnels peut être difficile, voire parfois impossible à établir, ne pourrait-on pas miser sur une intelligibilité partagée des dynamiques relationnelles en présence pour optimiser les régulations à opérer ? Selon Jessop (2003b), cette compétence collective fait référence au développement de capacités réflexives entre acteurs interdépendants. Les rapports hiérarchiques modulant l'interdépendance entre les élus et les professionnels en présence sont-ils propices à ce type d'apprentissage collectif ? La question demeure ouverte.

Royer (1996) souligne que le « métaproblème » de la gouvernance en éducation publique est la difficulté d'établir un « leadership stratégique ». Cette difficulté est attribuable à une réflexivité⁴ souvent accaparée par des objets de gestion liés à des enjeux immédiats soulevant intérêts et passions de chacun. Ainsi, des automatismes peuvent se mettre en place par un « leadership incompetent » n'arrivant pas à profiter des sagesses individuelles

4 Voir la contribution de Lise Demailly sur la réflexivité dans cet ouvrage.

et collectives dans les délibérations et les décisions sur des objets éloignés propres à la stratégie. Si nous revenons à la difficulté de mettre en place des conditions de débat favorables à une gouvernance politique éclairée, ce « leadership incompétent », centré sur des objets immédiats, pourrait être un des facteurs majeurs générant une carence de pilotage au sein de plusieurs commissions scolaires.

De nombreux propos tenus par les DG témoignaient d'un certain sentiment d'impuissance devant les modes de travail collaboratif mis en place entre eux et leurs commissaires d'écoles. Du côté des commissaires, le Conseil supérieur de l'éducation (2006) relève aussi des insatisfactions à l'égard du type de collaboration vécu avec des directions générales. Ces témoignages, de part et d'autre, n'indiquent-ils pas une carence de capacité d'agir (*empowerment*) dans l'exercice de leurs compétences respectives ? Si c'était le cas, quel impact pourrait avoir cette carence à la direction stratégique et politique de l'organisation ? Un encadrement réglementaire qui baliserait de façon plus précise, non seulement la mission des commissions scolaires au regard de celle des établissements comme indiqué auparavant, mais aussi l'exercice des fonctions spécifiques des élus et des gestionnaires professionnels, apporterait visiblement des références plus précises pour réguler les relations des uns et des autres.

2.3 Passer d'une planification stratégique à une veille stratégique

La gouvernance, vue ici sous un angle managérial propre à la fonction de direction générale, est considérée comme un processus d'orientation stratégique, de contrôle et de régulation de la commission scolaire en fonction de son développement optimal et de la poursuite de sa mission au sein de son environnement. Ce processus s'inscrit dans une dynamique d'interactions entre ses parties prenantes selon une structure de pouvoirs et de responsabilités donnée (Johnson *et al.*, 2000 ; Le Joly et Moingeon, 2001). Cette conception de la gouvernance peut se traduire, de façon opérationnelle, dans une forme interrogative par les questions suivantes : Qui décide quoi ? Pour quoi ? Pour qui ? Selon quelles règles ? Avec quel contrôle ?

Dans cette définition managériale de la gouvernance, la question de la stratégie est fondamentale. Les DG ont apporté une attention particulière à cet aspect. Au moment où ils l'ont abordé, tous terminaient un premier cycle triennal de planification stratégique sous l'égide des nouvelles dispositions de la Loi de l'administration publique introduisant une gestion par résultats dans les services publics. Dans ce type de gestion, un contrôle *a posteriori* est exercé au regard des résultats obtenus dans une optique d'imputabilité.

Un bilan des démarches de planification stratégique vécues au sein de leur organisation respective a été réalisé. En considérant l'ampleur des ressources humaines mobilisées pour cette planification, l'apport effectif des

opérations menées au regard de la réussite des élèves a été interrogé. Il a été constaté que la programmation de la stratégie a dominé la formation de la stratégie. « La stratégie n'est pas la conséquence de la planification, mais le contraire : son point de départ », nous rappelle Mintzberg (1994 :334). La préoccupation de production d'un plan, en réponse aux exigences gouvernementales, a dominé et les consultations faites au cours de cet exercice, parfois auprès d'un grand nombre d'acteurs, ne se sont pas traduites, dans certains milieux, par une large adhésion au plan produit.

Plusieurs plans comportaient un trop grand nombre d'objets. D'un tel découpage de la réalité, il devenait difficile pour les acteurs d'extraire une signification globale et mobilisatrice. Il semble que la préoccupation des « cases à remplir » d'une grille de programmation de l'action ait pu prendre le pas sur l'émergence, entre acteurs, d'une intelligence de stratégies.

L'enjeu entourant la stratégie, comme l'indique Avenier (1997), est moins « de prévoir l'avenir, mais de se préparer à y agir ». La planification stratégique des commissions scolaires serait un outil non seulement d'une bonne organisation à l'image d'une « organisation bien pensée », mais aussi, et surtout, un outil d'une organisation qui s'adapte à sa réalité à l'image d'une « organisation pensante ». « Dans la complexité, le but n'est pas tant de concevoir des systèmes « bien organisés » *a priori*, que de donner à ces systèmes la capacité d'évoluer afin de toujours mieux remplir les tâches qu'on leur a fixées » (Alcaras et Lacroix, 2003)

Dans une organisation reconnue pensante, la planification est une démarche continue faisant place à des ajustements permanents entre les plans conçus et les plans mis en œuvre dans un continuum de réajustement des prévisions et de la démarche de planification elle-même. Le déroulement et le contenu de ce type de planification sont contrôlés par plusieurs centres de décision. Cette coordination décentralisée fait place à la différenciation des unités tant dans leur parcours de planification que dans la conception des plans. La démarche de planification stratégique, au-delà d'une réponse à une prescription trisannuelle, peut donc être perçue comme un processus de formation de la stratégie offrant l'occasion d'amplifier des pratiques de dialogue et de créer des lieux organisationnels et politiques pour ces pratiques concernant des situations, des objectifs, des actions et des résultats interpellant les différentes catégories d'acteurs. Ainsi vue, la stratégie devient un moyen pour développer, chez les personnes, la capacité d'utiliser les informations survenant dans l'action et de formuler des schémas d'action pour affronter l'incertain (Morin, 1994). Cette façon de planifier s'inscrit dans une perspective de l'apprentissage et de « coconstruction » des savoirs des acteurs où, comme l'indique Avenier (1997), ils élaborent ensemble des « stratégies chemin faisant ».

Ces réflexions sur la stratégie dans la gouvernance des commissions scolaires aboutissent à une remise en question de la « planification balistique » pratiquée (Alcaras et Lacroix, 2003). Dans ce type de planification, après un exercice d'analyse et de projection, des objectifs préprogrammés sont lancés

sur des trajectoires desquelles ils ne sont pas censés dévier jusqu'à leur terme. Une des conséquences de ce type de planification, observées par des DG, est, qu'à la fin de la période impartie pour la réalisation d'objectifs, il peut être difficile de rendre compte de cette réalisation alors que la réalité, telle que perçue à ce moment, ne commande plus les mêmes cibles ni les mêmes parcours. Une stratégie adaptative ne se vit pas dans une succession d'opérations épisodiques d'analyse, de projection, de réalisation et finalement d'évaluation, mais plutôt dans une veille continue. Comme l'indiquent Alcaras et Lacroix (2003), une veille peut recourir aux mêmes opérations que la planification, mais dans des séquences non linéaires accompagnées, selon les besoins du moment, de retours spontanés dans leur enchaînement. Un plan produit des certitudes d'action. Une stratégie compose avec les incertitudes rencontrées dans l'action et la veille permet son actualisation.

La veille dont il est question ici, reconnue comme stratégique, est un état de vigilance, non seulement, sur l'évolution de l'environnement externe de la commission et sur les impacts de ses actions dans cet environnement, dont les taux de réussite, mais aussi sur les aménagements de son environnement interne dont résultent ces actions. En cela, elle élargit les conceptions usuelles de la veille stratégique des entreprises (Bergeron, 2000) qui se concentrent uniquement sur une vigie de l'environnement externe : vigies technologique, commerciale, industrielle, etc.

Suivant une conception interactionniste (Goffman, 1973) et actionniste (Silverman, 1970), accorder cette fonction bicéphale à la vigie, c'est reconnaître que l'environnement extérieur tout comme l'environnement interne sont des construits complexes d'entités relativement autonomes dont la résultante de leurs interactions, en termes de contraintes et de ressources, demeure incertaine, et ce, malgré les projections et les plans avancés. À l'interne, faire circuler une information de vigie à travers la hiérarchie enchevêtrée d'unités de haut en bas, relevant d'une stratégie délibérée, et de bas en haut, relevant d'une stratégie émergente (Perrotton, 2002), c'est reconnaître qu'au-delà des plans organisationnels, chaque acteur et chaque unité peuvent être créateurs par leurs actions de stratégies nouvelles pour affronter l'incertain, stratégies à reconnaître et à faire connaître (Avenier, 1997).

Une veille stratégique se réalise à travers des activités régulières de collecte, de traitement et de diffusion d'informations à propos d'objets ciblés reconnus déterminants pour le développement de l'organisation, par exemple une veille pédagogique menée par un comité désigné à cet effet. Ces informations portent aussi bien sur les délibérations tenues, les actions menées que les résultats obtenus. Cette vigie soutient, de façon continue, le processus de formation de la stratégie afin d'encourager les actrices et les acteurs à penser le développement de l'ensemble de l'organisation, d'un service, de l'établissement et de leurs actions en fonction d'un avenir partagé. Si la planification stratégique produit un plan à appliquer, la veille stratégique produit des informations à intégrer. Elle fait place à l'apprentissage de l'action et à l'apprentissage

de la planification de cette action. En ce sens, elle permet non seulement d'apprendre, mais aussi d'apprendre à apprendre...

2.4 Des arrimages à reconstruire

La réforme administrative, à la faveur de l'installation d'une nouvelle territorialité scolaire, a revalorisé la place et les pouvoirs des établissements dans la gouvernance de l'éducation. Au sein des commissions scolaires, ce changement est accompagné par une transformation dans la dynamique relationnelle vécue entre la direction générale, les établissements et les unités de services (ressources humaines, ressources pédagogiques, finances, informatique, etc.). À la suite d'une étude réalisée par les DG portant sur la gestion des flux entre les sous-systèmes de leur organisation, ce sont les interactions entre les services et les établissements qui sont apparues les plus préoccupantes.

Les services du siège social de la commission scolaire voient non seulement plusieurs de leurs attributions historiques transférées aux établissements, mais, de plus, ils doivent les accompagner dans l'appropriation de celles-ci. Le passage d'une posture d'autorité de tutelle à celle d'accompagnement rencontre des aléas et des soubresauts inhérents à tout changement organisationnel de cette nature. Toutefois, ce dernier se complexifie lorsque les services se voient aussi confier des responsabilités dans l'implantation de nouvelles normes relatives au curriculum et à l'évaluation : normes renforçant une gestion hiérarchique plus traditionnelle. On se retrouve donc dans une situation où les services doivent à la fois se départir de certaines attributions au profit des établissements tout en ayant à accroître le contrôle sur le bon usage de celles-ci, et cela, tout en n'étant pas « en autorité » réelle sur les établissements.

Les unités de services ont à opérationnaliser l'accompagnement/contrôle dans tout son paradoxe et sa grande complexité. En termes de gouvernance intersystémique (Jessop, 2003b), cette posture paradoxale est inévitablement source de bruits communicationnels dans leurs relations avec les établissements. Il n'est pas surprenant, comme le rapportent les DG, d'entendre les directions d'établissements réclamer, à leur endroit, l'autonomie que les nouvelles dispositions législatives leur accordent. Dans la situation de double contrainte où se retrouvent les services, il apparaît impérieux pour les DG de clarifier avec eux et les établissements la nature des intrants et des extrants qu'ils devraient s'échanger. À ce titre, les DG ont esquissé un modèle où les services fournissent aux établissements des informations sur les normes opérationnelles en vigueur ainsi qu'un soutien et des conseils pour les aider à les respecter. Ceux-ci, de leur côté, leur font part des résultantes opérationnelles qu'ils ont obtenues au regard de ces normes. Nous nous retrouvons ici dans une boucle d'accompagnement où les services aident les établissements à rencontrer les normes. Lorsque ces boucles d'échanges entre établissements et services n'aboutissent pas à cette rencontre de normes, leur reddition de compte respective à la DG devrait permettre à celle-ci de voir à la mise en place de mesures requises de régulation.

Les échanges entre les commissaires et les DG ont semblé problématiques aux yeux de ces derniers. Nous retrouvons ici les difficultés, déjà indiquées, d'établir une démarcation tant entre les actes délibératifs des élus et les actes de management des professionnels qu'entre les objets de décision politique et les objets de décision managériale. Aux yeux des DG, il est important de clarifier la nature et le contenu des flux d'intrants et d'extrants entre le sous-système politique et le sous-système managérial de la commission. Au-delà des insatisfactions formulées à cet égard, l'exercice demeure à faire. Bien des défis sont au rendez-vous...

3. CONCLUSION

Le système scolaire québécois, dans les suites d'une reconfiguration administrative et territoriale est en définition d'une « nouvelle gouvernance ». Cette démarche est traversée par de multiples paradoxes qui génèrent des déficiences intersystémiques embrouillant les rapports hiérarchiques et fonctionnels historiques que les commissions scolaires entretiennent avec l'appareil central ministériel et leur réseau d'établissements scolaires. En territoire intermédiaire, elles se retrouvent dans la posture d'opérationnaliser des tendances opposées en tentant de concilier, d'une part, un mandat d'accompagnement des établissements dans leur autonomisation et, d'autre part, un mandat de contrôle envers ces mêmes établissements. S'ajoute à ces perturbations, au moment de l'instauration des conseils d'établissement, une remise en cause de leur pertinence en termes d'entité politique régionale. Un conflit de légitimité entre la poursuite de la démocratisation de l'éducation et le retour à un certain élitisme scolaire ségrégationniste traverse aussi toute cette mouvance.

D'un angle de vue interne, partant de la pratique de DG en exercice, des pistes prometteuses ont été repérées pour diminuer les sources de ces déficiences intersystémiques. Ces pistes se rapportent, entre autres, à des aspects névralgiques liés à la dynamique relationnelle dans laquelle se retrouvent les commissions scolaires en territoire intermédiaire.

L'enjeu majeur d'une subsidiarité active et interactive qui, selon Calame (2003), est induite dans la nouvelle gouvernance, nécessite le développement de compétences collectives des acteurs du territoire scolaire, des acteurs considérés comme parties prenantes dans l'élaboration des politiques et la prestation des services éducatifs. Ces compétences, dont le développement des capacités à la réflexion collective, s'avèrent essentielles (Jessop, 2003b, voir aussi Demailly dans cet ouvrage). Non seulement elles les guideraient dans les décisions politiques et organisationnelles à prendre et les contrôles à mettre en place, mais elles les amèneraient aussi à porter un regard rétrospectif critique sur leur propre pratique de gestion. Dans cette perspective, nous serions en présence d'occasions d'apprentissage d'une réflexivité collective que l'on peut associer à la « métagouvernance ».

Le « tango » de l'école tessinoise, entre autonomie et hybridation

Emanuele BERGER¹

« Adonne-toi à ton jeu préféré, mais moi je continue de danser le tango ». Cette phrase est d'un responsable d'une école lors d'un entretien sur l'évaluation de l'implantation d'une réforme scolaire au Tessin (Berger *et al.*, 2007). C'est une remarque imagée qui révèle une solide volonté de « résistances » aux changements qu'engendrent les réformes. Au sein d'un système éducatif, les modalités de mise en œuvre d'un changement substantiel sont beaucoup plus complexes qu'on l'appréhende souvent. Les difficultés liées à l'appropriation du changement par les établissements scolaires ne sont pas nécessairement dues à une mauvaise volonté des personnes responsables, mais plutôt à des facteurs encore plus subtils, d'ordre culturel et de nature organisationnelle.

C'est en étant conscient de cette réalité que les autorités tessiennes ont pris l'initiative d'octroyer, au cours de ces dernières années, davantage d'autonomie aux établissements scolaires. Au départ, toutes les possibilités étaient ouvertes y compris des approches audacieuses comme celles qui sont en vigueur en Nouvelle-Zélande.

Le but de cette contribution consiste à décrire, à partir de la réalité tessinoise, la manière dont un système éducatif intègre les idées et les tendances

1 Ufficio studi e ricerche, dipartimento dell'Istruzione e della Cultura del Cantone Ticino.

nouvelles de gouvernance, tout en conservant le sens contextuel propre à sa culture locale, à son histoire et à ses logiques spécifiques de fonctionnement. En effet, dans la mesure où les approches conceptuelles et les changements envisagés sont peu en phase avec la culture dominante, les gouvernements locaux sont contraints de réaliser un important travail de contextualisation, souvent fondé sur la création d'espaces de dialogues et de productions de données permettant de soutenir l'argumentation et la production de sens. Un tel exercice est nécessaire afin de mieux composer avec les résistances coûteuses en temps et en énergie des personnes qui devront désormais intégrer les nouveaux principes dans leur fonctionnement quotidien : enseignants, chefs d'établissements, parents, formateurs, etc.

Dans la première partie de ce texte, nous signalerons comment l'intérêt pour l'autonomie de l'établissement scolaire s'inscrit dans une tendance internationale. La deuxième partie sera consacrée à la description sommaire du contexte de l'organisation scolaire en Suisse et au Tessin. Ce canton helvétique possède plusieurs spécificités, dont une forte volonté d'équité scolaire, qui ont des effets structurants sur les modes de régulation à concevoir pour sa gestion de l'éducation. Dans la troisième partie, nous discuterons des modalités d'adaptation des politiques et des orientations en éducation à la réalité tessinoise.

1. LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE SCOLAIRE

L'intérêt pour une nouvelle gouvernance constitue une tendance majeure au sein de plusieurs systèmes éducatifs. Dans le cadre d'une recherche européenne, Maroy (2005, 2006) associe cet intérêt au passage d'une régulation qualifiée de type bureaucratique des systèmes d'enseignement à une régulation qualifiée de « post-bureaucratique ». Rappelons que la bureaucratie est une forme d'organisation décrite par Weber et qui caractérise certains aspects de la forme et de l'organisation scolaires.

Suivant Weber (1921), une organisation bureaucratique cherche à garantir l'équité de traitement, grâce à une définition claire et minutieuse des règles et des rôles, ainsi que les pouvoirs des décideurs. On part ici de l'idée que la codification des rapports de travail permet de « protéger » les employés de l'institution de la précarité, du népotisme bref, des possibles décisions arbitraires qui pourraient être prises à leur égard par celles et ceux qui détiennent le pouvoir.

Ce principe d'équité a été transposé – et souvent imposé – dès le XIX^e siècle avec plus ou moins de minutie et de bonheur à la plupart des systèmes éducatifs en développement. La centralisation et le contrôle du respect des règles ont été les outils essentiels avec lesquels les pouvoirs publics ont tenté d'assurer l'égalité de traitement des élèves, indépendamment de leur origine sociale ou de leur bassin de recrutement (Maroy, 2005). La forme scolaire (Vincent, 1994), définie à partir de ce modèle bureaucratique, n'a guère cessé depuis de fonder et – faute de mieux – de refonder sa propre légitimité.

Depuis une vingtaine d'années, nous constatons l'avènement d'une mutation de ce genre d'organisation et assistons à l'émergence d'un modèle qualifié de « post-bureaucratique ». L'État devient de plus en plus un « évaluateur » (Broadfoot, 2000), qui assure une « gouvernance par les résultats » en conservant les prérogatives des finalités et des objectifs d'enseignement, tout en confiant aux instances locales une plus importante autonomie sur le plan pédagogique et/ou administratif. La grande majorité des mouvements qui prônent la réforme du système vise à étendre l'autonomie des établissements scolaires (Pelletier, 2001b ; Bottani, 2002). Ces derniers sont ainsi devenus l'un des centres névralgiques du système et, par conséquent, l'une des cibles privilégiées des moyens mis en œuvre pour « gouverner » l'école. En même temps, les rapports de pouvoir s'avèrent très différents d'une réalité nationale, régionale et cantonale à l'autre. De fait, il n'est pas aisé de définir l'autonomie de manière univoque. Pelletier, en reprenant le *Dictionnaire actuel de l'éducation* propose de la concevoir en tant qu'« état d'une entité scolaire qui dispose d'une grande liberté d'action et de décision quant à son administration et à sa gestion au sein d'un système global » (2001 :10). Cette autonomie concédée aux établissements peut prendre la forme de « dévolution », c'est-à-dire d'une cession aux établissements (publics ou privés) de certaines prérogatives ou attributions qui étaient, jusque-là, des compétences détenues par l'État central (Pelletier, 2001b :14-15). Quant aux enquêtes périodiques de l'OCDE (Collection *Regards sur l'éducation*), elles utilisent quatre indicateurs majeurs pour identifier le niveau de décentralisation : l'organisation de l'instruction, la gestion du personnel, la programmation et la structure, enfin, les ressources disponibles.

Dans la prochaine section, nous traiterons des orientations de l'organisation scolaire en Suisse et plus particulièrement dans sa partie italophone, le Tessin.

2. L'ORGANISATION SCOLAIRE EN SUISSE, EN QUÊTE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE NATIONAL

La Suisse est un État fédéral, composé de vingt-six « cantons » et d'une population de près de 7,4 millions d'habitants. Chaque canton possède son propre Conseiller d'État (Ministre) en charge de l'éducation et a ses propres lois scolaires. À l'échelon national, il n'existe pas de ministère chargé de l'éducation nationale. En conséquence, chaque région et chaque canton a un système éducatif différent. Toutefois, on peut constater des affinités et des similitudes dans les systèmes en vigueur au sein des quatre régions linguistiques.

Cette situation, bien qu'officiellement considérée comme une grande richesse, ne manque pas de générer quelques inconvénients étant donné que chaque canton possède un programme scolaire, un calendrier annuel exclusif... Ainsi, lorsqu'une famille souhaite élire domicile dans un autre canton (ce qui est assez fréquent à l'intérieur de chaque région linguistique), elle doit s'attendre à

affronter certaines difficultés d'insertion scolaire de ses enfants. Pour y remédier, la Confédération a créé certaines instances de coordination, des organes « transcantonaux », comme la Conférence Intercantonale des Directeurs cantonaux de l'Instruction publique de la Suisse Romande (CIIP) et la « Conférence suisse des Directeurs cantonaux de l'Instruction publique » (CDIP), ayant une autorité concordataire responsable de la coordination nationale dans tous les secteurs de la politique de l'éducation et de la culture.

Ayant obtenu, lors des dernières votations populaires nationales de 2006, les pleins pouvoirs pour procéder à la future harmonisation de la scolarité obligatoire sur l'ensemble du territoire suisse, la CDIP (2007) entend introduire un ensemble de mesures dans le cadre du programme national *HarmoS*. Les objectifs poursuivis sont de :

- renforcer l'harmonisation de la scolarité obligatoire sur l'ensemble du territoire suisse, en définissant des standards de formation nationaux et contraignants, susceptibles d'établir des « compétences minimales » que tous les élèves suisses sont désormais censés atteindre ;
- intervenir sur d'autres éléments structurels fondamentaux du système de formation (anticipation du début de la scolarité obligatoire, flexibilité des débuts de scolarité, passages d'un degré à l'autre) ;
- renforcer, avancer et évaluer l'apprentissage des langues dans une Suisse plurilingue (coordination des démarches visant à renforcer, faire avancer et évaluer l'enseignement des langues (langue première [langue locale], langues nationales et l'anglais) ;
- adapter la profession enseignante aux exigences de demain, comme une condition essentielle pour un système éducatif efficace et de qualité ;
- enfin, développer une vision et un pilotage de l'ensemble du système éducatif suisse, en instaurant et en assurant un monitoring national du système éducatif dans le but de générer des connaissances fiables pour le pilotage dudit système.

La conception générale d'*HarmoS* recommande, sans l'imposer, une certaine autonomie des établissements, tout en envisageant progressivement d'initier les établissements à de nouvelles pratiques qui prévoient que leurs responsables rendent compte de leurs actes. Dans cette perspective, les différentes mesures de monitoring et d'évaluation externe seront progressivement complétées par une autoévaluation effectuée par les établissements scolaires qui, suivant les résultats obtenus, auront à proposer les régulations nécessaires.

L'ensemble des mesures prises pour « harmoniser » l'école obligatoire suisse s'insèrent, dans une large mesure, dans les nouvelles tendances internationales. Ces dernières préconisent en effet une « gouvernance par les résultats », assurée par un « État évaluateur » qui définit les objectifs et la finalité au niveau central, en donnant aux établissements une plus grande autonomie pédagogique et financière (Broadfoot, 2000). En somme, dans le cadre de sa nouvelle politique d'harmonisation, la Suisse s'inscrit désormais dans cette mouvance générale et internationale qui marque le passage vers de nouvelles formes de fonctionnement et de régulation.

3. LE TESSIN ET SA RÉFORME DE L'ÉDUCATION

Le Tessin compte une population d'environ 300 000 habitants et 50 000 élèves. Contrairement à d'autres systèmes cantonaux suisses, la responsabilité des communes sur les aspects organisationnels du secteur primaire est intégrale alors que la gestion du curriculum n'est que partielle. En revanche, la gestion du secteur secondaire inférieur, « Scuola media » (ailleurs appelé le « cycle d'orientation ») incombe exclusivement à l'État cantonal. Une étude récente (Berger *et al.*, 2005) sur les niveaux et les modalités de décision en milieu scolaire, a permis de conclure que les établissements scolaires tessinois bénéficient d'une *certaine* autonomie dans le domaine de l'organisation de l'enseignement (méthodes didactiques, l'évaluation, etc.), mais que leur autonomie dans d'autres domaines reste limitée. Dans la « Scuola media », plus de quatre décisions sur cinq (84 %) sont prises sur le plan cantonal, alors que les instances nationales ne disposent d'aucune autorité de décision (au moment de notre enquête, le concordat *HarmoS* n'était pas encore en vigueur).

3.1 L'équité scolaire comme enjeu

L'une des légitimités essentielles du recours au modèle bureaucratique dans l'organisation tessinoise de l'éducation réside dans sa conception de l'équité pour tous durant la scolarité obligatoire. En conséquence, la centralisation et la standardisation des réglementations sont jugées tout à fait « normales », sinon essentielles. Cette situation est d'ailleurs confirmée par les résultats très positifs, nettement supérieurs à la moyenne suisse, obtenus par le Tessin dans le cadre des enquêtes PISA sur le plan de l'équité (Origoni, 2007). Ainsi, les écarts entre les établissements se sont révélés comme étant significativement limités en ce qui concerne le niveau de performances des élèves. En même temps, l'étude a mis en évidence un autre facteur d'équité non négligeable : contrairement aux autres cantons suisses, l'origine sociale exerce, au canton du Tessin, une influence nettement inférieure. L'étude montre, en outre, que les différences observées concernant les performances entre élèves sont en grande partie dues à des caractéristiques individuelles et ne proviennent pas d'éventuels dysfonctionnements des établissements scolaires.

On retrouve ainsi dans le système tessinois des taux de variance de la performance qui sont comparables à ceux observés dans les pays scandinaves et, par conséquent, totalement opposés à ceux constatés dans des pays comme la Belgique ou les Pays-Bas, voire dans certains cantons suisses ayant obtenu des résultats préoccupants. Autrement dit : le fait de fréquenter un établissement plutôt qu'un autre n'exerce pas, au Tessin, une énorme influence sur la performance des élèves. L'organisation du système scolaire actuel est donc égalitaire et répond bien à des critères internationaux de qualité. À cet effet, rappelons que le système scolaire tessinois accorde une certaine autonomie de type pédagogique et didactique aux établissements scolaires, alors que leurs marges de manœuvre sur le plan de l'organisation et de la gestion du travail scolaire y restent limitées.

3.2 Un projet de réforme administrative

Conscientes des réussites du système éducatif, mais s'inscrivant dans l'air du temps, les autorités tessinoises ont engagé une réflexion sur l'intérêt d'accroître l'autonomie des établissements scolaires. Lors d'une première étape, les autorités avaient chargé un groupe de travail, composé de différents acteurs scolaires (administrateurs, chefs d'établissement, enseignants et un parent d'élève) d'étudier les moyens de rendre les établissements plus autonomes. Ce groupe devait identifier les tâches pouvant et devant être confiées aux établissements et celles qui devaient rester de la compétence de l'administration centrale, en partant du constat que la vie de l'établissement ne doit pas être limitée uniquement aux activités d'enseignement (Vanetta *et al.*, 2004). Le groupe se référait implicitement aux propositions de l'OCDE (1998) prescrivant une importante décentralisation en faveur des établissements scolaires. En même temps, il prenait en compte un rapport rédigé par la firme *Arthur Andersen*, qui recommandait, entre autres, de concéder une plus ample autonomie aux établissements scolaires.

Or, en dépit de ces présupposés, le groupe est arrivé à la conclusion qu'il ne fallait accorder qu'une « autonomie partielle » aux établissements scolaires (Vanetta *et al.*, 2004). Deux considérations majeures furent à l'origine de cette décision : la première se fondait sur des recherches récentes (Bottani, 2002), qui mettaient les décideurs en garde contre certains risques associés à une trop grande autonomie des établissements scolaires. Parmi ces risques furent, notamment, mentionnés : le danger de ségrégation, de création d'un système scolaire à plusieurs vitesses ; l'exposition à des pressions externes ; une distribution inégale de l'offre éducationnelle sur le territoire ; l'homogénéisation didactique et une compétition excessive entre écoles ; la surcharge de travail pour les directeurs et les enseignants ; enfin, la marginalisation des porteurs de handicap et des classes défavorisées (Vanetta *et al.*, 2004).

En outre, les auteurs du rapport soutinrent qu'en dépit d'un fonctionnement « centralisateur » du système éducatif du Tessin, sa dimension réduite et le faible nombre des échelons hiérarchiques séparant le « sommet » de sa « base » relativisaient son fonctionnement centralisé. Somme toute, les effets potentiels négatifs de la centralisation se révèlent plutôt atténués en comparaison avec ceux observés au sein d'autres systèmes éducatifs comme celui de la France.

Dans la perspective d'une orientation vers une « autonomie limitée » des établissements scolaires, le groupe formula les propositions suivantes :

- accorder aux établissements scolaires un certain nombre d'heures d'enseignement (trois heures hebdomadaires sur un total d'environ trente-trois heures) pouvant être gérées de manière autonome, hors du curriculum formel ;
- accorder aux chefs d'établissement, en matière de gestion des ressources humaines, un certain poids dans les procédures d'embauche

des enseignants, la direction cantonale continuant à assumer la compétence de décision finale ;

- doter les établissements scolaires d'un crédit pour la formation des enseignants ;
- valoriser les compétences des enseignants à travers la création de nouveaux rôles (tuteurs, consultants, etc.) à l'intérieur des établissements scolaires.

De plus, le groupe proposa de maintenir les heures d'enseignement dont l'établissement pouvait librement disposer selon ses priorités (*monte ore*) et gérées en totale autonomie par celui-ci, l'autorité ne devant intervenir que pour des questions formelles (délais, informations à donner, etc.). Ce dispositif, ardemment défendu par les chefs d'établissement, exerce un impact finalement assez modeste sur le coût de gestion d'un établissement. En effet, si les dépenses totales moyennes annuelles d'un établissement s'élèvent à environ 5 millions de francs, le coût du « monte ore » est de 50 000 francs, c'est-à-dire le 1,1 % du budget total par établissement.

Une analyse critique de ces propositions révèle que le souci apparent du groupe de maintenir une autonomie limitée des établissements scolaires a finalement été dominant sur les tendances à l'origine de sa création.

3.3 Le cas de la réforme de la « Scuola media »

Bien qu'entreprise tardivement, la « Scuola media » s'est aussi efforcée de concocter sa propre réforme (Baylaender *et al.*, 2003) dont l'une des finalités déclarées est d'accroître l'autonomie des établissements scolaires. Cet objectif a émergé au terme d'un long processus d'évaluation interne et externe de cet ordre d'enseignement.

Les autorités ont proposé deux approches visant à accompagner le renforcement de l'autonomie des instances locales : le « projet d'établissement » (*Progetti educativi d'istituto* – PEI) et l'autoévaluation d'établissement. Les projets d'établissement sont un instrument bien connu dans les pays francophones (Obin et Cros, 1991) dont la politique tessinoise s'est largement inspirée.

Les projets d'établissement existent au Tessin depuis de nombreuses années et le texte de la nouvelle réforme préconise une meilleure vision d'ensemble de ceux en cours, afin d'éviter de donner l'impression d'un système scolaire sous forme d'« arbre de Noël » (Bryk *et al.*, 1998) où la multiplication d'initiatives disparates susciterait des problèmes de coordination. Une analyse analogue concerne les projets d'autoévaluation des établissements scolaires (Berger et Ostinelli, 2006 ; Berger et Pedrazzini-Pesce, 2006). Depuis un certain nombre d'années, les établissements scolaires de la « Scuola media » ainsi qu'un certain nombre d'écoles professionnelles ont adopté cette démarche dans la perspective d'assurer une amélioration de la qualité. Afin d'assurer une cohérence optimale à l'ensemble de la réforme de l'enseignement obligatoire

tessinois, le projet d'établissement et son autoévaluation ont donc été inscrits dans le nouveau texte d'orientation.

Cette nouvelle réglementation n'est pas sans susciter un certain nombre de questions. Malgré l'intérêt et la pertinence du projet d'établissement et de son autoévaluation, ces derniers, selon les propositions de l'OCDE (1998) en faveur de la décentralisation, concernent peu l'organisation du travail scolaire dans sa globalité et, de ce fait, contribuerait à mieux définir les compétences de décision à tous les niveaux du système.

Toutefois, les décideurs interrogés dans le cadre de notre enquête (Berger *et al.*, 2007) soulignent l'importance d'un autre élément. Au cours des « journées – projet », il est possible de suspendre l'organisation habituelle de l'enseignement pendant deux ou trois jours et de développer des projets pédagogiques, souvent dans une optique interdisciplinaire. La décision concernant les thématiques de ces journées appartient entièrement aux établissements scolaires et peut être prise en dehors des curriculums officiels. En définitive, les premières données issues de l'enquête révèlent que les différents interlocuteurs estiment que les marges d'autonomie au sein des établissements sont suffisantes et qu'elles se réalisent essentiellement à travers les pages d'enseignement/apprentissage et qu'ils peuvent en disposer à leur guise.

4. L'AUTONOMIE DE L'ÉCOLE ET LE CONTEXTE TESSINOIS : UNE ANALYSE

Le Tessin a progressivement engagé l'organisation de son système éducatif dans un modèle de gouvernance de type post-bureaucratique. Cela se manifeste par la volonté politique de revoir les marges d'autonomie des établissements scolaires afin d'établir un nouvel équilibre entre centralisation et décentralisation.

Les décideurs tessinois ont jugé nécessaire d'évaluer leurs pratiques de gestion scolaire et ont été à la recherche d'information sur les expériences qui existaient ailleurs, expériences qui seraient transposables dans leur contexte sociopolitique et culturel. Aujourd'hui, force est de constater que les changements sont restés plutôt modérés et modestes, et n'ont pas produit des transformations majeures des modalités et des pratiques de gouvernance déjà existantes. Afin de mieux comprendre la dynamique ayant contribué à ce redimensionnement d'intentions initialement ambitieuses, une analyse approfondie de la réforme s'impose. Pour réaliser celle-ci, nous allons particulièrement recourir aux concepts de « contamination » (Barroso, 2005) et d'« hybridation » (Maroy, 2005, 2006).

La « contamination » est définie par Barroso (2005) comme une diffusion acritique, « épidémique », « des concepts, des politiques et des mesures mises en pratique dans différents pays, à l'échelle mondiale ». Le phénomène s'explique par le fait que, pour les politiques et les fonctionnaires, il est assez

facile d'emprunter des idées « prêt-à-porter », de déléguer leur mission aux « prêt-à-penser » à la mode, s'abstenant ainsi de faire des raisonnements plus approfondis et se contentant de réagir aux événements avec passion, sans toutefois s'imposer le tamis de la réflexion. S'approprier des idées « internationales » peut donc servir de pièces justificatives, d'autolégitimation ainsi que d'imputation, en prévision d'effets néfastes potentiels.

Le concept de contamination peut difficilement expliquer à lui seul la diffusion et la mise en pratique de certaines idées à l'échelle mondiale, d'où la nécessité de faire appel à la notion d'*hybridation*. En se référant aux modèles de gouvernance de type post-bureaucratique ayant une importante diffusion planétaire, Maroy (2006) prône de ne pas réduire d'une manière exclusive leur lecture au seul phénomène de contamination. Suivant l'auteur, ces modèles « ne se diffusent pas d'un pays à l'autre comme une épidémie, sans processus de traduction. Il y a un effet d'*hybridation* de ces modèles avec les contextes institutionnels et idéologiques, propres à chaque pays » (Marois, 2006 : 59).

Par exemple, certaines idées comme celle de « l'autonomie des établissements » peuvent se répandre d'abord comme des « auto-évidences », incitant les décideurs à les reprendre, d'une manière ou d'une autre, sans d'emblée faire un examen approfondi de leur intérêt et de leur applicabilité. Il s'agirait là d'un simple processus de contamination. Toutefois, comme les systèmes éducatifs sont eux-mêmes des entités complexes, composées d'une multitude de facteurs et de dimensions politiques, il est peu probable que les « idées contaminées » seront importées sans effectuer leur passage à travers un processus d'adaptation. Lors de leur transposition dans la pratique locale, les idées ou les concepts importés pourront être ajustés ou édulcorés, d'autant plus que leur mise en œuvre ne tient pas compte nécessairement des effets probables de non-compréhension et de distorsion.

Un exemple en devenir... La Suisse, avec le projet *HarmoS*, entend s'approcher du modèle de l'« État évaluateur ». Dans la mesure où ce projet fédéral est censé être mis en œuvre dans tous les cantons suisses, le Tessin sera tôt ou tard appelé à s'y soumettre. Or ce canton a adopté depuis longtemps des options résolument différentes, en abolissant, par exemple, les épreuves communes pour l'école primaire, tout en décidant que les épreuves du même type, qui sont toujours utilisées dans la « Scuola media », le seraient désormais pour favoriser une « régulation didactique » formative, option qui prend très nettement ses distances du modèle de l'État évaluateur. De ce fait, les épreuves nationales qui seront introduites en fonction de la mise en œuvre du projet *HarmoS* déclencheront, sans aucun doute, d'amples débats au sein du canton. Ces débats ont déjà commencé dès la publication des premiers rapports de PISA et, probablement, aboutiront à une réflexion plus large, concernant les (in)compatibilités des différents modes prescrits de gouvernance. Des formes d'*hybridation* se manifesteront assurément...

Par ailleurs, signalons que le document à la base de la réforme de la « Scuola media » (Baylaender *et al.*, 2003), mentionne que l'un des objectifs

principaux de la réforme consiste à « renforcer le rôle et l'autonomie des établissements ». En même temps, nous avons constaté que les auteurs des textes fondateurs n'avancent que peu d'arguments pour défendre la pertinence de leurs propos (par exemple, l'autonomie qui est censée améliorer la qualité, l'efficacité, etc.), si ce n'est que cette démarche devrait contribuer à la « modernisation » de l'école.

Dans un même sens, le document de réforme rédigé par l'administration scolaire (Vanetta *et al.*, 2004) apporte certains compléments, sans pour autant offrir une analyse approfondie des avantages d'une démarche visant à accorder une plus grande autonomie aux acteurs locaux. L'analyse débute par une description de la situation et du concept d'autonomie d'établissement. Celui-ci passe ensuite sans transition à son examen critique et fait l'énumération des possibles dangers qu'il comporte. Les auteurs signalent que l'autonomie des établissements constitue l'un des « leitmotivs » de nombreuses réformes et que cette autonomie est présentée comme une véritable panacée à tous les problèmes existants. En conséquence, ils proposent d'aborder ce concept avec une certaine « méfiance » (Vanetta *et al.*, 2004). En somme, ils considèrent le concept comme étant un objet de « contamination » et ils se montrent critiques à l'égard de son « auto-évidence » qui circule au niveau international en faisant abstraction de son ajustement aux contextes nationaux.

Si de nombreux indices portent à croire que la réalité locale résiste à la contamination, il reste cependant à en comprendre les raisons précises. À cet égard, la réalité tessinoise offre quelques éléments explicatifs. Ainsi, les autorités cantonales ont toujours fortement insisté sur l'équité du système scolaire, brandissant à l'occasion les résultats remarquables jusqu'à maintenant obtenus. De plus, elles n'ont jamais fait mystère de leur détermination de préserver un système ayant fait ses preuves. Interpellées pour justifier leur choix du maintien d'une autonomie limitée des établissements scolaires, elles n'hésitaient guère à évoquer le fait que « les pays dans lesquels l'autonomie scolaire a été introduite de manière intégrale, celle-ci s'est rapidement transformée en une privatisation larvée, ou a lourdement remis en question certains principes (par exemple celui de l'équité) auxquels il nous est impossible de renoncer » (Vanetta *et al.*, 2004).

À l'analyse, l'origine de la résistance des autorités ne réside pas simplement dans un conflit entre une « idée importée » et une réalité implicitement hostile à intégrer ses implications (phénomène de contamination), mais plutôt dans l'interaction dynamique mettant en opposition ce concept avec les caractéristiques et les politiques locales (en particulier le souci d'équité). À la lumière de cet état de fait, les pouvoirs publics considèrent légitime l'adaptation de ces concepts conformément à leurs propres intérêts et valeurs. On se trouve donc confronté à un phénomène d'hybridation, bien qu'une autre voie d'adaptation aurait pu faire l'objet d'une exploration.

Afin de s'extraire de la dichotomie contamination/hybridation, on pourrait faire appel à la métaphore piagétienne de l'*accommodation*, définie

comme le processus prévoyant que « lorsqu'un nouveau schème ne peut s'intégrer directement à l'ensemble de la structure mentale, il importe d'opter pour la création d'une structure nouvelle, ou entreprendre la réorganisation profonde de la structure ancienne » (Perraudau, 1996). Certes, il s'agit d'une métaphore que Piaget applique à l'individu, mais elle nous semble adéquate pour un collectif organisé. Ainsi, en présence d'un nouveau concept, l'organisation opère un ajustement – ne serait-ce que partiel – de ses propres structures pour l'intégrer en modifiant ce dernier par la même occasion.

Les « conditions de départ » relatives à la mise en œuvre mitigée de l'autonomie de l'établissement scolaire au Tessin pourraient servir d'explication aidant à en débusquer les causes. En effet, Pelletier a montré que « la décentralisation s'avère possible dans la mesure où un ensemble de paramètres est respecté » (Pelletier, 2001b : 34-37). De ces différentes conditions, l'auteur cite une formation appropriée du personnel de direction (les directeurs d'école dans le cas tessinois) et la présence d'un dispositif central d'évaluation des résultats. Or, pour les directeurs d'établissements scolaires tessinois, aucune formation systématique et obligatoire n'est envisagée et, de plus, le Canton ne dispose pas de données fiables et standardisées sur les performances des élèves. Bien sûr, nous ne disposons pas de sources dignes de foi nous permettant d'affirmer que les décisions prises par les autorités en matière d'autonomie des établissements prévoyaient explicitement la satisfaction de ces conditions. Mais l'existence d'un dispositif d'évaluation préalablement mis sur pied leur aurait probablement permis d'élaborer des réformes plus hardies tout en permettant d'assurer l'équité de l'ensemble du système.

En fin de compte, outre les résistances manifestées par les auteurs du rapport, et probablement, à défaut de considérer certaines « conditions de départ », deux autres éléments, non les moindres, ont freiné l'élan du système scolaire tessinois d'entamer un pas décisif vers un nouveau modèle de gouvernance. Nous avons déjà mentionné que la plupart des directeurs d'établissement se sont déclarés satisfaits de l'autonomie présente, allant même jusqu'à affirmer qu'elle comporterait encore d'amples marges de manœuvre inexploitées, par exemple en matière d'utilisation des heures libres et des « journées projets ».

Par ailleurs, il semblerait qu'une hypothèse plus problématique s'imposerait au regard de laquelle, toutefois, nous n'avons pas encore de données assurées. Il est cependant probable qu'une orientation vers une plus grande autonomie de l'école, déterminée par les critères de l'OCDE (nouvelle gestion des ressources, de l'organisation et du personnel), constituerait, dans les conditions actuelles, une trop grande pression pour la majorité des acteurs concernés. De fait, une autonomie ainsi comprise appellerait à l'initiative, à la capacité de prise de décisions et de gestion, autrement dit, à une réelle professionnalisation des chefs d'établissement (Pelletier, 2007). Il n'est pas assuré que la totalité de ceux-ci aspire à un tel projet qui n'est pas sans entraîner de nouvelles responsabilités, dont certaines peu convoitées, qui relèvent actuellement de l'autorité centrale.

Il ne serait pas erroné de considérer ces facteurs comme étant à la source de la réponse imagée (« Adonne-toi à ton jeu préféré, mais moi je continue de danser le tango ») communiquée par un responsable d'établissement. On peut interpréter une telle réponse par le constat suivant... Si le concept d'autonomie de l'école peut être l'objet d'un large débat volontariste, dans la pratique chacun s'arrange pour continuer à travailler dans un environnement peu autonome et dépendant du centre.

5. CONCLUSION

Tout au long de l'évolution de la réforme tessinoise pour une plus grande autonomie des établissements scolaires, l'enjeu du maintien de l'équité scolaire pour tous a contribué à plusieurs effets d'hybridation. Suivant Maroy (2005 : 23), il ne s'agit pas d'un fait isolé, car « les questions les plus évidentes concernent l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs ». Or, tout au long de la démarche engagée, il n'a pas été démontré que les modèles organisationnels basés sur une importante décentralisation étaient réellement en mesure d'améliorer l'équité et l'efficacité des systèmes éducatifs.

À cet effet, il peut être intéressant d'analyser des expériences comme celles de la Finlande et de ses résultats aux enquêtes PISA. Ainsi, contrairement à plusieurs prescriptions de l'OCDE au regard de la décentralisation, ce pays s'est donné, vers la fin des années 1990, une législation importante qui définit de manière uniforme les objectifs, les contenus, les évaluations, les ordres scolaires, les droits et les responsabilités des étudiants, les conditions de travail du personnel tout en accordant un certain nombre de pouvoirs de décision aux autorités locales. L'État central détermine les principes généraux de l'école et est responsable de leur application au niveau national. Les administrations locales exercent un rôle fondamental dans la mise à disposition des moyens, mais délèguent une autonomie de gestion pédagogique élevée à chacun de ses établissements scolaires.

Il ne s'agit pas ici de plaider en faveur d'une généralisation « par contamination » du modèle finlandais, mais de reconnaître que bien des prescriptions normatives et univoques prônées sur la nature de ce que devrait être l'organisation du système éducatif ne résistent pas à l'analyse et à l'expérimentation. Pas plus que le modèle finlandais répond aux prescriptions néolibérales, la réforme mise en place au Tessin aura d'abord et avant tout été celle qui émergeait d'un processus d'hybridation réussi poursuivant l'objectif d'assurer une équité optimale pour tous. Autrement dit, il devrait être, envers et malgré tout, possible de danser un rythme nouveau sans pour autant renoncer à tout ce qu'on a appris en dansant le tango...

10

CHAPITRE

Gouvernance et professionnalisation : des cadres scolaires à l'épreuve du réel

*Monica GATHER THURLER, Caroline DE RHAM et Laetitia PROGIN*¹

Il est souvent avancé qu'une « bonne gouvernance » (Lessard et Brassard, 2006) est censée redistribuer le pouvoir, contribuer à l'*empowerment* des métiers de l'éducation et, progressivement, à leur professionnalisation. En même temps, il est probable que ce discours explicite en recouvre un autre, bien plus implicite, dont la paradoxe ne devient apparente qu'au terme d'une analyse approfondie. Il existe ainsi un certain risque que la volonté affichée de professionnalisation n'aurait pas forcément pour intention de redéfinir les contours d'une profession, dans le but d'une stabilisation définitive, mais au contraire, de mettre en mouvement continu les acteurs, afin de les inciter à incorporer les enjeux de changement édictés par les institutions (Wittorski, 2005), et/ou imposés par les transformations sociétales.

Dans le cadre de cette contribution, nous présenterons quelques résultats d'une recherche en cours, qui porte sur le travail des chefs d'établissements scolaires en Suisse Romande. Adoptant une perspective psychosociologique et systémique, nous faisons l'hypothèse que les pratiques de gouvernance se

¹ Université de Genève, Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation, Laboratoire LIFE.

déclinent à travers tous les niveaux du système et produisent leurs effets auprès de toutes les catégories d'acteurs scolaires. De fait, il s'agit d'observer et de comprendre comment les chefs d'établissements perçoivent, exercent et assument leur fonction d'interface entre, d'une part, des décideurs soucieux d'accroître l'efficacité de l'école et, d'autre part, les enseignants qui peinent encore à assumer les responsabilités qui leur sont désormais dévolues.

Nous souhaitons, en outre, comprendre dans quelle mesure ces chefs d'établissement, pris entre le travail prescrit et réel, sont amenés à affronter une série d'épreuves, subjectives, certes (Martucelli, 2006), mais qui marqueront leur parcours professionnel dans la durée. Nous sommes de l'avis qu'une meilleure compréhension de leur cheminement intellectuel et affectif tout au long de ce processus nous permettra de reconnaître les savoirs d'action et les compétences professionnelles qu'ils parviennent à construire tout au cours de leur carrière professionnelle.

1. LES NOUVEAUX PRINCIPES DE GOUVERNANCE FACE À L'EXIGENCE DE LA PROFESSIONNALISATION

La plupart des systèmes éducatifs européens étaient traversés jusqu'aux années 1980 par des aspirations parallèles et convergentes à une forme de modernité (Bastenier, 1998) qui inclut la professionnalisation des métiers de l'éducation comme réponse à l'élévation des ambitions, à l'émergence des classes moyennes nouvelles, à l'idée de projets d'établissement, de décentralisation, d'organisation apprenante, de management participatif. Mais ce programme ambitieux a été souvent mis en crise par les nombreuses tensions que ces mêmes systèmes ont dû affronter : austérité budgétaire, pertes d'emploi, revendications des syndicats, conservatisme accru des électeurs, obsession de l'efficacité...

La promotion de la professionnalisation, par les différents groupes de pression, aussi bien syndicaux qu'institutionnels, a mis du temps à sortir des confusions sémantiques et des hésitations politiques. Paradoxalement, sa clarification a abouti dans la plupart des systèmes au moment où nombre de leurs réformes tendent, au nom d'une meilleure efficacité et équité, à cadrer davantage les pratiques des métiers de l'éducation (harmonisation des plans d'études ; évaluations et monitorages nationaux et internationaux des compétences des jeunes arrivés à terme de leur scolarité obligatoire ; homologation des formations initiales et continues, dans le cadre du processus de Bologne, etc.).

Dans un tel contexte, l'appel à la professionnalisation des métiers de l'éducation voisine avec des processus de modernisation et de rationalisation sur lesquels les praticiens n'ont qu'une prise individuelle ou collective limitée. Avec la conséquence que la professionnalisation des métiers de l'éducation paraît aujourd'hui engagée sur un mode technocratique (professionnalisation décrétée par l'institution) et revendicatif (professionnalisation revendiquée

par les syndicats) plutôt que dans la perspective d'un réel *empowerment* des acteurs, voulu et promu par les principaux intéressés.

1.1 Une professionnalisation ambiguë

Pour la sociologie des professions, la professionnalisation d'un métier est conçue comme l'évolution « objective » de ce métier vers une professionnalité plus autonome, plus responsable, fondée sur des savoirs *constitués, explicites, rationnels et partagés*, et sur l'émergence de formes d'auto-organisation collective dans le champ de l'éthique, de la formation initiale et continue, des rapports à l'État et aux autres professions. Si l'on s'en tient à la définition – désormais classique – de Lemosse (1989), exerce une profession (par opposition à un métier), un praticien qui a acquis par de longues études le statut et la capacité à réaliser en autonomie et en responsabilité des actes intellectuels non routiniers dans la poursuite d'objectifs en situation complexe.

Il en résulte : un droit – l'autonomie statutaire, fondée sur sa compétence et sur son éthique ; et une obligation juridique et morale – la responsabilité de ses décisions et ses actes, fondée sur une régulation constante et sur le rendre compte. Si l'on s'en tient à cette définition, l'état de professionnalisation d'un métier est une question *empirique*. Toutefois, dans la mesure où ce n'est pas un concept savant, rien n'empêche les acteurs sociaux de se saisir du vocable, de le définir à leur manière et de s'en servir pour défendre leurs intérêts.

Nous défendrons ici l'idée que le processus de professionnalisation des métiers de l'éducation est *ambigu* et son aboutissement indéterminé. Il subit sans doute les postures contradictoires des institutions, qui naviguent entre appel à la prise de responsabilité, délégation de pouvoirs et crainte de perdre le contrôle, appellent aux initiatives, à la collégialité, à la responsabilité des acteurs d'une main, alors que de l'autre elles leur *imposent* des décisions et des procédures. En même temps, il n'est guère soutenu par les principaux intéressés – cadres et enseignants confondus – qui sont, à l'instar de ceux qui les gouvernent, tout autant traversés par des ambivalences et réticences. Et souvent partagés entre le relatif confort d'une position d'exécutant et le risque que comporte toute autonomie professionnelle, en dépit de ses aspects gratifiants.

Contrairement à la volonté affichée d'une dévolution des responsabilités vers les acteurs du terrain, une grande partie des messages institutionnels dans le champ éducatif prennent la forme de prescriptions, règlements, structures, budgets, politiques, procédures de décision qui confirment ou démentent les discours (Cottonar et Maroy, 2002). Selon Sprenger (2005), les politiques actuelles se caractérisent par une méfiance profondément enracinée face aux employés de l'État, qui sont d'emblée perçus comme étant incapables de régulations « intelligentes », alors que ces mêmes politiques persistent, dans leurs *discours*, à s'adresser aux « professionnels », aux travailleurs « autonomes » et « responsables ».

Avec la conséquence que le fonctionnement concret de la plupart des établissements scolaires reste indéterminé et ouvert, parce que le consensus institutionnel fait défaut pour pointer et dépasser l'un des paradoxes majeurs véhiculés par les principes de gouvernance. Celui-ci consiste à vouloir susciter et valoriser les initiatives prises par les entités locales tout en exigeant qu'elles s'inscrivent dans un cadre commun (souvent peu défini) ; et à supposer de surcroît que les acteurs concernés acceptent d'être évalués à partir de critères sur lesquels ils n'ont pas la possibilité d'exercer l'influence voulue.

1.2 Des acteurs tiraillés entre autonomie prescrite et initiative obligée

Dans la mesure où il est effectivement peu concevable de proposer régulation formelle et contrôle d'une part, régulation informelle et autonomie d'autre part, la plupart des systèmes éducatifs ont en effet adopté le principe de la « contrainte souple » (Courpasson, 1997), en passant de la normalisation bureaucratique des actes à l'enrôlement de la subjectivité, à l'engagement des acteurs et au renforcement du contrôle de la loyauté. Le développement de l'autonomie (sous les espèces de la flexibilité, de la responsabilité, de la coopération), mais aussi du contrôle (qui ne se contentera pas d'une pseudo-conformité à la règle) produit une sorte d'interdépendance (Chatzis *et al.*, 1999) qui modifie profondément les règles du jeu et les rapports au métier, requérant « autonomie prescrite et initiative obligée ». Il s'avère ainsi que les instances chargées de la gouvernance délèguent aujourd'hui par décret de nouvelles responsabilités aux acteurs du terrain qui n'en veulent pas forcément, d'autant plus qu'elles ne s'accompagnent pas de marges d'autonomie clairement élargies (Barthassat *et al.*, 2007 ; Dutercq, 2005).

1.3 Les cadres : des « go-between » au milieu du gué de repères brouillés

Aux intersections des échelles et des réseaux s'effectue ainsi un brouillage général des repères, qui soulève la question des déficits de la légitimité. La plupart des acteurs concernés cherchent leur place et tentent de se débrouiller entre la compétence qui leur est reconnue (juridiquement, socialement) et celle dont ils se pensent dotés, en tant que professionnels, collègues, syndicalistes ou tout simplement citoyens (van Zanten, 2005).

En même temps, dans la plupart des systèmes scolaires, le pilotage revient aux cadres scolaires (responsables politiques, collaborateurs des directions générales, chefs d'établissement, directeurs des institutions de formation des enseignants). Ils sont appelés à exercer un *leadership* déterminant et efficace, qui sera toujours l'aboutissement précaire de la recherche d'un fragile équilibre, entre maintien des acquis et mise en œuvre de changements nécessaires. Face à ces exigences, la fonction et les rôles des métiers de l'encadrement se définissent encore trop souvent à travers quelques

principes généraux. Nous nommons un vague cahier des charges (lorsque celui-ci existe), une indication assez générale concernant leur position dans la structure hiérarchique du système, la description d'un éventail de tâches et d'activités censées cerner le métier, voire un référentiel de formation plus proche du sens commun et des savoirs d'expérience, que d'une exploration systématique de leur travail réel.

Il en résulte une certaine centration sur la dimension administrative et gestionnaire de leur métier, qui ne parvient pas à tenir compte du fait qu'il diffère d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre dans les pays fédéralistes, selon les législations et les orientations politiques, mais également selon les cultures professionnelles respectives. Avec la conséquence que les cadres scolaires seront amenés à exercer, sous des appellations semblables, des fonctions plutôt diverses : selon leur lieu de travail et le degré scolaire concerné, ils se trouveront tantôt dans la position d'un décideur solitaire, dans celle d'un membre d'un conseil de direction ou encore dans celle d'un *primus inter pares* au sein d'une équipe pédagogique.

Durant les vingt dernières années, les cantons romands se sont peu préoccupés de la professionnalisation de leurs chefs d'établissement. Depuis, la Conférence intercantonale des directeurs de l'instruction publique (CIIP) ne ménage pas ses efforts pour faire évoluer la réflexion autour du rôle pivot des établissements scolaires, qui fut pourtant amplement documenté par les différents rapports PISA. Or la définition très mouvante du statut de l'établissement scolaire et, *a fortiori*, de la fonction des chefs d'établissement, qui sont encore trop souvent perçus comme de simples courroies de transmission des volontés ministérielles, n'a pas permis, dans la plupart des cas, de fonder une réflexion générale sur leur rôle et mission. La recherche en cours, qui réunit un collectif de chercheurs appartenant à trois hautes écoles romandes², s'inscrit dans ce contexte.

2. LES ÉPREUVES COMME CADRE D'ANALYSE ET DE COMPRÉHENSION

La construction de notre cadre conceptuel a été fortement influencée par la théorie des épreuves, qui rencontre un certain succès en sociologie française depuis une vingtaine d'années. Ce concept comporte des significations variables selon les auteurs (par exemple, Barrère, 2006 ; Boltanski et Thévenot, 1991 ; Derouet, 1992 ; Martuccelli, 2006 ; Perilleux, 2001). Indépendamment de leurs ancrages théoriques et de leurs approches méthodologiques, tous semblent affirmer que l'épreuve représente une étape, un défi, un moment important d'une vie ou d'un parcours professionnels. Ces épreuves

2 Le terme « Hautes Écoles » comprend la totalité des institutions de recherche et de formation en Suisse : Universités, Écoles polytechniques fédérales, Hautes écoles pédagogiques, Hautes écoles spécialisées.

« peuvent en effet se révéler être à la fois des moments d'évaluation plus ou moins explicitement encadrés par l'organisation et des moments existentiels perçus au travers de sentiments très intimes de les avoir surmontés » (Barrère, 2006 :137).

Dans son acception psychosociologique, l'épreuve est à ne pas confondre avec la définition que l'on pourrait trouver dans le dictionnaire : *Action d'éprouver quelque chose ou quelqu'un. Souffrance, malheur, résistance, aventure, péril, traverse, tribulation, adversité* (Petit Robert, 1992). Elle se différencie également de l'incident critique dans le sens que ce dernier est, en tant qu'outil, une histoire très courte, limitée dans sa portée de temps et d'envergure, souvent étonnante, et basée sur des faits (et non sur des jugements personnels) qui se sont réellement produits. Il permet de reconnaître les aspects vulnérables d'un système.

Les épreuves représentent des défis qui sont structurellement prédéfinis et qui révèlent une problématique commune à laquelle les acteurs sont inégalement confrontés et à travers desquelles ils se construisent. Selon le contexte organisationnel et local dans lequel ils évoluent, selon leur biographie personnelle et leur manière différente de gérer les décalages entre travail prescrit et travail réel, les acteurs concernés seront amenés à affronter et à exploiter les épreuves de manière différente sur le plan cognitif et affectif. Selon Martucelli (2006), ils seront *forgés* par des épreuves, qui sont *structurellement fabriqués* par le contexte organisationnel. D'où notre intention de rendre compte des manières effectives dont différents processus sociaux, liés à des changements économiques, politiques ou culturels (dont les nouveaux principes de gouvernance) s'inscrivent dans les existences individuelles d'abord, collectives ensuite. Pour ce faire, il s'agit d'articuler les enjeux collectifs de la structure sociale aux épreuves personnelles assaillant les individus, afin de comprendre comment et à quel prix le travail du chef d'établissement est structurellement fabriqué par le contexte social dans une période donnée. Avec Barrère (2006), nous postulons que nous ne pouvons comprendre le travail réel des acteurs, ainsi que les moments de crise traversés, sans porter notre attention aux épreuves structurellement définies, mais inégalement vécues par les individus. Il s'agit donc d'analyser la face *subjective* des contraintes *objectives* que les chefs d'établissement rencontrent dans leur activité professionnelle.

Souhaitant étudier le lien existant entre principes de gouvernance et professionnalisation des chefs d'établissements, nous avons opté, à terme, de travailler sur un échantillon de taille importante, de manière à pouvoir « couvrir » la totalité des cantons romands, avec leurs réalités politiques, culturelles et socioéconomiques différentes. Nous avons l'ambition d'établir un état de situation de leur réalité du travail aussi complet que possible, permettant de comprendre comment les injonctions, souvent contradictoires et paradoxales dont ils sont l'objet, contribuent à forger leur identité de métier et participent – ou non – à sa professionnalisation. Cette contribution résume les premiers résultats d'une première recherche exploratoire, d'orientation

psychosociologique et ethnographique, conduite auprès de quelques chefs d'établissement scolaire du degré secondaire inférieur.

3. PREMIERS RÉSULTATS : UNE RÉALITÉ COMPLEXE

L'analyse des données recueillies durant la phase exploratoire auprès de trois répondants Genevois a permis de constater que nous disposons, avec le cadre conceptuel, d'un guide d'entretien pertinent, à condition, toutefois, d'être attentif à constamment « ramener » les interviewés vers une forme du récit plus analytique que narrative (Martucelli, 2006 : 28).

3.1 Orientations sociopolitiques et prescriptions des autorités

À première vue, les grandes orientations sociopolitiques sur le plan national ou régional exercent peu d'influence sur la manière dont le chef d'établissement gère son quotidien. À l'inverse, nos interlocuteurs commentent abondamment la multiplication des prescriptions émises par la direction cantonale, face auxquelles ils sont constamment contraints à trancher entre deux options insatisfaisantes : respecter la prescription à la lettre, au détriment des besoins et avis des enseignants ; ou, au contraire, l'ignorer et ne pas jouer son rôle d'interface entre les autorités cantonales et la « base ». Ils se disent ainsi trop souvent contraints à gérer leur position « sandwich » fort inconfortable entre les prescriptions venant d'en haut et les résistances des collègues qui leur reprochent de trop peu défendre leurs intérêts.

La tradition centralisatrice du canton de Genève n'est pas pour autant parvenue à faire disparaître les spécificités locales, qui déterminent dans une large mesure le travail au quotidien du chef d'établissement. La composition socio-économique des élèves, l'existence – ou l'absence – d'un bon climat interne (Davaud *et al.*, 2005), l'ouverture du corps enseignant au changement (engagement ou non dans les réformes précédentes, sentiments de réussite ou d'échec et, par conséquent, soulagement ou déception suite à leur abolition) marquent les us et coutumes locales et conditionnent le type de leadership qu'exercera le chef d'établissement au fil des années.

3.2 Biographie individuelle et épreuves émergentes

Généralement, la biographie de la personne (étapes de sa carrière ; parcours et insertion professionnels ; construction progressive d'une identité professionnelle et familiarisation avec les outils de gestion et de management ; inscription claire dans les valeurs institutionnelles sans perdre de vue les valeurs personnelles) semble représenter un élément déterminant pour sa future capacité de gérer efficacement l'établissement. Si chacun des répondants évalue différemment les apports et le soutien reçus dans le cadre des différentes formations suivies, ils s'accordent, en général, pour affirmer le rôle central de l'expérience « on the job » acquise au fil des années, qui leur a

permis, au gré des épreuves vécues, de développer les compétences indispensables pour faire face à la complexité de leur métier.

Nous avons choisi de présenter plus en détail les premières épreuves qui émergent du matériel récolté, en cherchant, notamment, à comprendre dans quelle mesure les chefs d'établissement se professionnalisent en fonction de leur expérience, ou au contraire n'y parviennent pas à cause des structures et ambivalences du système éducatif auxquelles ils sont confrontés au quotidien.

3.2.1 *La pédagogie comme inaccessible terrain d'action*

Les trois répondants ont suivi un parcours « standard » pour devenir directeur d'un cycle d'orientation genevois, en passant par des études et obtention d'une licence universitaire, plusieurs années d'enseignement dans leurs disciplines, ensuite la fonction de doyen à temps partiel et enfin, la nomination comme directeur, à la suite d'un concours public. Chacun d'eux est entré dans cette fonction en étant assigné à un établissement d'une taille relativement importante, dans des quartiers accueillant des élèves issus de milieux socioculturels et économiques faibles à favorisés. Ils sont entourés d'une équipe de direction composée de quatre à cinq doyens et disposent d'un appui administratif et technique (secrétariat, conciergerie, etc.). Le fait de « devenir » directeur d'établissement correspondait pour chacun d'eux à l'envie de travailler avec des adultes, d'intervenir à d'autres niveaux au sein de l'établissement scolaire et d'accéder à une fonction dont ils avaient pu construire une certaine vision en tant qu'enseignant ou doyen. De fait, l'accès à cette nouvelle fonction représentait pour eux moins de « fuir ou de prolonger » l'enseignement (Barrère, 2006 :17), que d'un changement dans la continuité, une vie professionnelle se nourrissant d'étapes successives, avec des ruptures plus ou moins marquées et plus ou moins satisfaisantes. Le passage à la nouvelle fonction semble se réaliser plus facilement pour celui qui délègue désormais de manière conséquente la pédagogie « aux autres » et adopte le fonctionnement d'un « bon gestionnaire » afin d'assurer le fonctionnement de son établissement. Ce même passage s'avère, en revanche, plus difficile pour celui qui se sent « porteur d'un projet pédagogique personnel »,

3.2.2 *Une « toute-puissance » relative*

Après une entrée en fonction pleine d'enthousiasme et de projets, le « jeune » chef d'établissement doit faire rapidement face à la difficulté d'imposer son rôle de dirigeant. Le refus de reconnaissance de son autorité va de pair avec une certaine démotivation et résignation et, par conséquent, le désinvestissement d'une partie du corps enseignant, qui peut parfois se transformer en résistance ou opposition ouvertement affichée, bloquant ainsi toute action en cours. S'y ajoutent des contraintes institutionnelles qui semblent conditionner – et dans une large mesure limiter – toute possibilité d'action innovante.

Le *calendrier scolaire* – divisé en deux grandes étapes : de septembre à décembre et de janvier à août – représente un autre obstacle. Dès le mois

de janvier, les chefs d'établissement sont presque totalement investis dans l'organisation de la rentrée scolaire prochaine, dans un exercice de péréquation entre les futurs effectifs d'élèves et les postes d'enseignants nommés. L'un des répondants le décrit comme un processus de « pétrification progressive », constituant un casse-tête « infernal », auquel nul ne peut échapper et qui ne peut être résolu qu'au prix de nombreuses négociations afin de trouver les indispensables compromis entre les aspirations individuelles, les possibilités locales et les exigences du système.

Le mode de gestion des *ressources budgétaires* rend précaires les relations entre la direction et un corps enseignant qui n'a pas connaissance du budget alloué (ou refuse de l'admettre) et n'hésitera pas à critiquer, ni à récuser les décisions prises.

En résulte un climat tendu et certaines fois dépressif au sein des établissements scolaires, une partie des enseignants ayant le sentiment que ni sa direction, ni le politique, ni le public reconnaissent leur travail, ce qui les rend plutôt hésitants lorsqu'il s'agit de s'investir dans de nouveaux projets. Avec la conséquence que la plupart des chefs d'établissement ayant pris la mesure de leur impuissance face aux limites structurelles, temporelles et budgétaires accordent progressivement leur préférence aux actions « réalistes » et facilement réalisables. Ces derniers, s'ils permettent de produire des effets à court terme, ne contribueront guère au développement durable de la qualité dans le domaine de l'enseignement-apprentissage.

3.2.3 La gestion des conflits

De nombreux auteurs (Barrère, 2006, Garant, 1999 ; Gather Thurler, 1999) affirment que la dimension conflictuelle représente un élément ordinaire de la vie des chefs d'établissement. Nos répondants soulignent combien les conflits lourds avec les enseignants sont éprouvants, tendent à dépasser le cadre de l'incident ponctuel, à se prolonger sur une longue période, et à devenir envahissants. L'imprévisibilité des conflits, le sentiment d'avoir peu d'emprise sur la réalité, d'être constamment assis sur une « poudrière », semble produire davantage d'usure et de sentiments de frustration que la gestion des conflits en soi.

3.2.4 Un métier solitaire

La solitude du chef d'établissement est évoquée dans les travaux de nombreux auteurs (Barrère, 2006 ; Savoie-Zaïc, 2007 ; Perrenoud, 2004). Dès sa nomination, le chef d'établissement n'a plus le sentiment d'appartenir au même monde, ni à la même réalité des personnes. Et il sera systématiquement exclu – ou ne s'y sentira pas convié – des lieux et des dynamiques où se développent les connivences et les sympathies qui offrent ce sentiment d'appartenance et de sécurité dont il aurait pourtant besoin. Les chefs d'établissement ne trouvent pas forcément une contrepartie dans les contacts qui les lient avec leurs pairs : en période de répartition des ressources (y compris lors de

la reconduction des emplois des enseignants), la solidarité cède facilement le pas aux besoins de positionnement des uns et des autres, en suscitant des sentiments de trahison et de manque de confiance.

3.2.5 *Un métier saisi par les procédures*

La professionnalisation des métiers de l'éducation invite enseignants et dirigeants à se libérer de l'ancienne posture de l'exécutant et à se comporter comme des professionnels capables de suivre leur propre analyse de la situation et d'apporter les solutions les plus adéquates aux nombreux problèmes qui peuvent émerger d'un moment à l'autre. Cette contrainte d'*agir dans l'urgence et de décider dans l'incertitude* (Perrenoud, 1999), cette constante incitation à la prise d'initiative et à la production d'effets tangibles s'accompagne en même temps d'une forte « judiciarisation des rapports sociaux » (Fabre, 2005 :190).

3.2.6 *Reconnaissance et jugement*

Nous avons emprunté l'expression « reconnaissance intermittente » à Barrère (2006 : 148), pour évoquer le sentiment qu'ont nos répondants que les investissements consentis ne sont jamais complètement perçus ni reconnus. Les autorités reconnaîtront certes les résultats obtenus dans les établissements sis dans des zones sensibles, elles se fendront de quelques mots de gratitude à la fin de l'année scolaire, enfin, elles accordent un certain traitement de faveur à leurs cadres en les faisant bénéficier les premiers de nouvelles décisions et dispositions prises. Ceci mis à part, le dialogue est pratiquement absent et les chefs d'établissement ont le sentiment d'être trop souvent et trop facilement jugés et évalués, alors qu'ils sont insuffisamment engagés dans les processus de décision essentiels.

Dans un contexte culturel, qui peine à développer des démarches de qualité impliquant tous les acteurs, dans lequel il reste difficile de fédérer tous les membres d'un établissement autour d'un projet collectif, au sein duquel les mécanismes d'attribution vont souvent bon train, il s'avère difficile de développer une culture de la confrontation, du dialogue du feedback que chacun semble pourtant revendiquer sous une forme ou sous une autre.

3.2.7 *La responsabilité*

Selon Pelletier (2006b), le chef d'établissement est aujourd'hui confronté avec sa communauté immédiate, envers laquelle il doit manifester une véritable expertise tant managériale que pédagogique dans la gestion de son établissement scolaire. Il est de moins en moins dans une situation où il peut « faire celui qui ignore » et refiler « aux autres » ou à « ses supérieurs » des questions qui concernent la gestion de son école. Sa légitimité et sa crédibilité en dépendent.

Chacun des répondants affirme, certes, consulter son équipe de direction lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur des objets dont ils ne connaissent

pas forcément tous les tenants et les aboutissants. Ils soulignent en même temps que la responsabilité finale de la prise de décisions leur incombe toujours. Autrement dit : ils n'exercent pas un leadership coopératif (Gather Thurler, 2000), ni totalement « distribué » (Hargreaves et Fink, 2006) mais adossent – librement ou pas, consciemment ou non – le rôle de sherpa, se sentant obligés de porter tout le poids du monde.

Les chefs d'établissement se voient également porter le chapeau pour des échecs dont ils ne sont pas responsables, pour des évolutions des conditions de travail qui leur échappent. Dans ce cas, ils se voient contraints de devenir des boucs émissaires.

3.2.8 *Les inévitables drames*

Le décès d'un élève ou d'un enseignant affecte chacune et chacun. Amplifiée par l'effet de groupe, la forte charge émotionnelle peut cependant très rapidement inciter les élèves à se rassembler et à adopter des comportements qu'il n'est guère possible d'anticiper. Ces situations, souvent dramatiques et menacées de débordements, se révèlent des épreuves lourdes pour ces derniers : ils doivent non seulement gérer leur propre rapport au deuil – qui va toujours de pair avec le sentiment de n'en avoir pas assez fait – mais aussi celui de centaines d'adolescents et, lorsqu'ils dégénèrent, la violence et des dégâts affectifs et matériels qui s'ensuivent.

3.2.9 *Vie privée – vie publique*

La profession de chef d'établissement est caractérisée par l'urgence des situations que l'on doit résoudre afin de ne pas subir de néfastes conséquences. Durant les heures scolaires, les différentes personnes présentes dans l'établissement sont nombreuses. Le chef d'établissement est ainsi conduit à répondre à de nombreuses sollicitations qui l'empêchent souvent de réaliser les tâches prévues. Il prend ainsi du temps sur ses congés pour terminer ses dossiers ou se plonger dans des lectures qui nécessitent une certaine concentration.

Ces débordements peuvent produire un certain déséquilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, qui ne laisse pas indemnes les personnes concernées, ni leur entourage d'ailleurs. Lorsque le travail et les sollicitations quotidiennes absorbent les chefs d'établissement, qu'ils n'ont plus le temps ni l'énergie de lire, d'aller au théâtre, au cinéma, lorsqu'ils ne parviennent plus à entretenir leurs relations avec des amis, ils peuvent avoir l'impression de régresser intellectuellement, socialement et culturellement au stade d'un « workaholic ».

4. CONCLUSION

Nous avons été surprises de constater que nos interlocuteurs ne faisaient pas plus systématiquement le lien entre les épreuves vécues et les principes de

gestion ou de gouvernance. Comme si la décharge émotionnelle causée par cette plongée dans l'intimité de leur biographie individuelle les avait empêchés de prendre la distance nécessaire pour élargir la réflexion au *système d'action collective* dont ils font partie (Perrenoud, 2001). Nous espérons que la prochaine phase de recherche, avec ses entretiens et observations du terrain complémentaires, permettra d'affiner et d'approfondir ces premières analyses.

Que dire sur la gouvernance et la professionnalisation des chefs d'établissement ? Les modes de gouvernance tendent à définir une nouvelle relation entre l'individu et le système et, plus particulièrement, entre le chef d'établissement et le système scolaire dont il fait partie et qui l'emploie. Aucun individu n'est insensible à ce qu'il doit aux autres, ni aux (en)jeux infinis de supports et de dépendances, de ressources et d'aides, ni d'ailleurs à ses propres limites et obligations. Il semblerait ainsi que la biographie personnelle engendre non seulement une forme particulière de solidarité et de loyauté au système, mais plus profondément un type spécifique de conscience de soi et d'autrui, ainsi que des moyens et des limites des uns et des autres, à ne pas confondre avec résignation ou soumission, ni avec une velléité romantique quelconque. Il semblerait ainsi que les chefs d'établissement, en tant qu'individus, ne *s'opposent* pas au monde. Ils se *savent* produits et entretenus par un socle social particulier sans lequel ils ne se conçoivent tout simplement pas : les autorités scolaires les ayant nommés, les collaborateurs qu'ils sont censés diriger, l'environnement socioculturel et économique dans lequel s'inscrit l'établissement scolaire.

Au cœur du débat, il semble exister une certaine dynamique entre l'initiative et la protection de soi et des collègues (le « politiquement correct »). Le sentiment de prendre certaines initiatives et d'exercer certaines influences permet de contourner bien des débats sensibles sur l'autorité et le pouvoir des individus, alors que, très souvent, les rapports restent tendus, les influences ténues et les effets produits modestes. Nos données semblent ainsi indiquer que nos répondants estiment prendre certaines initiatives et exercer certaines influences en dépit des limites imposées par les autorités scolaires, les collègues, les parents, les élèves. Afin d'éviter toute incartade face aux principes de pilotage et de régulation des systèmes, ils apprennent ainsi à ruser et à « surfer » sur la lame de fond de la vie sociale du contexte local, afin de se donner le sentiment de réussir leur vie professionnelle.

C'est en effet l'un des paradoxes majeurs des politiques scolaires qui apparaît avec une certaine acuité dans les discours de nos répondants : l'interdépendance croissante des phénomènes produits par les modes de gouvernance et, par conséquent, la diminution tendancielle des capacités d'intervention collective directe, coexistent avec l'épaisseur croissante des contextes de vie, de l'augmentation des moyens à la disposition des acteurs, de l'accroissement des capacités *indirectes* d'action. L'initiative que prennent – ou ne prennent pas – les chefs d'établissement ainsi que leurs récits sur les épreuves vécues permettent ainsi de mieux comprendre leur manière d'agir dans des situations qui, en principe, échappent à leur contrôle et qui, pourtant, dans

leur saisissement direct, et à la suite de l'élasticité foncière de la vie sociale, leur donnent un surcroît de sentiment de maîtrise personnelle.

En raison de la complexité des tâches, l'on pourrait s'attendre, avec Perrenoud (2004), que la posture réflexive s'impose dans le métier de chef d'établissement. L'analyse des données montre, en revanche, qu'elle se heurte en partie à une forme de pragmatisme et de goût de l'action, à une certaine tendance au passage à l'acte qui opère peut-être comme « paravent anti-angoisse ». Mais qui semble en tout cas empêcher de s'autoriser l'arrêt d'agir allant de pair avec toute pratique réflexive (Gather Thurler et Perrenoud, 2004 ; Pelletier, 1995). Sans doute, les métiers de pouvoir confrontent-ils plus que jamais les acteurs concernés à l'arbitraire des logiques de gestion souvent contradictoires, aux conflits de loyauté, à l'impossibilité d'être constamment dans la perfection voulue, à la culpabilité de ne pas avoir perçu ni anticipé les enjeux de taille. S'ajoute le fait que les principes de gouvernance sont aujourd'hui largement orientés par une obligation de résultats, à partir desquels les chefs d'établissement sont amenés à engager les changements structurels, organisationnels et pédagogiques indispensables permettant, à terme, d'atteindre les objectifs fixés par le système. Comme tout travailleur, ils ne pourront exercer leur métier sans identifier, *penser* les inévitables écarts, sans les analyser, les justifier, voire les nier (Hubault, 2001).

C O N C L U S I O N

Il aura été une époque où l'on analysait avec la curiosité de la découverte les caractéristiques contrastées des différents systèmes éducatifs. À plusieurs égards, cet « âge d'or » de l'éducation comparée est révolu. Depuis plus d'une décennie, nous assistons à une homogénéisation croissante des politiques d'éducation et de ses effets structurants et déterminants sur l'ensemble de l'organisation éducative. Dans le moule de la mondialisation des échanges humains et des analyses comparatives privilégiant les critères des grandes institutions économiques internationales, les systèmes éducatifs se ressemblent de plus en plus et, cela, quels que soient leur contexte, leur histoire, leurs réalités sociales, culturelles et économiques. Entre processus d'« hybridation » ou de « contamination », parmi les constances observées, notons : l'importance aujourd'hui accordée à la redéfinition des attributions du pouvoir central, à la valorisation des fonctions de l'encadrement intermédiaire et à des formes d'autonomisation redevable des établissements scolaires. Comme il a été signalé à maintes reprises au cours de cet ouvrage, une nouvelle gouvernance de l'éducation a progressivement imprégné la conception et la gestion des systèmes éducatifs. Cette nouvelle gouvernance met en perspective – probablement jamais comme auparavant pour certaines régions – la fonction et les attributions majeures de l'encadrement intermédiaire et de ses régulations.

Sur cette toile de fond, les différentes contributions de cet ouvrage ont accordé une attention particulière aux enjeux du repérage, de la réorganisation, voire de la création de nouvelles pratiques de régulation dans la gestion de l'éducation. De fait, dans un contexte de changements multiples, l'ensemble des pratiques de pilotage s'est révélé en profonde transformation sur le plan de son organisation nationale et régionale ainsi qu'à celui de l'établissement scolaire. Cette situation n'est pas propre à la seule organisation de l'éducation, mais correspond à une refonte engagée de l'organisation de l'ensemble des structures politiques et des services publics afférents à un pays, à un territoire donné. Les transformations engagées redéfinissent les rapports entre le local, le régional, le national et le supranational et une telle dynamique remet en jeu

les réseaux, les rapports d'appartenance, les règles établies et les pratiques maîtrisées. Nous sommes dans l'ordre d'une nouvelle gouvernance, avec ses régulations revues, où l'encadrement intermédiaire est confronté à une identité nouvelle avec ses pertes de repères d'hier tout en étant à la recherche de balises qui, pour l'instant, sont plus souvent qu'autrement en définition.

Ces transformations puisent leurs sources dans de multiples facteurs qui peuvent se décliner suivant des arabesques composites façonnées par les orientations des politiques publiques valorisant l'impartition (subsidiarité), la politisation, la reddition de compte et la professionnalisation. Toutefois, quelles que soient les compositions organisationnelles retenues, les processus de pilotage, de régulation et de gestion des systèmes éducatifs favorisent la création de nouvelles dynamiques au sein des structures intermédiaires de l'encadrement scolaire, entre celles-ci et leur réseau d'établissements et leurs environnements réciproques.

Au sein de ce nouvel « ordre organisationnel », le travail des cadres de l'éducation est profondément transformé et invite à la consolidation et à un développement revu de leurs compétences. La politisation croissante des structures régionales et locales de l'éducation ainsi que la médiatisation accélérée des questions éducatives nécessitent de la part des cadres scolaires une maîtrise de plus en plus fine d'habiletés analytiques, réflexives et argumentatives. Dans un même sens, la professionnalisation engagée de l'ensemble du personnel de l'éducation et la nécessité d'élaborer des relations collaboratives revitalisées invitent à une constante « obligation de réflexivité » permettant une analyse continue de ses actions... mais aussi celles des autres...

L'ensemble des contributions à cet ouvrage porte un regard attentif aux nouveaux jeux et enjeux qui se manifestent dans le cadre de la réorganisation des modes traditionnels de régulation de différents systèmes éducatifs et de l'émergence d'une nouvelle gouvernance de ces derniers. Les analyses réalisées révèlent comment des institutions éducatives se transforment pour s'ajuster à ce que d'aucuns qualifient de « modernisme organisationnel » ou d'autres de *New Public Management* tout en maintenant par des processus de « dépendances de sentier » (*path dependence*) ses orientations institutionnelles fondatrices. La diversité et la complémentarité des grilles d'analyse théorique mobilisées à cette fin permettent une compréhension éclairée de la nature des dynamiques engagées et des mécanismes d'appropriation que les dirigeants de l'éducation mobilisent pour procéder à la (re) construction de nouveaux rapports de pouvoir et de collaboration à élaborer entre eux et avec leur environnement. En définitive, à maints égards en éducation, nous sommes engagés au temps d'une véritable création organisationnelle, revitalisant des institutions historiques, mais les transformant profondément en réseaux.

La gouvernance de ces réseaux appelle à la conception et à l'agencement de nouvelles modalités de régulation. Ces dernières ne constituent pas des « en soi », elles ne sont pas « données » et « copiables », elles sont à construire... Le présent ouvrage participe à cette démarche...

BIBLIOGRAPHIE

- Association française des administrateurs de l'éducation nationale (AFAE) (2005). *L'évaluation en questions*, Revue de l'AFAE, n°4, Association française des administrateurs de l'éducation, Paris.
- Association française des administrateurs de l'éducation nationale AFAE (2007). *Le système éducatif français*. 11^e édition. Association française des administrateurs de l'éducation, Paris.
- Alcaras, J.R., Lacroix, F. (2003). *Planifier c'est s'adapter*. Groupe de Recherche sur l'Adaptation, la Systémique et la Complexité économique. <http://www.mcxapc.org/docs/ateliers/padapte.pdf>
- 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*. Centre canadien de gestion. Recherche et planification stratégique. Chapitre IV.
- Avenier, M. (1997). La stratégie « chemin faisant ». Paris : Économica.
- Barrère, A. (2006). Sociologie des chefs d'établissement. Les managers de la République. Paris : PUF, Éducation et société.
- Barroso, J. (2005). Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulation. Dans Y. Dutercq (dir.). *Les régulations des politiques d'éducation*. (pp. 151-172). Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Barthassat, M.-A., Capitanescu Benetti, A. et Gather Thurler, M. (2007). Créer en exploitant les marges d'autonomie. Dans F. Cros (Ed.), *L'agir innovant : Entre créativité et formation* (pp. 77-90). Bruxelles : De Boeck.
- Bastienier, A. (1998). La liberté d'enseignement. Un droit à réinterroger ? *La Revue Nouvelle*, 10, CVIII, 16-45.
- Baylaender, E., Dozio, E., Roncoroni-Arlettaz, V., Tamagni, G., & Vanetta, F. (2003). *Riforma 3 della scuola media*. Bellinzona : Ufficio dell'insegnamento medio.
- Beck, U., Giddens, A. et Lash, S. (sous la dir. de) (1994). *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. France Cambridge : Polity Press.

- Bégyn, F., Derouet J-L. et Dutercq Y. (dir.) (2002). L'évolution des métiers de l'encadrement de l'éducation : des savoirs académiques aux compétences stratégiques. Paris : Ministère de l'Éducation nationale.
- Berger, E., Ostinelli, G. (2006). *Autovalutazione d'istituto. Istruzioni per l'uso*. Roma : Carocci Faber.
- Berger, E., Pedrazzini-Pesce, F. (Eds.). (2006). Autovalutazione : un time out per la scuola. Riflessioni sull'autovalutazione d'istituto nel Canton Ticino. Bellinzona : Ufficio studi e ricerche.
- Berger, E., Attar, L., Cattaneo, A., Faggiano, E., Guidotti, C. (2005). *Scuola a tutto campo. Indicatori del sistema educativo ticinese. Edizione 2005*. Bellinzona : Ufficio studi e ricerche.
- Berger, E., Crescentini, A., Pedrazzini-Pesce, F., Tamagni Bernasconi, K., Tozzini Paglia, L. (2007). *VR3. Évaluation de la Réforme de la Scuola media du Canton Tessin*. Paper presented at the Mesurer l'éducation : stratégies, concepts et conséquences, Kreuzlingen.
- Bergeron, P. (2000). La veille stratégique et PME Comparaison des politiques gouvernementales de soutien. Sainte-Foy : PUQ.
- Bidwell, C.E. (1965). The school as a formal organization. Dans Marsh, J.G. (Ed.) *Handbook of Organizations*. Chicago : Rand Mac Nally and Company.
- Bolduc, D., Yahoub Green, A., (2000). *La mondialisation et ses effets : revue de littérature*. Université Laval.
- Boltanski, L. et Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Galli.
- Bordeaux, M.-C. (2004). L'éducation artistique et culturelle. Dans Saez G. (dir.) *Institutions et vie culturelles*. (pp. 65-69). Paris : La documentation française.
- Bottani, N. (2002). *Insegnanti al timone ?* Bologna : Il Mulino.
- Bourdieu, P. (2003). « L'objectivation participante, Participant Objectivation » (discours prononcé le 6 décembre 2000 lors de la remise de la Huxley Memorial Medal for 2000, au Royal Anthropological Institute de Londres). *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, 9-2, juin 2003, pp. 281-294.
- Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*, Paris : Éd. Minuit.
- Bourdieu, P. (1975). « The Specifity of the Scientific Field and the Social Condition of the Progress of Reason ». *Social Science Information*, vol. 14, no 6, pp. 19-47.
- Bouvier, A. (2001). *L'établissement scolaire apprenant*. Paris : Hachette éducation.
- Bouvier, A. (2004). *Management et sciences cognitives*. Collection « Que sais-je ? », n° 3711. Paris : PUF.
- Bouvier, A. (2006). Vers des centres d'intelligence pédagogique. *Les Cahiers de la recherche du LAREQUOI*, Université de Versailles-Saint-Quentin, 2006/1, pp. 1-14
- Bouvier, A. (2007). *La gouvernance des systèmes éducatifs*. Collection Politique d'aujourd'hui, Paris, PUF.
- Boyer, M., Fortin, F. (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.

- Brassard, A. (1986). La répartition du pouvoir formel dans le système d'enseignement public : de 1959 à la loi 3. *Repères. Essais en éducation*, 6, 1-63. Montréal : Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation.
- Brassard, A. (2000). L'institutionnalisation du champ d'études de l'administration de l'éducation : une analyse critique de l'expérience québécoise. *Revue française de pédagogie*, 130 (janv.-fév.-mars), 15-26.
- Brassard, A. (2003). La fonction d'encadrement dans les commissions scolaires et le cadre de l'encadrement. Communication au colloque du GIRSEF-LABRIPROF, Louvain-La-Neuve, septembre 2003, 34p. Disponible sur le site du CRIFPE-LABRI-PROF.
- Brassard, A. (2004). La décentralisation confisquée. Communication au RAPPE 2004. Seminar intitulé Politiques éducatives et multirégulations des espaces scolaires locaux. Regards croisés et comparées : Europe/Amérique du Nord. GIRSEF, Université de Louvain, Louvain-La-Neuve, septembre 2004.
- Brassard, A. (2007). La décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et des ordres d'enseignement primaire et secondaire (1979-2006). Montréal : FQDE.
- Brassard, A., Brunet, L. (1983). *Centralisation-décentralisation. Études de quelques modèles organisationnels*. Montréal, QC : Association des commissions scolaires de la région de Montréal.
- Brassard, A., Brunet, J.P. (1997). La promotion d'un changement comme pratique du discours et le phénomène des résistances. Dans J.-J. Moisset et J.P. Brunet (Eds) *Culture et transformation des organisations en éducation* (pp. 45-70). Montréal : Les Éditions Logiques.
- Brassard, A., Lessard, C., Lusignan, J. (2006). *Construire une organisation : le cas des nouvelles commissions scolaires du Québec*. Journées d'études RAPPE, LEST/IREMAN (Aix-en Provence). Disponible sur le site du CRIFPE-LABRIPROF.
- Brassard, A., Lusignan, J., Lessard, C. (2002). *Étude de cas sur l'expérience des changements en éducation dans trois commissions scolaires du Québec*. Montréal : Université de Montréal, FSE, LABRIPROF-CRIFPE.
- Bray, M. (2003). Control of Éducation. Issues and Tensions in Centralization and Decentralization. In Arno R. & Torres C. A. (eds) *Comparative Éducation. The Dialectic of the Global and the Local*. Second edition (pp. 204-228), Lanham, Rowman & Littlefield Pub.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur, *Revue Française de Pédagogie*, n° 130, pp. 43-55.
- Bryk, A., Sebring, P., Easton, J., & Luppescu, S. (1998). *Charting Chicago School Reform*. Boulder, CO : Westview Press.
- Caguilhem, G., (1990). « Régulation (Épistémologie) ». Dans *Enciclopedia Universalis*, Paris : Enciclopedia Universalis France S.A
- Calame, P. (2003). *La démocratie en miette*. Paris : Éditions Charles Léopold Mayer, Descartes et Cie.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional change and Globalization*, Princeton and Oxford : Princeton University Press.
- Cassen, B. (2001). Le piège de la gouvernance, *Le Monde diplomatique*, juin 2001, p. 28.

- CDIP (2007). Programme de travail de la CDIP. (16 août, 2007). http://www.ek.ch/PDF_Downloads/LLTG/tgpro_f.pdf.
- Center for Comprehensive School Reform and Improvement (CSRI) (2006). *Defining the Role of School Boards : Architect, Communicator, Leader*. <http://www.centerforcsri.org/index>
- Chatzis, K., Mounier, C., Veltz, P., Zarifian, P. (1999). *L'autonomie dans les organisations. Quoi de neuf ?* Paris : L'Harmattan.
- Commission des États généraux sur l'éducation (1996). *Rénover notre système d'éducation. Dix chantiers prioritaires*. Rapport final des États généraux sur l'éducation 1995-1996. Québec : MEQ.
- Commission parlementaire de l'éducation (1996). *Mandat d'initiative : Les conditions de la réussite scolaire au secondaire*. Rapport final et recommandation. Québec : MEQ.
- Conseil supérieur de l'éducation (1992). *La gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle*. Rapport annuel 1991-1992 sur l'état et les besoins de l'éducation. Québec : Les publications du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation (1996). *Pour un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation*. Rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation. Québec : Les publications du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation (2001). *La gouverne de l'éducation. Logique marchande ou processus politique ?* Rapport annuel 2000-2001 sur l'état et les besoins de l'éducation. Québec : Les publications du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation (2006). *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*. Rapport annuel 2005-2006 sur l'état et les besoins de l'éducation. Québec : Les publications du Québec.
- Convert, B., Demailly, L. (2007). *Les groupes professionnels et l'internet*. Paris : L'Harmattan.
- Corcuff, Ph., Ion, J, De Singly, F. (2005). *Politiques de l'individualisme, entre sociologie et philosophie*. Paris : La Découverte.
- Côté, L., Levesque, B., Morneau, G. (2005). *L'évolution du modèle québécois de gouvernance : le point de vue des acteurs*. Rapport de recherche de l'observatoire de l'administration publique. Montréal : ENAP.
- Cottonar, B., Maroy, Ch. (2002). Rhétorique du changement du métier d'enseignant et stratégie de transformation de l'institution scolaire. *Éducation et Sociétés*, « Nouvelles régulations et professions de l'éducation », n° 6, pp. 21-42.
- Courpasson, D. (1997). Régulation et gouvernement des organisations. Pour une sociologie de l'action managériale. *Sociologie du travail*, 1, pp. 39-61.
- Crahay, M. (1997). *Une école de qualité pour tous*. Bruxelles : Labor.
- Crozier, M., Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris : Éditions du Seuil.
- D'Iribane, P. (2006). *L'étrangeté française*. Paris : Éditions du Seuil.
- Dahl, R. (1971). *Qui gouverne ?* Collection Analyse politique, traduction de Pierre Birman et Pierre Birnbaum. Parsi : Armand Colin.
- Davaud, C., Gros, D., Hexel, D. (2005). Climat d'établissement : enquête auprès des directrices et directeurs des collèges du cycle d'orientation. Genève : Service de la recherche en éducation.

- De Commer, B. (2005). De PISA 2000 au Contrat pour l'école. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1878-1879.
- Delors, J. (1996). *L'éducation : un trésor caché dedans*. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale de l'éducation pour le vingt et unième siècle. Paris : Odile Jacob.
- Delvaux, B., Giraldo S., Maroy C. (2005). Réseaux et territoires. Les régulations intermédiaires dans le système scolaire en Communauté française. Louvain : Presses Universitaires de Louvain.
- Delvaux, B., Maroy C. (2004). « La médiation des « réseaux » dans la régulation de l'enseignement en Communauté française : l'exemple du bassin de Charleroi ». *Recherches sociologiques*, 2004/2, pp. 83-101.
- Demailly, L., van Zanten, A et al. (2004). *Les changements des modes de régulation dans le système scolaire français*. Multig. IFRESI/ OSC/ 5^e PCRD.
- Demailly, L. (dir.) (2001). Évaluer les politiques éducatives. Sens enjeux, pratiques. Bruxelles : De Boeck.
- Demailly, L. (2000). *Management et évaluation des établissements*. Dans van Zanten A. (dir.) *L'école, l'état des savoirs*. Paris : La Découverte.
- Demailly, L. (2003). L'évaluation comme apprentissage et négociation. *Revue française de Pédagogie*, 1^{er} trimestre, n° 142, pp. 115-129.
- Demailly, L., Tondellier, M. (2004a). L'encadrement de l'enseignement dans une région française. *Recherches Sociologiques*, Vol. XXXV, vol. 37, n° 2, pp. 7-33.
- Demailly, L., Tondellier, M. (2004b). Les transactions entre l'institution scolaire et ses agents : le cas des coordonnateurs des réseaux d'éducation prioritaire. *Les Sciences de l'éducation*, vol. 37, n 2, pp. 7-33.
- Derouet, J-L. (2002). La constitution d'un espace d'intéressement entre recherche, administration et politique en France dans les trente dernières années. À propos de l'émergence d'une science de l'administration scolaire. Dans Dutercq Y. (dir.) *Comment peut-on administrer l'école ?* Paris, PUF.
- Derouet, J-L., Dutercq Y. (1998). *L'établissement est-il l'avenir du système éducatif ?* Documents et travaux de recherche en éducation n° 31. Paris : INRP.
- Derouet, J.-L. (1992). École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux. Paris : Métailié.
- Dessertine,, D., Maradan B. (2001). *L'âge d'or des patronages (1919-1939). La socialisation de l'enfance par les loisirs*. Vaucresson : Ministère de la Justice, CNFE-PJJ.
- Donnay, J.-Y., Verhoeven M. (2006). Le Contrat stratégique pour l'éducation : vers une nouvelle figure du politique. Essai sur les enjeux des nouveaux dispositifs délibératifs au cœur de l'action publique. Dans Jacob S., Genard J.-L., Cantelli F., De Visscher C. (dir.) *Les constructions de l'action publique*. (225-240). Paris : L'Harmattan.
- Draelants, H., Dupriez V., Maroy C. (2003). *Le système scolaire en Communauté Française*. Bruxelles : Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique – CRISP.
- Draelants, H. (2006). Politiques d'éducation et changement institutionnel. Le cas de la réforme du premier degré de l'enseignement secondaire en Belgique francophone. Thèse de doctorat. Louvain-la-Neuve : Université catholique de Louvain.

- Dunleavy, P. (1990). Reinterpreting the Westland Affair : Theories of the State and Core Executive Decision Making, *Public Administration*, vol. 68, pp. 29-60.
- Dupriez, V., Maroy, C. (1998). Liberté d'enseignement, sens et concurrence. *La Revue Nouvelle*, (10, CVIII), 152-164.
- Dupriez, V., Zachary, M.-D. (1998). Le cadre juridique et institutionnel de l'enseignement, *Courrier Hebdomadaire Du Crisp*, N°1611-1612, p. 1-73.
- Dupriez, V., Vandenberghe V. (2003). L'école en Communauté française de Belgique : de quelle inégalité parlons-nous ? *Communication au colloque de l'ADMÉE*, Liège, 4-6 septembre.
- Dutercq, Y. (2000a). *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*. Collection Éducation et formation, recherches scientifiques. Paris : PUF.
- Dutercq, Y. (2000b). Administration de l'éducation : nouveau contexte, nouvelles perspectives : note de synthèse. *Revue française de pédagogie*, n°130, pp. 143-170.
- Dutercq, Y. (dir.) (2002). Comment peut-on administrer l'école ? Pour une approche politique de l'administration de l'éducation. Collection Éducation et formation. Paris : PUF.
- Dutercq, Y., Lang V. (2002). L'émergence d'un espace de régulation intermédiaire dans le système scolaire français ». *Éducation et sociétés. Revue internationale de sociologie de l'éducation*, n° 8, pp. 49-64.
- Dutercq, Y., van Zanten A. (2002). L'évolution des modes de régulation de l'action publique en éducation. *Éducation et sociétés. Revue internationale de sociologie de l'éducation*, n° 8, Bruxelles, p. 5-10.
- Dutercq, Y. (2003a). La politique française de décentralisation en éducation : bilans et perspectives, *Regards sur l'actualité* 293, La documentation française, août-septembre, pp. 17-28.
- Dutercq, Y. (2003b). Autonomie des établissements et gouvernement local de l'éducation. Dans Tapie-Grime M. (coord.) *Les recompositions locales des formes de l'action publique*. Paris : L'Harmattan.
- Dutercq, Y. (2005). Les chefs d'établissement entre rationalisation moderniste, contraintes culturelles et désir de justice. *Politiques et management publics*, 23-1, pp. 125-135.
- Dutercq, Y. (Ed.) (2005). *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Dutercq, Y. (2006a). Les nouveaux pouvoirs des chefs d'établissement. Dans Meuret et Chapelle (éd.) *Améliorer l'école*. (pp. 141-152). Paris : PUF.
- Dutercq, Y. (2006b). Conseil général et Éducation nationale : je t'aime moi non plus. *Cahiers pédagogiques*, n° 447, pp. 21-24.
- Dutercq, Y. (2007). School autonomy and financial maneuverability : French principals' strategies, in Soguel & Jaccard (eds.) *Éducational systems and the challenge of improving results*, Springer, 2007.
- Facal, J. (2006). *Volonté politique et pouvoir médical*. Montréal : Boréal.
- Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) (2003). *Importance de la démocratie scolaire*. Québec : FCSQ.
- Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) (2006). Vers des rapports commissions scolaires et établissements plus harmonieux et plus satisfaisants : Une vision partagée. Québec : FCSQ.
- Foucault, M. (1994). *Dits et écrits* IV. Paris : Gallimard.

- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle*. Paris : Éd. du Seuil.
- Garant, M. (1999). Actions et savoirs chez les chefs d'établissement. Dans G. Pelletier, (Ed.) *Former les dirigeants de l'éducation. Apprentissage dans l'action* (pp. 71-99). Bruxelles : De Boeck-Université.
- Gather Thurler, M. (1999). Savoirs d'action, savoirs d'innovation. Dans G. Pelletier (Ed.) *Former des dirigeants de l'éducation. Apprentissage dans l'action* (pp. 101-131). Bruxelles : De Boeck.
- Gather Thurler, M. (2000). Innover au cœur de l'établissement scolaire. Paris : ESF.
- Gather Thurler, M., Perrenoud, Ph. (2004). Professionnalisation et formation des chefs d'établissement. *Administration et Éducation*, 102, pp. 67-76.
- Gaudin, J.-P. (2002). *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : Presses de Sciences Po.
- Gibbons, M., Limoges, C., Novotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., Trow, M. (1994). *The New Production of Knowledge : The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London : Sage.
- Giddens, A. (1994). *Les Conséquences de la modernité*. Traduction de (The Consequences of Modernity, Stanford, Stanford University Press, 1990). Paris : L'Harmattan.
- Goffman, E. (1973). La représentation de soi dans la vie quotidienne. Paris : Minuit.
- Gouvernement du Québec (2006). *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*. Énoncé de politique. Québec : Gouvernement du Québec.
- Gouvernement du Québec (1982). *Une école communautaire et responsable*. Québec : MEQ.
- Gouvernement du Québec (1992, 1993 et 1994). *Une marge de manœuvre à élargir*. Québec : MEQ.
- Gouvernement du Québec (1997). *Prendre le virage du succès*. Québec : MEQ.
- Greener, J. (2005). The state of the art : The potential of path dependence in political studies. *Politics*, 25 (1), pp. 62-72.
- Gros, F. (2005). Le gouvernement de soi. *Sciences humaines*, no spécial Foucault, Derrida, Deleuze : pensées rebelles, n° 3, mai-juin.
- Hall, P.A., Taylor, R.C.R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, Vol. 47 (3-4), p. 469-496.
- Hamel, P. et Jouve, B. (2006). *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Hargreaves, A., Fink, D. (2006). *Sustainable Leadership*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Haut conseil de l'éducation (HCE) (2007). *L'école primaire*, rapport du Haut conseil de l'éducation, Paris.
- Hubault, F. (dir.) (2001). Comprendre que travailler c'est penser, un enjeu industriel de l'intervention ergonomique. Toulouse : Octarès Éditions.
- Jacobsen, D.I. (2006). The Relationship between Politics and Administration : The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time. In *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 19, No 2, April 2006, pp. 303-323.
- Jamous, H. (1969). Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures médicales. Paris : CNRS.
- Jessop, B. (2003a). The Governance of Complexity and the Complexity of Governance : Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance. Depart-

- ment of Sociology. Lancaster University. <http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/jessop-governance-of-complexity.pdf>
- Jessop, B. (2003b). *Governance and Metagovernance : On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony*. Department of Sociology. Lancaster University. <http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf>
- Jessop, B. (2003c). The Dynamics of Partnership and Governance Failure. Department of Sociology. Lancaster University. <http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/jessop-dynamics-of-partnership.pdf>
- Johnson, G., Scholes, H. et Fréry, F. (2000). *Stratégique*. Paris : Publi-Union.
- Landry, J-M. (2007). Généalogie politique de la psychologie. Une lecture du cours de Michel Foucault Du gouvernement des vivants (Collège de France, 1980). *Raisons politiques*, les Presses de Sciences Po 1 – n° 25.
- Lang, V. (2005). La ligne hiérarchique de l'Éducation nationale à l'épreuve de la déconcentration. Dans Y. Dutercq (dir.). *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Laval, C., Weber, L. (coord.) (2002). *Le nouvel ordre éducatif mondial*. OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne. Paris : Éd. Nouveaux regards.
- Le Joly, K. et Moingeon, B. (2001). *Gouvernement d'entreprise : débats théoriques et pratiques*. Paris : Ellipses.
- Le Moigne, J. (1984). *La théorie du système général. Théorie de la modélisation*. (1^{re} éd. 1977). Paris : Presses universitaires de France.
- Le Saout, R. (2005). Intercommunalité et action éducative : un débat d'actualité. Dans Dutercq Y. (dir.) *Les régulations des politiques d'éducation*. (pp. 131-140) Rennes : PUR.
- Lemieux, V. (2002). Les rôles du gouvernement dans la gouvernance. Dans *La modernisation de la gouvernance : Une première exploration*. Recherches et planification stratégique. Ottawa : Centre canadien de gestion.
- Lemosse, M. (1989). Le « professionnalisme » des enseignants : le point de vue anglais. *Recherche et formation*, n° 6, pp. 55-66.
- Lessard, C., Brassard, A., Lusignan, J. (2002). Les tendances évolutives des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes. Les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), des États-Unis (Californie), de la France et du Royaume-Uni. Université de Montréal, FSE : LABRIPROF-CRIFPE.
- Lessard, C., Tardif, M. (dir.) (2004). *La profession d'enseignant aujourd'hui. Evolutions, perspectives et enjeux internationaux*. Québec : Presses de l'université Laval.
- Lessard, C., Brassard, A. (2006). La gouvernance de l'éducation au Canada : tendances et significations, *Éducation et société*, n° 18, 2006-2, pp. 181-201.
- Lusignan, J. (2004). *La bonne gouvernance*. Actes du colloque AFIDES- Québec, 22 octobre 2004.
- Lusignan, J., Lessard, C., Brassard, A. (2001). *Impacts des dernières réformes sur le réseau des commissions scolaires*. Rapport synthèse des groupes de discussion remis à l'ACSQ. Université de Montréal, FSE : LABRIPROF-CRIFPE.
- Mahé, M.-C. (2006). *L'implication des Caf et Cnaf dans les politiques éducatives*. Mémoire de master 2 recherche. Université de Nantes.

- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29 (4), pp. 507-548.
- Malenfant, R. (1999). La gouvernance stratégique d'un organisme sans but lucratif, sa dynamique, ses comportements. St-Nicolas : D.P.R.M.
- Mangez, E. (2005). *Production, médiation et réception d'un nouveau référentiel pédagogique en Communauté française de Belgique*. Dissertation doctorale en sociologie, Louvain-la-Neuve, UCL Département de sciences politiques et sociales.
- Maroy, C. (2000). Construction de la régulation et place de l'évaluation : quelques tendances en Belgique francophone. *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1-4, pp. 63-84.
- Maroy, C. (2001). Le modèle du praticien réflexif à l'épreuve de l'enquête en Belgique. Cahiers de recherche du GIRSEF, n°12.
- Maroy, C., Cattonar B. (2002). Professionnalisation ou déprofessionnalisation des enseignants ? Le cas de la Communauté française de Belgique. *Cahiers de recherche du GIRSEF*, 18.
- Maroy, C., Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue française de pédagogie*, n°130, pp. 73-87.
- Maroy, C., Demailly, L. (2004). Les régulations intermédiaires des systèmes éducatifs en Europe quelles convergences ? *Recherches Sociologiques*, Volume XXXV, Belgique.
- Maroy, C. (2005). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Les Cahiers de recherche en Éducation et Formation* (49), 30. Louvain : UCL.
- Maroy, C. (2006). École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Collection Éducation et société. Paris : PUF.
- Martuccelli, D. (2006). Forgé par l'épreuve. L'individu dans la France contemporaine. Paris : Armand Colin.
- Meyer, H. D., Rowan B. (2006). Institutional Analysis and the Study of Éducation. In Meyer, H.-D. et Rowan, B. (Eds.) *The New Institutionalism in Éducation*. State University of NY Press. (2006) pp. 1-14.
- Meyer, J., Scott, W.R. (1983). *Organizationnal Environments. Rituals and Rationality*. Beverly Hills (CA) : Sage Publications.
- Meyer, J. Scott, W.R., Strang D. (1987). Centralization, Fragmentation and School Districts Complexity, *Administrative Science Quartely*, n ° 32, pp. 186-201.
- Ministère de l'Éducation nationale (MEN) (2007). *L'État de l'École*. N° 17, Paris : Ministère de l'Éducation nationale.
- Ministère de l'éducation nationale (2005) *Géographie de l'école* n° 9. Direction de l'évaluation et de la prospective. <http://www.education.gouv.fr/cid3015/l-environnement-economique-social.html#7>
- Ministère de l'Éducation nationale (MEN) (2005). La nouvelle Loi sur l'instruction publique. *Bulletin Express du Ministère de l'éducation*, 6 (numéro hors-série, avril).
- Ministère de l'Éducation (1991). *Les systèmes éducatifs en Belgique : similitudes et divergences*. OCDE : examen des politiques nationales d'éducation. Bruxelles : Eupen.
- Ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) (1997). Prendre le virage du succès. Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation. Québec : Gouvernement du Québec.

- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2007). *Les indicateurs de l'éducation, 2007*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère du Conseil exécutif (1993). *Opération de réaligement de l'administration publique*, Document de présentation. Octobre. Québec : Gouvernement du Québec.
- Minogue, M. (2000). *Should Flawed Models of Public Management be Exported ? Issues and Practices*. Public Policy and Management Working Paper Series. Working Paper No. 15, February, IDPM, University of Manchester.
- Mintzberg, H., (1994). *Grandeur et décadence de la planification stratégique*. Paris : Dunod.
- Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris : PUF.
- Morin, C. (1992). L'interaction politiciens-administrateurs. Dans Parenteau, R. (dir.) *Management public. Comprendre et gérer les institutions de l'État*. Chap. 12, pp. 251-271. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Morin, E. (1994). *La complexité humaine*. Paris : Flammarion.
- Morley, E., Hosking, D.-M. (2003). Leadership, Learning and Negotiation in a Social Psychology of Organizing. In Bennett, N., Anderson L. (eds.), *Rethinking Educational Leadership, Challenging the Conventions* (pp. 43-59). London : Sage Publications.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. *Revue française de science politique*, 55 (1), pp. 155-187.
- Nalbandian, J. (2006). Politics and Administration in Local Government. *International Journal of Public administration*, 29, pp. 1049-1063.
- Ninacs, W. A. (1996). Le développement économique communautaire au Québec : élément de bilan. Communication présentée Colloque *Les pratiques de développement économique communautaire* (DÉC) au Québec. Montréal : Institut de formation en développement économique communautaire.
- Nonaka, I., Takeuchi H. (1997). *La connaissance créatrice*. Bruxelles : De Boeck-Université.
- Obin, J.-P., Cros, F. (1991). *Le projet d'établissement*. Paris : Hachette Éducation.
- Organisation de coopération et de développement économique (1996). *Évaluer et réformer les systèmes éducatifs*. Paris : OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique (1993). *Examen des politiques nationales d'éducation – Belgique*. Paris : OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique (1998). *Regards sur l'éducation. Les Indicateurs de l'OCDE*. Paris : OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique (2001). *Construire aujourd'hui l'administration de demain. Gouvernance*. Travaux du colloque tenu à Paris les 14-15 septembre 1999, Paris : OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique (2002). *La gouvernance au XXI^{ème} siècle*. Paris : OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique (2003). *La modernisation du secteur public*. L'Observateur, Synthèses, novembre. Paris : OCDE.
- Origoni, P. (Ed.). (2007). *Equi non per caso. I risultati dell'indagine PISA in Ticino*. Bellinzona : Ufficio studi e ricerca.

- Palier, B. et Bonoli, C. (1999). Phénomènes de path dependence et réforme des systèmes de protection sociale. *Revue française de sciences politiques*, 49 (3), pp. 399-420.
- Palier, B. et Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'état en action. *Revue française de science politique*, 5 (1), pp. 7-32.
- Paquay, L., Sirota, R. (dir.) (2001). Le praticien réflexif. La diffusion d'un modèle de formation. Recherche et formation, n° 36.
- Payette, A. (1992). Éléments pour une conception du management public. Dans Parenteau, R. (dir.) *Management public. Comprendre et gérer les institutions de l'État*. (pp. 3-24). Québec : Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.
- Pelletier, G. (1995). Les Virgules du temps... De l'arrêt d'agir et autres savoirs d'inaction en gestion. *Harvard L'Expansion Management Review*, n° 78, pp. 90-95.
- Pelletier, G. (2001a). Les États généraux sur l'éducation au Québec : processus d'évaluation, de négociations et de décisions politiques. Dans Demailly, L. (Éd.) *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux et pratique*. Paris-Bruxelles : Éd. De Boeck-Université.
- Pelletier, G. (2001b). Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs. Un cadre de référence. Dans Pelletier G. (dir.) *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*. Université de Montréal, LABRIPROF-CRIFPE, et AFIDES, éditions de l'AFIDES.
- Pelletier, G. (2004). La décentralisation du système scolaire québécois, une variation sur un thème majeur. Dans Saint-Pierre, M. et Brunet, L. (Eds) *De la décentralisation au partenariat*. (pp. 151-171). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Pelletier, G. (2006a). *La professionnalisation de la gestion scolaire : défis, enjeux et pistes d'action*. Conférence d'ouverture présentée aux premières Assises francophones sur la gestion scolaire de la CONFEMEN et de l'OIF tenues à Antananarivo (Madagascar) du 4 au 8 avril 2006. http://afides.org/modules/biblio/assises/professionnalisation/pelletier_cadrage.pdf
- Pelletier, G. (2006b). Diriger au temps des réformes éducatives... Un travail de sherpa. Communication au Colloque international *La nouvelle gouvernance en éducation*, tenu à Montréal du 11 au 13 octobre 2006. Téléchargement disponible sur les sites www.afides.org, www.forres.ch et http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/vie_pedagogique/145/index.asp
- Pelletier, G. (2007). La professionnalisation du personnel d'encadrement. Dans Belair, L., Laveault, D. et Lebel, C. (Eds). *Les compétences professionnelles en enseignement et leur évaluation*. (p. 131-141). Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa.
- Perilleux, Th. (2001). *Les tensions de la flexibilité*. Paris : Desclée de Brouwer.
- Perraud, M. (1996). Piaget aujourd'hui. Réponses à une controverse. Paris : Armand Colin.
- Perrenoud, Ph. (1998). *De la réflexion dans le feu de l'action à une pratique réflexive*, Université de Genève, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation.
- Perrenoud, Ph. (1999). Enseigner : agir dans l'urgence, décider dans l'incertitude. Savoirs et compétences dans un métier complexe. 1^{re} édition 1996. Paris : ESF.
- Perrenoud, Ph. (2001). *L'évaluation des chefs d'établissement en France : quelques interrogations*. http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2001/2001_34.html.
- Perrenoud, Ph. (2002). L'établissement scolaire entre mandat et projet : vers une autonomie relative. Dans Pelletier, G. (dir.) *Autonomie et décentralisation en*

- éducation : entre projet et évaluation* (p. 39-66). Université de Montréal, LABRI-PROF-CRIFPE, et AFIDES, éditions de l'AFIDES.
- Perrenoud, Ph. (2004). Une formation réflexive et constructiviste des chefs d'établissement. *La Revue des Échanges*, 21 (2), pp. 22-34.
- Perrotton, P. (2002). Safari en pays stratégie. L'exploration des grands courants de la pensée stratégique. Paris : Université de Paris Dauphine.
- Pitkin, H. (1972). *Wittgenstein and Justice*. Berkeley : University of California Press.
- Pons X. (2007). Vers une « science de l'État éducateur » ? Petite histoire de la raison statistique au ministère de l'éducation français (1797-2007). Communication à la journée d'étude du CIES-Sorbonne *Les stratégies de l'État-éducateur*, 14 mai 2007. Paris : Maison de la recherche,
- Pouliquen, B. (2005). La mise en œuvre de la LOLF. *Éducation et management*, 2005-28, pp. 40-42.
- Proulx, J.-P. (2001). Démocratie scolaire et participation, étude comparative de cinq systèmes électoraux. Université de Montréal, FSE : LABRI-PROF-CRIFPE.
- Rapport Parent (1965, 1966). *Rapport de la commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*. Cinq tomes et deux annexes. Québec : Gouvernement du Québec.
- Rawls, J. (1971). Théorie de la justice. Traduction de 1987 de *A Theory of Justice*, Harvard, HUP. Paris : Éditions du Seuil.
- Rawls J. (2003). *La justice comme équité, une reformulation de Théorie de la justice*. Paris : La Découverte.
- Repères (2001). *Projet éducatif local et politique de la ville*. Saint-Denis (France) : Délégation interministérielle à la ville.
- Reynaud, J.-D. (1989). *Les règles du jeu*. Paris : Armand Collin.
- Reynaud, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. Dans Tersac G. (dir) *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. Paris : Éd. La Découverte.
- Rondeau, J. (1997). La décentralisation des pouvoirs aux écoles. *Télescope* 4 (2) juin : Observatoire de l'administration publique-ENAP. <http://www.observatoire.enap.ca/fr/index.aspx?sortcode=1.11.13>
- Rouleau, L. (2007). *Théories des organisations. Approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Royer, G. (1996). *School Board Leadership 2000. The Things Staff Didn't Tell You at Orientation*. Houston, Texas : Brockton Publishing Company.
- Saez G. (2004). Gouvernance culturelle territoriale, les acteurs. Dans Saez G. (dir.) *Institution et vie culturelle*. (pp. 39-43) Paris : La documentation française.
- Savoie-Zajc, L. (2007). L'accompagnement aux ajustements de pratiques professionnelles de personnels scolaires par la recherche-action. Dans F. Cros (Ed.) *L'agir innovatif : entre créativité et formation* (pp. 63-75). Bruxelles : De Boeck.
- Schön, D. (1993). *Le praticien réflexif. À la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel* Montréal : Éditions Logiques.
- Scott, R. (2001). *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Ca. : Sage Publications.
- Sergiovani T.J., Kelleher, P., McCarthy, M., Wirt, F. (2003). *Éducational Governance and Administration*. 5^e édition. Boston : Allyn & Bacon.

- Shinn, T. (2002). Nouvelle production du savoir et triple hélice. Tendances du prêt à penser les sciences. *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 2, pp. 21-30. Paris : Éd. du Seuil.
- Silverman, D. (1970). *The Theory of Organizations*. London : Heinemann.
- Spillane, J., Diamond, J., Burch, P., Hallett, T., Jita, L., Zoltners, J. (2002a). « Managing in the middle : School leaders and the enactment of accountability policy ». *Éducational Policy Review*, Vol. 16, n° 5. pp. 731-762.
- Spillane, J., Reiser, B. J., Reimer, T. (2002b). « Policy implementation and cognition : reframing and refocusing implentation research ». *Review of Éducational Research*, Fall 2002, Vol. 72, n° 3, pp. 387-431.
- Spillane J., Thompson (1997). Reconstructing conceptions of local capacity :the local education agency's capacity for ambitious instructional reform. *Éducational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 19, n) 2, pp. 185-203.
- Spillane, J. (1998). State policy and the non-monolithic nature of the local school district : organization and professional considerations. *American Éducational Research Journal*, Spring 1998, Vol. 35, n° 1. pp. 33-63.
- Spillane, J. (2000). Cognition and policy implementation : District policymakers and the reform of mathematics education. *Cognition and Instruction*. 18(2), pp. 141-179.
- Spillane, J., Burch, P. (2006). The Institutional Environment and Instructional Practice : Changing Patterns of Guidance and Control in Public Schools. In Meyer, H.-D., Rowan, B. (Eds.) *The New Institutionnalism in Éducation*. (pp. 87-102). New-York : State University of NY Press.
- Sprenger, R. K. (2005). Der dressierte Bürger – warum wir weniger Staat und mehr Selbstvertrauen brauchen. Frankfurt a.Main / New York : Campus Verlag.
- Stiglitz, J. (2002). *La grande désillusion*. Paris : Fayard.
- Tardif, M., (2007). *Gouvernance, injustices scolaires et dilemmes des directions d'établissement*, IV Congresso luso-brasileiro de politica e administração da educação : Lisbonne.
- Thériault, Y. (2007). Petits pays et gouvernance in *Télescope*, hiver 2006-2007, pp. 89-93.
- Toulemonde B. (2007). *Éducation et décentralisation*, Problème politiques et sociaux, Dossier n° 934, Paris : La documentation française.
- van Zanten, A. (2005). La régulation par le bas du système éducatif. Légitimité des acteurs et construction d'un nouvel ordre local. Dans Y. Duterqc (Ed.), *Les régulations des politiques d'éducation*. (p. 99-13). Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Vanetta, F., Bordoli, A., Cereghetti, G., Ferrari, E., Giacomini, M. G., Gianora, O., et al. (2004). Ridefinire i compiti dell'istituto scolastico. Retrieved May, 28th, 2007, from http://www.scuoladecs.ti.ch/amm_2000/area1.htm
- Verdière, J. (2001). *Les pratiques d'évaluation du travail d'enseignement*. Thèse de doctorat de sociologie, sous la direction de L. Demailly, U S T Lille 1, novembre.
- Ville-école-intégration (2003). *Projet éducatif, territoires et habitants*. Hors-série n° 7, septembre 2003.
- Vincent, G. (1994). *L'éducation prisonnière de la forme scolaire*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.
- Weber, M. (1921, éd. 1995). *Économie et société* (tome 1). Paris : Presses Pocket.
- Weick, K. E. (1969). *The Social Psychology of Organizing*, Californie, Addison-Wesley Publishing Company.
- Wittorski, R. (2005). *Formation, travail et professionnalisation*. Collection Action et Savoir. Paris : L'Harmattan.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	5
Introduction	7
CHAPITRE 1	
Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs	11
<i>Jacques LUSIGNAN et Guy PELLETIER</i>	
1. DE LA GOUVERNANCE.....	12
2. DE LA RÉGULATION	14
3. D'UNE CERTAINE FAÇON DE POSER LA QUESTION	16
4. DE L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES EN ÉDUCATION : LE CAS DU QUÉBEC	17
5. DE L'EXERCICE DU POUVOIR EN MILIEU SCOLAIRE	20
6. DES RELATIONS ENTRE LE « POLITIQUE » ET L'« ADMINISTRATIF »	25
7. DE LA PLURALITÉ DES ACTEURS, DES JEUX ET DES ENJEUX	26
8. D'UNE CONCLUSION PROVISoire	30
CHAPITRE 2	
L'obligation de réflexivité	33
<i>Lise DEMAILLY</i>	
1. NOUVEAUX PILOTAGES ET OBLIGATION DE RÉFLEXIVITÉ	34
1.1 <i>La place de la réflexivité dans les modèles managériaux</i>	34
1.2 <i>Les « praticiens réflexifs »</i>	35
2. LE CONCEPT PHILOSOPHIQUE ET SOCIOLOGIQUE DE RÉFLEXIVITÉ	36
2.1 <i>Giddens : modernité avancée et réflexivité</i>	37
2.2 <i>Foucault : les actes de vérité réflexifs et le gouvernement des vivants</i> ..	37

2.3	<i>Bourdieu : connaissance scientifique, connaissance profane et réflexivité</i>	39
2.4	<i>Conclusions sur la notion</i>	40
3.	QUELLE RÉFLEXIVITÉ POUR LES PRATICIENS ?	41
4.	QUELLE RÉFLEXIVITÉ POUR LES ACTEURS DES RÉGULATIONS INTERMÉDIAIRES ? ..	42
4.1	<i>Une position privilégiée pour pratiquer et promouvoir la réflexivité</i>	43
4.2	<i>L'évitement des évaluations</i>	43
4.3	<i>La difficulté à renoncer à l'autorité descendante</i>	44
5.	QUELLE RÉFLEXIVITÉ POUR LES ACTEURS POLITIQUES CENTRAUX ?	45
5.1	<i>Une réflexivité qui semble faible</i>	45
5.2	<i>Les affinités cognitives et les freins à la réflexivité</i>	46
5.3	<i>L'intérêt général introuvable</i>	47
5.4	<i>Les difficultés d'utilisation des sciences sociales</i>	48
5.5	<i>Dans la « gouvernance », le gouvernement n'est pas seul à gouverner</i> ...	50
6.	CONCLUSION : LES USAGES SOCIAUX DE L'OBLIGATION DE RÉFLEXIVITÉ	51

CHAPITRE 3

Réforme de l'inspection et montée de la régulation par les résultats en Belgique. Incidences des institutions, des intérêts et des idées	53
---	----

Christian MAROY

1.	L'HÉRITAGE DE L'HISTOIRE : UN SYSTÈME SCOLAIRE FRAGMENTÉ ET DÉCENTRALISÉ	54
1.1	<i>Le développement de règles centrales et transversales à tous les réseaux d'enseignement</i>	54
1.2	<i>Valorisation et encadrement de l'autonomie des établissements</i>	55
1.3	<i>Renforcement du rôle régulateur de l'État et reconnaissance des réseaux comme acteurs de la régulation</i>	56
1.3.1	<i>Le développement de l'évaluation et du pilotage</i>	56
1.3.2	<i>Une régulation de la demande limitée</i>	58
2.	LA RÉFORME DE L'INSPECTION ET DU CONSEIL PÉDAGOGIQUE : CONTEXTE ET CONTENU	58
2.1	<i>Contexte et éléments déclencheurs de la réforme</i>	58
2.2	<i>Contenu du décret</i>	60
3.	LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS FAVORISÉS PAR LA RÉFORME	62
3.1	<i>Le parachèvement de la logique de l'État évaluateur</i>	62
3.2	<i>Renforcement de l'État régulateur et reconnaissance des réseaux comme acteurs de la régulation</i>	63
4.	INTÉRÊTS, INSTITUTIONS, IDÉES : QUELQUES HYPOTHÈSES À PROPOS DE LEURS EFFETS SUR LA GENÈSE DE LA RÉFORME/DU DÉCRET	63

4.1 <i>Le rôle des intérêts</i>	64
4.2 <i>Le rôle des cognitions et des idées</i>	67
4.3 <i>Le rôle des règles et conventions</i>	68
5. CONCLUSION	70

CHAPITRE 4

Faut-il renforcer les régulations publiques intermédiaires au sein des systèmes éducatifs ? Le cas français

Alain BOUVIER

1. LES POLITIQUES PUBLIQUES D'ÉDUCATION	75
2. LES OPÉRATEURS	76
3. LE NIVEAU INTERMÉDIAIRE DES ACADÉMIES	78
4. LA TERRITORIALISATION DE L'ÉDUCATION	83
5. LE RÔLE NOUVEAU DE L'ENCADREMENT INTERMÉDIAIRE	84
5.1 <i>Le rôle des parents</i>	85
5.2 <i>Quelles perspectives ?</i>	86
5.3 <i>Expertises locales</i>	88
6. CONCLUSION : RÉGULER LES RÉGULATIONS	89

CHAPITRE 5

L'influence des collectivités territoriales sur la politique d'éducation en France

Yves DUTERCQ

1. UNE MODIFICATION DE FORME DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'ÉDUCATION	93
2. UNE ACTION ÉDUCATIVE TERRITORIALE DEVENUE CRÉDIBLE	95
3. UNE DYNAMIQUE TERRITORIALE PLURISectorielle	96
4. COMPLÉMENTARITÉ ET CONVERGENCE DES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	99
5. DES CONFLITS DE LÉGITIMITÉ ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET SERVICES DE L'ÉDUCATION NATIONALE	101
6. UNE ACTION GÉNÉRATRICE DE TENSIONS AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS	103
7. CONCLUSION : UNE AUTORITÉ À PARTAGER	105

CHAPITRE 6

La politique québécoise de décentralisation vers l'établissement : un changement important qui maintient l'instance intermédiaire en l'état

André BRASSARD

1. LA DÉCENTRALISATION : SA PETITE HISTOIRE, SON AMPLÉUR ET SON IMPACT ...	111
1.1 <i>La petite histoire de la décentralisation (1988 à 1997)</i>	111

1.2	<i>L'ampleur de la décentralisation</i>	112
1.3	<i>L'impact</i>	113
2.	L'ANALYSE DU PROCESSUS : LA RECONNAISSANCE DE PROBLÈMES ET LA FORMULATION DE LA SOLUTION	114
2.1	<i>La reconnaissance de problèmes et de la nécessité d'un changement</i> ...	114
2.2	<i>La formulation de la solution</i>	115
2.3	<i>Le discours de référence comme proposition de changement</i>	116
2.4	<i>Le discours des principaux groupes d'intérêt</i>	118
3.	ANALYSE DU PROCESSUS : L'ADOPTION DE LA SOLUTION	119
3.1	<i>Les faits saillants</i>	119
3.2	<i>Pourquoi cette solution a-t-elle été retenue ?</i>	121
3.3	<i>Ce qui caractérise la commission scolaire comme institution</i>	123
4.	CONCLUSION	124

CHAPITRE 7

Les commissions scolaires québécoises : des acteurs stratégiques attentifs à leur environnement	127
<i>Claude LESSARD et Pierre-David DESJARDINS</i>	

1.	CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE	128
2.	L'ÉTUDE DE CAS, MÉTHODOLOGIE	129
3.	LES ÉTUDES DE CAS	130
3.1	<i>La Commission scolaire anglophone</i>	130
3.1.1	La perception de l'environnement local et de la concurrence	131
3.1.2	Le sens de la politique de « décentralisation »	133
3.1.3	Le rapport entre la CSA et les établissements : rester maître de la production interne du sens	135
3.1.4	Les conseils d'établissement : la crainte de conflits entre les parents et la CSA	135
3.1.5	Conclusion	136
3.2	<i>Le cas de la Commission scolaire francophone</i>	137
3.2.1	La perception de l'environnement local et de la concurrence	138
3.2.2	La commission scolaire comme gouvernement démocratique : le retour du politique	140
3.2.3	Une image de structure centralisée	140
3.2.4	L'élaboration du plan stratégique de la CSF : une activité de production de sens	141
3.2.5	Un outil de travail commun : les indicateurs	142
3.2.6	Services éducatifs localisés et constitution des réseaux. Vers une organisation apprenante ?	142
3.2.7	Les conseils d'établissement et l'ouverture communautaire	143
3.2.8	Conclusion	143
4.	CONCLUSION GÉNÉRALE	144

CHAPITRE 8

**Nouvelle territorialité, nouvelle gouvernance,
nouvel arbitrage : défis et enjeux pour la direction
d'un réseau scolaire québécois** 147

Michel BOYER

1. PROBLÉMATIQUES LIÉES À LA GOUVERNANCE SCOLAIRE 148
 - 1.1 Territorialité et gouvernance publique revisitées 148
 - 1.2 Une gouvernance scolaire paradoxale 149
 - 1.3 Une territorialité intermédiaire indéfinie 150
 - 1.4 Des légitimités contradictoires 151
 - 1.5 Un espace politique remis en cause 152
2. ENJEUX ET DÉFIS DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE 153
 - 2.1 La visée de « réussite pour tous » à préciser et à spécifier 153
 - 2.2 De nouveaux arbitrages politiques/administratifs à installer 153
 - 2.3 Passer d'une planification stratégique à une veille stratégique 155
 - 2.4 Des arrimages à reconstruire 158
3. CONCLUSION 159

CHAPITRE 9

**Le « tango » de l'école tessinoise, entre autonomie
et hybridation** 161

Emanuele BERGER

1. LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE SCOLAIRE 162
2. L'ORGANISATION SCOLAIRE EN SUISSE, EN QUÊTE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE
NATIONAL 163
3. LE TESSIN ET SA RÉFORME DE L'ÉDUCATION 165
 - 3.1 L'équité scolaire comme enjeu 165
 - 3.2 Un projet de réforme administrative 166
 - 3.3 Le cas de la réforme de la « Scuola media » 167
4. L'AUTONOMIE DE L'ÉCOLE ET LE CONTEXTE TESSINOIS : UNE ANALYSE 168
5. CONCLUSION 172

CHAPITRE 10

**Gouvernance et professionnalisation : des cadres scolaires
à l'épreuve du réel** 173

Monica GATHER THURLER, Caroline De RHAM et Laetitia PROGIN

1. LES NOUVEAUX PRINCIPES DE GOUVERNANCE FACE À L'EXIGENCE
DE LA PROFESSIONNALISATION 174
 - 1.1 Une professionnalisation ambiguë 175
 - 1.2 Des acteurs tiraillés entre autonomie prescrite et initiative obligée 176

1.3	<i>Les cadres : des « go-between » au milieu du gué de repères brouillés</i> ..	176
2.	LES ÉPREUVES COMME CADRE D'ANALYSE ET DE COMPRÉHENSION	177
3.	PREMIERS RÉSULTATS : UNE RÉALITÉ COMPLEXE	179
3.1	<i>Orientations sociopolitiques et prescriptions des autorités</i>	179
3.2	<i>Biographie individuelle et épreuves émergentes</i>	179
3.2.1	La pédagogie comme inaccessible terrain d'action	180
3.2.2	Une « toute-puissance » relative	180
3.2.3	La gestion des conflits	181
3.2.4	Un métier solitaire	181
3.2.5	Un métier saisi par les procédures	182
3.2.6	Reconnaissance et jugement	182
3.2.7	La responsabilité	182
3.2.8	Les inévitables drames	183
3.2.9	Vie privée – vie publique	183
4.	CONCLUSION	183
	Conclusion	187
	Bibliographie	189

- ALAVA S. (sous la direction de), Cyberspace et formations ouvertes. Vers une mutation des pratiques de formation ?
- ALLAL L., MOTTIER LOPEZ L. (Éds), Régulation des apprentissages en situation scolaire et en formation.
- ALTET M., PAQUAY L., PERRENOUD PH. (Éds), Formateurs d'enseignants. Quelle professionnalisation ?
- AUDIGIER F., TUTIAUX-GUILLON N. (Éds), Compétences et contenus. Les curriculums en questions.
- BEITONE A., DECUGIS M.-A., DOLLO CHR. et RODRIGUES CHR., Les sciences économiques et sociales. Enseignement et apprentissages.
- BOLSTERLI M. et MAULINI O. (sous la direction de), L'entrée dans l'école. Rapport au savoir et premiers apprentissages.
- BONAMI M. et GARANT M. (Éds), Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation. Émergence et implantation du changement.
- BOURGEOIS É. (Éd.), L'adulte en formation. Regards pluriels.
- BUCHETON D., DEZUTTERO. (sous la direction de), Le développement des gestes professionnels dans l'enseignement du français. Un défi pour la recherche et la formation
- CHARLIER B. et PERAYA D. (Éds), Technologie et innovation en pédagogie. Dispositifs innovants de formation pour l'enseignement supérieur.
- CHARLIER B. et PERAYA D. (Éds), Transformation des regards sur la recherche en technologie de l'éducation
- CIFALI M., GIUST-DESPRAIRIES F. (sous la direction de), De la clinique. Un engagement pour la formation et la recherche.
- CIFALI M., GIUST-DESPRAIRIES F. (sous la direction de), Formation clinique et travail de la pensée.
- CROS F. (sous la direction de), L'agir innovationnel. Entre créativité et formation.
- DEMAILLY L. (Éd.), Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques.
- DEMEUSE M. et STRAUVEN CH., Développer un curriculum d'enseignement ou de formation. Des options politiques au pilotage.
- DEPOVER Chr., MARCHAND L. (Éds), E-learning et formation des adultes en contexte professionnel.
- DONNAY J. et ROMAINVILLE M. (Éds), Enseigner à l'Université. Un métier qui s'apprend?
- DONNAY J. et Bru M. (Éds), Recherches, pratiques et savoirs en éducation.
- ETIENNE R., ALTET M., LESSARD C., PAQUAY L., PERRENOUD P. (sous la direction de), L'université peut-elle vraiment former les enseignants ? Quelles tensions ? Quelles modalités ? Quelles conditions ?
- FABRE M., VELLAS E. (sous la direction de), Situations de formation et problématisation.
- FAVRE D., HASNI A., REYNAUD Chr. (sous la direction de), Les valeurs explicites et implicites dans la formation des enseignants. Entre « toujours plus » et « mieux vivre ensemble »
- FIJALKOW J. et Nault TH. (Éds), La gestion de la classe.
- FLORIS R., CONNE Fr. (Éds), Environnements informatiques, enjeux pour l'enseignement des mathématiques. Intégrer des artefacts complexes, en faire des instruments au service de l'enseignement et de l'apprentissage.
- FRANCO B. et MAROY C. (Éds), Formation et socialisation au travail.
- FOUREZ G., MAINGAIN A., DUFOUR B. (Éds), Approches didactiques de l'interdisciplinarité.
- FRENAY M., NOËL B., PARMENTIER P. et ROMAINVILLE M. (Éds), L'étudiant-apprenant. Grilles de lecture pour l'enseignant universitaire.
- GAUTHIER C. (Éd.), Pour une théorie de la pédagogie. Recherches contemporaines sur le savoir des enseignants.

- GREGOIRE J. (Éd.), Évaluer les apprentissages. Les apports de la psychologie cognitive. 2^e édition
- HETU J.-CL., LAVOIE M. et BAILLAUQUES S. (Éds), Jeunes enseignants et insertion professionnelle. Un processus de socialisation? De professionnalisation? De transformation?
- JACQUINOT-DELAUNAY G. et FICHEZ É. (Éds), L'université et les TIC. Chronique d'une innovation annoncée.
- JONNAERT PH., Compétences et socioconstructivisme. Un cadre théorique.
- JONNAERT PH. et VANDER BORGHT C., Créer des conditions d'apprentissage. Un cadre de référence socioconstructiviste pour une formation didactique des enseignants. 3^e édition.
- JONNAERT PH., ETTAYEBI M., DEFISE R., Curriculum et compétences. Un cadre opérationnel
- KIM S.-M., VERRIER CH. (sous la direction de), Le plaisir d'apprendre en ligne à l'université. Implication et pédagogie.
- LEBRUN M., Des technologies pour enseigner et apprendre. 3^e édition.
- LEBRUN M., Théories et méthodes pédagogiques pour enseigner et apprendre. Quelle place pour les TIC dans l'éducation ? 2^e édition.
- LEPOT-FROMENT C. (Éd.), Éducation spécialisée. Recherches et pistes d'action.
- LESSARD C., ALTET M., PAQUAY L., PERRENOUD PH. (Éds), Entre sens commun et sciences humaines. Quels savoirs pour enseigner ?
- LESSARD C., MEIRIEU PH. (Éds), L'obligation de résultats en éducation. Évolutions, perspectives et enjeux internationaux
- LETHIERRY H. (Éd.), Savoir(s) en rire 1. Un gai savoir (Vérité et sévérité).
- LETHIERRY H. (Éd.), Savoir(s) en rire 2. L'humour maître (Didactique et zygomatique).
- LETHIERRY H. (Éd.), Savoir(s) en rire 3. Rire à l'école (Expériences tout terrain).
- MARCEL J.-F., DUPRIEZ V., PERISSET BAGNOUD D. et TARDIF M. (sous la direction de), Coordonner, collaborer, coopérer. De nouvelles pratiques enseignantes.
- MASCIOTRA D., MEDZO F., Développer un agir compétent. Vers un curriculum pour la vie
- MASCIOTRA D., ROTH W.-M., MOREL D., Énaction Apprendre et enseigner en situation.
- MERCIER A., LEMOYNE G. et ROUCHIER A. (Éds), Le génie didactique. Usages et mésusages des théories de l'enseignement.
- MEURIS G. et DE COCK G. (Éds), Éducation comparée. Essai de bilan et projets d'avenir.
- MEYOR C. (Éd.), L'affectivité en éducation. Pour une pensée de la sensibilité.
- MINDER M., Champs d'action pédagogique. Une encyclopédie des domaines de l'éducation. 2^e édition
- PAQUAY L., ALTET M., CHARLIER E. et PERRENOUD PH. (Éds), Former des enseignants professionnels. Quelles stratégies? Quelles compétences? 3^e édition
- PELLETIER G. (Éd.), Former les dirigeants de l'éducation. Apprentissage dans l'action.
- PELLETIER G. (Éd.), La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement dans les politiques éducatives.
- PERRENOUD P., ALTET M., LESSARD C. et PAQUAY L. (Éds), Conflits de savoirs en formation des enseignants. Entre savoirs issus de la recherche et savoirs issus de l'expérience.
- PITHONG., ASDIHC., LARIVÉE S.-J. (sous la direction de), Construire une «communauté éducative». Un partenariat famille-école-association.
- PLAZAOLA GIGER I., STROUMZA K. (Éds), Paroles de praticiens et description de l'activité. Problématisation méthodologique pour la formation et la recherche.
- POIRIER PROULX L., La résolution de problèmes en enseignement. Cadre référentiel et outils de formation.

RAISKY C. et CAILLOT M. (Éds), Au-delà des didactiques, le didactique. Débats autour des concepts fédérateurs.

RAVESTEIN J., Autonomie de l'élève et régulation du système didactique.

RAYMOND D. et LENOIR Y. (Éds), Enseignants de métier et formation initiale. Des changements dans les rapports de formation à l'enseignement.

REGE COLET N., ROMAINVILLE M. (sous la direction de), La pratique enseignante en mutation à l'université.

ROMAINVILLE M., COGGI C. (sous la direction de), L'évaluation de l'enseignement par les étudiants. Approches critiques et pratiques innovantes.

SANNER M., Modèles en conflit et stratégies cognitives. Esquisse d'une psychologie de la raison.

SCHNEUWLY B., THÉVENAZ-CHRISTEN T. (sous la direction de), Analyses des objets enseignés. Le cas du français.

SOLAR C. (sous la direction de), Le groupe en formation des adultes. Comprendre pour mieux agir.

TARDIF M. et LESSARD C., Le travail enseignant au quotidien. Expérience, interactions humaines et dilemmes professionnels.

TERRISSE A. (Éd.), Didactique des disciplines. Les références au savoir.

TERRISSE A., CARNUS M.-Fr. (sous la direction de), Didactique clinique de l'éducation physique et sportive (EPS). Quels enjeux de savoirs ?

TOCHON F. V. (Éd.), Éduquer avant l'école. L'intervention préscolaire en milieux défavorisés et multiethniques.

TOZZI M. (sous la direction de), Apprendre à philosopher par la discussion. Pourquoi ? Comment ?

VELZ E., Démocratiser pour réussir. De l'enseignement planifié à l'organisation de l'apprentissage.

VERDELHAN-BOURGADE M. (sous la direction de), Le français langue seconde. Un concept et des pratiques en évolution.